

Доклад

**Оценка политики управления
краткосрочной ликвидностью
бюджета, связанной с характером
исполнения бюджета города за
последние три отчетные года, и
финансовых последствий такой
политики**

1. Описание ситуации

В последние 3 года ситуация с обеспечением краткосрочной ликвидности бюджета города Сургута обстоит достаточно благополучно: кассовые разрывы имеют периодический и несистемный характер, вынужденные задержки с исполнением финансовых обязательств отсутствуют.

За рассматриваемый период времени (01.01.2003-01.07.2006 имели место всего 5 кассовых разрыва), в том числе:

- 2003 год – 4 кассовых разрыва;
- 2004 год – 1 кассовый разрыв;
- 2005 год – кассовые разрывы отсутствовали;
- первое полугодие 2006 года – 1 кассовый разрыв.

Финансирование кассовых разрывов осуществлялось за счет привлечения бюджетных ссуд (до 2006 года) и бюджетных кредитов (после 2006 года) из бюджета Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Подробная информация о размерах и причинах кассовых разрывов представлена в таблице.

Таблица 1. Кассовые разрывы, возникавшие при исполнении бюджета города и причины их возникновения

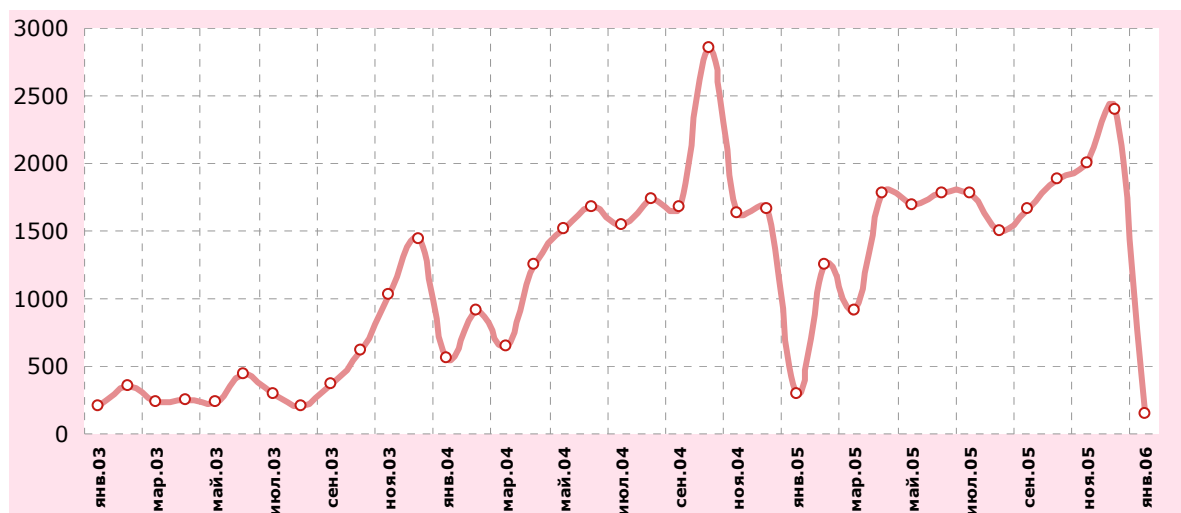
| № | Причина возникновения кассового разрыва | Сумма кассового разрыва, тыс. руб. | Источники финансовых средств на погашение кассового разрыва | Финансовые последствия возникновения кассового разрыва | Дополнительные пояснения |
|-------------------|---|------------------------------------|---|--|--|
| 2003 год | | | | | |
| кассовый разрыв 1 | Низкое исполнение плановых показателей по налогу на прибыль организаций, вследствие погашения переплаты, возникшей за предыдущие периоды по основному налогоплательщику города. | 150 000 | Беспроцентная бюджетная ссуда из бюджета округа | - | Ссуда погашена в срок до 01.10.2003. |
| кассовый разрыв 2 | | 350 000 | Беспроцентная бюджетная ссуда из бюджета округа | - | Ссуда погашена в срок до 01.12.2003. |
| кассовый разрыв 3 | | 250 000 | Беспроцентная бюджетная ссуда из бюджета округа | - | Ссуда погашена в срок до 15.12.2003. |
| кассовый разрыв 4 | | 250 000 | Беспроцентная бюджетная ссуда из бюджета округа | - | Ссуда погашена в срок до 15.12.2003. |
| ИТОГО: | | 750 000 | | | |
| 2004 год | | | | | |
| кассовый разрыв 1 | С Правительством округа была достигнута договоренность о выделении дополнительных средств из бюджета округа на оснащение детской поликлиники. В связи с длительностью оформления решения было принято решение о привлечении беспроцентной бюджетной ссуды для обеспечения | 137 000 | Беспроцентная бюджетная ссуда из бюджета округа | - | Погашение произведено 28.10.2004 зачетом в счет средств, подлежащих передаче по взаимным расчетам для оснащения детской стоматологической поликлиники. |

| № | Причина возникновения кассового разрыва | Сумма кассового разрыва, тыс. руб. | Источники финансовых средств на погашение кассового разрыва | Финансовые последствия возникновения кассового разрыва | Дополнительные пояснения |
|-----------------------|--|---|--|---|---|
| указанных расходов. | | | | | |
| ИТОГО: | | 137 000 | | - | |
| 2005 год | | | | | |
| кассовый разрыв 1 | - | - | нет | - | |
| 1 полугодие 2006 года | | | | | |
| кассовый разрыв 1 | Неполучение запланированных в источниках финансирования дефицита бюджета средств от продажи акций, находящихся в муниципальной собственности. | 250 000 | Бюджетный кредит из бюджета округа | Сумма процентов за пользование кредитом, подлежащая к уплате - 3 719 тыс.руб. | Из бюджета ХМАО- Югра 5мая 2006 года был привлечен бюджетный кредит в размере 250 000 тыс.руб. |
| ИТОГО: | | 250 000 | | 3 719 | |

Из общего числа кассовых разрывов далеко не все могли поставить под угрозу бесперебойность осуществления расходов бюджета города. Так, последняя привлеченная в 2003 году ссуда уже не имела существенного значения с точки зрения обеспечения ликвидности, но в силу ее бесплатности и ранее осуществленных договоренностей ее привлечение состоялось. Иными словами, имел место плановый кассовый разрыв, который не подтвердился на практике. Бюджетная ссуда 2004 года также не была связана с угрозой для осуществления платежей из бюджета города. Ее привлечение было связано с длительностью оформления дополнительного выделения средств из бюджета округа (в виде целевых трансфертов).

В остальном же в течение всего 2004 и 2005 годов проблемы с поддержанием краткосрочной ликвидности отсутствовали. Безукоризненная платежная дисциплина достигалась за счет поддержания на едином счете бюджета существенных кассовых остатков, позволяющих компенсировать существующую несогласованность поступления доходов и осуществления расходов бюджета. График кассовых остатков бюджета приведен на рис. 1. На протяжении этих двух лет сумма кассовых остатков на счете бюджета редко опускалась ниже 1 млрд. рублей (т.е. порядка 10% расходов бюджета города).

Рисунок 1. Кассовые остатки бюджета города Сургута.



Сухие цифры подтверждаются и отзывами распорядителей и получателей бюджетных средств – по их словам каких-либо задержек или перебоев с финансированием в течение года в последнее время не наблюдалось.

До конца 2005 года финансовые последствия возникновения и покрытия кассовых разрывов отсутствовали:

- бюджетные ссуды из бюджета Ханты-Мансийского автономного округа - Югры были бесплатными;
- кассовые разрывы вовремя финансировались, не приводя к задержке осуществления платежей из бюджета города и возникновению.

С начала 2006 года предоставление бюджетных ссуд из бюджета округа было заменено предоставлением бюджетных кредитов с введением платы за пользование кредитом. Как следствие, финансирование кассового разрыва в 2006 году обойдется бюджету города в 3,72 млн. рублей.

В качестве финансовых последствий можно было бы оценивать альтернативные потери, связанные с длительным наличием на бюджетном счете значительных остатков (т.е. в связи с наличием избыточной ликвидности). Однако такой подход не представляется справедливым – город не обладает возможностью по размещению свободных денежных средств на депозитах или в краткосрочных бумагах. Потери в социальной эффективности (как неосуществленных в более ранний период расходов), в свою очередь, не поддаются рациональному обсчету. Кроме того, избыточная краткосрочная ликвидность далеко не всегда была плановым явлением.

2. Оценка эффективности существующей политики по управлению краткосрочной ликвидностью

Несмотря на видимое благополучие в части обеспечения краткосрочной ликвидности бюджета, политику по управлению ликвидностью нельзя назвать эффективной. Более того, есть все основания полагать, что ситуация благополучия в части обеспечения бесперебойности платежей не продлится долго.

Однако сперва следует остановиться на описании текущего бюджетного процесса в части, воздействующей на уровень краткосрочной ликвидности бюджета.

В настоящий момент бюджет формируется с минимальным учетом потребности получателей и распорядителей бюджетных средств в определенном графике финансирования. После утверждения бюджета формируется прогноз квартальных поступлений доходов бюджета города и поступлений из источников финансирования дефицита. На основе данного прогноза до главных распорядителей бюджетных средств доводится структура объемов бюджетных ассигнований, соответствующая структуре поступления доходов.

В рамках доведенных до них объемов квартальных бюджетных ассигнований главные распорядители формируют свои бюджетные росписи по получателям бюджетных средств. При необходимости изменить доведенный график ассигнований, распорядители обращаются в департамент финансов. Несмотря на то, что как правило, департамент финансов идет на встречу распорядителям, данный порядок корректировки квартальных ассигнований является неофициальным, ничем не утвержденным.

После утверждения квартальных объемов бюджетных ассигнований при исполнении бюджета департамент финансов доводит до распорядителей и получателей бюджетных средств квартальные лимиты бюджетных обязательств, которые равны объемам бюджетных ассигнований.

Таким образом, на стадии планирования департамент финансов Администрации города обеспечивает сбалансированность квартальных доходов и расходов посредством предварительного доведения до распорядителей предельных квартальных объемов бюджетных ассигнований. Данный порядок в минимальной степени учитывает потребности получателей и распорядителей, что, однако, в рамках традиционного затратного бюджетирования не является критическим. При этом, установление квартальных лимитов бюджетных обязательств, выгодное для получателей и распорядителей, предъявляет очень высокие требования к управлению краткосрочной ликвидностью бюджета.

Несмотря на существенный объем кассовых остатков на бюджетном счете, данное явление в минимальной степени связано с целенаправленной политикой финансового органа. Существенные резервы кассовых остатков, обеспечившие высокий уровень краткосрочной ликвидности в 2004-2005 гг. были следствием поступления дополнительных внеплановых доходов. Основными факторами поступления данных доходов выступали:

- существенный рост мировых цен на энергоносители, приводивший к росту поступлений по налогу на прибыль организаций;
- внеплановые поступления, связанные с погашением налоговой недоимки и продажей активов ОАО «ЮКОС», приведшие, как к росту поступлений по налогу на прибыль, так и трансфертов из бюджетов других уровней.

Повторение ситуации с дополнительными доходами маловероятно. Во-первых, поступления, связанные с «делом ЮКОС» являются разовыми и единовременными. Во-вторых, налог на прибыль организаций с 2006 года полностью консолидирован в окружном бюджете. Как

следствие, в бюджете города не осталось конъюнктурных налогов, способных обеспечить значительные внеплановые доходы. Наконец, цены на нефть сегодня достигли такого уровня, что выделение дополнительных трансфертов муниципальным образованиям в связи с перевыполнением плана по доходам окружного бюджета – вряд ли возможно.

На сегодня можно говорить, что целенаправленной политики, направленной на обеспечение бесперебойности осуществления расходов бюджета в городе не осуществляется. Привлечение бюджетных ссуд и кредитов на покрытие единичных кассовых разрывов может являться лишь прообразом такой политики. Можно говорить, что город Сургут на сегодняшний день работает лишь с кассовыми разрывами, которые образуются в силу квартальной несбалансированности графиков доходов и расходов. Задача поддержания достаточного уровня ликвидности бюджета внутри планового квартала как задача не ставится. Характерной иллюстрацией этого является то, что в решении о бюджете не установлен объем оборотной кассовой наличности, который город должен постоянно поддерживать.

Возможность привлечения для финансирования возможных кассовых разрывов краткосрочных кредитов коммерческих банков, открытия кредитных линий, использования других долговых инструментов в городе не рассматривалась. В случае отсутствия достаточных остатков на счете бюджета, по словам сотрудников департамента финансов, инструментом, компенсирующим возникающие кассовые разрывы, будет являться отсрочка платежей и регулирование очередности осуществления расходов. Такая практика уже применялась ранее – до 2003 года, когда город испытывал существенные затруднения с исполнением бюджета.

С точки зрения эффективности бюджетного процесса данный инструмент регулирования ликвидности имеет целый ряд негативных следствий. Это и снижение предсказуемости графика расходов для распорядителей и получателей, и накопление кредиторской задолженности, и снижение имиджа города как контрагента в хозяйственных операциях. В системе бюджетирования ориентированного на результат это также означает, что распорядители и получатели бюджетных средств не могут нести полную ответственность за результат при столь неопределенном графике финансирования. По меньшей мере, данная ответственность солидарно возлагается на администраторов ведомственных программ и финансовый орган.

Таким образом, на основе анализа политики по управлению краткосрочной ликвидностью бюджета города можно заключить следующее:

- благополучная ситуация с бесперебойностью осуществления расходов является временной. Уже в ближайшем будущем следует ожидать учащения возникновения кассовых разрывов;
- в городе не сформирована политика по управлению краткосрочной ликвидностью, обеспечению бесперебойности осуществления расходов уделяется незаслуженно небольшое внимание;
- в существующей модели балансировки доходов и расходов график финансирования расходов главных распорядителей и получателей бюджетных средств в минимальной степени зависит от их потребностей. Это означает, что осуществление расходов не является эффективным, существуют резервы ее повышения за счет обеспечения необходимых графиков финансирования¹;

¹ Эта проблема усугубляется ликвидацией остатков бюджетных ассигнований в конце финансового года, которая не только ведет к спешному и неэффективному осуществлению расходов в четвертом квартале, но и создает ситуацию низких резервов кассовых остатков в начале года. И, как следствие, очень низких расходов первого квартала – в первом квартале расходуется только 12-13% годовых расходов (вместо 25% возможных при равномерном графике), а в январе-феврале – только 4-6% (вместо 16% при равномерном графике).

- выделение квартальных лимитов бюджетных обязательств, предоставляя существенную свободу распорядителям и получателям средств бюджета, существенно увеличивает риск возникновения кассовых разрывов и предъявляет высокие требования к уровню краткосрочной ликвидности бюджета;
- отсутствие требований к минимальной оборотной кассовой ликвидности, уровню краткосрочной ликвидности в целом, существенно повышают риск возврата к применению инструмента отсрочки платежей и регулированию очередности платежей, осуществляемых за счет бюджетных средств;
- регулирование очередности осуществления платежей имеет целый ряд негативных последствий, в том числе снижение эффективности бюджетных расходов, накопление кредиторской задолженности, невозможность полноценного использования методов результативного управления.

3. Методы и инструменты управления краткосрочной ликвидностью бюджета (обзор)

Проблема управления краткосрочной ликвидностью бюджета относится к числу ключевых задач управления бюджетными потоками в течение года. Эта проблема связана с неравномерным и недостаточно предсказуемым характером поступлений доходов бюджета и объективными сложностями в достижении необходимой гибкости исполнения его расходов. Часто это приводит к образованию избыточно высоких остатков на счетах бюджета (избыточная ликвидность) или к потребности в дополнительных поступлениях для своевременного финансирования расходов (недостаточная ликвидность).

Наиболее явным проявлением проблемы недостаточной краткосрочной ликвидности бюджета является кассовый разрыв – превышение объема обязательств бюджета над располагаемыми средствами по их обеспечению в конкретный временной период. Несмотря на то, что понятие «кассовый разрыв» определено вполне однозначно как недостаток доходов для осуществления расходов, в нормативно-правовых актах регионов и муниципалитетов существуют некоторые различия. Например, в Республике Коми кассовым разрывом не считается недостаток средств на бюджетном счете, если он приводит к задержке финансирования расходов менее чем на одну неделю (5 банковских дней)². Есть разница и в определении величины разрыва: в некоторых регионах при расчете учитываются не все расходы бюджета, а только первоочередные.

В связи с осуществляемыми бюджетными реформами многие региональные и муниципальные органы власти провели анализ факторов возникновения кассовых разрывов в бюджетах. Перечень основных причин снижения краткосрочной ликвидности сложился следующим:

1. Недостаточное поступление доходов для финансирования запланированных расходов;
2. Сезонное увеличение расходов на выплату заработной платы и отпускных работникам бюджетной сферы;
3. Сезонное увеличение расходов на подготовку предприятий жилищно-коммунального хозяйства и организаций бюджетной сферы к осенне-зимнему сезону;
4. Крупные разовые выплаты из бюджета, связанные с погашением и (или) обслуживанием государственного долга;
5. Обстоятельства, требующие срочных разовых расходов (например, природные бедствия или катастрофы).

В то же время, некоторые аналитики склоняются к тому, что в большинстве случаев кассовые разрывы – это следствие некачественного бюджетного планирования и неспособности (нежелания) финансовых органов субъекта организовать доходы и расходы адекватно реальным возможностям региона (муниципалитета).

² Методика планирования временных кассовых разрывов в бюджетном процессе Республики Коми, утверждена Приказом Министерства финансов Республики Коми №42 от 22.06.2005г.

Виды кассовых разрывов

По длительности существования кассовые разрывы можно разделить на два основных типа:

1. Внутримесячные (внутринедельные) кассовые разрывы – это очень короткие разрывы, когда расходы необходимо осуществить в начале месяца (недели), а доходы к этому моменту еще не поступили. Возникновение таких кассовых разрывов, чаще всего, связано с проблемами ликвидности у налогоплательщиков или с изменением их планов по срокам осуществления платежей. Кроме того, они могут быть следствием предъявления к исполнению большого объема платежных обязательств.
2. Внутригодовые кассовые разрывы – разрывы, возникающие между отдельными месяцами или кварталами притом, что по итогам года бюджет по доходам и расходам сбалансирован. Чаще всего, внутригодовые кассовые разрывы при надлежащем анализе могут быть спрогнозированы. При тщательном бюджетном планировании их наступление не должно быть сюрпризом для финансовых властей, а, следовательно, методы покрытия этих разрывов должны быть определены заранее.

Вставка. Несбалансированность исполнения бюджета Санкт-Петербурга в пределах года.

В последние несколько лет в процессе исполнения бюджета Санкт-Петербурга наблюдается характерная закономерность несбалансированности в пределах года поступления доходов и финансирования расходов бюджета. Доходы больше всего поступают тогда, когда меньше всего финансируются расходы и наоборот.

По статистике 2001-2003 годов наибольшее поступление доходов в бюджет Санкт-Петербурга отмечается в апреле, июле, октябре и декабре, то есть в первые месяцы после завершения очередного квартала и в конце года. В свою очередь, основные расходы из бюджета города осуществляется в конце кварталов, когда главные распорядители средств бюджета Санкт-Петербурга выбирают остатки лимитов бюджетных обязательств. При этом самым критическим месяцем остается декабрь. Несмотря на то, что в декабре объем доходов выше среднего, этого оказывается недостаточно.

Следствием несбалансированности в процессе исполнения бюджета Санкт-Петербурга является то, что вплоть до последних месяцев года исполнение бюджета Санкт-Петербурга может осуществляться с преобладанием текущего профицита. При этом основная нагрузка на заемные источники финансирования дефицита (государственные заимствования) приходится на конец года, когда на рынке возможны сезонные ситуации неблагоприятных условий для заимствований.

Прогнозирование кассовых разрывов

В целях улучшения качества исполнения региональных бюджетов, во многих субъектах Российской Федерации разработано законодательство по прогнозированию кассовых разрывов.

Для постоянного мониторинга и уточнения оценки величины и сроков наступления временных кассовых разрывов их планирование в Республике Саха (Якутия) осуществляется в три этапа: среднесрочное, текущее и оперативное планирование³. Среднесрочное

³ Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 30 июня 2005г №390 «О совершенствовании порядка финансирования временных кассовых разрывов при исполнении государственного бюджета

планирование осуществляется в период формирования прогноза государственного республиканского бюджета на предстоящий финансовый год. Текущее планирование осуществляется в период формирования и утверждения поквартальной бюджетной росписи на текущий финансовый год в рамках принятого Закона о государственном бюджете Республики Саха (Якутия). Оперативное планирование осуществляется ежемесячно в период разработки месячного кассового плана доходов и расходов, с учетом итогов исполнения бюджета за истекший период и внесенных изменений в бюджетную роспись. На данном этапе уточняется и определяется величина временного кассового разрыва, готовятся решения по проведению финансирования временного кассового разрыва в необходимых объемах и на определенные цели.

Основные методы покрытия кассовых разрывов

Методы ликвидации (недопущения) кассовых разрывов во многом зависят от их длительности и предсказуемости. Среди основных инструментов можно выделить:

1. Повышение эффективности планирования;
2. Использование средств финансового резерва;
3. Банковские кредиты;
4. Бюджетные кредиты;
5. Перенос сроков осуществления текущих расходов бюджета;
6. Выпуск ценных бумаг.

При надлежащем анализе внутригодовые кассовые разрывы, зачастую, могут быть спрогнозированы. При тщательном бюджетном планировании их наступление не должно быть сюрпризом для финансовых властей, а, следовательно, методы покрытия этих разрывов могут быть выбраны заранее. Все шесть перечисленных выше инструментов применимы для устранения внутригодовых кассовых разрывов.

Что касается внутримесячных (внутринедельных) разрывов, то резкое падение ликвидности плохо поддается прогнозированию, и требует применения «пожарных» мер для устранения несбалансированности. К которым, прежде всего, относятся использование средств финансового резерва, банковских кредитов, отсрочка текущих расходов.

Остановимся на каждом методе ликвидации кассового разрыва более подробно.

Повышение эффективности планирования

В Основных положениях Кодекса лучшей практики в сфере управления региональными и муниципальными финансами⁴ определены положения (критерии) управления доходами, ликвидностью финансового органа и бюджетной организации. Некоторые из критериев, представленных в Кодексе, применимы и для повышения ликвидности бюджета в

Республики Саха (Якутия)».

⁴ «Основные положения Кодекса лучшей практики в сфере управления региональными и муниципальными финансами» (вариант для обсуждения, роздан на расширенной Коллегии Министерства финансов Российской Федерации 12 марта 2003 года). Проект МБРР «Техническое содействие реформы бюджетной системы на региональном уровне».

краткосрочном периоде. Их соблюдение позволяет повысить качество прогноза поступления доходов, и таким образом снизить риски возникновения кассовых разрывов.

Критерий 1: сбор информации о финансово-экономическом положении крупнейших налогоплательщиков.

Информация о финансово-экономическом положении крупнейших налогоплательщиков собирается с целью прогнозирования текущей динамики и сезонности налоговых поступлений. Ключевое значение имеет динамика показателей, используемых для определения налогооблагаемой базы, таких как стоимость основных фондов, объем фонда оплаты труда, прибыль, выручка.

Критерий 2: ведение учета налоговых поступлений и задолженности по наиболее крупным налогоплательщикам.

Для целей планирования и оперативного управления доходами органы власти субъектов Российской Федерации (муниципального образования) отслеживают объем и своевременность уплаты налогов крупнейшими налогоплательщиками.

Кроме того, для повышения качества прогнозов финансовые органы должны подобрать адекватные методы планирования для каждого значимого доходного источника. Во вставке приведены четыре основных подхода к прогнозированию доходов.

Вставка. Прогнозирование доходов (Источник: «Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере». Управление по бюджетным вопросам, Международный валютный фонд).

Метод эффективных налоговых ставок. В соответствии с этим методом прогноз по каждому налогу рассчитывается путем умножения прогнозируемой налоговой базы на соответствующую эффективную налоговую ставку. Эффективная налоговая ставка рассчитывается путем деления суммы налога, собранного за последний период, для которого имеются данные, на расчетную базу налогообложения. Как правило, вследствие налоговых освобождений и не соблюдения налоговых правил налогоплательщиками, эффективная налоговая ставка отличается от официально установленной. Данный метод может давать низкокачественные результаты, если имеют место изменения налоговой базы, налоговых ставок, возможностей системы сбора налогов и масштабов несоблюдения налоговых правил налогоплательщиками.

Метод эластичности. В рамках данного метода устанавливается стабильная эмпирическая взаимосвязь между ростом доходов по каждому из налогов и увеличением соответствующей базы налогообложения. Эта связь представляется как эластичность. Затем прогнозируется рост доходов, для чего прогнозное значение роста налоговой базы умножается на эластичность, и результат корректируется с учетом оценки последствий, вызываемых изменениями в структуре и системе сбора налогов и соблюдении налоговых норм.

Метод трендов и автокорреляций. В некоторых случаях бывает трудно установить взаимосвязь между динамикой доходов и базовыми макроэкономическими переменными. Это в особенности характерно для неналоговых доходов, которые связаны с конкретными гонорарами и сборами, с прибылью предприятий или со стоимостью имущества. В таких случаях прошлые тенденции, дополненные конкретной информацией по каждому из источников дохода, могут представлять собой единственно возможную основу для прогнозирования. Для обеспечения прозрачности должен указываться метод, при помощи которого был определен базовый тренд, наряду с существенной конкретной информацией, сказывающейся на прогнозе.

Использование средств финансового резерва

Финансовые резервы – особая форма финансовых ресурсов, обособляемых органами государственного и муниципального управления и хозяйствующими субъектами на случай возникновения непредвиденных расходов и специфических потребностей, обусловленных необходимостью ликвидации отрицательных последствий случайных, неожиданно

возникших событий и обстоятельств. Расходуются финансовые резервы только при наступлении событий, на случай возникновения которых они были предусмотрены.

В рамках темы «краткосрочная ликвидность бюджета» необходимо вести речь об оперативных финансовых резервах. То есть тех, которые предназначены для ликвидации кассовых разрывов в бюджетах органов власти разных уровней (за счет оборотной кассовой наличности). Существует несколько методов формирования запаса финансовых ресурсов.

Во-первых, за счет создания финансовых резервов, как таковых.

В настоящее время финансовые резервы создаются в рамках бюджетов многих субъектов России. Выше мы уже отмечали, что региональные и муниципальные нормативно-правовые акты, регулирующие процедуры определения величин кассового разрыва и финансового резерва, заметно отличаются.

В Смоленской области кассовый разрыв определяется как разница между планируемыми на месяц доходами и среднемесячным объемом расходов⁵. При этом учитываются только те расходы, которые относятся к первоочередным расходам областного бюджета. А именно:

- расходы на оплату труда и начисления на оплату труда;
- расходы на оказание социальной помощи;
- расходы на осуществление мероприятий в области социальной политики;
- субсидии на обязательное медицинское страхование неработающего населения;
- расходы на продукты питания;
- расходы на медикаменты;
- расходы на реализацию областного закона «О мерах социальной поддержки ветеранов труда, ветеранов военной службы, ветеранов государственной службы и тружеников тыла на территории Смоленской области»;
- расходы на реализацию областного закона «О государственном ежемесячном пособии на ребенка в Смоленской области»;
- расходы на оплату коммунальных услуг;
- расходы на обслуживание внутренних долговых обязательств;
- межбюджетные трансферты местным бюджетам.

Источниками формирования финансового резерва являются проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов, часть средств от суммы остатков на текущем счете областного бюджета, сложившихся на начало соответствующего финансового года, и часть суммы от перевыполнения доходов. При этом в соответствии с законодательством объем финансового резерва не может превышать 1 процент от доходов, утвержденных областным законом об областном бюджете на очередной финансовый год.

В Республике Коми⁶ финансовый резерв формируется из остатков средств на счетах республиканского бюджета (не менее 0,5% и не более 5% от годового объема расходов). В

⁵ Постановление Администрации Смоленской области от 23 июня 2005г №171 «Об утверждении Методики планирования временных кассовых разрывов и формирования средств резерва областного бюджета для финансирования временных кассовых разрывов».

⁶ Постановление Правительства Республики Коми от 28 июня 2005г №163 «Об утверждении Порядка формирования и использования финансового резерва для финансирования временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении республиканского бюджета Республики Коми» (с изм. от 22 ноября 2005г.).

соответствии с республиканским законодательством на начало года в финансовый резерв должна быть выделена сумма, необходимая для недопущения возникновения кассового разрыва в течение первых трех месяцев. Величина «буфера» пересматривается и корректируется каждый месяц в зависимости от результатов планирования кассовых разрывов и использования средств резерва.

В Республике Саха (Якутия) в качестве финансового резерва рассматриваются не только собственные доходы бюджета, поступившие свыше установленных планом назначений, но и привлеченные средства (бюджетные и банковские кредиты, ценные бумаги, государственные гарантии).

Сумма финансового резерва для финансирования кассового разрыва в Республики Хакасия⁷ формируется путем создания оборотной кассовой наличности. Формирование оборотной кассовой наличности бюджета непосредственно связано с корректировкой расходов по отдельным статьям бюджета на год и полной мобилизацией доходов республиканского бюджета в течение текущего года.

Получение бюджетных кредитов из федерального бюджета, а также заимствование кредитов в кредитных организациях, применяется при отсутствии в необходимых объемах оборотной кассовой наличности бюджета и других источников финансирования дефицита республиканского бюджета.

Оценка требуемого объема оборотной кассовой наличности бюджета делается на основании прогноза вероятности кассовых разрывов в очередном финансовом году и определяется формулой:

$$Коб = \max[Pnp_i - Dnp_i]$$

$Коб_i$ - кассовая оборотная наличность в планируемом году;

Pnp_i - прогноз месячной суммы расходов республиканского бюджета в i -том месяце планируемого года;

Dnp_i - прогноз месячных поступлений доходов республиканского бюджета в i -том месяце планируемого года.

Оборотная кассовая наличность может быть в течение года использована на покрытие временных кассовых разрывов и должна быть восстановлена в том же году до установленных размеров за счет очередных поступлений доходов в республиканский бюджет.

Во-вторых, на финансирование кассовых разрывов могут направляться средства так называемых стабилизационных фондов.

В Кодексе лучшей практики есть положения, касающиеся стабилизационных фондов.

Критерий 1: незапланированные доходы бюджета направляются на пополнение стабилизационного фонда.

В стабилизационный фонд субъекта Российской Федерации (муниципального образования) зачисляется определенная часть доходов, превышающих плановые показатели среднесрочного финансового плана. Стабилизационный фонд используется для поддержания стабильного уровня расходов в периоды краткосрочного сокращения доходов бюджета.

Критерий 4: установлен максимальный и минимальный размер стабилизационного фонда.

⁷ Постановление Правительства Республики Хакасия от 29 июня 2005г №234 «Об утверждении методики планирования временных кассовых разрывов и формирования финансового резерва для их финансирования».

Минимальный объем резервирования зависит от амплитуды колебаний бюджетных доходов, которая повышается в условиях низкой диверсификации налоговой базы. В этом случае объем доходов бюджета в большей степени зависит от конъюнктуры рынков крупнейших налогоплательщиков. Предполагается, что максимальный размер стабилизационного фонда не превышает 15% от расходов бюджета.

Бюджетные стабилизационные фонды существуют в целом ряде стран и территорий, где в экономике существенную роль играет добыча полезных ископаемых, в основном – углеводородного сырья. Собственно бюджетные стабилизационные фонды (в узком определении) наполняются за счет отчислений от рентных платежей (в период высоких мировых цен на сырье), а в условиях низких цен мирового рынка аккумулированные средства используются для финансирования бюджетных расходов⁸.

Несмотря на то, что главная цель создания стабилизационных фондов – это поддержка сбалансированности бюджетов в среднесрочной перспективе, нельзя исключать возможность их использования и для повышения краткосрочной ликвидности бюджета. Федеральным бюджетом на 2006 год установлено, что средства стабфонда можно использовать на погашение государственного внешнего долга Российской Федерации. В предыдущем году их можно было направлять также и на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в ходе его исполнения.

Банковские кредиты

В разделе «Управление ликвидностью финансового органа» Кодекса лучшей практики в сфере управления региональными и муниципальными финансами приводятся следующие правила:

Критерий 1: финансовый орган определяет остаток (размер) и структуру активов для поддержания ликвидности в течение финансового года.

Выполнение финансовых обязательств органов власти производится за счет резерва денежных средств, привлеченных заемных ресурсов, либо средств, полученных от реализации активов. Решение о привлечении краткосрочных заемных средств для покрытия кассового разрыва принимается в случае, если объем активов, используемых для поддержания ликвидности, оказывается меньше объема выполняемых финансовых обязательств. Недопустимо возникновение овердрафта (отрицательного остатка средств на едином счете в конце дня).

Финансовый орган предусматривает возможность краткосрочных вложений остатков свободных денежных средств. В соответствии с действующим законодательством⁹ возможность размещать бюджетные средства на банковских депозитах распространяется только на субъекты Российской Федерации, не получающие дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Критерий 2: для поддержания ликвидности финансовый орган имеет постоянный доступ к краткосрочным заимствованиям.

Для покрытия краткосрочных кассовых разрывов финансовый орган заключает соглашения с финансовыми институтами о предоставлении кредитных линий, а также рамочные соглашения о получении краткосрочных кредитов, развивает рынок своих краткосрочных долговых инструментов с фиксированными доходами, использует другие возможности.

⁸ Именно к этому типу фондов, в соответствии со своим нынешним статусом, относится Стабилизационный фонд Российской Федерации.

⁹ Статья 236 Бюджетного Кодекса РФ.

В настоящее время привлечение краткосрочных банковских кредитов и кредитные линии являются очень распространенными способами, которыми пользуются власти российских регионов и муниципалитетов для покрытия кассовых разрывов.

Во многих субъектах РФ региональные власти установили тесные отношения с банковской системой. «Пионерами» на этом пути решения проблем ликвидности бюджета были правительства Москвы и Башкортостана, являющиеся владельцами собственных банков. Сейчас большинство регионов проводит открытые конкурсы для привлечения кредитов на финансирование дефицитов бюджетов. Так, в Кемеровской области единственным крупным кредитором бюджета, выбранным на конкурсной основе, в 2005 году был Банк Москвы. Остальные претенденты не соответствовали требованиям, которые власть предъявляла к участникам конкурса.

Как показывает практика, наиболее выгодные условия для кредитования региональных бюджетов могут предложить крупные российские банки – Сбербанк, Внешторгбанк, Банк Москвы, РОСБАНК. Руководители региональных администраций отмечают, что государственные банки обладают «длинными» деньгами, которые могут размещать дешево и на длительный срок, а крупные частные банки способны предложить более выгодные условия для кредитования на короткие сроки. Кроме того, практически в каждом регионе власть работает с местными кредитными организациями, как правило, с теми, где администрация прямо или косвенно является одним из акционеров. Чтобы закрывать «неплановые» кассовые разрывы бюджета, необходимы краткосрочные займы. Их удобнее получать в региональных банках, где решения принимаются быстрее, чем в филиалах сетевых российских банков.

В последнее время популярным заемным инструментом стали внутригодовые кредитные линии в коммерческих банках. При этом непосредственное заимствование средств происходит только в случае возникновения кассового разрыва в размере, обеспечивающем его покрытие (в пределах величины кредитной линии). Важной особенностью этого инструмента является то, что согласно Бюджетному кодексу РФ в объем задолженности субъекта (муниципалитета) включаются только предоставленные кредиты, то есть до тех пор, пока в рамках кредитного соглашения региону или муниципалитету не предоставлены средства фактически, наличие открытой кредитной линии не увеличивает совокупный размер долга.

Условия кредитования в регионах заметно отличаются друг от друга. Так, в Красноярском крае средняя ставка по краткосрочным кредитам на три месяца в 2005 году составляла 9-10% годовых, в Алтайском крае и Кемеровской области – 11-12%, а в Барнауле – 14%.

Есть среди российских регионов и муниципалитетов и исключения. Например, в Кемерово в последние три года бюджет города не брал кредиты, и портфель заемных средств состоял только из бюджетных ссуд, полученных из вышестоящих бюджетов. Похожая ситуация и в Томской области.

Перенос сроков осуществления текущих расходов бюджета

Планирование расходов – еще одна важная составляющая контроля над ликвидностью.

Один из критериев Кодекса лучшей практики гласит: для своевременного и полного выполнения финансовых обязательств перед бюджетными организациями и третьими лицами финансовый орган прогнозирует потребность в денежных средствах в течение финансового года, ежеквартально и ежемесячно.

Финансовый орган составляет прогноз потребности в денежных средствах с поквартальной, помесечной и понедельной разбивкой. Детальность и частота пересмотра прогноза зависят от амплитуды колебаний объема финансовых обязательств, а также объема поступающих доходов. При заключении соглашений на поставку товаров и услуг рекомендуется (где это

возможно) составлять график перечисления денежных средств с учетом плана-графика поступления доходов — с тем, чтобы избежать превышения расходов над доходами в краткосрочном периоде.

Вынужденное сокращение выплат, связанное с нехваткой доходов бюджета – тоже один из способов компенсации кассовых разрывов. Ряд регионов и муниципальных образований используют следующий метод. Прежде чем принимать решение о привлечении заемных средств оценивается возможность бюджета сократить (временно) объем запланированных расходов. Если в результате возникновения дефицита не хватает ресурсов на осуществление платежей «первого приоритета», то привлекаются заемные средства или используется созданный резервный фонд. Для выплат «второго приоритета» может быть рассмотрена возможность отсрочки или рассрочки платежей.

К задолженности администрации региона или муниципалитета перед поставщиками товаров и услуг, а также к долгам по заработной плате работникам региональных и муниципальных учреждений можно отнести как к разновидности займов. С коммерческой точки зрения такая форма задолженности достаточно привлекательна, так как выплачивать проценты по такому долгу в большинстве случаев не требуется. Однако финансирование дефицита бюджета за счет наращивания долга перед поставщиками товаров и услуг, в том числе и трудовых, опасно как с социальной точки зрения, так и с экономической. Сталкиваясь с фактами несвоевременных платежей, другие экономические субъекты будут отказываться от поставок своей продукции либо требовать дополнительных гарантий (например, в виде обязательной предоплаты).

Бюджетные кредиты

Начиная, с 2006 года понятие «бюджетных ссуд» из вышестоящих бюджетов заменено на термин «бюджетные кредиты». Правила предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета кредитов на покрытие временных кассовых разрывов определены Постановлением Правительства РФ №160 от 28.03.2005г «Об утверждении Правил предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджетных кредитов на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, и расходов, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий, а также использования и возврата бюджетами субъектов Российской Федерации указанных бюджетных кредитов». Согласно данному документу при наличии или прогнозируемом возникновении временного кассового разрыва орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации может обратиться в Министерство финансов Российской Федерации за предоставлением бюджетного кредита.

Обращение о предоставлении бюджетного кредита должно содержать:

- обоснование необходимости выделения средств;
- сведения о поступивших доходах и произведенных расходах за истекший период текущего финансового года;
- прогноз по доходам и расходам консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и источникам финансирования дефицита бюджета на период заимствования;
- источники и сроки погашения бюджетного кредита в течение финансового года.

Основное отличие нового порядка предоставления кредитов от существующего ранее (по бюджетным ссудам) – платность. В соответствии с Законом «О федеральном бюджете на 2006 год» плата за пользование бюджетными кредитами на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации,

установлена в размере одной четвертой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на день заключения соглашения о предоставлении бюджетного кредита. То есть в первой половине 2006 года она составляла 3% годовых. Безвозмездно кредиты представляются только в том случае, если они пойдут на покрытие расходов, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий.

Ключевая проблема, связанная с привлечением кредитов из вышестоящего бюджета, заключена в длительной процедуре рассмотрения заявок. Поэтому и использовать их лучше только для покрытия «прогнозируемого» снижения ликвидности. В основном, бюджетными кредитами пользуются регионы-реципиенты (муниципалитеты-реципиенты). Органы власти, так называемых, регионов-доноров (муниципалитетов-доноров) чаще прибегают к услугам кредитных организаций.

Анализ нормативно-правовых актов российских регионов свидетельствует о том, что власти многих субъектов оценивают бюджетные кредиты, как основной способ поддержания краткосрочной ликвидности своих бюджетов. Например, в Концепции управления государственным долгом Нижегородской области на период до 2010 года¹⁰ бюджетные кредиты определены основным видом покрытия кассовых разрывов. Их основной плюс – низкая процентная ставка.

Многие субъекты Российской Федерации, следом за принятием постановления Правительства, приняли соответствующие нормативно-правовые акты и на региональном уровне. В основной массе регионы ретранслировали правила, установленные для них Федерацией, на местный уровень.

В Ханты-Мансийском АО – Югре принят Закон «О порядке предоставления бюджетных кредитов муниципальным образованиям Ханты-Мансийском АО – Югры из бюджета Ханты-Мансийского АО – Югры» №90-03 от 24.10.2005г¹¹. В этом документе отражены цели, на которые из окружного бюджета могут выделяться кредиты. Среди них – покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов.

Бюджетные кредиты на покрытие кассовых разрывов носят целевой характер и предоставляются на возмездной, срочной и возвратной основах. Они могут быть предоставлены муниципальным образованиям, не имеющим просроченной задолженности по ранее предоставленным на возвратной основе бюджетным средствам. Как и в соответствующем постановлении Правительства РФ ставка по кредиту составляет одну четвертую от ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации.

Основным отличием Закона ХМАО – Югры от Постановления Правительства РФ является, то что, срок возврата муниципальными образованиями автономного округа бюджетных кредитов не может превышать один год с момента выдачи. По правилам, установленным для регионов, бюджетные кредиты предоставляются на срок, не выходящий за пределы финансового года. В законе округа это ограничение отсутствует.

В странах Западной Европы также существует механизм привлечения бюджетных ссуд. При этом, далеко не всегда они выдаются вышестоящим бюджетом (или государственным казначейством) как таковым. В некоторых странах подобные ссуды предоставляются центральным банком (Великобритания) или специализированными банками (в Германии – муниципальными сберкассами).

¹⁰ Утверждена Постановлением Правительства Нижегородской области от 11 июля 2005г №161 «О Концепции управления государственным долгом Нижегородской области на период до 2010 года»

¹¹ В редакции Закона ХМАО - Югры от 15.05.2006 N 50-03

Выпуск ценных бумаг

Финансовые проблемы российских регионов и муниципальных образований вызывают постоянную необходимость в поиске новых методов привлечения дополнительных средств в бюджеты. С начала 90-х годов прошлого века, одним из таких методов стал выпуск субфедеральных и муниципальных долговых обязательств. В основном им пользуются в трех случаях. Во-первых, для финансирования текущего дефицита бюджета, который, как правило, носит сезонный характер. Во-вторых, для реструктуризации имеющейся задолженности, в процессе которой происходит снижение процентной ставки по заемным средствам, продление срока возврата существующей задолженности и т.д. В-третьих, для финансирования собственных инвестиционных программ и капиталоемких проектов.

Опыт США и Европы

Выпуск облигаций как способ заимствования для региональных и местных органов власти широко распространен в мире. Общеизвестным лидером в этой сфере остаются США. К муниципальным ценным бумагам в США относят ценные бумаги, выпущенные штатами, округами, городами, а также более мелкими территориальными единицами: школьными округами, специальными районами. Муниципальные облигации в США считают высоконадежным долговым инструментом, уступающим по инвестиционному качеству только бумагам центрального правительства. При этом их все же не рассматривают в качестве безрисковых, если они не гарантированы национальным правительством.

Периодическое возникновение кассовых разрывов в местных бюджетах вызывает потребность в краткосрочном заимствовании. В этих случаях эмитируются кредитные обязательства: в ожидании поступления налогов (tax anticipation notes - TANs), в ожидании дохода (revenue anticipation notes - RANs) или в ожидании субсидий (grant anticipation notes - GANs). Кроме того, в ряде случаев выпускаются комбинированные кредитные обязательства (combination tax and revenue anticipation notes - TRANs), погашаемые из двух источников.

В странах Западной Европы роль местных облигационных займов в качестве источника финансирования не столь значительна, как в США. Но и здесь региональные и муниципальные облигационные займы являются одним из важнейших способов пополнения местных бюджетов. Наиболее развитым европейским рынком муниципальных заимствований считается рынок Германии – государства, где в качестве эмитентов выступают земли, районы и муниципалитеты.

Во многих странах действует общее правило: заемные средства могут использоваться только для осуществления капиталовложений и рефинансирования существующей задолженности. В некоторых случаях заемные средства могут использоваться для финансирования текущих расходов, но только в ограниченных объемах. Осуществление заимствований на увеличение ликвидности разрешено только в том случае, если ожидающиеся доходы в текущем году смогут покрыть расходы по обслуживанию и погашению долга и задолженность не перейдет на следующий год.

В современной России рынок ценных бумаг муниципальных образований и субъектов Федерации начал формироваться в начале 90-х годов XX века. Первые займы достаточно часто погашались как в денежной, так и в неденежной форме (жильем и торговыми площадями (выраженными в долях квадратного метра), установкой телефона и т.п.). Были облигации, которые фактически выполняли функцию казначейских обязательств. Они предусматривали возможность обмена их по номиналу на налоговые освобождения.

Бурный рост облигационного рынка Российской Федерации был остановлен финансовым кризисом 1998 года и возродился только в 2001 году, когда к Москве и Санкт-Петербургу стали присоединяться и другие субъекты Федерации (Башкирия, Республика Коми и Ленинградская область).

Наблюдающаяся в последние годы активность на рынке субфедеральных облигаций – естественное развитие тренда, который начал складываться в 2003 году. Тогда объем этого рынка вырос почти втрое, поскольку законодательно предписанное перераспределение налоговых поступлений в пользу федерального центра заставило субъекты РФ заняться

привлечением заемных финансовых ресурсов. Вторая волна реформирования межбюджетных отношений, связанная со вступлением в силу нового закона о местном самоуправлении, прошла в 2005 году. Аналитики оценили ее последствия для регионов в целом негативно. Так, по мнению агентства Standard & Poor's, «скорость централизации доходных источников оказалась выше, чем темп передачи региональных обязательств центру».

В поисках внешнего источника для финансирования расходов региональных бюджетов выбор между банковским кредитом и заимствованием на долговом рынке был очевидным. Срок кредита короче, а обходится он дороже. В среднем процент по облигациям на 3–5 пункта ниже, чем стоимость банковских кредитов. Кроме того, «облигационные» деньги более «длинные», чем «банковские». При этом нельзя забывать, что эмиссия ценных бумаг – работа гораздо более сложная, чем привлечение банковских кредитов. Она требует большей квалификации, больших затрат времени, высокой бюджетной дисциплины и жесткого соответствия регионального бюджетного законодательства федеральному.

Как отмечают аналитики, у российских регионов и муниципалитетов в части выпуска облигационных займов еще много нерешенных проблем. Большинство эмитированных в России займов – это займы субфедеральные (95% против 5% муниципальных облигаций). Рынок субфедеральных и муниципальных облигаций РФ ориентирован только на богатых эмитентов¹². Только крупные заемщики могут позволить себе содержать отдельную структуру по разработке стратегии заимствований и управлению долгом, способны осуществлять активные операции с долгом в целях удешевления своих займов. Эти факторы лишают небольшие регионы и тем более муниципалитеты дешевых «облигационных» кредитов, что часто тормозит их развитие.

По российскому законодательству муниципальные облигации эмитируются местными органами власти, а ценные бумаги республик, областей, автономных округов, Москвы и Санкт-Петербурга объединяются в понятие «ценные бумаги субъектов Федерации». При этом деление ценных бумаг на субфедеральные и муниципальные не является формальным. Нормативные документы определяют целый ряд существенных отличий между этими видами ценных бумаг.

Субфедеральные ценные бумаги являются формой существования государственного долга субъекта Федерации, в то время как муниципальные ценные бумаги не имеют статуса государственных, что существенно понижает их надежность по сравнению с ценными бумагами субъектов Федерации. В связи с этим возможности размещения муниципальных займов изначально ограничены пределами внутреннего рынка. Кроме того, предельный срок обращения субфедеральных ценных бумаг составляет 30 лет, а муниципальных – 10 лет.

Любые займы регионов (в том числе и выпуск облигаций), по сути, обусловлены двумя основными причинами: либо соответствующий бюджет имеет дефицит в той или иной форме, который необходимо финансировать за счет привлечения внешних средств, либо при сбалансированном текущем бюджете администрация желает финансировать важные инвестиционные проекты, под которые и привлекает средства. В российской практике ярким примером заемщиков первого типа является Санкт-Петербург, второго – город Москва.

Санкт-Петербург – один из наиболее активных представителей российских регионов, использующий облигации, в том числе, и в целях поддержания краткосрочной сбалансированности бюджета. В соответствии с Концепцией управления государственным долгом Санкт-Петербурга в 2004-2008 годах¹³ основными долговыми инструментами, используемыми при управлении ликвидностью бюджета, являются:

¹² Оптимальный объем займа составляет не менее 500 млн. руб.

¹³ Утверждена Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 28 января 2004г №57 «Об управлении государственным долгом Санкт-Петербурга в 2004-2008 годах».

- рыночные облигации и сделки РЕПО;
- краткосрочные (сроками погашения до 1 года) кредиты и (или) кредитные линии в рублях;
- краткосрочные кредиты и/или кредитные линии в иностранной валюте.

При этом в процессе управления краткосрочной ликвидностью власти города отдают явное предпочтение долговым инструментам с рыночным ценообразованием. В соответствии с Концепцией краткосрочные кредиты и кредитные линии используются только в случае, если:

- по рыночным облигациям в соответствующем месяце превышен верхний лимит заимствований;
- в силу объективных причин ухудшения конъюнктуры на рынке отсутствует либо ограничена возможность привлечения заемных средств без ухудшения существенных условий заимствований;
- ставки привлечения по краткосрочным кредитам и (или) кредитным линиям значительно ниже соответствующих ставок по рыночным облигациям на аналогичный или близкий к нему срок.

4. Рекомендации по управлению краткосрочной ликвидностью

Анализ возникновения недостаточной краткосрочной ликвидности позволяет выделить несколько видов кассовых разрывов, классифицируемых по причинам их возникновения. Понимание причин необходимо для разработки методов системной ликвидации кассовых разрывов, а не только устранения самого следствия в виде недостаточной ликвидности. Итак, можно выделить кассовые разрывы возникающие по следующим причинам:

1. **скрытая несбалансированность бюджета**, возникающая в результате оптимистичного бюджетного планирования. В действительности данный тип кассовых разрывов уже является проявлением несбалансированности бюджета. Однако первоначально он проявляет себя как кассовый разрыв, только к концу года переход в категорию дефицита;
2. **ошибки планирования поступления доходов по кварталам и месяцам**. Бюджет может быть сбалансированным, но за счет того, что прогноз квартальных и месячных доходов является не достаточно точным, может образоваться кассовый разрыв. Аналогичная ситуация может сложиться не только в случае ошибок прогнозирования, но и за счет внеплановых отклонений в поступлении доходов. Например, в случае задержки перечисления дотации из окружного бюджета или за счет задержки плановой реализации муниципального имущества;
3. **квартальная несбалансированность доходов и расходов**. Общая сбалансированность бюджета очень часто сопровождается несбалансированностью по отдельным кварталам и месяцам. Например, основные расходы могут приходиться на летний период, а основные доходы – на осенний. Как следствие – возникновение временных кассовых разрывов, наиболее свойственных для отпускного сезона;
4. **внутриквартальная (внутримесячная) несбалансированность доходов и расходов**. Даже при общей сбалансированности бюджетных ассигнований и поступлений по кварталам в рамках сводной бюджетной росписи, кассовые разрывы могут возникать в связи с непрогнозируемостью графика обязательств, которые будут предъявлены к финансированию в течение квартала (или месяца). Выделенные лимиты бюджетных обязательств могут быть «запрошены» как в конце квартала (месяца), так и в его начале.

Существующие на сегодняшний день в российской практике механизмы повышения краткосрочной ликвидности и финансирования кассовых разрывов можно свести к следующим:

- повышение эффективности бюджетного планирования (как среднесрочного, так и краткосрочного);
- формирование финансовых резервов ликвидности для обеспечения бесперебойного финансирования расходов;
- привлечение краткосрочных банковских кредитов;
- привлечение бюджетных кредитов из бюджетов других уровней бюджетной системы;
- выпуск муниципальных долговых бумаг (как правило, облигаций);
- регулирование очередности исполнения расходных обязательств бюджета (т.е. отсрочка и рассрочка исполнения платежных обязательств бюджета города).

Очевидно, что средства повышения краткосрочной ликвидности должны зависеть от причин и видов кассовых разрывов. Столь же очевидно, что политика управления краткосрочной ликвидностью бюджета не может существовать автономно, как самоцель – тогда она обязательно войдет в противоречие с общей бюджетной политикой города. Иными словами, политика управления краткосрочной ликвидностью должна быть тесно связана и подчинена базовой концепции осуществления бюджетного процесса, применяемой в городе.

Дальнейшие предложения и рекомендации основаны на концепции результативного бюджетирования, принятой в положении о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городском округе город Сургут, Программе реформирования муниципальных финансов города Сургута.

Преодоление скрытой несбалансированности бюджета

Концепция бюджетирования ориентированного на результат предполагает обязательность соблюдения выделенных объемов бюджетных ассигнований для получателей и распорядителей средств бюджета. Данная обязательность является необходимым условием существования, как программного (результативного) бюджета, так и наделения служащих и руководителей бюджетных учреждений ответственностью за достижение поставленных результатов. Нарушение обязательств по объемам и срокам выделения бюджетных ассигнований снимает ответственность с распорядителей и получателей за результаты или, по меньшей мере, часть ответственности перекладывает на финансовый орган и политическое руководство. Таким образом, кризис ликвидности является крайне нежелательным сценарием в системе результативного бюджетирования.

В отношении первого вида возможного возникновения кассовых разрывов – скрытой разбалансированности бюджета города – это означает, что возможность их возникновения должна быть исключена в принципе, поскольку они несут системный риск для всей конструкции.

Этой цели служат такие инструменты бюджетного планирования как:

- формирование среднесрочного финансового плана;
- использование для прогноза среднесрочного финансового плана и проекта бюджета консервативного прогноза социально-экономического развития;
- использование для прогноза среднесрочного финансового плана и проекта бюджета консервативных оценок поступления финансовой помощи из бюджетов других уровней.

Преодоление несбалансированности доходов и расходов внутри года

Несбалансированность плановых доходов и расходов бюджета внутри финансового года может быть нивелирована двумя методами:

- во-первых, традиционным способом – планированием расходов исходя из прогнозных поступлений. Определяются прогнозные поступления доходов по квартал или месяцам, соответствующая структура расходов доводится до главных распорядителей бюджетных средств (возможны дополнительные корректировки структуры расходов главных распорядителей бюджетных средств на сезонные всплески расходов – например, на выплату традиционных отпусков в летние месяцы или на закрытие договоров по капитальному строительству в конце года);
- во-вторых, планированием расходов исходя из потребностей главных распорядителей и получателей бюджетных средств и покрытием возникающих плановых разрывов различными средствами и инструментами.

С точки зрения внедрения программного исполнения бюджета применение первого метода не является целесообразным. Каждая из бюджетных программ предполагает под собой осуществления определенного набора мероприятий и действий в определенные сроки. В этом смысле, график осуществления расходов в течение года оказывается с точки зрения достижения конечных результатов не менее важным, чем сам объем финансирования.

В то же время, очевидно, что простое предоставление главным распорядителем бюджетных средств свободы в формировании собственного графика расходов является неприемлемым. В этом случае, самая разумная стратегия всех распорядителей бюджетных средств – запрашивать весь объем средств в начале года, имея его «всегда под рукой». Причем в целом для бюджета более раннее предоставление бюджетных средств по сравнению с графиком поступления доходов имеет вполне конкретную цену – в виде процентов за пользование привлеченными кредитами и займами. Для достижения оптимального баланса данная цена привлечения заимствований должна быть сопоставлена с тем эффектом, который получают администраторы ведомственных программ от «опережающего» графика финансирования программ.

Причем объективное и формализованное сопоставление цены заимствований и эффекта от опережающего графика финансирования крайне затруднительно, поскольку предполагает собой не только не формализуемый расчет изменения целевых показателей программы, но и сопоставление бюджетных потерь с социальным эффектом. Очевидно, что данная задача не может и не должна решаться финансовым органом.

Выходом из ситуации является предоставление возможностей администраторам бюджетных программ самостоятельно определять внутригодовой график финансирования программы с установлением «цены» предоставления опережающего графика финансирования. Данная цена может совпадать с ценой заимствований для бюджета города в целом, или быть несколько выше ее (для покрытия расходов, связанных с администрированием заимствований). Формально данная стоимость должна быть учтена в стоимости ведомственной программы и передана на исполнение департаменту финансов города. Который, в свою очередь, должен нести ответственность за бесперебойное финансирование программ в течение года.

Поскольку описанные выше кассовые разрывы являются плановыми, для их покрытия могут использоваться инструменты, которые также можно планировать к использованию заранее. Наиболее выгодным для города Сургута инструментом в настоящий момент являются бюджетные кредиты из окружного бюджета – цена данных заимствований в несколько раз ниже рыночной. В отсутствии возможностей привлечения бюджетных кредитов из округа могут использоваться инструменты краткосрочного кредитования на банковском рынке. Так, заранее может быть заключен договор о возможности предоставления кредитов на покрытие кассовых разрывов в форме предоставления кредитной линии определенного объема. Это позволит в течение года привлекать заимствования только в необходимых объемах и с минимальными административными издержками.

В то же время, для непрограммных расходов может быть сохранена традиционная схема определения внутригодового графика бюджетных ассигнований – исходя из прогнозного графика поступления доходов бюджета в течение года.

Компенсация ошибок и погрешностей прогнозирования

При управлении краткосрочной ликвидностью бюджета необходимо исходить из того, что прогноз графика поступления доходов в течение года не может быть выполнен с филигранной точностью. Всегда будет иметь место погрешность прогнозирования. Кроме того, могут произойти и временные отклонения в поступлении доходов, которые не могли планироваться заранее. Например, поступление дотаций и субсидий из бюджета округа может произойти позже планируемого срока, могут произойти задержки налоговых платежей крупных плательщиков.

В большинстве случаев такие ситуации предсказать невозможно, равно как и обеспечить предельную точность прогноза доходов внутри года. В этой связи и методы компенсации возможных расхождений фактических и плановых цифр должны быть соответствующими, не привязанными к отдельным событиям, а нивелирующие риск в целом.

Основным требованием к данным инструментам должна быть высокая оперативность их использования, позволяющая при видимом расхождении фактических и плановых поступлений компенсировать возникающие разрывы. К таковым можно отнести:

- облигационные заимствования – в том случае, если рынок долговых заимствований является достаточно проработанным и развитым, и выпуск новых облигаций «поставлен на поток»;
- кредитные линии в коммерческих банках, позволяющие воспользоваться необходимым объемом ресурсов практически сразу после выявления отклонений от плана, факта нарушения сроков поступления определенных доходов;
- резервирование денежных средств на едином счете бюджета, компенсирующее возможные отклонения плановых поступлений от фактических;

Использование бюджетных кредитов из окружного бюджета в данном случае вряд ли является возможным, поскольку предполагает достаточно длительную процедуру согласования их получения и предоставления. Исключением может быть ситуация, когда на предоставление бюджетных ссуд между городом и округом будет заключен договор, позволяющий привлекать их в оперативном порядке.

Таким образом, с учетом фактического отсутствия рынка долговых бумаг города Сургута и соответствующей инфраструктуры, инструментами, которые могут использоваться для покрытия указанных разрывов является резервирование и открытие кредитных линий.

Размер кредитной линии, открываемой на данные цели может быть определен в интервале 10-15% от средней (максимальной) суммы доходов за период (квартала, месяца). Применение более низких по сравнению с традиционными норм «резервирования» для города Сургута объясняется относительно невысокой волатильностью и стабильностью его доходов.

В свою очередь, инструмент денежного резервирования может быть использован как предварительное резервирование соответствующей суммы денежных средств на счете бюджета и использования ее на случай возникновения соответствующих разрывов.

Может быть применен и комбинированный метод, устанавливающий определенные требования к сумме остатков на едином счете бюджета, которые должны выполняться на контрольные даты. Данные суммы остатков должны быть установлены таким образом, чтобы обеспечить безусловное исполнение платежных обязательств бюджета в краткосрочной перспективе. Однако в случае использования данного подхода должны быть учтены не только кассовые разрывы, возникающие вследствие расхождений фактических и плановых доходов, но и разрывы, связанные с неравномерностью осуществления расходов в течение установленного бюджетной росписью временного интервала.

Такой подход не задает жестких источников формирования необходимой суммы кассовых остатков. Это могут быть и резервы под возможные ошибки, и краткосрочные ссуды, и остатки, образовавшиеся в результате неиспользованных лимитов бюджетных ассигнований, и дополнительные доходы, возникшие как следствие консервативного финансового планирования.

Компенсация неравномерности осуществления расходов внутри квартала (месяца)

Неравномерность и непредсказуемость осуществления расходов в течение планового периода – как правило квартала – является фактором, вызывающие наибольшие колебания краткосрочной ликвидности бюджета города.

Существующая сегодня схема такова, что получатели и распорядители получают уведомления о квартальных бюджетных ассигнованиях и квартальных лимитах бюджетных обязательств, равных объему бюджетных ассигнований. В то же время, это предъявляет довольно высокие требования к управлению ликвидностью – потенциально весь квартальный объем ассигнований (или большая его часть) может быть востребован в первом же месяце квартала. Как следствие, к началу квартала должен быть сформирован существенный объем кассовых остатков, позволяющий обеспечивать «любые капризы» распорядителей и получателей бюджетных средств.

Частично упростить ситуацию могло бы дробление периода планирования с квартального до месячного. Причем сделано это может быть двумя способами:

- во-первых, за счет использования возможности, установленной Бюджетным кодексом РФ – по установлению финансовым органами ежемесячных лимитов бюджетных обязательств для распорядителей и получателей средств бюджета. Однако такой подход вступает в противоречие с базовой концепцией бюджетирования, предполагающей свободу определения графиков финансирования расходов распорядителями бюджетных средств;
- во-вторых, за счет дробления бюджетной росписи до помесечной разбивки, возможность использования которой предусмотрена положением о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городском округе город Сургут.

Углубление планирования с квартального до месячного может позволить существенно сократить издержки на обеспечение краткосрочной ликвидности – с одной стороны, и обеспечить более предсказуемый график поступления для распорядителей и получателей бюджетных средств – с другой.

Тем не менее, углубление планирования не снимает необходимости обеспечения абсолютной ликвидности бюджета внутри данного месяца при высокой непредсказуемости расходов

бюджета. Для ее обеспечения целесообразно сформировать систему требований к размеру остатков на счете бюджета города на контрольные даты. Например, в отношении кассовых разрывов, возникающих вследствие низкой предсказуемости бюджетных расходов в течение месяца, могут быть установлены следующие требования:

- на первое число каждого месяца на счете бюджета должны быть сформированы остатки, эквивалентные $\frac{3}{4}$ объема расходов на очередной месяц. Уровень в 100% будет характеризовать абсолютную надежность в осуществлении расходов следующего месяца. Высокий уровень «резервирования» на начало месяца объясняется традицией выплаты заработной платы в первых числах месяца (в случае изменения данного порядка объем резервирования может быть уменьшен);
- на каждое число месяца должен поддерживаться объем остатков (дополнительно к указанному в первом требовании), эквивалентный $\frac{3}{4}$ объема бюджетных ассигнований (лимитов бюджетных обязательств), не использованных по результатам прошедших периодов (может использоваться иное значение «нормы резервирования»). Как правило, данному элементу уделяется слабое внимание в практике управления краткосрочной ликвидностью на региональном уровне. Тем не менее, он имеет принципиальную важность, поскольку на практике неиспользованные лимиты бюджетных обязательств имеют тот же статус, что и вновь открытые лимиты;
- на каждое число месяца объем остатков не может быть ниже трехдневного (или 4-5-дневного) объема среднесуточных расходов в соответствующем месяце.

Средствами, позволяющими выполнить данные требования к уровню ликвидности могут быть по аналогии с предыдущим видом кассовых разрывов:

- кредитные линии коммерческих учреждений;
- резервирование финансовых средств.

Частично потребности в поддержании остатков будут закрываться за счет неполного резервирования в части остатков неиспользованных объемов бюджетных ассигнований, доходов, полученных сверх утвержденных вследствие консервативного планирования и т.д.

Максимальный объем резервирования под данные цели в приведенном примере составляет $\frac{3}{4}$ расходов месяца с наибольшим объемом расходов.

Следует отметить, что приведенный пример возможной системы требований к уровню краткосрочной ликвидности во многом покрывает и ту часть кассовых разрывов, которая могла возникнуть в силу расхождения плановых и фактических объемов доходов. Тем не менее, данные виды кассовых разрывов и способы их покрытия не стоит отождествлять полностью. Дело в том, что разрывы, связанные с расхождением плановых и фактических объемов доходов являются более прогнозируемыми. И, следовательно более управляемыми – в том числе и с точки зрения спектра возможных средств их покрытия.

Так, например, об отклонении фактических налоговых платежей от плановых может стать известно после контрольного срока уплаты (например, 20-го числа определенного месяца). Фактическое отклонение становится известно заранее, что позволяет заблаговременно привлекать соответствующие источники – например, бюджетные кредиты из вышестоящего бюджета.

1. Политика управления краткосрочной ликвидностью бюджета должна быть тесно связана и подчинена бюджетной политике города Сургута и общим принципам организации бюджетного процесса в городе.
2. С целью повышения эффективности управления краткосрочной ликвидностью, должна быть сформулирована политика по управлению ликвидностью, содержащая известную долю регламентации и формализации управления.
3. Средством недопущения скрытой несбалансированности доходов и расходов бюджета города является консервативное бюджетное планирование, закрепленное в ряде действующих и проектируемых муниципальных правовых актов города.
4. График финансирования главных распорядителей бюджетных средств города следует формировать исходя из потребностей в финансировании с установлением «цены» за предоставление опережающего графика финансирования расходов по сравнению с графиком поступления доходов. Данная цена, рассчитываемая по определенной методике должна быть включена в сумму финансирования ведомственных программ, а соответствующая сумма расходов – передана на исполнение департаменту финансов.
5. Для финансирования плановых кассовых разрывов, возникающих как следствие планового несовпадения поступления доходов и осуществления расходов во времени целесообразно использовать инструмент привлечения бюджетных кредитов окружного бюджета. На сегодняшний день это самый дешевый инструмент заимствования для города Сургута. Плановый характер данных кассовых разрывов позволяет заблаговременно осуществить все административные процедуры, необходимые для получения бюджетного кредита.
6. Для компенсации ошибок прогнозирования и возможных отклонений графика фактических доходов от планового может быть создан специальный резерв ликвидности (в виде кассовых остатков) или открыта кредитная линия. Предельный размер кредитной линии (единовременно привлекаемых заимствований) или резерва ликвидности может быть определен как 10-20% среднемесячного (максимального за отдельный месяц) объема расходов бюджета города. Может использоваться комбинация данных инструментов. В случае раннего обнаружения отклонения фактических и плановых поступлений могут быть привлечены кредиты окружного бюджета.
7. Для компенсации неравномерности и низкой предсказуемости осуществления расходов целесообразно при исполнении бюджета города перейти к составлению бюджетной росписи в помесячном разрезе. Это бы существенно снизило требования к резервированию средств на обеспечение бесперебойного финансирования и повысило бы предсказуемость графика возможных расходов для распорядителей и получателей средств бюджета. Возможность составления бюджетной росписи в месячном разрезе предусмотрена положением о бюджетном устройстве и бюджетном процессе.
8. С целью обеспечения мгновенной ликвидности бюджета внутри месяца имеет смысл установить систему требований к уровню ликвидности бюджета (размеру остатков на счете бюджета) на определенные даты. Данная система может устанавливать:
 - норму обеспечения расходов следующего месяца на первое число каждого месяца;
 - норму обеспечения неиспользованных лимитов бюджетных обязательств за прошедшие периоды (в дополнение к резервам на обеспечение расходов следующего месяца);

- минимальный объем кассовых остатков на счете бюджета на начало каждого рабочего дня (в размере 3-5 среднедневных расходов бюджета города).
9. Для обеспечения выполнения требований к уровню ликвидности бюджета города департамент финансов может использовать инструменты резервирования и открытия кредитных линий. Максимальный объем предварительного резервирования должен соответствовать норме обеспечения расходов месяца с максимальными расходами.
 10. В логике результативного бюджетирования следует избегать применения инструмента регулирования очередности исполнения платежных обязательств. Задержка осуществления платежей не только подрывает основы результативного управления, но и ведет к возникновению кредиторской задолженности, ухудшает кредитную историю и имидж города Сургута на рынке муниципальных закупок и привлечения заимствований.