



ПРАВИТЕЛЬСТВО САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 21.11.2018 № 693

Об утверждении долговой политики Самарской области
на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов

Во исполнение пункта 2 перечня поручений по результатам проверки исполнения решений Президента Российской Федерации по вопросам эффективности принятия мер по сокращению дефицитов региональных бюджетов и уровня долговой нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации, а также в целях эффективного управления государственным долгом Самарской области и принятия мер по снижению долговой нагрузки Правительство Самарской области ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Утвердить прилагаемую долговую политику Самарской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов.
2. Контроль за выполнением настоящего постановления возложить на министерство управления финансами Самарской области.
3. Опубликовать настоящее постановление в средствах массовой информации.
4. Настоящее постановление вступает в силу с 1 января 2019 года.

И.о. первого
вице-губернатора –
председателя Правительства
Самарской области



Ю.А.Рожин

Прямилов 3334240

009334

УТВЕРЖДЕНА
постановлением Правительства
Самарской области
от 21.11.2018 № 693

Долговая политика Самарской области
на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов

1. Основные цели и задачи долговой политики Самарской области

Долговая политика Самарской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (далее – долговая политика Самарской области) представляет собой общее руководство для действий и принятия решений в сфере управления государственным долгом.

Долговая политика Самарской области основана на установлении четких целей управления долговыми обязательствами, соотнесении рисков и объемов государственных заимствований, мониторинге и управлении операциями, связанными с объемом, структурой и графиками платежей по государственному долгу, созданием условий для обеспечения возможности осуществления заимствований в соответствии с Программой государственных внутренних заимствований Самарской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов.

Основные цели долговой политики Самарской области – недопущение рисков возникновения кризисных ситуаций при исполнении областного бюджета, поддержание государственного долга области в объеме, обеспечивающем возможность гарантированного выполнения долговых обязательств и сохранение финансовой устойчивости областного бюджета.

Основными задачами долговой политики Самарской области являются:

совершенствование сложившейся системы управления государственным долгом;

выполнение обязательств по снижению уровней долговой нагрузки по всем видам долговых обязательств, в том числе по рыночным долговым обязательствам, установленных условиями соглашений, заключенных 25 декабря 2017 года между Самарской областью и Министерством финансов Российской Федерации и предусматривающих реструктуризацию обязательств (задолженности) Самарской области перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, привлеченным в областной бюджет в 2015-2017 годах, срок погашения которых наступал в 2018-2019 и 2021-2022 годах;

оптимизация структуры государственного долга Самарской области с целью минимизации стоимости его обслуживания;

активное использование государственных ценных бумаг Самарской области как источника долгосрочного финансирования дефицита бюджета и минимизация привлечения коммерческих кредитов;

обеспечение исполнения долговых обязательств в полном объеме и в установленные сроки;

поддержание присвоенных кредитных рейтингов и создание предпосылок для их повышения;

обеспечение возможности привлечения в областной бюджет кредитов от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций исключительно по ставкам на уровне не более чем уровень ключевой ставки, установленный Центральным банком Российской Федерации, увеличенный на 1 процент годовых.

2. Основные направления долговой политики Самарской области в период с 2019 по 2021 год

2.1. Предпосылки формирования основных направлений долговой политики Самарской области с 2019 по 2021 год

В последние годы наблюдался ряд негативных тенденций в российской экономике, в том числе обусловленных внешнеэкономическими факторами, действие которых привело к значительному падению доходной части областного бюджета, что напрямую отразилось на увеличении объема государственного долга и росте долговой нагрузки региона. С 1 января 2014 года по 1 января 2017 года объем государственного долга Самарской области увеличился с 39,6 до 67,4 млрд. рублей, или на 70%.

В рамках поставленных задач по реализации долговой политики в 2017 году Правительством Самарской области проводилась работа, направленная на снижение объема государственного долга Самарской области и расходов на его обслуживание, а также сокращение рыночных обязательств в структуре государственного долга региона.

В ходе исполнения областного бюджета в 2017 году было принято решение об отказе в привлечении части ранее запланированных банковских кредитов, осуществлено привлечение бюджетных кредитов из федерального бюджета в целях досрочного погашения более дорогих в обслуживании банковских кредитов, проведено рефинансирование задолженности перед кредитными организациями в целях снижения стоимости заемных ресурсов. В результате по итогам 2017 года объем государственного долга Самарской области по отношению к 2016 году сократился на 3 млрд. рублей и составил 64,4 млрд. рублей, а снижение расходов на обслуживание государственного долга региона превысило 1 млрд. рублей.

По итогам 2017 года значение уровня долговой нагрузки по всем видам долговых обязательств Самарской области составило 51%, в том

числе по рыночным долговым обязательствам – 36%, что соответственно на 4 и 3 процентных пункта меньше, чем в 2016 году.

Ожидаемый объем государственного долга по итогам 2018 года составит 63,7 млрд. рублей.

По итогам исполнения областного бюджета в 2018 году значение уровня долговой нагрузки по всем видам долговых обязательств Самарской области составит порядка 47%, в том числе по рыночным долговым обязательствам – 34%.

При подготовке Закона Самарской области «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» одной из основных задач являлось снижение уровня долговой нагрузки на областной бюджет. Привлечение заемных ресурсов в предстоящий период планируется в основном только на погашение долговых обязательств.

Вместе с тем привлечение заимствований связано с увеличением финансовых рисков, что требует установления жестких критериев и процедур управления государственным долгом.

2.2. Сохранение объема государственного долга Самарской области на экономически безопасном уровне

В соответствии с условиями соглашений, заключенных 25 декабря 2017 года между Самарской областью и Министерством финансов Российской Федерации и предусматривающих реструктуризацию обязательств (задолженности) Самарской области перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, ранее привлеченным в областной бюджет в 2015-2017 годах, срок погашения которых наступал в 2018-2019 и 2021-2022 годах, установлены обязательства по поэтапному сокращению уровней долговой нагрузки на областной бюджет:

на 1 января 2020 года уровень долговой нагрузки по всем видам долговых обязательств Самарской области составит 49%, в том числе по рыночным долговым обязательствам – 36%;

на 1 января 2021 года уровень долговой нагрузки по всем видам долговых обязательств Самарской области составит 47%, в том числе по рыночным долговым обязательствам – 35%;

на 1 января 2022 года уровень долговой нагрузки по всем видам долговых обязательств Самарской области составит 45%, в том числе по рыночным долговым обязательствам – 35%.

2.3. Обеспечение своевременного исполнения долговых обязательств Самарской области в полном объеме

Бюджетные ассигнования на обслуживание и погашение государственного долга Самарской области являются приоритетными и включены в Закон Самарской области «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» в полном объеме. Возникновение просроченных обязательств не допускается.

В связи со значительным количеством государственных контрактов и соглашений о привлечении долговых обязательств особое внимание необходимо уделять контролю за соблюдением всех установленных дополнительных условий и требований.

Кроме того, в 2019 году планируется осуществить внедрение автоматизированных процессов ведения учета долговых обязательств Самарской области.

2.4. Оптимизация структуры государственного долга Самарской области с целью сокращения стоимости обслуживания долговых обязательств

Решение задачи оптимизации структуры государственного долга Самарской области стало возможным благодаря принятым Министерством финансов Российской Федерации в 2014-2017 годах мерам по замещению рыночных долговых обязательств субъектов Российской Федерации бюджетными кредитами из федерального бюджета.

По состоянию на 1 января 2018 года объем бюджетных кредитов, предоставленных Самарской области из федерального бюджета в целях частичного замещения рыночных заимствований, составил 11,6 млрд. рублей. В структуре государственного долга региона удельный вес бюджетных кредитов за последние четыре года увеличился с 19 до 29%.

Сокращение доли рыночных долговых обязательств в структуре государственного долга Самарской области за счет привлечения бюджетных кредитов из федерального бюджета с годовой процентной ставкой 0,1% способствует сокращению расходов на обслуживание государственного долга.

Так, сокращение расходов на обслуживание государственного долга Самарской области от первоначально предусмотренного плана в 2014 году составило 349 млн. рублей, в 2015 году – 654 млн. рублей, в 2016 году – 840 млн. рублей, в 2017 году – 1 037 млн. рублей.

В соответствии с проектом федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов предоставление бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации не предусмотрено.

Между Самарской областью и Министерством финансов Российской Федерации 25 декабря 2017 года заключены соглашения, предусматривающие реструктуризацию обязательств (задолженности) Самарской области перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, привлеченным в областной бюджет в 2015 – 2017 годах, срок погашения которых наступал в 2018-2019 и 2021-2022 годах. Общий объем реструктурированных бюджетных кредитов составил 12,2 млрд. рублей, срок погашения которых продлен на 7 лет с поэтапным погашением задолженности в 2018-2024 годах.

Результатом проведения реструктуризации бюджетных кредитов стало высвобождение ранее запланированных средств на их погашение в 2018 году – 4,8 млрд. рублей, в 2019 году – 2,8 млрд. рублей и соответственно сокращение объема привлечения рыночных заимствований

для рефинансирования бюджетных кредитов, что привело к снижению уровня долговой нагрузки по рыночному долгу и сокращению расходов на обслуживание государственного долга Самарской области.

Кроме того, в целях минимизации расходов на обслуживание государственного долга Самарской области планируется продолжить привлечение бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации сроком до 50 дней с годовой процентной ставкой 0,1%.

Конкуренция среди кредитных организаций также способствует снижению стоимости кредитных ресурсов и, как следствие, минимизации стоимости расходов на обслуживание государственного долга области.

В целях повышения активности участия кредитных организаций в электронных аукционах по привлечению кредитных средств для финансирования дефицита областного бюджета и погашения государственных долговых обязательств продолжится конструктивное сотрудничество с кредитными организациями.

Так, в 2018 году были проведены открытые электронные аукционы по предоставлению кредитных ресурсов Самарской области в целях рефинансирования банковских кредитов, привлеченных в 2017 году, результатом стало снижение стоимости кредитных средств с 8,5% до 7,74% (по 5-летним кредитным линиям) – 7,35% (по кредитным линиям сроком на 1 год), что ниже установленного Министерством финансов Российской Федерации предельного значения стоимости банковских кредитов, равного ключевой ставке Центрального банка Российской Федерации плюс один процент.

Относительно высокий уровень кредитного рейтинга и сложившаяся репутация Самарской области как заемщика с положительной кредитной историей при условии сохранения стабильной конъюнктуры на рынке субфедеральных облигаций позволяют региону рассчитывать на

дальнейшую возможность выпуска долгосрочных облигационных займов на приемлемых условиях. В целях исполнения поручения Президента Российской Федерации Путина В.В. выпуск государственных облигаций Самарской области в 2019-2021 годах является преимущественной формой заимствований при реализации долговой политики Самарской области. Доля государственных ценных бумаг в структуре государственного долга Самарской области в период с 2019 по 2021 год превысит 60%.

В 2019-2021 годах будет продолжена практика проведения корректировки сроков привлечения заемных средств, предусмотренных программой государственных заимствований, что означает перенесение сроков привлечения новых заемных средств на более ранние или поздние сроки по сравнению с плановым распределением заимствований. Критерием определения необходимости корректировки является реальное исполнение областного бюджета, то есть фактическое поступление доходов и фактическое использование предусмотренных бюджетом ассигнований, а также конъюнктура на рынке заимствований, когда за счет изменения ранее предусмотренных сроков привлечения заемных средств достигается сокращение расходов по обслуживанию государственного долга Самарской области.

2.5. Минимизация рисков, связанных с осуществлением заимствований

При планировании и привлечении заимствований необходимо учитывать риски, минимизация которых зачастую является более важной, чем стоимость заимствований. В рамках долговой политики Самарской области риск представляет собой возможность финансовых потерь бюджета в результате наступления определенных событий или совершения определенных действий, которые не могут быть заранее однозначно спрогнозированы.

С учетом текущего состояния государственного долга Самарской области основными в сфере управления государственным долгом являются следующие риски:

1. Риск отсутствия необходимых средств для исполнения бюджетных обязательств в определенный срок, что может привести к риску возникновения кассовых разрывов.

В целях снижения данного риска в 2019 – 2021 годах будет продолжена практика ежегодного заключения договора с Управлением Федерального казначейства по Самарской области о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации с установлением лимита на кредитные средства.

2. Достаточно высокая волатильность на финансовых рынках, что может повысить в будущем риск рефинансирования долговых обязательств.

Снижение данного риска осуществляется по следующим направлениям:

удержание уровня долговой нагрузки на экономически безопасном уровне;

диверсификация портфеля заимствований;

увеличение сроков заимствований и обеспечение равномерного распределения по будущим финансовым годам нагрузки на бюджет по обслуживанию и погашению заимствований;

проведение работы по поддержанию положительной кредитной истории Самарской области и кредитных рейтингов.

Мероприятия по минимизации рисков, связанных с осуществлением заимствований, позволят более обоснованно и маневренно реагировать на возникающие кризисные явления.

2.6. Повышение прозрачности системы управления государственным долгом Самарской области

Прозрачность управления долгом предполагает использование ясных формализованных процедур и механизмов управления государственным долгом Самарской области, публичное раскрытие информации о величине и структуре долговых обязательств, а также о долговой политике Самарской области, повышение качества раскрытия информации, построение эффективного диалога с ведущими рейтинговыми агентствами и инвестиционным сообществом.

В 2017 году международные рейтинговые агентства Standard & Poor's и Moody's Investors Service пересмотрели прогноз кредитного рейтинга региона с «Негативного» на «Стабильный». Российское рейтинговое агентство АКРА по итогам работы области за первое полугодие 2017 года повысило уровень кредитного рейтинга региона на одну ступень с уровня «A(RU)» до уровня «A+(RU)», прогноз «Стабильный».

В 2018 году международные рейтинговые агентства Standard & Poor's и Moody's Investors Service впервые за последние 5 лет улучшили прогнозы кредитных рейтингов Самарской области до «Позитивного», а российское рейтинговое агентство АКРА повысило кредитный рейтинг Самарской области на одну ступень с уровня «A+(RU)» до уровня «AA-(RU)» с прогнозом «Стабильный».

По мнению аналитиков рейтинговых агентств, основными факторами улучшения рейтинга Самарской области являются рост сбалансированности областного бюджета, позитивная динамика бюджетных показателей, оптимальная система управления текущей ликвидностью и эффективная политика управления государственным долгом Самарской области.

3. Дополнительные меры, необходимые для эффективной реализации долговой политики Самарской области

Эффективной реализации долговой политики Самарской области в 2019 году и плановом периоде 2020 и 2021 годов будут способствовать:

дальнейшая реализация Плана мероприятий по оздоровлению государственных финансов, включая мероприятия, направленные на рост доходов, оптимизацию расходов, а также сокращение государственного долга Самарской области, утвержденного распоряжением Правительства Самарской области от 29.12.2012 № 619-р;

выполнение целевых показателей (индикаторов), предусмотренных подпрограммой «Совершенствование управления государственным долгом Самарской области на 2014–2020 годы» государственной программы Самарской области «Управление государственными финансами и развитие межбюджетных отношений» на 2014–2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Самарской области от 14.11.2013 № 623.