



ПРАВИТЕЛЬСТВО ИВАНОВСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 31.08.2016 № 274-п

г. Иваново

Об утверждении основных направлений государственной долговой политики Ивановской области на период до 2030 года

В соответствии с частью 1 статьи 60 Устава Ивановской области, в целях регулирования правоотношений в сфере долговой политики Ивановской области Правительство Ивановской области **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить основные направления государственной долговой политики Ивановской области на период до 2030 года (прилагается).

2. Признать утратившим силу постановление Правительства Ивановской области от 05.03.2015 № 63-п «Об утверждении долговой политики Ивановской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

**Губернатор
Ивановской области**



П.А. Коньков

Приложение к постановлению
Правительства Ивановской области
от 31.08.2016 № 274-п

**Основные направления государственной долговой политики
Ивановской области на период до 2030 года**

1. Общие положения

Государственная долговая политика Ивановской области (далее – долговая политика) является производной от бюджетной политики, формируемой на базе бюджетного прогноза Ивановской области, стратегии социально-экономического развития Ивановской области, долгосрочных прогнозов социально-экономического развития Ивановской области. Содержание долговой политики учитывает текущие особенности развития экономики Ивановской области. Долговая политика как составная часть бюджетной политики призвана обеспечить на период до 2030 года последовательность реализации целей и задач предыдущего периода и будет ориентирована в первую очередь на реализацию стратегических целей развития Ивановской области.

Одним из ключевых показателей финансового положения Ивановской области является уровень долговой нагрузки, то есть отношение объема государственного долга Ивановской области к общему объему налоговых и неналоговых доходов бюджета Ивановской области без учета безвозмездных поступлений. В период, предшествующий подготовке основных направлений государственной долговой политики Ивановской области до 2030 года, уровень долговой нагрузки имел тенденцию постоянного роста. По состоянию на 01.01.2014 уровень долговой нагрузки составлял 65,9%, на 01.01.2015 - 75,7%. Исполнение бюджета за 2015 год завершилось с долговой нагрузкой на уровне 95,3%. При принятии Закона Ивановской области от 29.12.2015 № 148-ОЗ «Об областном бюджете на 2016 год» показатель долговой нагрузки был запланирован в размере 97,9%. По состоянию на 01.01.2016 государственный долг Ивановской области (далее – государственный долг) на 90% состоял из краткосрочных обязательств по кредитам банков (со сроком погашения до 365 дней) и приближался по своему объему к годовым поступлениям налоговых и неналоговых доходов областного бюджета.

Имеющийся объем государственного долга требует проведения эффективной и взвешенной бюджетной политики, направленной на сокращение дефицита бюджета в условиях любой макроэкономической и бюджетной ситуации. Для решения этой задачи долговая политика в Ивановской области будет ориентирована на сокращение объема

государственного долга и расходов на его обслуживание посредством выполнения мероприятий, предусмотренных правовыми актами Ивановской области, регулирующими правоотношения по вопросам сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, управления государственными финансами и совершенствования долговой политики Ивановской области, и направлена на достижение конкретных целевых ориентиров управления долговыми обязательствами, установленных в правовых актах программного характера, с применением мониторинга и управлением потенциальными рисками, возникающими в ходе реализации долговой политики.

Информация о проводимой долговой политике является открытой и общедоступной. Соответствующие сведения предоставляются в различных формах, в том числе на официальном сайте Департамента финансов Ивановской области в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Раскрытие информации о долговых обязательствах и проводимой заемной политике является важным элементом формирования благоприятной кредитной истории Ивановской области, что создает предпосылки для снижения стоимости заимствований и улучшения структуры государственного долга.

2. Основные направления долговой политики

Долговую политику в рамках управления государственным долгом проводит Департамент финансов Ивановской области (далее – Департамент финансов) по следующим взаимосвязанным основным направлениям:

- 1) бюджетное планирование объема государственного долга и расходов на его обслуживание;
- 2) осуществление заимствований и проведение операций с долговыми обязательствами, направленных на оптимизацию структуры государственного долга (снижение потенциальных рисков) и сокращение расходов на его обслуживание;
- 3) активное управление государственным долгом;
- 4) обслуживание государственного долга, организация учета долговых обязательств и финансово-долговых операций, исполнение долговых обязательств в соответствии с графиком платежей по государственным контрактам (договорам, соглашениям).

На этапе бюджетного планирования определяются объемы, сроки и формы предстоящих заимствований. Основная цель, достигаемая на этом этапе, – учет влияния новых заимствований на структуру накопленного долга, а также оценка перспектив своевременного исполнения ранее принятых долговых обязательств. Исходными данными для решения этих задач являются плановые показатели объемов доходов, расходов и дефицита бюджета; объем, структура, стоимость обслуживания и график

погашения долга; текущая и прогнозируемая конъюнктура финансового (долгового) рынка, определяющая стоимость привлечения заемных средств.

Результаты планирования долга отражаются в программах государственных внутренних заимствований и государственных гарантий, утверждаемых законом о бюджете Ивановской области на соответствующий финансовый год и плановый период.

На этапе осуществления заимствований происходит выбор конкретных инструментов заимствований, определение наиболее благоприятных временных периодов для выхода на рынок в целях привлечения заемных ресурсов, непосредственного осуществления заимствований. На данном этапе решается задача оптимизации источников заемного финансирования (кредиты коммерческих банков, краткосрочное бюджетное кредитование и прочее), а также анализируются потенциальные риски и фиксируется стоимость заимствований, проводятся операции с долговыми обязательствами.

Активное управление государственным долгом предполагает разработку и реализацию комплекса мер по минимизации рисков по государственному долгу и стоимости его обслуживания, исходя из признанного Департаментом финансов в качестве приемлемого уровня риска. На основании анализа конъюнктуры долгового рынка, показателей исполнения бюджета Ивановской области, стресс-тестирования устойчивости долгового портфеля к неблагоприятным изменениям макроэкономической ситуации на данном этапе осуществляется рефинансирование или досрочное погашение долговых обязательств.

На этапе обслуживания, учета и погашения государственного долга осуществляются денежные переводы в сроки и объемах, обеспечивающих полное и своевременное исполнение долговых обязательств, производятся записи в государственной долговой книге, составляются отчеты о долговых обязательствах.

3. Цель и задачи долговой политики

Целью долговой политики является обеспечение долговой устойчивости Ивановской области без ущерба для финансирования ее социально-экономического развития.

Задачами долговой политики являются:

- 1) обеспечение заемными финансовыми ресурсами потребностей бюджета Ивановской области;
- 2) обеспечение своевременного исполнения долговых обязательств;
- 3) сокращение объема государственного долга и расходов на его обслуживание;

4) оптимизация структуры государственного долга и поэтапное сокращение доли долговых обязательств по коммерческим займам.

4. Меры для достижения цели и реализации задач долговой политики

Для достижения цели и реализации задач долговой политики необходимо планировать заимствования, поддерживать объем и структуру государственного долга на уровне, исключающем неисполнение долговых обязательств, обеспечивать своевременность расчетов по долговым обязательствам и не допускать возникновения просроченной задолженности, проводить мониторинг и оценку потенциальных рисков, возникающих при осуществлении заимствований и предоставлении государственных гарантий, осуществлять управление потенциальными рисками (выявление, контроль, оценка) и принимать меры по минимизации возможных потерь, связанных с долговыми рисками.

Для эффективного проведения долговой политики должны быть приняты следующие меры:

- 1) повышение доходов и сокращение расходов с целью снижения дефицита бюджета Ивановской области;
- 2) проведение постоянного мониторинга соответствия параметров государственного долга ограничениям, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации;
- 3) привлечение заимствований с учетом их влияния на структуру накопленного государственного долга и оценки перспектив своевременного исполнения ранее принятых долговых обязательств;
- 4) замещение рыночных обязательств бюджетными кредитами;
- 5) увеличение доли среднесрочных и долгосрочных заимствований в структуре государственного долга;
- 6) привлечение краткосрочных бюджетных кредитов;
- 7) рефинансирование долговых обязательств;
- 8) установление и поддержание моратория на предоставление государственных гарантий.

5. Потенциальные риски долговой политики

Важное место в обеспечении долговой устойчивости Ивановской области занимают выявление, контроль и оценка потенциальных рисков, возникающих при проведении долговой политики (далее – долговые риски). Управление долговыми рисками способствует минимизации негативных финансовых и социально-экономических последствий. Основной целью управления долговыми рисками является стабилизация показателей долговой устойчивости Ивановской области, которая может

быть достигнута путем снижения объемов финансирования бюджетных обязательств за счет привлекаемых заемных средств, распределения объемов платежей по погашению долговых обязательств на приемлемых к исполнению условиях, увеличения сроков кредитования, совершенствования системы управления государственным долгом.

Для достижения целей управления долговыми рисками осуществляется планирование обязательств с проведением стресс-тестирования устойчивости долгового портфеля при различных сценарных условиях прогнозирования основных параметров бюджета Ивановской области и ожидаемой конъюнктуры на финансовых рынках и обеспечивается выполнение мероприятий по:

- 1) оценке долговых рисков и их стресс-тестированию в части стратегических направлений бюджетной и долговой политики;
- 2) формированию долговой стратегии в течение финансового года;
- 3) анализу исполнения поставленных целей и задач.

Стресс-тестирование представляет собой оценку потенциального воздействия на состояние государственного долга факторов риска, которые соответствуют исключительным, но вероятным событиям. Стресс-тестирование проводится при разработке долговой стратегии на кратко- и среднесрочную перспективу, а также при планировании заимствований экспертным методом с использованием одно- и многофакторных стресс-тестов по субъективному и гипотетическому сценариям. Стресс-тестирование позволяет выявить конкретные долговые риски, оказывающие влияние на долговую политику, в том числе риск недостаточного поступления налоговых и неналоговых доходов в бюджет Ивановской области, риск снижения ликвидности рынка капитала и другие.

Наиболее существенными специфическими рисками являются риск рефинансирования, процентный и операционный риски. Результаты стресс-тестирования оформляются в письменной форме.

Риск рефинансирования – отсутствие возможности осуществить на приемлемых условиях новые заимствования для погашения накопленного государственного долга и, как следствие, исполнение долговых обязательств за счет доходов бюджета Ивановской области. В целях оценки риска рефинансирования необходимо на постоянной основе осуществлять мониторинг конъюнктуры долгового рынка, сопоставляя складывающиеся на нем тенденции с графиком погашения накопленных долговых обязательств. Учитывая, что привлечение кредитов от кредитных организаций для обеспечения государственных нужд осуществляется в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, регулирующего отношения по осуществлению закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, необходимо принимать исчерпывающие меры по недопущению срывов размещения заказов на привлечение кредитов. Для этого начальная

(максимальная) цена контрактов (далее – НМЦК) в процессе подготовки аукционов по отбору банков для кредитования бюджета должна определяться методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), который в соответствии с частью 6 статьи 22 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» является приоритетным. НМЦК должна формироваться на основании среднего арифметического значения цены единицы услуги, полученной по итогам анализа соответствующего рынка, в соответствии с Методическими рекомендациями по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержденными приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 02.10.2013 № 567.

Способами управления риском рефинансирования являются:

- 1) снижение доли краткосрочных заимствований по кредитам кредитных организаций в структуре портфеля обязательств;
- 2) расширение базы кредиторов;
- 3) использование различных долговых инструментов;
- 4) удлинение сроков привлечения кредитных ресурсов.

Процентный риск – вероятность увеличения суммы расходов бюджета на обслуживание государственного долга вследствие увеличения процентных ставок. Оценка риска осуществляется путем анализа изменения стоимости обязательств при различных сценариях изменения процентных ставок на рынке заимствований, планирования и привлечения новых заимствований путем выбора таких инструментов, для которых данный риск отсутствует либо минимальный. При условии сохранения структуры совокупного портфеля обязательств, которая позволяла бы поддерживать процентный риск на приемлемом уровне, необходимо использовать такой инструмент, как заимствования в форме обязательств с переменной ставкой. Таким образом, стратегия управления государственным долгом должна в перспективе опираться на общий подход, в соответствии с которым применяется фиксированная процентная ставка, когда ожидается рост процентных ставок, и плавающая, когда ожидается их снижение, что предполагает постоянный мониторинг рыночной конъюнктуры и следование прогнозам изменения процентных ставок на горизонте планирования расходов бюджета. При положительных результатах такой механизм позволяет снизить расходы на обслуживание государственного долга и одновременно минимизировать риск рефинансирования.

Операционный риск – вероятность возникновения потерь (убытков) и (или) дополнительных затрат из-за несоответствия лучшим практикам установленных порядков и процедур совершения заемных (долговых) операций и других сделок, а также нарушения бюджетного

законодательства, иных правил управления государственным долгом, включая некомпетентность или ошибки сотрудников, сбоев или отказа используемых учетно-расчетных, информационных и иных систем. В целях противодействия возникновению операционного риска необходимо использование положений, регламентов, правил, принятых в сферах управления государственным долгом и контроля за осуществляемыми операциями, а также эффективных механизмов отчетности.

К операционным рискам, возникающим при осуществлении заимствований и управлении государственным долгом, относятся:

1) вероятность ошибок при разработке внутренних нормативных актов, нечеткие формулировки и некорректное оформление эмиссионной документации, кредитных соглашений и иных документов;

2) вероятность человеческих ошибок (неправильная интерпретация поручений, искажения при передаче информации между сотрудниками, задержки в выполнении операций по субъективным причинам и прочее);

3) риск поломок и нарушений в работе технических систем (сбои в электронных системах коммуникации, ошибки в программном обеспечении);

4) вероятность нарушений в системе управления и внутреннего контроля (превышение лимитов принимаемых обязательств, осуществление операций с нарушением полномочий, неосуществление учета произошедших изменений, ошибки планирования и прочее).

В качестве способов управления операционным риском, направленных на противодействие его возникновению, необходимо применять следующее:

1) утверждение специализированных квалификационных требований к сотрудникам, функциональные обязанности которых связаны с управлением государственным долгом, постоянное повышение их квалификации;

2) строго придерживаться положений, регламентов, правил контроля за осуществляемыми операциями, эффективных механизмов отчетности.

6. Показатели долговой устойчивости Ивановской области

Для формирования долговой стратегии в целях выявления и оценки долговых рисков, для измерения рисков портфеля государственного долга, корректной оценки стоимости его обслуживания, долгового планирования и в целом управления государственным долгом используется система показателей, характеризующих долговую устойчивость Ивановской области.

Показатели долговой устойчивости Ивановской области:

1) отношение объема государственного долга к общему объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений;

2) доля объема расходов на обслуживание государственного долга в общем объеме расходов бюджета;

3) отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга к общему объему налоговых, неналоговых доходов бюджета и дотаций из бюджетов других уровней;

4) доля краткосрочных обязательств в общем объеме государственного долга.

Первый показатель отражает уровень общей долговой нагрузки на бюджет и является индикатором, характеризующим возможности погасить накопленный долг. Предельное значение данного показателя в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации не должно превышать 100%. В стратегической перспективе значение указанного показателя должно поддерживаться на уровне не более 50%.

Второй показатель характеризует способность обслуживать свои долговые обязательства без ущерба для других направлений расходов бюджета. Бюджетным кодексом Российской Федерации пороговое значение указанного показателя установлено на уровне 15%. В стратегической перспективе расходы на обслуживание государственного долга должны составлять не более 5% от общего объема расходов.

Третий показатель характеризует уровень текущей долговой нагрузки на бюджет. В целях обеспечения долговой устойчивости без ущерба для текущего финансирования и исполнения бюджета уровень указанного показателя должен составлять не более 10 – 13%.

Четвертый показатель характеризует степень подверженности долгового портфеля риску рефинансирования. В стратегической перспективе значение указанного показателя не должно превышать 15%.

При оценке состояния долговой устойчивости Ивановской области используются значения всех указанных показателей.

Выделяется три уровня долговой устойчивости Ивановской области: высокий – если суммарное значение всех указанных показателей составляет менее 45%;

средний – если суммарное значение всех указанных показателей составляет от 45 до 80%;

низкий – если суммарное значение всех указанных показателей составляет более 80%.