

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ПРИСВОЕНИЮ КРЕДИТНОГО РЕЙТИНГА ГОРОДУ (РЕГИОНУ)

Данный документ раскрывает основные направления анализа, проводимого в рамках процедур присвоения и обновления уровня кредитного рейтинга городу (региону).

Кредитный рейтинг основывается на информации, предоставленной самим объектом рейтинговой оценки, а также на другой информации, которая имеется в распоряжении рейтингового агентства (далее - агентства) и считается надежной. Агентство не проводит аудит или независимую оценку качества предоставленной информации при определении уровня рейтинга.

При определении кредитного рейтинга города (региона) осуществляется независимая оценка аспектов его деятельности как субъекта местного самоуправления (местной власти) и результативности этой деятельности, в том числе осуществляется оценка уровня социально-экономического развития, проводится анализ финансового состояния, качества менеджмента, а также планов и перспектив дальнейшего развития.

В ходе рейтинговой процедуры подробно анализируется нормативно-правовая база, регулирующая вопросы местного самоуправления в Украине, особенности бюджетной и налоговой политики, земельные и имущественные вопросы, а также специфика долговой политики местных органов власти. Уровень кредитного рейтинга зависит, в том числе, от качества, однородности и полноты информации, имеющейся в распоряжении рейтингового агентства.

По результатам проведенного анализа, агентством присваивается кредитный рейтинг по национальной рейтинговой шкале, утвержденной Постановлением Кабинета Министров Украины от 26.04.2007 г. № 665.

1. Финансово-хозяйственная деятельность (бюджет)

Учитывая то, что материальной основой деятельности городского хозяйства являются, прежде всего, поступления в бюджет города (региона), анализ структуры, динамики и сбалансированности местных финансов играет значительную роль при оценке платежеспособности города (региона). Показатели, которые дают возможность проанализировать указанные характеристики можно разделить на следующие группы:

- бюджетная обеспеченность и финансовая гибкость;
- сбалансированность доходной и расходной части бюджета города (региона);
- ликвидность бюджета.

1.1. Бюджетная обеспеченность и финансовая гибкость

Эта группа показателей характеризует уровень бюджетной обеспеченности города (региона) и гибкости местного бюджета. В частности, показатели отражают объем и динамику доходной и расходной части бюджета города (региона), структуру местного бюджета, тенденции изменения соотношения между ростом собственных и делегированных доходов, межбюджетные отношения с бюджетами вышестоящих уровней, наличие или отсутствие дотации выравнивания из Государственного бюджета и т.д.

Бюджетное законодательство Украины закрепляет за местными бюджетами четкий перечень источников доходов, а также полномочия на осуществление определенных типов расходов (за счет указанных доходов). С одной стороны, это способствует упорядочению бюджетной

системы и формированию ее уровней, а с другой – ограничивает возможности местных бюджетов в части мобилизации дополнительных источников доходов. Для выполнения делегированных государством полномочий в доходной части местных бюджетов выделяются закрепленные доходы, которые не учитываются при определении межбюджетных трансфертов, и собственные доходы, которые направляются на выполнение собственных полномочий. При этом органы местного самоуправления не могут прямо влиять на объемы подавляющего большинства поступлений закрепленных и собственных доходов, поскольку изменения ставок доходов возможно лишь при внесении соответствующих изменений в общегосударственные нормативные акты, например, Бюджетный кодекс Украины, Закон Украины о Государственном бюджете и др.

Практика формирования доходной части бюджетов многих городов показывает, что даже в условиях достаточно высокого уровня централизации бюджетной системы, у органов местной власти сохраняется возможность оптимизации доходной части бюджета как путем повышения уровня собираемости налогов и сборов, так и путем мобилизации дополнительных источников. Взвешенная политика в области управления доходной базой бюджета, особенно в части операционных доходов, позволяет не только выявить дополнительные источники для финансирования текущих расходов, а также расходов на обслуживание долговых обязательств, но и аккумулировать средства, которые могут быть использованы для осуществления капитальных инвестиций. Это, в свою очередь, напрямую влияет как на социально-экономическое развитие городов (регионов), так и на укрепление их финансовой устойчивости. Позитивные тенденции, проявляющиеся в повышении бюджетной обеспеченности территориальной громады, являются основными предпосылками пересмотра кредитных рейтингов городов (регионов), а также их долговых инструментов.

1.2. Сбалансированность доходной и расходной частей местного бюджета

Местный бюджет концентрирует потоки бюджетных средств на территории города (региона) и является материальной основой функционирования хозяйственного комплекса территориальной громады. Показатели этой группы отражают способность местного совета за счет собственных финансовых ресурсов обеспечивать выполнение задач и функций местной власти в течение бюджетного периода, являясь одним из главных индикаторов платежеспособности города (региона).

Для оценки сбалансированности местного бюджета рейтинговым агентством применяется метод агрегации бюджетных показателей, позволяющий сопоставить ключевые параметры разных местных бюджетов. Аналитическое представление местного бюджета в формате агрегированного бюджета предусматривает условное разделение всех доходов и расходов на операционные, финансовые и капитальные. Агрегированный бюджет условно делится на несколько уровней: операционный баланс, финансовый баланс, текущий баланс и капитальный баланс. Экономический смысл каждого из уровней заключается в определении финансовой возможности бюджета территориальной громады обеспечивать определенные виды расходов.

Положительный операционный баланс свидетельствует о том, что текущие доходы полностью покрывают текущие расходы. Анализ операционного баланса агрегированного бюджета дает возможность оценить способность городского совета на протяжении бюджетного периода обеспечивать выполнение текущих обязательств, прежде всего в части, касающейся финансирования текущих расходов бюджетной сферы и предоставления социальных льгот населению.

Финансовый баланс бюджета определяется как разница между доходом, полученным от операций с временно свободными бюджетными средствами и расходами на обслуживание

долга. Анализ финансового баланса агрегированного бюджета позволяет оценить возможности местных властей создавать дополнительные ресурсы, которые можно направить на обслуживание долговых обязательств. Практика показывает, что лишь небольшая часть украинских городов способна получать доход от операций с временно свободными бюджетными средствами в объеме, превышающем объем расходов на обслуживание долговых обязательств.

Положительный капитальный баланс бюджета является, в украинских реалиях, свидетельством невысокого уровня выполнения капитальных расходов, что в долгосрочной перспективе может привести к потерям материально-производственных запасов социальной инфраструктуры. Следовательно, капитальный баланс является, как правило, негативным. При этом отрицательное сальдо капитального баланса может покрываться как за счет профицита операционного баланса, так и за счет заемных средств. Использование метода агрегированного баланса позволяет оценить ресурсную способность местного бюджета обеспечивать инвестиционное развитие материально-производственной базы и инфраструктуры территориальной громады.

1.3. Ликвидность бюджета

Показатели этой группы указывают на способность мобилизации в определенный момент времени необходимого объема денежных средств. В ходе исследования оценивают объемы свободных денежных средств и уровень задолженности по краткосрочным и среднесрочным ссудам с единого казначейского счета. Сохранение достаточного уровня ликвидности бюджета позволяет избежать существенных кассовых разрывов, возникающих в течение бюджетного периода из-за неравномерности бюджетных поступлений, а также уменьшить риски временной нехватки средств местного бюджета на выполнение обязательств по местному долгу.

2. Кредитная политика

Показатели этой группы дают возможность оценить объем, динамику и структуру местного долга, уровень долговой нагрузки бюджета как с точки зрения обслуживания долга, так и его погашения. В ходе анализа оценивается наличие системы управления долгом определенного города (региона), своевременность и полнота расчетов по определенным долговым обязательствам, а также риски, связанные с погашением и обслуживанием долговых обязательств.

При присвоении кредитного рейтинга долговому инструменту органа местной власти, для расчета показателей долговой нагрузки в общий объем обязательств включается сумма средств, которую город (регион) планирует привлечь с помощью анализируемого долгового инструмента. В этом случае дополнительно исследуются следующие факторы:

- параметры долгового инструмента (вид, объем, срок погашения);
- целевое назначение средств, которые планируется привлечь;
- наличие у органов местного самоуправления (местной власти) опыта погашения аналогичных долговых инструментов;
- прогноз объема доходов бюджета развития на весь период осуществления заимствования;
- наличие и качество обеспечения по долговому инструменту (при предоставлении в качестве обеспечения гарантий или поручительств, анализируется, в том числе, кредитоспособность поручителей).

Показатели, характеризующие готовность и возможность местной власти обслуживать свои обязательства, сгруппированы с учетом временного фактора: расчеты по долговым обязательствам в прошлом, управление долгом в текущем периоде и перспективы выполнения долговых обязательств в последующие периоды.

2.1. Долговая нагрузка

К консолидированному местному долгу относят прямые долговые обязательства, просроченную кредиторскую задолженность и условные обязательства (гарантии) органов местной власти, а также финансовые обязательства и просроченную кредиторскую задолженность предприятий и организаций коммунальной формы собственности. Структура консолидированного долга города (региона) приведена на рисунке 1.

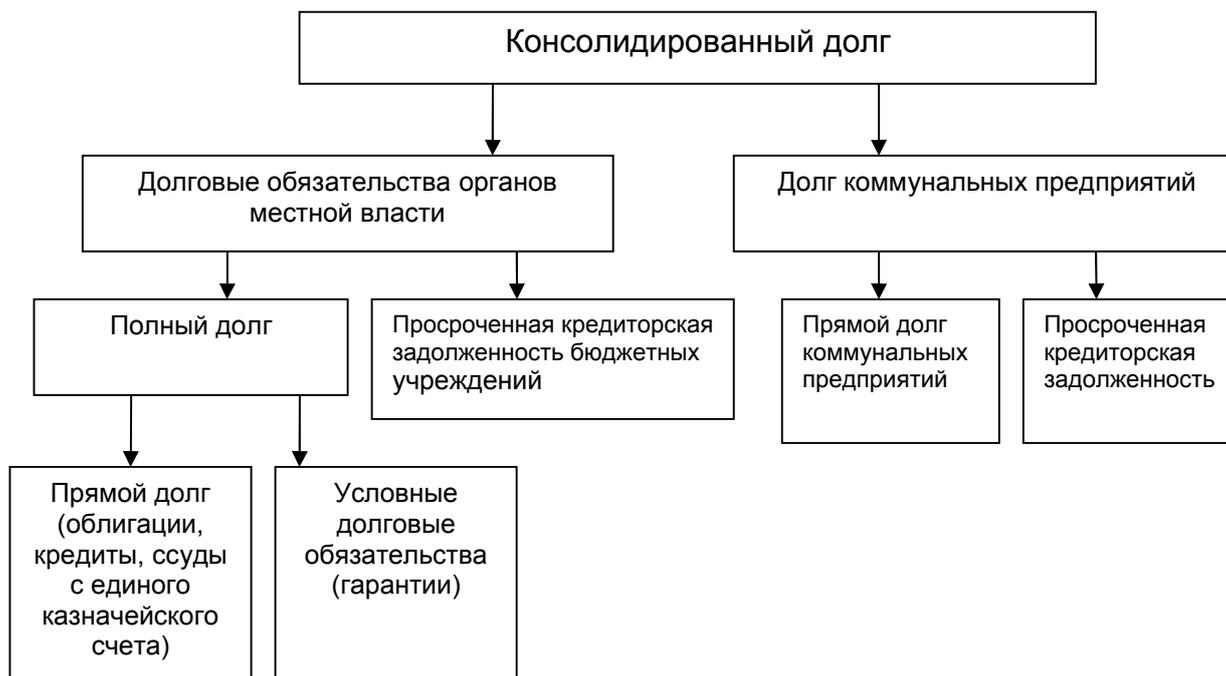


Рисунок 1. Структура консолидированного местного долга

Ввиду того, что в структуре консолидированного долга наибольший приоритет, с точки зрения безусловных расходов на обслуживание и погашение за счет местного бюджета, имеет прямой долг, показатели, характеризующие его уровень и структуру, были выделены в отдельную группу. Расходы по другим составляющим консолидированного долга не включаются в расходную часть бюджета, однако при определенных условиях их обслуживание и погашение может осуществляться за счет местного бюджета. В этой связи были сформированы следующие группы показателей, раскрывающих количественные и качественные характеристики долговой нагрузки.

2.1.1. Прямой долг

Показатели этой группы характеризуют объем, динамику и структуру прямого местного долга, а также прямую долговую нагрузку на местный бюджет. Долговая нагрузка оценивается как с точки зрения обслуживания обязательств, так и их погашения. К прямому долгу относятся заимствования в форме облигаций внутреннего местного займа, кредиты, а также краткосрочные и среднесрочные ссуды с единого казначейского счета, привлекаемые на покрытие временных кассовых разрывов. Большое внимание в этой связи уделяется уровню

прямой долговой нагрузки, а также соблюдению местным советом действующего законодательства в части, касающейся предельного объема расходов на обслуживание местного долга.

При определении степени риска инвестирования ключевое значение имеет анализ источников погашения муниципальных долговых обязательств, в том числе оценка количества и стоимости объектов коммунальной собственности, которые могут быть реализованы, а также динамики выполнения показателей городского бюджета в среднесрочном периоде, структуры бюджета и показателей его ликвидности.

2.1.2. Консолидированный долг

Показатели этой группы позволяют оценить динамику и структуру консолидированного местного долга, а также уровень консолидированной долговой нагрузки. Комплексность и сложность оценки консолидированного долга заключается в необходимости учета не только прямых долговых обязательств городского совета, но и гарантий, предоставляемых местной властью коммунальным предприятиям, а также других обязательств. Отслеживание и учет условных и непрямых долговых обязательств местной власти позволяет проанализировать вероятность пиковой долговой нагрузки на местный бюджет и, соответственно, возможные риски невыполнения долговых обязательств.

2.2. Кредитная история, вероятность списания и реструктуризации долговых обязательств

В рамках этого блока изучается кредитная история города, а также проводится ретроспективный анализ выполнения долговых обязательств с целью определения возможности возникновения рисков невыполнения обязательств в будущем.

2.3. Управление долговыми обязательствами

В ходе изучения системы управления долгом проводится оценка эффективности использования заемных ресурсов, соблюдения норм законодательства, регулирующего вопросы местного долга, анализируется прозрачность и полнота учета долговых обязательств, кредитная культура органов местной власти.

В условиях растущего прямого и непрямого долга украинских городов необходимо обращать внимание на наличие у муниципального заемщика стратегии управления долгом, реализация которой позволяет существенно снизить риски инвестора. К сфере управления муниципальным долгом относятся вопросы учета долговых обязательств, определение объемов и условий привлечения заемных средств с точки зрения обеспечения оптимальной структуры долга и минимизации расходов на его обслуживание, поддержание экономически безопасного уровня долговой нагрузки, обеспечение равномерного графика выплат по долгу.

3. Качество менеджмента

Этот блок состоит из показателей, характеризующих: соответствие финансовой политики местных властей требованиям украинского законодательства, полноту и прозрачность финансовой отчетности местных властей, а также результаты финансовой политики, которую проводит местная власть.

Весь перечень показателей разделен на группы в соответствии с аспектами деятельности территориальной громады, которые являются предметом оценки, а именно: деятельность как субъекта местного самоуправления на общегосударственном уровне, местном уровне и результативность этой деятельности.

В ходе исследования изучаются риски возникновения конфликтных ситуаций между представителями властной вертикали в ходе осуществления управленческой функции органами местного самоуправления. В частности, исследуется уровень представленности правящей партии в органах законодательной и исполнительной власти, уровень консолидации ветвей городской власти и наличие конфликтов между отдельными подразделениями, которые могут осложнить выполнение стратегических планов развития территориальной громады.

Кроме того, анализируется законодательная дисциплина местных властей в сфере финансового регулирования и результаты работы органов местной власти в сфере управления местными финансами. Анализируется также уровень прозрачности работы местной власти, в частности, изучаются качество и полнота предоставления информации, используемой в процессе рейтинговой оценки, наличие и качество наполнения действующего официального сайта местной власти, который предоставляет оперативную информацию о событиях местного значения.

4. Внешняя среда

4.1. Экономика города (региона)

В этом блоке рассматриваются показатели, которые дают представление о способности данного города (региона) формировать ресурсную базу для расчетов по своим обязательствам, изучается потенциал города в данном направлении, а также анализируются факторы, которые могут привести к возникновению дисбаланса между расходами и доходами муниципального хозяйства. В рамках осуществления рейтинговой оценки проводят комплексное исследование путем ретроспективного и перспективного анализа, в ходе которого отмечаются как положительные и отрицательные изменения в экономике города (региона), произошедшие в течение определенного периода времени, так и возможности реализации потенциала развития территориальной громады с точки зрения повышения ее кредитоспособности. Уровень социально-экономического развития и его влияние на бюджетную обеспеченность территориальной громады во многом зависят от объективных факторов, таких как: географическое положение города (региона), наличие в нем определенных продуктивных сил и потенциал их расширенного воспроизводства, моно- или полипрофильность хозяйственного комплекса и т.д. При этом одной из важнейших задач рейтингового агентства в этом случае является определение качественных характеристик изменений, их долгосрочности, а также возможного влияния на способность городского совета выполнять свои долговые обязательства.

В рамках исследования социально-экономического развития города (региона) анализируются следующие группы показателей: демографический и трудовой потенциал, производственная и непроизводственная сферы, инвестиционная активность и внешнеэкономическая деятельность.

4.1.1. Демографическая ситуация и трудовые ресурсы

Показатели этой группы характеризуют демографическую ситуацию в городе (регионе), состояние рынка труда, уровень и динамику среднемесячной заработной платы, наличие и размер задолженности по ее выплате. Эта информация позволяет проанализировать текущее состояние ресурсной базы, наполнение бюджета города (региона) с точки зрения поступления налога с доходов физических лиц с учетом платежной дисциплины основных налогоплательщиков. Кроме того, отдельные показатели позволяют учесть факторы, которые могут повлиять (отрицательно или положительно) на сложившуюся ситуацию в сфере занятости.

Ключевыми показателями, которые учитываются аналитиками агентства в процессе анализа демографической ситуации и состояния рынка труда являются: численность имеющегося и постоянного населения города (региона), возрастная структура населения, уровень среднемесячной заработной платы по видам экономической деятельности и объем задолженности по выплатам, численность занятых по видам экономической деятельности и др. Население является основой общественного производства, в котором оно играет двойную роль: и потребителя, и производителя материальных благ и услуг, тем самым формируя потребительский рынок и рынок труда. Численность населения влияет на формирование контингента трудовых ресурсов, потребительский спрос и объем производства товаров народного потребления, потребность в финансовых ресурсах для социального обеспечения, структуру и мощность социальной инфраструктуры. Важность указанной группы показателей определяется их прямым влиянием на формирование доходной базы местного бюджета. Речь идет, прежде всего, о налоге с доходов физических лиц, удельный вес которого в структуре формирования доходной части общего фонда бюджета является наибольшим. Таким образом, анализ динамики уровня занятости населения и уровня заработной платы позволяет не только оценить текущее состояние формирования доходной базы бюджета, но и спрогнозировать вероятность ее увеличения или уменьшения в будущие бюджетные периоды.

4.1.2. Основные виды экономической деятельности

Основные виды экономической деятельности (промышленность, транспорт, торговля), учитывая численность работающих, уровень оплаты труда штатных работников и период функционирования подавляющего большинства предприятий этих отраслей, обычно занимают важное место как в формировании и развитии рынка труда, так и в наполнении бюджетов всех уровней путем уплаты налоговых платежей. Данный блок включает показатели, характеризующие текущее состояние и перспективы развития основных видов экономической деятельности в городе (регионе).

В процессе исследования развития промышленного комплекса территориальной громады применяют такие индикаторы, как: темп роста объема производства промышленной продукции, объем реализации промышленной продукции, отраслевая структура производства и реализации промышленной продукции, количество занятых по отраслям промышленности и основные показатели, характеризующие деятельность ведущих предприятий города (региона).

Необходимость детального анализа показателей, характеризующих промышленный комплекс города (региона), обусловлена как объективными, так и субъективными факторами. К объективным факторам, в частности, относятся особенности структуры экономики Украины в современных условиях, для которой характерен высокий удельный вес занятых и относительно высокий уровень оплаты труда в промышленности, по сравнению с другими видами экономической деятельности. Необходимо отметить также значимость промышленного комплекса как источника формирования доходной базы бюджета, учитывая долгосрочный и постоянный период функционирования большинства предприятий, в отличие от многих других хозяйственных единиц, а также довольно широкий спектр налогов и платежей, которые платят промышленные предприятия в местный бюджет. К субъективным факторам относится, в частности, сравнительно низкий уровень тенезации данного сектора экономики в части оплаты труда, что прямо влияет на уровень налогообложения предприятий.

Целесообразность анализа показателей, характеризующих транспортный комплекс города (региона), определяется важной ролью, которая ему принадлежит в системе городского хозяйства. Транспорт - специфическая коммуникационная инфраструктурная отрасль материального производства и сферы обслуживания, которая обеспечивает потребности хозяйства и населения во всех видах перевозок. Это материальная основа развития

производственно-технологических внутренних и внешних связей города (региона). Значительная часть предприятий, которые предоставляют транспортные услуги, находится в коммунальной собственности, а следовательно эффективность их функционирования напрямую отражается на формировании доходной части общего фонда местного бюджета, учитывая тот факт, что налог на прибыль предприятий коммунальной собственности полностью зачисляется в соответствующий местный бюджет. Расходы, связанные с обновлением и ремонтом подвижного состава городского транспорта, преимущественно покрываются за счет средств местного бюджета, учитывая незначительные объемы субвенций из Государственного бюджета, предусмотренные для их покрытия.

Уровень развития розничной торговли определяется покупательной способностью населения и является опосредованным индикатором доходов населения.

4.1.3. Инвестиционная активность и внешнеэкономическая деятельность

Показатели инвестиционной активности анализируются в контексте определения ресурсного потенциала для расширенного воспроизводства и интенсивного роста соответствующей территории. В рамках этого блока рассматривается динамика инвестиционных потоков, в том числе и из местного бюджета, а также эффективность капитальных вложений. Уровень инвестиционной активности позволяет выявить резервы, которые направляются на осуществление капитальных вложений, в том числе на строительство жилой и нежилой недвижимости, реализацию долгосрочных проектов, в частности на создание производственных мощностей, что содействует увеличению реализации продукции, росту численности занятых и уровня оплаты труда и, как следствие, повышению бюджетной обеспеченности территориальной громады. Внешнеэкономическая деятельность характеризует уровень вовлеченности города (региона) во внешнеэкономические отношения, а также определяет его роль в системе международной торговли.

4.2. Коммунальное хозяйство

4.2.1. Объекты коммунальной собственности

Показатели этой группы характеризуют наличие системы учета и качество управления земельными ресурсами города (региона), коммунальными предприятиями и имуществом, находящимся в коммунальной собственности, и экономические операции с ними. Сюда относятся такие показатели, как: поступления средств от продажи земельных участков и отчуждения имущества, находящегося в коммунальной собственности, а также плата за аренду целостных имущественных комплексов и плата за аренду земли. Поступления от продажи участков несельскохозяйственного назначения и от приватизации объектов коммунальной собственности, включая коммунальные предприятия, являются основными источниками формирования бюджета развития специального фонда местного бюджета. Согласно бюджетному законодательству, на погашение основной суммы местного долга направляются исключительно средства бюджета развития. Поэтому от эффективности управления земельным фондом и объектами коммунальной собственности зависит способность города (региона) своевременно и в полном объеме погасить основную сумму долга.

4.2.2. Жилищно-коммунальное хозяйство и инфраструктура

Актуальность анализа состояния жилищно-коммунального хозяйства города (региона) определяется необходимостью оценки будущих расходов местного бюджета на обновление и ремонт объектов жилищно-коммунального хозяйства и, как следствие, уменьшение ресурсной базы доходной части бюджета. Особое внимание в процессе анализа жилищно-коммунального

хозяйства уделяется тарифной политике городской власти, поскольку в случае недостаточного уровня покрытия тарифами себестоимости жилищно-коммунальных услуг, возмещение на ее покрытие проводится за счет средств местного бюджета.