

ПРАВИТЕЛЬСТВО ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 11.09.2018 № 676-п
г. Ярославль

Об утверждении основных
направлений долговой
политики Ярославской области
на 2019 год и на плановый
период 2020 и 2021 годов

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1701 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации» и Законом Ярославской области от 26 июня 2008 г. № 28-з «О бюджетном процессе»

ПРАВИТЕЛЬСТВО ОБЛАСТИ ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Утвердить прилагаемые основные направления долговой политики Ярославской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов.
2. Контроль за исполнением постановления возложить на заместителя Председателя Правительства области, курирующего вопросы финансов.
3. Постановление вступает в силу с момента подписания.

Исполняющий
обязанности Председателя
Правительства области

Р.А. Колесов

УТВЕРЖДЕНЫ
 постановлением
 Правительства области
 от 11.09.2018 № 676-п

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
 долговой политики Ярославской области на 2019 год
 и на плановый период 2020 и 2021 годов**

1. Общие положения

Долговая политика Ярославской области является частью бюджетной политики, а управление государственным долгом непосредственно связано с бюджетным процессом.

Основные направления долговой политики Ярославской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (далее – долговая политика) определяют приоритетные направления деятельности по управлению государственным долгом Ярославской области (далее – государственный долг).

2. Итоги долговой политики Ярославской области за 2017 год
 и истекший период 2018 года

На 01.01.2018 объем государственного долга составил 36 166 млн. руб. Рост объема государственного долга по сравнению с предыдущим периодом составил 101,6 процента, что является минимальным показателем за последние годы.

В 2017 году была начата планомерная работа по сокращению долговой нагрузки областного бюджета, результатом которой стало снижение уровня государственного долга относительно доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений до 71,7 процента по сравнению с 76,5 процента за 2016 год. Объем «рыночного» долга относительно доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений снизился до 41,3 процента по сравнению с 45,3 процента за 2016 год.

Основные показатели, характеризующие государственный долг, приведены в таблице:

№ п/п	Наименование показателя	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год
1	2	3	4	5	6	7
1.	Дефицит областного бюджета, млн. руб.	6 280,8	6 569,7	3 861,1	4 487,4	2 152,2
2.	Отношение дефицита областного бюджета к объему доходов областного бюджета	15,2	14,2	8,9	9,6	4,3

1	2	3	4	5	6	7
	без учета безвозмездных поступлений, %					
3.	Государственный долг на конец года, млн. руб.	22 013,9	28 622,9	31 067,1	35 609,2	36 166,0
4.	Темп роста государственного долга (по сравнению с предыдущим периодом), %	138,6	130,0	108,5	114,6	101,6
5.	Отношение объема государственного долга к объему доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений, %	53,4	62,0	71,6	76,5	71,7
6.	Отношение объема «рыночного» долга к объему доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений, %	48,8	52,7	47,0	45,3	41,3

Погашение и обслуживание долговых обязательств области осуществлялись в установленный срок и в полном объеме.

Расходы на обслуживание государственного долга за 2017 год составили 1 462,8 млн. рублей или 2,4 процента фактических расходов областного бюджета (за 2016 год – 2 639,3 млн. рублей или 4,6 процента фактических расходов областного бюджета).

В целях сокращения расходов на обслуживание долговых обязательств области была продолжена работа по привлечению бюджетных кредитов из федерального бюджета. В 2017 году осуществлено привлечение бюджетных кредитов из федерального бюджета на общую сумму 3 243,3 млн. рублей под 0,1 процента годовых, что позволило сократить расходы на обслуживание государственного долга в 2017, 2018 годах на 168 млн. рублей.

Снижению долговой нагрузки областного бюджета способствовало также проведение в декабре 2017 года реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам из федерального бюджета на общую сумму 14 516,7 млн. рублей в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2017 г. № 1531 «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам».

В соответствии с условиями реструктуризации сроки возврата реструктурированной задолженности были продлены до 2024 года включительно, установлен более равномерный график погашения задолженности.

По итогам исполнения областного бюджета за 2017 год соблюдены ограничения, касающиеся уровня дефицита областного бюджета и параметров государственного долга, установленные Бюджетным кодексом

Российской Федерации, законодательством области и условиями соглашений с Министерством финансов Российской Федерации о предоставлении области из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита областного бюджета.

В рамках исполнения поручения Президента Российской Федерации о формировании долговой политики субъектов Российской Федерации, учитывающей активное использование государственных ценных бумаг, в 2017 году состоялось размещение государственных ценных бумаг области в объеме 10 000,0 млн. рублей сроком обращения 10 лет и ставкой купона 8,4 процента годовых. Итоги размещения и досрочное погашение за счет средств от размещения облигационного займа кредитов банков с более высокими процентными ставками позволили сократить расходы на обслуживание государственного долга в 2017 – 2020 годах на 333,5 млн. рублей, а также обеспечить более равномерное распределение долговой нагрузки и соответственно снизить риск рефинансирования.

По результатам размещения указанного облигационного займа в 2017 году Ярославская область стала лауреатом в номинации «Лучшая сделка первичного размещения субфедеральных/муниципальных облигаций» ежегодной премии Cbonds Awards, которая вручается информационным агентством «Сбондс» лучшим участникам российского облигационного рынка.

В результате в структуре государственного долга за 2017 год увеличился удельный вес государственных ценных бумаг области и бюджетных кредитов из федерального бюджета. Государственные ценные бумаги составляют в общем объеме государственного долга на 01.01.2018 53,0 процента, бюджетные кредиты из федерального бюджета и кредиты кредитных организаций – 42,4 процента и 4,6 процента соответственно.

В 2018 году было продолжено использование государственных ценных бумаг области в качестве долгосрочного долгового инструмента, позволяющего осуществлять управление государственным долгом через установление графиков платежей, а также повысить открытость и прозрачность долговой политики.

В июле 2018 года осуществлено размещение государственных ценных бумаг области в объеме 3 000,0 млн. рублей сроком обращения 7 лет и ставкой купона 7,95 процента годовых.

Структура государственного долга на 01.08.2018 сложилась следующим образом: государственные ценные бумаги – 52,3 процента, бюджетные кредиты из федерального бюджета – 40,6 процента, кредиты кредитных организаций – 7,1 процента.

Было продолжено привлечение бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах областного бюджета, предоставляемого Управлением Федерального казначейства по Ярославской области. В 2017 году было привлечено указанного кредита на общую сумму 22 524 млн. рублей, за 7 месяцев 2018 года – 15 468 млн. рублей.

В целях сокращения расходов на обслуживание государственного долга с 2017 года активно используются банковские возобновляемые кредитные линии со свободным графиком выборки и погашения, а с 2018 года стала использоваться практика заключения государственных контрактов на оказание услуг по предоставлению кредитных средств по плавающей процентной ставке, рассчитываемой как сумма ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации и надбавки.

3. Цели и задачи долговой политики

Долговая политика как составная часть бюджетной политики призвана обеспечить последовательность реализации целей и решения задач предыдущего периода и ориентирована в первую очередь на реализацию стратегических целей развития региона.

В связи с этим основной целью долговой политики продолжает оставаться поддержание объема и структуры государственного долга на уровне, позволяющем обеспечить сбалансированность областного бюджета, своевременное исполнение долговых обязательств и возможность социально-экономического развития области.

В целях сохранения преемственности в управлении государственным долгом реализация долговой политики будет направлена на решение следующих задач:

- обеспечение исполнения долговых обязательств в полном объеме и в установленные сроки;
- снижение уровня долговой нагрузки на областной бюджет в среднесрочной перспективе;
- формирование низкорискованной структуры государственного долга в целях минимизации стоимости его обслуживания и обеспечения равномерной долговой нагрузки;
- обеспечение минимально возможной стоимости обслуживания государственного долга с учетом ситуации на финансовом рынке.

4. Основные направления долговой политики

Долговая политика определяется текущими особенностями развития экономики области и Российской Федерации в целом, а также требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации.

Основным фактором, определяющим долговую политику, остается соблюдение условий, установленных соглашениями с Министерством финансов Российской Федерации о предоставлении области из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита областного бюджета, в том числе в целях погашения долговых обязательств области.

Соглашения с Министерством финансов Российской Федерации с учетом заключенных дополнительных соглашений о реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам устанавливают следующие обязательства области в части долговой политики:

- обеспечение в 2019 – 2021 годах дефицита областного бюджета на уровне не более 10 процентов от суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за соответствующий финансовый год. Утвержденный законом об областном бюджете и сложившийся по данным годового отчета об исполнении областного бюджета в 2019 – 2021 годах дефицит областного бюджета может превысить установленный показатель на сумму поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности области, и (или) снижения остатков средств на счетах по учету средств областного бюджета, в том числе средств резервного фонда области;

- обеспечение к 01.01.2020 доли общего объема государственного долга области не более 66 процентов суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2019 год, в том числе доли общего объема долговых обязательств области по государственным ценным бумагам области и кредитам, полученным от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, не более 42 процентов соответствующих доходов;

- обеспечение к 01.01.2021 доли общего объема государственного долга области не более 62 процентов суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2020 год, в том числе доли общего объема долговых обязательств области по государственным ценным бумагам области и кредитам, полученным от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, не более 42 процентов соответствующих доходов;

- обеспечение к 01.01.2022 доли общего объема государственного долга области не более 56 процентов суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2021 год, в том числе доли общего объема долговых обязательств области по государственным ценным бумагам области и кредитам, полученным от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, не более 42 процентов соответствующих доходов;

- 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, а также установление аналогичных норм в акте высшего исполнительного органа государственной власти Ярославской области, устанавливающем порядок предоставления бюджетных кредитов из областного бюджета местным бюджетам.

Одним из факторов, определяющих долговую политику, являются планируемые изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) и ранжирования субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) в зависимости от уровня долговой устойчивости.

В связи с этим основными направлениями долговой политики являются:

- формирование структуры государственного долга с приоритетом среднесрочных и долгосрочных заимствований;
- осуществление операций по активному управлению государственным долгом в целях снижения расходов на его обслуживание;
- оптимизация платежных графиков погашения долговых обязательств области в целях обеспечения равномерной нагрузки по погашению и обслуживанию государственного долга по годам;
- совершенствование практики проведения электронных аукционов на право заключения государственных контрактов на оказание услуг по предоставлению области кредитных средств;
- эффективное управление текущей ликвидностью областного бюджета, в том числе за счет дальнейшего использования механизма управления свободными остатками денежных средств на счетах по учету средств областного бюджета и привлечения бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации;
- ограничение объема предоставления государственных гарантий Ярославской области и обеспечение минимизации рисков областного бюджета при их предоставлении;
- информационная открытость в вопросах долговой политики.

Основными инструментами реализации долговой политики будут являться рыночные заимствования, поскольку предоставление субъектам Российской Федерации бюджетных кредитов из федерального бюджета с 2018 года не планируется.

С учетом ситуации на финансовом рынке в среднесрочной перспективе будет продолжено использование государственных ценных бумаг области в качестве долгосрочного долгового инструмента.

Выполнению поставленных задач будет способствовать дальнейшая реализация плана мероприятий по оздоровлению государственных финансов Ярославской области на 2018 – 2020 годы и плана мероприятий по сокращению государственного долга Ярославской области на 2018 – 2020 годы, утвержденных постановлением Правительства области от 27.04.2018 № 320-п «Об утверждении плана мероприятий по оздоровлению государственных финансов Ярославской области на 2018 – 2020 годы и плана мероприятий по сокращению государственного долга Ярославской области на 2018 – 2020 годы».

5. Основные риски, связанные с реализацией долговой политики

При реализации долговой политики возможны следующие базовые риски:

- процентный риск – риск увеличения объема расходов на обслуживание государственного долга вследствие изменения процентных ставок;

- риск рефинансирования – вероятность потерь вследствие невыгодных условий привлечения заимствований на вынужденное рефинансирование уже имеющихся обязательств или невозможность рефинансировать текущие обязательства.

Также существуют риск неисполнения областного бюджета по доходам, риск, вызванный инфляционным давлением на текущие расходы, и риск снижения ликвидности финансового рынка.

С целью минимизации указанных рисков при проведении долговой политики будет продолжено осуществление мониторинга:

- состояния государственного и муниципального долга;
- условий и результатов привлечения рыночных заимствований субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями;
- конъюнктуры долгового рынка для возможного рефинансирования текущих долговых обязательств Ярославской области.