

Т.Г. Скурихина, канд. экон. наук, доц.,

А.С. Толстикова, аспирант

Сибирская академия государственной службы, г. Новосибирск

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДИКИ ОЦЕНКИ КРЕДИТНОГО РЕЙТИНГА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В статье рассматривается проблема соответствия методик оценки кредитного рейтинга муниципального образования современному бюджетному законодательству. Проводится обоснование необходимости при оценке кредитного рейтинга муниципального образования проведения детального анализа структуры безвозмездных поступлений из других бюджетов бюджетной системы РФ в местный бюджет.

Муниципальное образование – это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления¹. Муниципальное образование, осуществляя эмиссию долговых ценных бумаг с целью привлечения дополнительных денежных средств в местный бюджет, становится участником рынка ссудных капиталов.

Эмиссия муниципальных облигаций предоставляет возможность снижения стоимости обслуживания внутреннего долга, позволяет эффективно мобилизовать имеющиеся в муниципальном образовании финансовые ресурсы, а также (при необходимости) привлечь дополнительные средства из других регионов и из-за рубежа, содействует трансформации сбережений населения в инвестиции. Эффективное использование системы облигационных заимствований позволяет органам местного

самоуправления решать проблемы сбалансированности бюджета, финансировать развитие местной инфраструктуры, добиваться эффективного функционирования финансовой системы муниципалитета в целом. Успех на рынке ссудного капитала во многом зависит от репутации муниципального образования. Репутация муниципального образования оценивается с помощью присвоения ему кредитного рейтинга.

Целью данного исследования является разработка рекомендаций по совершенствованию отечественных методик оценки кредитного рейтинга муниципального образования в соответствии с изменениями российского законодательства в области бюджетной деятельности и местного самоуправления.

В науке и практике сформировался следующий подход к определению таких понятий, как «муниципальный кредит», «рейтинг», «кредитный рейтинг муниципального образования». Так, муниципальный кредит представляет собой совокупность экономических отношений между местным самоуправлением, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами — с другой, при которых органы местного самоуправления выступают в качестве заемщика, кредитора и гаранта.

¹ Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 15.06.2007 г.) // Российская газета 2007. 28 июня.

Рейтинг – показатель популярности кого-либо, чего-либо; степень такой популярности. Кредитный рейтинг – это комплексная оценка способности заемщика к полному и своевременному выполнению долговых обязательств на весь срок погашения долга или период обращения ценной бумаги с учетом прогноза возможных изменений экономической среды и социально-политической ситуации². Соответственно кредитный рейтинг муниципального образования

² Режим доступа: www.ozhegov.ru.

– это комплексная оценка способности муниципального образования к полному и своевременному выполнению долговых обязательств на весь срок погашения долга или период обращения ценной бумаги с учетом прогноза возможных изменений экономической среды и социально-политической ситуации. Факторы мотивации использования кредитного рейтинга представлены в табл. 1.

Процедура присвоения кредитного рейтинга муниципальному образованию

Таблица 1

Факторы мотивации использования кредитного рейтинга муниципального образования для принятия решения участниками рынка ссудных капиталов

Для администрации муниципального образования	Для инвесторов
1. Распространение информации о муниципальном образовании, создание более благоприятного имиджа и репутации	1. Муниципальное образование имеет разнообразные и постоянные, законодательно определенные источники бюджетных доходов
2. Расширение круга потенциальных инвесторов за счет появления интереса к муниципальному образованию со стороны крупных корпораций, финансовых структур, государств и международных организаций	2. Финансово-бюджетная система муниципального образования «встроена» в бюджетную систему региона и страны, следовательно, на законодательно определенных условиях возможна помощь из регионального и федерального бюджета
3. Облегчение ведения переговоров с кредиторами с целью изменения условий предоставления кредитных линий	3. Муниципальное образование по закону обладает значительной собственностью (муниципальное имущество), которая может выступать в качестве залога
4. Повышение шансов кандидатуры муниципального образования в рамках какого-либо конкурса, например, на право организации крупномасштабного экономического, культурного или спортивного мероприятия	4. Муниципальное образование как юридическое лицо может быть ликвидировано лишь в крайнем случае, но и в этом случае обязательно присутствует его правопреемник
5. Повышение эффективности управления затратами, связанными с привлечением заемных средств	5. Присвоенный кредитный рейтинг дает наглядное целостное представление о муниципальном образовании
6. Облегчение финансовых условий реализации долгосрочных проектов	

состоит из четырех основных этапов (рис. 1) и занимает 3–4 месяца, заканчиваясь его презентацией.

Первые отечественные рейтинги кредитоспособности муниципальных образований появились в рамках стратегического сотрудничества агентства «АК&М» и «Эксперт РА», которые в конце 2002 г. создали рейтинговый консорциум «Эксперт РА - АК&М». Также известной является методика оценки кредитоспособности муниципального образования, разработанная И.М. Кожиной, используемая рядом отечественных банков при принятии решения о кредитовании.

Отечественные методики оценки кредитоспособности муниципального образования достаточно схожи. Они включают в себя анализ одних и тех же групп показателей: финансовых (состояние финансов территории, а именно: долг, бюджет и налоговая база, качество управления бюджетом); экономических (состояние и тенденции в экономике территории); социальных и политических (рис. 2).

В процессе исследования нами была проведена оценка кредитного рейтинга Шушенского района Красноярского края по методике И.М. Кожиной. В 2005–2007 гг. финансовое состояние

Шушенского района было стабильным, наблюдался профицит бюджета, долговые обязательства отсутствовали, управление бюджетом осуществлялось на достаточно хорошем уровне, а уровень жизни населения был оценен как средний. Также было установлено, что в перспективе не прогнозируется смена органов местного самоуправления. Согласно методике И.М. Кожиной исследуемому муниципальному образованию был присвоен кредитный рейтинг с низким уровнем надежности (С2), то есть риск полной или частичной реструктуризации долга высок (табл. 2).

Сложно добиться объективности при оценке кредитного рейтинга муниципальных образований РФ в связи с тем, что методики разработаны ранее того, как сформировалось правовое поле местного самоуправления и современное бюджетное законодательство. Так, например, методика И.М. Кожиной включает в блок показателей по оценке бюджетной системы муниципального образования показатели, представленные в табл. 3.

Авторы предлагают внести следующие изменения в методику оценки кредитного рейтинга муниципального образования.

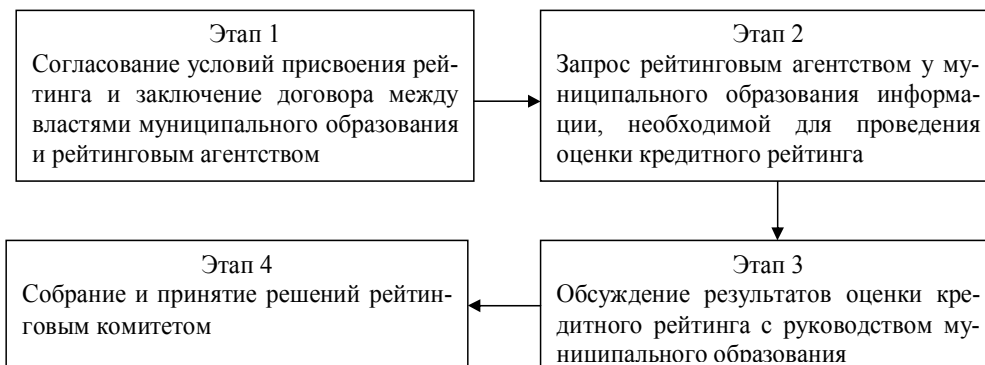


Рис. 1. Процедура присвоения кредитного рейтинга муниципальному образованию



Рис. 2. Структура оценки кредитоспособности муниципального образования

Таблица 2

Шкала рейтинга кредитоспособности³

Класс рейтинга	Величина интегрального уровня кредитоспособности	Характеристика	Риск невозврата	Состояние финансового положения
A: A1 или A2	от 1 до 2	Высокий уровень надежности	Риск несвоевременного выполнения обязательств низкий, вероятность реструктуризации долга или его части минимальна	Хорошее
B: B1 или B2	от 2 до 3	Удовлетворительный уровень надежности	Риск полной или частичной реструктуризации долга невысокий	Среднее
C: C1 или C2	от 3 до 4	Низкий уровень надежности	Риск полной или частичной реструктуризации долга высок	Среднее или плохое
D: D1 или D2	от 4 до 5	Неудовлетворительный уровень надежности	Дефолт	Плохое

³ Кожина И.М. Методика оценки кредитоспособности регионов / И.М. Кожина // Банковское кредитование. 2005. №4. С. 17.

Таблица 3

Бюджетные показатели, представленные в методике И.М. Кожиной

Показатель
1. Доля дефицита неконсолидированного бюджета в доходной части бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета
2. Доля муниципального долга неконсолидированного бюджета в доходной части бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ
3. Доля расходов на обслуживание муниципального долга в расходной части бюджета
4. Доля финансовой помощи из федерального бюджета в расходах консолидированного бюджета
5. Соотношение размера дефицита бюджета в отчете об исполнении бюджета за последний год с его размером, утвержденным в законе о бюджете на этот год
6. Соотношение размера доходов бюджета в отчете об исполнении бюджета за последний год с его размером, утвержденным в законе о бюджете на этот год
7. Соотношение размера расходов на обслуживание муниципального долга бюджета в отчете об исполнении бюджета за последний год с его размером, утвержденным в законе о бюджете на этот год
8. Соотношение размера объема заимствований в отчете об исполнении бюджета за последний год с его размером, утвержденным в законе о бюджете на этот год
9. Отношение собственных доходов к общей величине доходов
10. Отношение финансовой помощи к общей величине доходов
11. Размер профицита (дефицита) неконсолидированного бюджета МО
12. Средства, направляемые в бюджеты других уровней/всего расходы

Таблица 4

Бюджетные показатели, предлагаемые авторами

Показатель
1. Доля дефицита неконсолидированного бюджета в доходной части бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета
2. Доля муниципального долга неконсолидированного бюджета в доходной части бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ
3. Доля расходов на обслуживание муниципального долга в расходной части бюджета
4. Доля финансовой помощи из федерального бюджета в расходах консолидированного бюджета
5. Соотношение размера дефицита бюджета в отчете об исполнении бюджета за последний год с его размером, утвержденным в законе о бюджете на этот год
6. Соотношение размера доходов бюджета в отчете об исполнении бюджета за последний год с его размером, утвержденным в законе о бюджете на этот год
7. Соотношение размера расходов на обслуживание муниципального долга бюджета в отчете об исполнении бюджета за последний год с его размером, утвержденным в законе о бюджете на этот год
8. Соотношение размера объема заимствований в отчете об исполнении бюджета за последний год с его размером, утвержденным в законе о бюджете на этот год
9. Отношение собственных доходов к общей величине доходов
10. Отношение финансовой помощи к общей величине доходов
в том числе:
отношение дотаций к общей величине доходов
отношение субсидий к общей величине доходов
отношение субвенций к общей величине доходов
11. Размер профицита (дефицита) неконсолидированного бюджета МО
12. Средства, направляемые в бюджеты других уровней/всего расходы

При анализе межбюджетных отношений целесообразно проводить детальный анализ структуры поступлений из других бюджетов бюджетной системы РФ (табл. 4).

Значительная доля поступлений из других бюджетов бюджетной системы РФ расценивается как фактор, негативно влияющий на кредитоспособность и, следовательно, на уровень присвоенного кредитного рейтинга. Кредитование органов местного самоуправления является невозможным или несет слишком большие риски, если доля финансовой помощи из вышестоящего бюджета более 50 % от суммы всех доходов бюджета. Это является несправедливым, поскольку необходимо проводить детальный анализ структуры этих поступлений. Ведь если большинство поступлений составляют дотации, то кредитование действительно невозможно, а если дотации составляют незначительную часть в составе поступлений из других бюджетов, то следует детально проанализировать, для чего предназначаются поступления в виде субсидий и субвенций (табл. 5).

Детальный анализ структуры безвозмездных поступлений в бюджет Шушенского района в период с 2005 г. по 2007 г. показал, что дотации из других бюджетов бюджетной системы РФ не превышали в среднем 37 %, субсидии – 57 %, а субвенции – 6 %. Субсидии и субвенции в

бюджет Шушенского района предоставлялись из бюджета Красноярского края на реализацию федеральных и краевых законов, краевых целевых программ и мероприятий. Положительным является то, что органы местного самоуправления Шушенского района на протяжении трех лет постоянно изыскивали средства для долевого финансирования краевых целевых программ и мероприятий. О чем и свидетельствует значительная доля субсидий в структуре безвозмездных поступлений в бюджет Шушенского района.

Следовательно, нельзя говорить об отсутствии возможности кредитования органов местного самоуправления Шушенского района. Применение детального анализа безвозмездных поступлений в бюджет позволило присвоить Шушенскому району кредитный рейтинг с удовлетворительным уровнем надежности – В2 (невысокий риск полной или частичной реструктуризации долга). При таком уровне кредитного рейтинга перед Администрацией Шушенского района открывается гораздо больше возможностей в привлечении дополнительных средств для развития данного муниципального образования. Данный пример позволяет наглядно продемонстрировать несовершенство отечественных методик оценки кредитного рейтинга муниципального образования и необходимости их улучшения.

Таблица 5

Формы межбюджетных трансфертов

Форма	Понятие
Дотация	Бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования
Субсидия	Бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов
Субвенция	Бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов