



ТОЛЬЯТТИНСКАЯ ГОРОДСКАЯ ДУМА

РЕШЕНИЕ

Самарская область, Тольятти

18.03.98 № 263

О муниципальных
займах г.Тольятти

Рассмотрев проект Концепции городских займов, городская Дума

решила:

1. Принять Концепцию городских займов в 1 чтении (согласно Приложению).
2. Поручить информационно-аналитическому управлению Думы (г-н Вахтин А.И.) создать рабочую группу из числа депутатов, разработчиков и экспертов по доработке представленного документа.
3. Контроль за выполнением данного решения возложить на бюджетно-экономическую комиссию (г-н Алешкин П.Д.).

Мэр города

С.Ф.Жилкин

Председатель Думы

А.Н.Дроботов

Принята в I чтении
решением городской Думы
№ 263 от 18.03.98г.

Концепция городских займов

1. Бюджет развития как условие социально-экономического развития города.

Одним из важнейших условий социального и экономического развития Тольятти является развитие его инфраструктуры, строительство, обновление инженерных коммуникаций, возведение промышленных и социальных объектов, создание новых рабочих мест, новых видов деятельности. Все это требует вложения значительных финансовых средств, в том числе и бюджетных. Однако, в условиях напряженной ситуации с наполнением бюджета, до настоящего времени в первую очередь подвергались секвестру расходные статьи, предназначенные именно на эти цели, поскольку они не отнесены к защищенным. Это, в свою очередь, далеко не лучшим образом сказывалось на состоянии городской инфраструктуры и, в конечном итоге, приводило к замедлению развития города.

Для изменения сложившейся ситуации требуется совершенствование управления бюджетными средствами и реорганизация бюджетной системы города. Ее основной смысл состоит в переводе бюджетного планирования развития города на новые организационные принципы. Для реального осуществления этого процесса на практике необходимо формирование самостоятельного бюджета развития — сбалансированной совокупности заемных средств и средств, традиционно выделяемых из городского бюджета на инвестиционные цели. Иными словами, речь идет о разделении текущих и перспективных расходов (капитальных вложений) города путем формирования в рамках единого финансового пространства города бюджета текущих расходов и бюджета развития. Бюджет развития по своей природе должен иметь отличные от бюджета текущих расходов источники поступления и направления расходования средств.

Суть предложений по реформированию планирования развития города такова. Бюджет развития города как форма образования и расходования денежных средств формируется в целях создания единой сбалансированной системы планирования и учета поступлений и расходования финансовых ресурсов. При этом в бюджете развития в качестве доходов планируются, налоговые и иные доходы бюджета, поступления от реализации инвестиционных проектов и из прочих городских источников, а также внебюджетные заемные средства. Расходы же направляются на финансирование городских проектов и капитальных затрат и обеспечение данной деятельности. Необходимо учесть, что доходы бюджета развития формируются главным образом за счет средств городских займов. Это, безусловно, способствует резкому повышению инвестиционных возможностей города. С другой стороны, необходимо постоянно соразмерять потребности города в инвестиционных ресурсах и его возможности по обслуживанию собственных долговых обязательств, что и достигается посредством их бюджетного планирования.

Происходит расширение реального горизонта планирования развития города до 3-5 лет. Это позволяет предпринимать конкретные шаги по упрочению стабильности экономического положения, прогнозировать объем займов и основные направления капитальных затрат, просчитывать величину необходимых для обслуживания займов бюджетных средств, исключает риск сползания города в долговую яму.

Планирование на текущий год представляет собой конкретную роспись обеспечения и осуществления финансирования капитальных затрат, содержит перечень конкретных заимствований, инвестиционных проектов и выплат по обслуживанию долговых обязательств. 2-3-ти летняя перспектива — это реальный план развития города на указанный срок с учетом сложившихся пропорций и наблюдаемых тенденций в экономике. И, наконец, определение горизонтов планирования на 3-5 лет позволяет оценить последствия принимаемых решений, исключить возможность возникновения катастрофических ситуаций в экономике города и структурных перекосов, не допустить неконтролируемого роста задолженности по финансовым обязательствам, а также осуществлять стратегическое планирование и управление городским долгом.

Подобные принципы планирования и составления бюджета требуют неформального обособления и отделения финансовых потоков бюджета развития от бюджета текущих расходов, установления надежного контроля за перетоком средств между двумя бюджетными составляющими. Однако, временное кредитование текущих расходов за счет средств бюджета развития в рамках жестко установленных лимитов является возможным.

Переход к формированию бюджета развития в рамках единого финансового пространства города создает объективные предпосылки для использования заемных средств в целях удовлетворения растущих потребностей города в инвестициях. Опираясь на четкий расчет и сбалансированный подход к имеющемуся у него источнику заимствований, местное самоуправление в состоянии использовать дополнительные инвестиционные ресурсы не только на заведомо эффективные проекты, но и на финансирование необходимых городу капитальных затрат, направленных на улучшение качества городской среды, вне зависимости от их текущей прибыльности и возвратности. Стратегия ускоренного инвестиционного развития предполагает перенос основной нагрузки по финансированию капитальных затрат с плеч городского бюджета на заемные ресурсы. При этом на бюджет ложатся заботы только об обслуживании городского долга.

Иными словами, предлагаемая схема построения городских финансов надежно защищает инвестиционный потенциал города от проедания и способствует его поступательному наращиванию. Одновременно возрастает контроль и качество управления городским долгом и инвестициями. При переходе на качественно новый уровень процессов, связанных с формированием и использованием бюджета развития, построении цивилизованной системы перспективного развития, целесообразно основываться на базе *единой системы городских заимствований*.

2. Идеология построения системы городских заимствований

Предлагаемая финансовая идеология построения системы городских заимствований заключается в достижении и поддержке постоянного объема заемных средств, направляемых на инвестиционные нужды за счет займов, краткосрочных (в основном) относительно срока окупаемости инвестиционных проектов.

На бюджет города в его расходной части ложится только стоимость обслуживания долга. Капитализация стоимости его обслуживания возможна только в случае направления заемных средств по решению органов местного самоуправления на финансирование не доходных социально-значимых проектов.

Построение системы городских заимствований является долговременной задачей и стратегически может быть разбита на три этапа.

На первом этапе (1998-1999г.г.) необходимо убедить инвесторов, что муниципальные займы г. Тольятти являются доходным и, главное, надежным инструментом размещения финансовых средств. Из приоритетности этой задачи, практики и результатов размещения муниципальных займов в других городах России

следует, что в этом временном периоде не менее 40% средств, полученных от размещения займов, следует направлять на поддержание ликвидности облигаций, включая досрочный выкуп некоторой их части. В качестве объектов инвестирования при этом могут использоваться проекты, для финансирования которых предусмотрены бюджетные средства - с последующей корректировкой расходной части бюджета (и его дефицита) в сторону уменьшения на сумму вложенных заемных средств.

Стратегия второго этапа (1999 - 2000г.г.) предполагает более сложную инвестиционную политику, опирающуюся на специальную систему подготовки и реализации проектов, при обязательном условии их конкурсного отбора и последующего утверждения городской Думой. На этом этапе появляется возможность для перехода от инвестиций "точечного" характера к комплексным проектам. Параллельно делается акцент на форсированное развитие инфраструктуры инвестиционной деятельности, улучшение инвестиционного климата, оживление и нормализацию городского фондового рынка.

На третьем этапе (2001-й и последующие годы) масштабы финансирования инвестиционных проектов за счет займов должны в 1,5-2 раза превысить инвестиции из бюджета. Объектами инвестирования станут преимущественно комплексные программы социально-экономического развития. В составе инвестиционного портфеля предусматриваются проекты с относительно небольшой доходностью, а иногда и вовсе не имеющие таковой, но имеющие большое социальное значение.

При такой финансовой идеологии и стратегии привлечения и инвестирования средств, возможная на первом этапе недостаточная эффективность инвестиций по сравнению со стоимостью привлеченных средств и необходимость покрытия платежного дефицита по выплатам за используемые ресурсы является допустимой, т.к. средства используются не на покрытие текущих расходов города, а на обеспечение высоких темпов его развития.

Результатом осуществления такой концепции явится значительное увеличение количества и качества городских активов, создание новых рабочих мест и соответствующее увеличение доходной базы бюджета города.

Привлечение значительных средств в экономику города позволит, кроме того, снизить задолженность бюджета и уменьшить долю денежных суррогатов в бюджетных расчетах.

3. Система заимствования средств

Городской муниципальный заем должен представлять собой сбалансированную систему облигационных займов, выпускаемых и размещаемых отдельными выпусками, различными по своим характеристикам с учетом интересов города и групп инвесторов.

При этом новые выпуски займов осуществляется по мере потребности в средствах и организационной готовности на любом этапе займа.

4. Условия привлечения средств

Финансовая программа займов характеризуется следующими основными параметрами:

4.1. Объемы

Программа заимствования ориентируется на то, что текущий объем привлеченных средств к концу 1998 года составит до 60-65 млн. рублей, из них: за счет размещения городского облигационного бездокументарного займа - до 35-40 млн. руб.; городского облигационного документарного займа - до 25-30 млн. рублей.

Суммарный объем текущих обязательств зависит от условий привлечения средств и инвестиционных потребностей, но не должен превышать определяемой законами РФ и решениями городской Думы на каждый период времени доли от расходной части бюджета города.

Определение объемов и условий размещения всех последующих займов и их выпусков осуществляется с учетом результатов предыдущих заимствований.

4.2. Срочность займов.

Определение параметров срочности займов производится в оперативном порядке, однако общая идеология займа - увеличение срока заимствования настолько, насколько это позволяет состояние рынка в соответствии с потребностями бюджета города и развития городского хозяйства.

4.3. Обслуживание займа и источники возврата.

С учетом особенностей Тольятти и проектируемой системы заимствования, источниками обслуживания и возврата заемных средств на разных этапах функционирования займа выступают:

- доходы от инвестиционных проектов с использованием средств займа;
- облигационное рефинансирование;
- средства бюджета города, утвержденные для обслуживания займов.

Доходы от размещения займа, доходы полученные от реализации инвестиционных проектов, а также средства, предназначенные для обслуживания займов, аккумулируются в специально создаваемых внебюджетном фонде погашения и обслуживания городских займов и во внебюджетном инвестиционном фонде, положения о которых утверждаются городской Думой. Создание указанных фондов позволяет реально развести финансовые потоки, относящиеся к текущим расходам и направляемые на инвестиционную деятельность - в соответствии с принципами формирования бюджета развития.

С целью наращивания объема реально инвестируемых средств, а также ввиду различий в сроках заимствования и сроках инвестиционных проектов, предполагается возможным опираться на принцип "облигационного рефинансирования" (bond refunding) - выпуск новых облигаций с целью погашения задолженности по облигациям, срок погашения которых уже наступил.

При принятии решений об осуществлении конкретного займа и отборе инвестиционных проектов по использованию средств займа, для обслуживания займа (выплаты процентов за пользование денежными ресурсами) в бюджете города должна быть выделена соответствующая строка расходов.

4.4. Обеспечение.

При решении вопросов, связанных с обеспечением городского займа главную роль играет статус муниципалитета как заемщика. Муниципальный статус займа позволяет говорить об исключительности заемщика - основой является наличие собственного независимого бюджета и внебюджетных средств, а также значительной муниципальной собственности.

При этом цена собственности города и объем поступлений в бюджет и внебюджетные фонды многократно превышают предполагаемый объем обязательств.

Исключительный характер заемщика предполагает исключительный характер обеспечения - концептуально обеспечением займа является все имущество города.

Для непосредственного гарантирования погашения облигаций и выплаты дохода по ним, создается залоговый фонд муниципальных займов, который включаются по

решению мэра и городской Думы имущественные объекты и комплексы, земельные участки, другая муниципальная собственность, средства от использования, залога или продажи которых могут использоваться для выплат инвесторам.

5. Организационные принципы системы займов.

Основными организационными принципами на которые опирается система городских займов являются следующие:

1. Опора при проведении займа, в первую очередь, на подразделения мэрии. В то же время, для выполнения функций, связанных с размещением, депозитарным обслуживанием и т.д. привлекаются профессиональные участники рынка ценных бумаг и кредитно-финансовые учреждения, отбираемые на конкурсной основе.

2. Наличие единого координирующего органа в лице мэрии, которая отвечает за координацию работ, связанную с проведением займов, несет ответственность за текущее управление займами, определение их текущих параметров, контроль за выпуском, размещением, обращением и погашением облигаций муниципальных займов.

3. Система заимствования носит целостный характер, который обеспечивает единые подходы к вопросам управления рисками, возникающими при функционировании займов, системы гарантий по отношению к инвесторам и системы обеспечения займов. Несмотря на раздельное движение финансовых ресурсов и учет обязательств раздельно по каждому займу, в обязательном порядке обеспечиваются единые подходы к принципам заимствования, учитывающие интеграцию с экономикой города и займов между собой.

4. Наличие единой инфраструктуры, включающей генерального менеджера городских заимствований, торговые системы, системы депозитарного учета, уполномоченные банки, уполномоченных агентов и т.д., обеспечивающей продвижение и обслуживание займов, а также удовлетворяющей единым стандартам качества предоставляемых финансовых услуг инвесторам. Данный подход должен обеспечивать минимально возможную административную нагрузку на займы и продвижение на рынок новых выпусков городских обязательств в сжатые сроки.

5. Нормативное обеспечение системы городских займов осуществляется городской Думой, которая принимает решения о размещении займов, устанавливает общие объемы привлекаемых финансовых ресурсов, основные направления использования средств, утверждает положения о залоговом фонде и финансовых фондах займа. Конкретные вопросы текущего управления займами, определения их текущих параметров решаются мэрией города.

6. Структура городских муниципальных займов

6.1. Инструменты привлечения средств.

При размещении городских займов предполагается опираться как на крупных инвесторов - банки, страховые и инвестиционные компании, различные фонды, так и на мелких инвесторов; как на юридические лица и предпринимателей, так и на физические лица. Каждый из указанных сегментов рынка предполагает довольно специфические требования к выпускаемым облигациям, к их номиналу, форме выпуска, способу выплаты дохода, организации рынка и размещения и т.д. Анализ этих требований приводит к выводу о том, что муниципальные займы в Тольятти должны размещаться как в документальной форме, предъявительские облигации которой будут, в основном предназначены для физических лиц; так и в бездокументарной форме, более удобной и привлекательной для юридических лиц, крупных инвесторов.

6.2. Методы размещения.

В соответствии с особенностями групп потенциальных инвесторов, размещение городских муниципальных облигационных займов будет осуществляться через:

- аукционное размещение;
- через уполномоченных агентов.

6.3. Выпуски муниципальных займов в 1998 г.

В 1998 году планируются к размещению следующие муниципальные займы:

- городской облигационный бездокументарный заем;
- городской облигационный документарный заем;

Предварительно предполагаются следующие основные параметры облигаций этих займов:

Городской облигационный бездокументарный заем

Формат выпуска	муниципальные ценные бумаги
Форма облигации	бездокументарная, именная
Номинал облигации	1 тысяча рублей
Основная сумма	до 35-40 млн. рублей в 1998 г.
Валюта	российские рубли
Срок	3-12 месяцев
Купон (доход инвестора)	с фиксированной доходностью на каждый последующий купонный период, ориентированной на доходность ОФЗ
Инвесторы	юридические лица
Сроки подготовки	до 6 месяцев
Метод размещения	аукционный; через уполномоченных агентов
Обращение	свободное на биржевом рынке
Время проведения эмиссии (начало)....	1998г.
Форма проведения эмиссии	регулярная, выпусками

Городской облигационный документарный заем

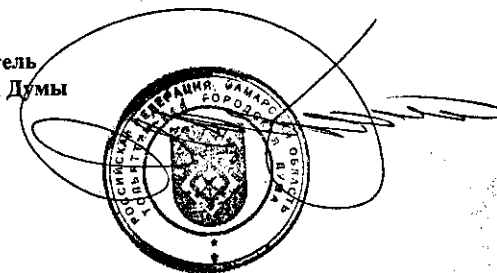
Формат выпуска	муниципальные ценные бумаги
Форма облигации	документарная, предъявительская
Номинал облигации	100;500 рублей
Основная сумма	до 25-30 млн. рублей в 1998 г.
Валюта	Российские рубли
Срок	1 год
Купон (доход инвестора)	с фиксированной доходностью на каждый последующий купонный период, ориентированной на доходность срочных вкладов Сбербанка

Инвесторы	физические лица, юридические лица
Сроки подготовки	до 6 месяцев
Метод размещения	на аукционе; прямая продажа через уполномоченных агентов;
Обращение	Свободное на вторичном рынке
Время проведения эмиссии (начало)....	1998 г.
Форма проведения эмиссии	регулярное, выпусками

6.4. Выпуски муниципальных займов в 1999 и последующих годах.

Выпуск и размещение муниципальных займов в 1999 и последующих годах осуществляется по решению городской Думы на основе и с учетом финансовых результатов их предыдущего размещения.

Председатель
городской Думы



А.Н.Дроботов