Волынская Ольга Александровна. Оценка эффективности и качества управления субфедеральным долгом : 08.00.10 Волынская, Ольга Александровна Оценка эффективности и качества управления субфедеральным долгом (на примере Новосибирской области) : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Новосибирск, 2006 154 с. РГБ ОД, 61:07-8/708

**Содержание к диссертации**

Введение

1 СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ 10

1.1 Понятие государственного долга, теоретические и институциональные аспекты формирования долговой политики 10

1.2 Генезис государственного долга России 29

1.3 Обоснование необходимости совершенствования управления государственным долгом на уровне субъектов федерации 38

2 ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ

УПРАВЛЕНИЯ СУБФЕДЕРАЛЬНЫМ ДОЛГОМ 50

2.1 Принципы и методы управления государственным долгом 50

2.2 Методические подходы к оценке эффективности управления субфедеральным долгом 61

2.3 Оценка транспарентности и качества управления долгом субъекта федерации 71

3 АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ СУБФЕДЕРАЛЬНЫМ

ДОЛГОМ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ И ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОВЫШЕНИЮ КАЧЕСТВА ЕГО УПРАВЛЕНИЯ 82

3.1 Анализ структуры и динамики государственного долга Новосибирской области 82

3.2 Анализ эффективности управления субфедеральным долгом (на примере Новосибирской области) 96

3.3 Анализ транспарентности и качества управления субфедеральным долгом Новосибирской области 107

3.4 Практические рекомендации по повышению транспарентности и качества управления государственным долгом СРФ 112

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 122

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 128

ПРИЛОЖЕНИЕ А. Перспективный финансовый план Новосибирской области на 2006-2008 гг 141

ПРИЛОЖЕНИЕ Б. Показатели кредитоспособности и соблюдения требований Бюджетного кодекса для субъектов РФ по СФО за2002-2005 гг 142

ПРИЛОЖЕНИЕ В. Форма государственной долговой книги Новосибирской области (утверждено Постановлением Главы администрации Новосибирской области от 30.06.2003 г. № 458) 147

ПРИЛОЖЕНИЕ Г. Унифицированная форма документарного обеспечения учета и отчетности по управлению государственным долгом на уровне субъекта федерации - долговая книга (проект) 148

ПРИЛОЖЕНИЕ Д. Содержание кредитной истории субъекта федерации (проект) 150

ПРИЛОЖЕНИЕ Е, Положение об информационной политике субъекта федерации 152

ПРИЛОЖЕНИЕ Ж. Особенности политики управления долгом в различных странах 155

**Введение к работе**

Переход на новый качественный уровень управления региональными финансами в России предполагает проведение целого ряда мероприятий по повышению качества управления общественными финансами по всем направлениям, в том числе и по повышению эффективности долговой политики региона. Это подтверждается принятием Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006-2008 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ № 467-р от 03.04.2006 г., одной из задач которой является совершенствование системы управления региональным долгом.

В России еще не сложилась целостная система управления государственным долгом (ГД), несмотря на принятие в 2001 г. на федеральном уровне Концепции единой системы управления государственным долгом РФ и аналогичных документов на региональных уровнях; не решены вопросы формирования научно-обоснованной долговой политики, являющейся неотъемлемой частью финансовой политики субъекта РФ и определяющей роль заимствований и механизма управления ГД в системе управления региональными финансами.

На федеральном уровне уже реализуется новый подход к формированию среднесрочных финансовых планов, заявленный в Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 гг., утвержденной постановлением Правительства РФ № 249 от 22.05.2004 г., но на уровне субъектов РФ (СРФ) эти задачи находятся только в стадии разработки. Международная практика доказывает, что эффективное управление государственным долгом возможно только в условиях средне- и долгосрочного бюджетного планирования.

В региональных органах власти до настоящего времени ещё нет осознания важности создания эффективного механизма управления долгом, разработки на его основе долгосрочной стратегии по привлечению и использованию долговых обязательств; на законодательном уровне нечетко определены цели заимствований. Всё это приводит к тому, что за счет долгосрочных займов допускается финансирование кассовых разрывов, хотя в соответствии с международной практикой заимствования должны использоваться только для инвестиционных целей.

Эффективность управления региональным долгом во многом зависит от транспарентности и качества управления субфедеральными заимствованиями, результативности функционирования системы долгового управления.

Все вышесказанное предопределяет актуальность темы диссертационного исследования, ее практическую значимость и проработанность вопросов управления региональными заимствованиями.

Степень разработанности проблемы. По различным аспектам формирования долговой политики, управления государственным долгом, оценки качества управления заимствованиями в настоящее время проведено много исследований и написано большое количество монографий, книг и журнальных статей.

Проблемами управления государственными финансами занимались зарубежные и российские ученые: О. Врублевская, Дж. Гельфердинг, С. Гусев, Л. Дробозина, Е. Жуков, Дж. Кейнс, К. Макконелл, Дж. Маршалл, Р. Масгрейв, И. Мацкуляк, В. Михайлов, Э. Пешина, В. Родионова, М. Романовский, В. Самаруха, П. Самуэльсон, В. Слепов, Н. Фадейкина, X. Циммерман, Ю. Швецов и др.

Теоретические и практические аспекты формирования и реализации долговой политики, управления государственным долгом нашли отражение в трудах таких авторов как М. Алексеев, Б.Н. Алехин, А. Аюшиев, Р. Барро, Г. Бирман, С. Брго, А. Вавилов, Л. Гитман, Д. Головачев, Ю. Данилов, Э. Добсон, Э. Долан, Е. Домар, Л. Дуглас, Б. Златкис, Г. Ковалева, Я. Миркин, В. Мусатов, Р. Робинсон, В. Ролей, Б.М. Сабанти, М. Сажина, А.Г. Саркисьянц, А. Улюкаев, А. Фельдман, Б. А. Хейфец и др.

Проблемы формирования региональной долговой политики и развития рынков субфедеральных займов раскрываются в работах В. Баринова, Т. Бондаря, М. Галкина, А. Данкова, Е. Коровина, Н. Красильниковой, Л. Лыковой, С. Никонова, А. Новикова, П. Свистунова, В. Тарачева, С. Чижова, А. Шадрина и др.

Вопросами регионального и муниципального долга занимаются и международные финансовые организации, в частности, в России Международным банком реконструкции и развития (МБРР) был реализован проект «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне», в основу которого положен Кодекс лучших практик в бюджетно-налоговой сфере, используемый всеми странами-членами МВФ.

Необходимо отметить, что, несмотря на достаточно широкий спектр теоретических и практических разработок в области региональных заемных отношений, многие вопросы еще не достаточно изучены и дискуссионны. В действующем законодательстве не раскрывается понятие долговой политики, не сформирована система критериев для оценки эффективности и качества управления субфедеральным долгом, не сформулированы основные принци пы и подходы к оценке транспарентности долговой политики, требует усо вершенствования документарное обеспечение учета и отчетности по управлению ГД на уровне субъекта федерации.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационной работы - иссле дование теоретических основ и организационно-методического инструмен тария управления ГД, разработка системы показателей оценки эффективно сти и качества управления субфедеральными заимствованиями. І В соответствии с указанной целью были поставлены следующие задачи:

- исследовать сущность государственной долговой политики и теоретические основы ее формирования;

-провести исторический анализ процесса возникновения и развития государственного долга России под воздействием исторических, социально-экономических и политических факторов;

-обосновать необходимость совершенствования управления государственным долгом на уровне субъекта федерации;

-обобщить основные принципы и методы управления государственным долгом; - разработать направления совершенствования методических подходов к оценке эффективности управления субфедеральным долгом;

- сформировать систему показателей для оценки транспарентности долговой политики и качества управления субфедеральным долгом;

- провести анализ и выявить основные тенденции в изучении структуры и динамики государственного долга Новосибирской области;

- проанализировать эффективность управления субфедеральным долгом и транспарентность долговой политики Новосибирской области;

-разработать практические рекомендации по повышению транспарентности и качества управления субфедеральным долгом.

Объект исследования - государственная долговая политика.

Предмет исследования - процесс управления субфедеральным долгом (на примере Новосибирской области).

Теоретическая и методологическая база исследования. Теоретической базой исследования явились фундаментальные труды ведущих отечественных и зарубежных учёных. В основе исследования лежит диалектический метод изучения объективных экономических законов, закономерностей, явлений и процессов. В ходе работы применялись общепринятые методы и приёмы экономических исследований: обобщение, систематизация и формализация информации, методы системного и сравнительного анализа, экспертных и ретроспективных оценок. Кроме того, при написании работы автор использовал разработки, положения и выводы ведущих отечественных и зарубежных ученых и специалистов, работающих в сфере управления государственным (муниципальным) долгом и реализации государственной финансовой политики.

Работа выполнена в соответствии с п. 2.8 специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит Паспорта специальностей ВАК (экономические науки) «Государственный долг и государственный кредит: проблемы управления внутренними и внешними долгами государства, критерии эффективности государственного кредитования и заимствования». Информационная база исследования. В работе использовались научно-практические публикации, материалы законодательного, нормативного, методического характера в области государственной финансовой политики и государственных заимствований; документы и материалы органов государственной власти и управления субъектов РФ; материалы и данные периодической печати, монографическая и другая научная литература по теме диссертации. В качестве эмпирической базы использовались статистические данные, полученные из официальных источников, опубликованные в отечественных и зарубежных изданиях и Internet.

Научная новизна полученных и представленных к защите результатов состоит в следующем:

- сформирована система показателей для оценки эффективности и ка

чества управления субфедеральным долгом;

-раскрыто понятие транспарентности долговой политики, основные методы и принципы ее оценки;

-определено содержание, место и роль информационной политики в повышении уровня транспарентности долговой политики субъекта федерации;

- усовершенствована унифицированная форма документарного обеспе

чения учета и отчетности по управлению государственным долгом на уровне

субъекта федерации;

-уточнено содержание кредитных историй субъекта федерации с целью снижения кредитных рисков, возникающих в процессе управления государственным долгом.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в развитии теоретических основ в области управления государственным долгом, совершенствовании и углублении методических подходов к оценке эффективности и качества управления субфедеральными заимствованиями на основе сформированной системы показателей, определении понятий, принципов и подходов к оценке транспарентности долговой политики субъекта РФ.

Практическая значимость работы заключается в апробации предложенных в работе подходов к оценке эффективности и качества управления субфедеральным долгом (на примере Новосибирской области) на основе предложенной системы показателей, определении уровня транспарентности долговой политики региона и усовершенствовании унифицированной формы документарного обеспечения учета и отчетности по управлению государственным долгом на уровне субъекта федерации.

Основные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

-разработана система критериев, всесторонне и комплексно характеризующих эффективность и качество управления долгом субъекта федерации;

- раскрыто понятие транспарентности долговой политики, определены основные принципы и методы ее оценки, обоснована роль информационной политики в повышении уровня транспарентности долговой политики;

-усовершенствована и предложена для внедрения унифицированная форма документарного обеспечения учета и отчетности по управлению государственным долгом на уровне субъекта федерации.

Апробация результатов. Основные положения и отдельные результаты исследования докладывались автором и были одобрены на VII, VIII и IX научных сессиях СИФБД, на межрегиональных межвузовских научно-практических конференциях, проводимых в, СИФБД в 2004-2006 гг. (г, Новосибирск), на научно-практической конференции, посвященной 15-летию Банка «Левобережный» (Новосибирск, 2005 г.), а также на международной научно-практической конференции «Борьба с коррупцией в современных условиях: опыт, проблемы, перспективы» (Казахстан г. Семипалатинск, 2006 г.).

Публикации. По результатам исследования опубликовано 6 работ, общим объемом 3,7 п.л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка (156 источников), 7 приложений. Основной текст диссертации изложен на 140 страницах и включает 16 таблиц, 20 рисунков.

## Понятие государственного долга, теоретические и институциональные аспекты формирования долговой политики

Проблема государственного долга является одной из основных проблем российской экономики, оказывающей непосредственное влияние как на темпы экономического роста страны в целом, так и на направления финансовой и бюджетной политики. За последние два десятилетия она несколько раз оказывалась в центре внимания. Быстрый рост российского долга вкупе с неспособностью государства к его обслуживанию и погашению привел к дефолту 1991 и 1998 гг. На начало 2000-х годов пришлись пики платежей по реструктурированным долгам, породившие так называемую «проблему 2003 г.».

В настоящее время Российская Федерация не обременена чрезмерным уровнем задолженности, но это не означает, что проблематика управления государственным долгом отошла на второй план. Именно в последние годы, когда высокие цены на нефть помогли решить долговую проблему, у страны появилась возможность выработать долгосрочную оптимальную стратегию управления государственным долгом и сформировать эффективную государственную долговую политику. Государственный долг впервые за последние два десятилетия имеет шансы превратиться из инструмента политического давления на Россию и источника реального экономического бремени для грядущих поколений в эффективный инструмент макроэкономической стабилизации [33].

Причиной возникновения государственного долга является проводимая государством политика, которая не обеспечивает сбалансированность доходов и расходов государства. Исторически появление феномена государственного долга было связано с реакцией правительств на неожиданные централизованные расходы в силу временных чрезвычайных обстоятельств, таких как войны, стихийные бедствия и пр. Как отмечают П. А. Самуэльсон и В.Д. Нордхаус, «Государственный долг- это задолженность, накопившаяся у правительства в результате заимствования денег для финансирования прошлых бюджетных дефицитов» [59, С. 369].

Вместе с тем в мире нет ни одного государства, которое в те или иные периоды своей истории не сталкивалось бы с проблемой государственного долга. Государственный долг является неотъемлемой частью большинства финансовых систем государств мира [39].

Государственный долг образуется в результате осуществления государственными органами различных видов заимствований. Долг органов государственного управления является органичным элементом в системе финансовых отношений. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 97) «государственным долгом РФ являются долговые обязательства РФ перед физическими, юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права» [20].

С экономической точки зрения государственный долг представляет собой задолженность государственных органов как результат формирования дополнительных ресурсов государства, направленных на разрешение противоречий между экономическими и социальными потребностями общества на основе займов денежных средств у частных лиц, институтов негосударственного сектора и иностранных государств.

С материальной точки зрения государственный долг представляет собой общую сумму задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам [39].

Государственный долг может быть классифицирован по нескольким признакам, основные типы классификаций государственного долга представлены на рис. 1. Основополагающим для всех классификаций государственного долга является деление его на внешний и внутренний.

class2 **ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ**

**УПРАВЛЕНИЯ СУБФЕДЕРАЛЬНЫМ ДОЛГОМ** class2

## Принципы и методы управления государственным долгом

Эффективное управление государственным долгом возможно только при соблюдении определённых принципов и методов. Необходимо различать принципы управления госдолгом и принципы долговой политики. В основе управления государственным долгом, по мнению О-В. Врублевской и М.В. Романовского лежат следующие принципы;

- безусловности - обеспечение точного и своевременного выполнения обязательств государства перед инвесторами и кредиторами без выставления дополнительных условий;

- единства учета - учета в процессе управления государственным долгом всех видов ценных бумаг, эмитированных федеральными органами власти, органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;

- единства долговой политики - обеспечение единого подхода в политике управления государственным долгом со стороны федерального центра по отношению к субъектам РФ и муниципальным образованиям;

- согласованности - обеспечение максимально возможной гармонизации интересов кредиторов и государства-заемщика;

- снижения рисков - выполнение всех необходимых действий, позволяющих снизить риски как кредитора, так и инвестора;

-оптимальности - создание такой структуры государственных займов, чтобы выполнение обязательств по ним было сопряжено с минимальными затратами и минимальным риском, а также оказывало наименьшее отрицательное влияние на экономику страны;

-гласности - предоставление достоверной и своевременной информации о параметрах займов всем заинтересованным в ней пользователям [21, С. 554].

Политика в области государственного долга, согласно Концепции единой системы управления долгом РФ базируется на следующих принципах: - объем государственных заимствований не должен превышать объем погашения государственного долга;

- размер государственного долга и его структура должны обеспечивать возможность гарантированного выполнения Российской Федерацией обязательств по его погашению и обслуживанию независимо от состояния бюджета и прогнозируемого изменения внешнеэкономической конъюнктуры в конкретный период времени;

- постоянное активное управление государственным долгом с целью минимизации рисков, связанных с его структурой, и уменьшение стоимости его обслуживания;

- снижение доли совокупного государственного долга Российской Федерации к валовому внутреннему продукту;

существенное увеличение удельного веса внутреннего долга в структуре государственного долга [48].

Кодекс лучших практик для субъектов РФ и муниципальных образований следующим образом формулирует принципы долговой политики:

1. Планирование долговой политики, основанное на взаимосвязи с бюджетной и инвестиционной политикой.

2. Приверженность своевременному и полному обслуживанию и погашению долговых обязательств.

3. Использование краткосрочных заимствований для финансирования кассовых разрывов, долгосрочных заимствований - для финансирования инвестиций в общественную инфраструктуру.

4. Поддержание оптимальной структуры долга и управление рисками.

5. Анализ и учет условных долговых обязательств.

6. Минимизация стоимости заимствований [99].

## Анализ структуры и динамики государственного долга Новосибирской области

Новосибирская область (НСО) входит в состав Сибирского федерального округа (СФО) и является одним из крупных индустриальных регионов с развитым сельским хозяйством и транспортной инфраструктурой, научным, образовательным и культурным центром Сибири.

Территория Новосибирской области - 178,2 тыс. кв. м, 1,04% от территории России и 3,5% от территории Сибирского федерального округа. На территории области расположено 30 административных районов, 14 городов и 1566 сельских населенных пунктов.

Численность населения Новосибирской области (на 1 января 2006 г.) составила 2662,3 тыс. человек, что составляет 1,85% от общероссийской. 75% населения - городское (по РФ - 73,3%), В различных отраслях экономики занято свыше 1,2 млн. чел.

Область обладает существенными возможностями развития экономики - природоресурсным, трудовым, производственным и научным потенциалом.

Ресурсная база области представлена 523 месторождениями полезных ископаемых - нефти, каменного угля, торфа, золота, циркония, титана, бокситов, минеральных строительных материалов, подземных минеральных вод и сапропеля. Добыча ведется на 83 месторождениях.

На территории области размещены предприятия машиностроения, электроэнергетики, цветной и черной металлургии, топливной промышленности, промышленности строительных материалов, химической, лесной, легкой, пищевой, медицинской, микробиологической, полиграфической промышленности. Наибольшее развитие имеют отрасли, связанные с точным высокотехнологичным и наукоемким производством, глубоким переделом продукции. Сельское хозяйство специализируется на выращивании зерна, картофеля, овощей; развиты мясомолочное животноводство, птицеводство, пчеловодство. Важную роль играет производство льноволокна.

Новосибирская область является важнейшим транспортным узлом с транзитной специализацией. В области активно развиваются все виды транспорта - автомобильный, железнодорожный, воздушный, водный, городской электротранспорт.

В Новосибирской области располагаются Сибирские отделения Российской академии наук, Академии сельскохозяйственных наук, Академии медицинских наук, 24 высших учебных заведения. Научные исследования и разработки осуществляют более 30 тыс. специалистов, из них более 5 тысяч имеют ученую степень.

В области созданы условия для активизации инвестиционной деятельности. Действует система нормативных правовых актов, направленная на стимулирование инвестиционной активности, улучшение инвестиционного климата в области.

Рейтинговое агентство Moody s Interfax Rating Agency присвоило в начале 2005 года Новосибирской области долгосрочный кредитный рейтинг по национальной шкале на уровне А2 (rus). Кредитный рейтинг НСО определился высокой диверсификацией экономики, устойчивым экономическим ростом, растущим качеством управления.