Дундукова Марина Владимировна. Банковское кредитование региональных бюджетов : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Дундукова Марина Владимировна; [Место защиты: С.-Петерб. гос. инженер.-эконом. ун-т].- Санкт-Петербург, 2008.- 126 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/2651

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Тенденции и проблемы банковского кредитования региональныхбюджетов в РФ 9**

1.1. Современные тенденции развития банковского кредитования региональных бюджетов 9

1.2. Нормативно-правовое обеспечение кредитования региональных бюджетов 29

1.3. Анализ теоретических и методических подходов к исследованию проблемы кредитования региональных бюджетов 40

**ГЛАВА 2. Теоретические основы банковского кредитования региональных бюджетов 49**

2.1. Банковское кредитование региональных бюджетов: сущность, факторы, этапы взаимодействия банков и субъектов 49

2.2. Система банковского кредитования региональных бюджетов: субъекты, объекты, инфраструктура 65

2.3. Риски банковского кредитования региональных бюджетов 74

**ГЛАВА 3. Методические положения по формированию и совершенствованию банковского кредитования региональных бюджетов 84**

3.1. Банковское кредитование региональных бюджетов: сущность, факторы, этапы взаимодействия банков и субъектов 84

3.2. Основные направления совершенствования банковского кредитования региональных бюджетов 95

Заключение 104

Список литературы 1

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**По мере укрепления и развития финансовой системы РФ возрастает роль бюджетов всех уровней в обеспечении социально-экономического развития территорий соответствующего уровня. В силу специфики формирования и исполнения бюджетов, а также социальных и экономических задач, решаемых на основе бюджетного финансирования, органы власти и управления вынуждены использовать банковские кредиты для обеспечения устойчивого финансирования своих расходных полномочий.

Для Российской Федерации важность развития банковского кредитования региональных бюджетов определяется, прежде всего, тем, что в силу неравномерности экономического потенциала, а также особенностей построения отечественной налоговой системы, подавляющее большинство региональных бюджетов являются дефицитными, и, соответственно, большинство регионов являются дотационными. Так, по данным государственной статистики, 80% бюджетов субъектов Российской Федерации являлись в 2007 году дотационными.

Вместе с тем, потенциал банковской системы, который характеризуется последние годы высокими и устойчивыми темпами роста. Так, за 2000-2007 гг. активы банковской системы выросли в 10 раз, банки все в большей степени ориентированы на среднесрочное и долгосрочное кредитование всех секторов экономики.

Условия, определенные Бюджетным Кодексом РФ, существенно ограничивают привлечения такими регионами кредитных ресурсов и тем самым значительно затрудняют решение не только стратегических, но и текущих задач социально-экономического развития.

В результате механизм банковского кредитования региональных бюджетов в интересах территориального сообщества применяется в крайне ограниченных размерах и, таким образом, используется недостаточно. Все это определяет необходимость исследования проблем банковского кредитования региональных бюджетов, что и обусловливает актуальность *темы диссертационного исследования.*

**Состояние изученности проблемы.**Основные проблемы формирования и развития региональных бюджетов в условиях рыночной экономики достаточно широко и подробно описаны в научной и учебной литературе отечественными учеными и специалистами: В.Л. Василенка, О.В. Врублевской, А.С. Колесова, В.М. Родионовой, М.В. Романовским и др.

Вопросам развития банковского сектора и кредитования экономики посвящены работы Г.Н. Белоглазовой, О.И. Лаврушина, Э.А. Козловской, Л.П. Кроливецкой, Ю.С. Масленченкова, Н.А. Савинской, К.Р. Тагирбекова, Г.А. Тосуняна и др.

Вместе с тем, анализ публикаций по выбранной теме диссертационного исследования показал, что вопросы банковского кредитования региональных бюджетов не получили достаточного освещения в теоретических и научно-практических публикациях, что и *определило цель и задачи диссертационного исследования.*

**Цель и задачи диссертационного исследования.**Целью диссертационного исследования является разработка научно обоснованных теоретических положений и практических рекомендаций по формированию и совершенствованию механизма банковского кредитования региональных бюджетов.

Для реализации указанной цели были поставлены и решены следующие **задачи:**

проведен анализ финансового потенциала бюджетной системы России и выявлены тенденции развития;

проанализирована нормативная правовая база, регулирующая финансово-кредитные отношения в сфере банковского кредитования региональных бюджетов;

обобщены разработки отечественных ученых и практиков по проблемам финансового обеспечения регионального развития;

разработаны теоретические положения по уточнению сущности и особенностей системы банковского кредитования региональных бюджетов;

разработаны методические положения по оценке

кредитоспособности регионального бюджета и разработаны методические

рекомендации по совершенствованию банковского кредитования региональных бюджетов.

**Предметом исследования**являются организационно-экономические отношения в сфере управления взаимодействием региональных бюджетов и коммерческих банков.

**Объектом исследования**является банковское кредитование.

**Теоретическую и методологическую основу**диссертации составили труды зарубежных и отечественных специалистов по теории кредита, банковского и стратегического менеджмента, государственных и муниципальных финансов. Для решения поставленных в работе задач применялись методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, абстракции и обобщения, системный подход.

Информационную базу составили нормативно-правовые и  
инструктивные материалы по проблемам бюджетных отношений,  
банковского кредитования, информационные и аналитические материалы  
Центрального банка РФ, статистические данные Федеральной службы  
статистики Российской Федерации, Ассоциации российских банков,  
Санкт-Петербургского информационно-аналитического центра,

Ассоциации банков Северо-Запада, информационные ресурсы сети Интернет и материалы периодической печати за период 2001-2008 гг.

**Научная новизна**результатов диссертационного исследования заключается в следующем:

уточнена сущность банковского кредитования региональных бюджетов;

обобщены и конкретизированы принципы банковского кредитования региональных бюджетов;

выявлены и конкретизированы основные элементы системы банковского кредитования региональных бюджетов;

систематизированы и классифицированы риски банковского кредитования региональных бюджетов; определены основные методы снижения рисков для коммерческих банков;

развиты методические положения по оценке кредитоспособности регионов.

**Практическая значимость результатов**диссертационного

исследования заключается в том, что методические положения и выводы могут быть использованы региональными органами власти и управления и коммерческими банками при определении путей повышения эффективности своей деятельности.

Теоретические положения диссертационной работы используются при проведении занятий по дисциплинам «Бюджетная система РФ», «Финансы и кредит», «Государственные и муниципальные финансы», «Банковский менеджмент» в ГОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет».

**Апробация работы.**Основные положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования были доложены, обсуждены и одобрены на VI-IX Межвузовских конференциях аспирантов и докторантов «Теория и практика финансов и банковского дела на современном этапе» (2004 -2007 гг.) в Санкт-Петербурге.

Методические положения и рекомендации, разработанные в  
диссертации, использованы при разработке программ по  
совершенствованию управления развитием потребительского

кредитования в санкт-петербургском коммерческом банке, а также Комитете финансов Санкт-Петербурга.

**Структура диссертации.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы.

Во *Введении*обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определены цель и задачи исследования, его предмет и объект, методологическая и информационная база, научная новизна и практическая значимость.

*В первой главе диссертации - «Тенденции и проблемы банковского кредитования региональных бюджетов в РФ» -*выявлены тенденции и проблемы развития региональных бюджетов; проанализировано нормативное правовое обеспечение бюджетно-кредитных отношений в РФ; обобщены теоретические и методические подходы к разработке проблем банковского кредитования региональных бюджетов.

Во второй главе - *«Теоретические основы банковского кредитования региональных бюджетов» -*выявлены сущность и особенности банковского кредитования региональных бюджетов; обобщены принципы

банковского кредитования региональных бюджетов; определены основные элементы системы банковского кредитования региональных бюджетов и конкретизировано их содержание; выявлены и систематизированы риски банковского кредитования региональных бюджетов и определены методы их снижения.

В третьей главе - *«Методические положения по формированию и совершенствованию банковского кредитования региональных бюджетов» -*разработаны методические положения по оценке кредитоспособности регионального бюджета; проведена апробация разработанных методических положений; определены общие условия совершенствования банковского кредитования региональных бюджетов в Российской Федерации.

В *Заключении*изложены основные результаты диссертационного исследования.

**Публикации.**Основные положения диссертации опубликованы в 10 научных работах общим объемом 2,5 п. л.

## Нормативно-правовое обеспечение кредитования региональных бюджетов

Как видно из таблицы основную долю в долговых обязательствах занимают займы субъектов РФ, при этом кредитные соглашения договора находятся на втором месте. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ наряду с другими формами государственных заимствований, такими как выпуск ценных бумаг (в том числе облигаций), к источникам финансирования бюджетов относится и привлечение банковских кредитов.

Банковское кредитование играет значимую роль в современных социально-экономических системах, обеспечивая удовлетворение потребностей субъектов экономики в соответствии с его платежеспособностью в товарах и услугах. Традиционно банковские кредиты являются одним из важных источников финансовых ресурсов для обеспечения целей государственного управления на всех его уровнях.

Однако и выпуск облигаций имеет соответствующие преимущества перед другими формами привлечения средств, в первую очередь по стоимости и срокам, проявляются только при больших и регулярных заимствованиях, обслуживать которые способны только крупные регионы (в России фактически это Москва и Санкт-Петербург). Кроме того, принятые в последние годы нормативные акты, и в первую очередь Бюджетный кодекс РФ, фактически заблокировали выход регионов на внешние рынки заимствований и существенно ограничили их возможности по выпуску рублевых облигаций.

Таким образом, привлечение банковских кредитов субъектами Российской Федерации приобретает больший вес в качестве инструмента финансирования нужд соответствующих бюджетов.

В целом по Российской Федерации у субъектов федерации доля заимствований в дефиците выросла с 20% в 2000 году до 48% в 2004 г. и снизилась в 2005 г. до 34%, а в 2007 до 28%. При этом доля доходов в общей массе расходов субъектов федерации уменьшилась с 67% в 2000 году до 55% в 2004 году, и несколько повысилась до 59% в 2005 году и до 62% в 2007 г., на фоне роста общей суммы расходов субъектов федерации. Кроме того, до 2005 г. неуклонно росла кредиторская задолженность.

Заимствования в условиях стабильного спада отечественной экономики и, соответственно, ослабления собственной экономической базы регионов, а также постоянный рост расходов, осуществляемых из территориальных бюджетов, делали предсказуемым отказ властей от платежей по долгу, что и произошло в середине 1998 года. «Произошедший тогда так называемый августовский финансовый кризис благотворно сказался на региональных финансах в той его части, что была связана с необдуманно, необоснованно высокими объемами заимствований региональных властей, резко сократив их, можно утверждать, что в результате кризиса не только федеральный бюджет стал «жить по средствам», но и региональные» [107].

В 1995-1997 гг. в среднем по РФ размер заимствований субъектов федерации превысил размер доходов в два с лишним раза, но после финансового кризиса в 1998-1999 гг. пропорции стали меняться на диаметрально противоположные и в 1999 г. размер заимствований составил 42% доходов, а к 2007 г. - 20%. При этом объемы доходов и расходов как федерального, так и региональных бюджетов ежегодно растут, наряду с ростом долговых обязательств (табл. 1.2).

Как видно из таблицы, в период с 2002 по 2007 год объем предоставленных коммерческими банками значительно вырос (в 6 раз), при этом увеличение сумм вложений в государственные долговые обязательства составило всего 1,6 раза.

Также доля коммерческих кредитов, привлеченных субъектами федерации в общей массе заимствований в целом по Российской Федерации выросла с 15% в 1995 году до 31% в 1997 году и почти до 70% в 2004 году и до 80%) в 2007 г. Суммарно объем привлеченных коммерческих кредитов увеличился за указанный период в десять раз. Таблица 1.2 Динамика основных параметров развития бюджетов и банковского сектора в РФ

Объем долгов субъектов РФ на 01.09.2008 г. по данным Министерства Финансов РФ составляет 517 млрд. руб., что сопоставимо с объемом торгуемой части долга Российской Федерации. При этом за последние полгода наблюдается тенденция к сокращению объемов банковских кредитов и росту публичного долга в составе общей задолженности субъектов РФ. Самая значительная часть долгов регионов представляет собой гарантии по инвестиционным проектам. В настоящее время, существует тенденция к росту этой части задолженности.

Также, сохраняется достаточно высокий уровень задолженности регионов по бюджетным ссудам и кредитам, которая составляет 33 млрд. руб. Порядка 10-15 субъектов РФ в настоящее время испытывают тяжелое давление бюджетных ссуд, что создает основную проблему для их устойчивости и их возможностей привлекать заемные ресурсы.

## Анализ теоретических и методических подходов к исследованию проблемы кредитования региональных бюджетов

Многие средние и мелкие банки не кредитуют органы власти по принципиальным соображениям, считая такие операции крайне рискованными из-за высокой вероятности невозврата кредита и особой политизированности подобных сделок.

Несмотря на вышеперечисленные проблемы, сотрудничество с местными органами власти имеет особое значение для успешного развития и функционирования банков региона. Результатом эффективного кредитования бюджета могут явиться многие положительные перспективы для деятельности банка: - обслуживание счетов бюджета; - заключение различных соглашений о сотрудничестве; - возможность участия в размещении облигационных и иных займов субъекта Федерации; - возможности по привлечению на обслуживание крупных промышленных предприятий региона, кредитованию под поручительства и гарантии субъекта Федерации.

В целом все вышеперечисленное дает возможность кредитной организации укрепить отношения взаимовыгодного стратегического партнерства, а также позволит выйти на уровень крупного регионального банка и занять устойчивые позиции в данном регионе.

Основными целями, определяющими взаимоотношения между кредитными организациями и субъектами Федерации по вопросам кредитования, являются: решение проблем финансирования бюджетного дефицита; S проведение региональной финансово-кредитной политики направленной на выравнивание социально-экономических условий жизни населения и функционирования региональных экономик; S поддержка муниципальных образований в решении неотложных социально-экономических задач; S поддержка приоритетных для экономики секторов и видов деятельности. Основными формами контроля со стороны кредитора - кредитной организации, при этом, являются: анки; S контроль за соблюдением условий кредитного договора; S контроль за целевым использованием заемщиком выделенных денежных средств; S контроль за выполнением принятых дополнительных обязательств субъектами РФ и органами местного самоуправления. В поисках внешнего источника для финансирования расходов региональных бюджетов выбор между банковским кредитом и заимствованием на долговом рынке очевидным. Срок кредита короче, а обходится он дороже, к тому же субфедеральные облигации обладают такими достоинствами, как льготное налогообложение доходов по ним, доступность для местных инвесторов и возможность неденежного погашения займа - например, имуществом, находящимся в региональной собственности. Но 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.

Способ освоения заемных средств - важнейший в стратегическом плане фактор при оценке кредитного качества регионов-эмитентов, который зачастую недооценивается инвесторами.

По мнению Мещерякова И. [148. С. 76-79] в 2004 и 2005 гг. рынок коммерческого кредитования планомерно рос - с 63,3 до 123,4 млрд. долл., то есть на 43-44% в год, что соответствует росту объема денежной массы (М2). Рынок кредитования региональных и местных органов власти РФ вырос с 1,7 до 2,2 млрд. долл., что соответствует 6-7% в год. При этом необходимо учитывать, что инфляция в 2004 г. составила 11,7%, а в 2005 г. -10,9% (рис. 2.1).

Ситуация на рынке регионального и муниципального кредитования сложилась таким образом, что кредиты предоставляют немногие финансовые организации, однако среди них доля банков, которым принадлежит 80% рынка, несколько выше и составляет 10,2%.

В отличие от рынка кредитования негосударственных коммерческих-организаций, на рынке муниципального и регионального кредитования в 2004 г. присутствовали 3 крупных игрока - Сбербанк, Внешторгбанк и Росбанк, которым принадлежал 51% рынка. За год доля Внешторгбанка возросли в 2 раза, Сбербанка и Росбанка уменьшились соответственно на 22 и 27,5%. На рынке появился новый заметный игрок - Внешторгбанк (розничные услуги (ВТБ-24)), доля которого выросла на 45% и составила 5,1% рынка. Таким образом, ВТБ-24 переместился с 7-го на 4-е место (рис. 2.2).

## Система банковского кредитования региональных бюджетов: субъекты, объекты, инфраструктура

Объемы кредитов на срок свыше 3 лет, адресованных региональным и местным органам власти, в 400 раз меньше объема заемных средств, предоставленных на тот же срок негосударственным коммерческим организациям.

По показателям кредитования администраций Внешторгбанк являемся лидером рынка и занимает, по подсчетам ряда рейтинговых агентств, первое место в сегменте и выполняет около 30% объема операций по обслуживанию администраций. При этом на данном рынке работают практически все крупные банки (Сбербанк, Росбанк, Банк Москвы и др.), не считая местных банков, которые зачастую весьма успешно конкурируют за обслуживание потребностей местных администраций.

У Внешторгбанка есть опыт и возможности оценки регионов и региональных властей в качестве потенциальных заемщиков банка. В результате длительного опыта переговоров и взаимодействия с большим количеством представителей администраций самых разных регионов и сложились конкурентные преимущества Внешторгбанка на данном рынке. Банк кредитует, как правило, без обеспечения, на срок свыше одного года (в отличие от многих банков, которые не дают деньги более чем на один год), кредитует предприятия различных профилей деятельности под гарантии администраций. К тому же ВТБ работает в рамках некоторых не очень популярных среди других банков программ, связанных с многочисленными согласованиями в правительственных органах, Министерстве финансов. К сожалению, по мнению банковских аналитиков, объем кредитных операций, скорее всего, будет снижаться. Так как профицитный федеральный бюджет и рост доходной базы региональных бюджетов от налоговых отчислений снижает потребность администраций в кредитных ресурсах.

Вместе с тем администрации будут все больше привлекать финансирование путем размещения ценных бумаг: Такие заимствования гораздо дешевле, чем банковский кредит. Поэтому рынок кредитования будет сокращаться, но одновременно будет расти рынок долговых обязательств. По итогам 2007 года объем рынка муниципальных заимствований оценивался в 60 млрд. рублей, а в течение нескольких лет он может вырасти в несколько раз - до 500 млрд. рублей.

Рынок муниципального и регионального инвестиционного кредитования в России практически отсутствует. Также отсутствует развитой рынок муниципального (регионального) краткосрочного кредитования. Только половину рынка, представленную 3 крупнейшими банками, находящимися между собой в свободной конкуренции, можно назвать развитой. Объем рынка инвестиционного кредитования региональных и местных органов власти ограничивается следующими факторами: возможностями городских и региональных бюджетов, то есть их кредитоспособностью. Однако, по мнению рейтингового агентства Standard & Poor s и других рейтинговых агентств, в среднесрочной перспективе кредитные рейтинги региональных и местных органов власти будут повышаться; качеством пассивов банков. Однако, анализируя приведенные данные, становится совершенно очевидно, что незначительная доля и небольшой объем долгосрочных кредитов, предоставленных городам и регионам, не могут свидетельствовать о недостатке у банков долгосрочных пассивов; развитием рынка публичных заимствований. Действительно, долг некоторых городов и регионов постепенно переводится из формы кредитов в форму облигационных заимствований. Однако, как показали наши исследования, только 1/3 из 80 крупнейших городов России могла бы эмитировать займы объемом свыше 200 млн. руб. и не больше 15% городов могли бы эмитировать займы, превышающие 500 млн руб.; количеством и качеством проектных предложений со стороны

городов и регионов. Недостаточное количество и низкое качество проектных предложений являются основными факторами, сдерживающими рост кредитования региональных и местных органов власти.

Статистика свидетельствует о том, что объемы кредитования российскими банками предприятий и организаций значительно возрастают из года в год, причем основная масса кредитных вложений в экономику - это краткосрочный кредит сроком до одного года. Рост объемов кредитования в России обусловлен большими объемами денежного предложения.

Однако на развитие российского рынка банковского кредитования региональных бюджетов оказывают влияние факторы, которые можно сгруппировать на внешние и внутренние, которые представлены в табл. 2.1.

На основе проведенного анализа в диссертационной работе были выявлены основные этапы процесса банковского кредитования региональных бюджетов и составлен алгоритм данного процесса (рис. 2.3).

## Основные направления совершенствования банковского кредитования региональных бюджетов

При проведении анализа кредитоспособности рассматриваемого типа заемщиков сотрудники банка должны руководствоваться не только разработанной внутрибанковской методикой, но и документами, регламентирующими правила кредитования в банке, а также всеми иными действующими внутренними документами банка. Кроме того, сотрудники банка должны использовать в своей работе государственные нормативные документы, регулирующие бюджетные и другие правоотношения субъектов Федерации и муниципальных образований, имеющие значение при выдаче и сопровождении кредитных продуктов банком (Бюджетный кодекс РФ, законы о бюджете на соответствующий год анализируемого субъекта Федерации или муниципального образования и т. д.).

Для определения рейтинга кредитоспособности региона необходимо выявить группу риска или категорию качества заемщика, а именно классификационный признак кредитного продукта, определяющий вероятность неисполнения или ненадлежащего исполнения заемщиком своих обязательств перед банком.

Определение группы риска кредитных продуктов, предоставленных банком заемщику, производится на основании оценки следующих групп факторов с использованием нижеперечисленных значений весов (табл. 3.2):

Группы факторов Вес группы 1. Качество обеспечения по кредиту 0,25 2. Оценка денежных потоков клиента 0,15 3. Кредитная история 0,15 4. Финансовое состояние клиента 0,25 5. Прочие объективные факторы оценки 0,10 6. Субъективные факторы, характеризующие возможность исполнения заемщиком своих обязательств перед банком 0,05 7. Оценка подразделения 0,05 Оценка финансового состояния субъектов Федерации производится на основе отчета об исполнении бюджета, баланса исполнения бюджета и иных официальных документов заемщика, характеризующих его финансовое положение по состоянию на конец последнего отчетного периода.

Финансовое состояние субъекта Федерации оценивается по следующим направлениям: - общая исполняемость бюджета; - структура доходов; - структура расходов; - структура долговых обязательств; - межбюджетные отношения.

С целью проведения расчетов по определению уровня кредитного риска и лимита кредитного риска на продукт банковского кредитования регионального бюджета, кредитному сотруднику банка следует получить от заемщика с учетом специфики рассматриваемой категории заемщиков, следующие документы: отчет об исполнении бюджета за последние 4 квартала, включая классификацию доходов, функциональную и экономическую классификацию расходов и классификацию внутренних и внешних источников финансирования. Указанные классификации должны соответствовать закону РФ «О бюджетной классификации Российской Федерации». При этом в любом случае должна быть представлена отчетность за истекший год; утвержденный в установленном порядке баланс исполнения бюджета на 4 предыдущих квартала, а при отсутствии квартальных - баланс за истекший год; бюджет на текущий год с поквартальной бюджетной росписью и программой заимствований, утвержденный законом или иным нормативным актом; бюджет на предыдущий год с поквартальной бюджетной росписью и программой заимствований, утвержденный законом или иным нормативным актом; величина денежной составляющей поступления доходов за предыдущие 4 квартала; справки о действующих на последнюю отчетную дату кредитных договорах с другими банками и прочих видах заимствований (включая долговые обязательства и гарантии), заверенные клиентом и по возможности банками, а при необходимости копии кредитных договоров. Данная информация подлежит сверке со справкой о состоянии кредиторской задолженности в бюджетных учреждениях на соответствующую дату; оценка рыночной стоимости обеспечения (при его наличии); справка о принадлежащем заемщику имуществе, включая справку об основных средствах и материалах в бюджетных учреждениях на конец предыдущего квартала; надлежащим образом оформленное решение законодательного или иного полномочного органа власти (предусмотренного федеральным или муниципальным законодательством) о привлечении заемных средств коммерческих банков;

При проведении анализа финансового состояния субъекта Федерации или муниципального образования обязательным является проверка соблюдения действующих на момент проведения анализа предельных соотношений, предусмотренных Федеральным законодательством и нормативными актами законодательных органов субъектов Федерации и муниципальных образований.