



ПРАВИТЕЛЬСТВО САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 05.11.2019 № 486

Об утверждении основных направлений
государственной долговой политики Самарской области
на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 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 реализации ответственной долговой политики Самарской области и повышения ее эффективности Правительство Самарской области ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Утвердить прилагаемые основные направления государственной долговой политики Самарской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 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 2020 года.

Первый
вице-губернатор –
председатель Правительства
Самарской области



В.В.Кудряшов

012234

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением Правительства
Самарской области
от 05.11.2019 № 486

Основные направления государственной долговой политики
Самарской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов

Основные направления государственной долговой политики Самарской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов определяют цели и приоритеты деятельности Правительства Самарской области и министерства управления финансами Самарской области (далее – министерство) в области управления государственным долгом, направленные на обеспечение потребностей региона в заемном финансировании, своевременное и полное исполнение государственных долговых обязательств, минимизацию расходов на обслуживание долга, поддержание объема и структуры обязательств, исключаящих их неисполнение.

1. Итоги реализации долговой политики Самарской области
в 2018 году и прогнозируемые итоги 2019 года

В Самарской области начиная с подготовки проекта областного бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов осуществляется разработка долговой политики на трехлетний период.

Основные результаты проводимой долговой политики Самарской области до 1 января 2019 года отражены в долговой политике на очередной финансовый год и плановый период, утвержденной постановлениями Правительства Самарской области от 25.12.2014 № 826, от 29.12.2015 № 901, от 17.01.2017 № 15, от 27.10.2017 № 672 и от 21.11.2018 № 693.

В рамках поставленных задач по реализации долговой политики в 2018 году Правительством Самарской области проводилась работа,

направленная на сокращение объема государственного долга Самарской области и расходов на его обслуживание, а также снижение уровня долговой нагрузки на областной бюджет.

По состоянию на 1 января 2019 года объем государственного долга Самарской области составил 54,8 млрд. рублей, сократившись по отношению к аналогичному показателю по состоянию на 1 января 2018 года на 9,6 млрд. рублей.

По итогам 2018 года структура государственного долга Самарской области представлена государственными ценными бумагами в объеме 36,8 млрд. рублей (67%) и бюджетными кредитами из федерального бюджета в объеме 18 млрд. рублей (33%).

В 2018 году Самарская область показала лучший результат среди субъектов Российской Федерации при размещении облигационного займа в объеме 8 млрд. рублей сроком обращения на 8 лет и ставке купона 7,45%. Итоги данного размещения подтвердили высокое доверие инвесторов к Самарской области (спрос на покупку облигаций в 2,3 раза превысил объем выпуска), а также сложившуюся репутацию региона как надежного заемщика на рынке долгового капитала.

Рекордного снижения объема долговых обязательств региона удалось достичь за счет полного досрочного погашения кредитов коммерческих банков прошлых лет и кредита Международной финансовой корпорации, а также отказа от привлечения новых банковских кредитов.

По состоянию на 1 января 2019 года значение уровня долговой нагрузки по всем видам долговых обязательств составило 38%, достигнув докризисного уровня 2013 года, а по рыночным долговым обязательствам – 25%, сократившись за год на 11 процентных пунктов.

Достигнутые уровни долговой нагрузки существенно ниже ограничений, установленных Министерством финансов Российской Федерации по программе реструктуризации бюджетных кредитов, которые Самарской области необходимо было достичь только к 1 января 2025 года.

Меры по эффективному управлению государственным долгом позволили сократить в течение 2018 года запланированные расходы на его обслуживание более чем на 800 млн. рублей.

Ожидаемый объем государственного долга по итогам 2019 года составит 54,6 млрд. рублей. В целях диверсификации долгового портфеля Самарской области и повышения его ликвидности привлечение заимствований в текущем году будет осуществляться в форме банковских кредитов. Необходимость выборки данных кредитов будет определяться с учетом фактического исполнения областного бюджета.

С учетом мер по сокращению объема рыночных заимствований, реализованных в 2017-2018 годах, а также переноса сроков привлечения заимствований в текущем году ожидаемая экономия расходов по обслуживанию долга по итогам 2019 года составит более 900 млн. рублей.

В соответствии с текущими параметрами областного бюджета по состоянию на 1 января 2020 года значение уровня долговой нагрузки по всем видам долговых обязательств Самарской области составит порядка 38%, в том числе по рыночным долговым обязательствам – 26%.

Положительная динамика основных показателей бюджетной и долговой политики региона высоко оценивается независимыми международными и российскими экспертами в области финансов.

В 2019 году международные рейтинговые агентства S&P Global Ratings и Moody's Investors Service впервые за долгое время повысили уровни рейтингов Самарской области на одну ступень до уровней «BB+» и «Ba2» соответственно. Также в текущем году российское рейтинговое агентство АКРА повысило уровень кредитного рейтинга региона до уровня «AA(RU)».

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, позволившая существенно улучшить показатели долговой нагрузки и сэкономить средства областного бюджета на обслуживании долга.

2. Основные факторы, определяющие характер и направления долговой политики Самарской области в период с 2020 по 2022 год

Характер и основные направления долговой политики Самарской области определяются макроэкономической ситуацией, сложившейся как на территории региона, так и в целом по Российской Федерации, требованиями бюджетного законодательства, а также условиями соглашений от 25.12.2017 между Самарской областью и Министерством финансов Российской Федерации, предусматривающих реструктуризацию обязательств (задолженности) Самарской области перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, привлеченным в областной бюджет в 2015-2017 годах, заключенных в рамках постановления Правительства Российской Федерации от 13.12.2017 № 1531 «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» (далее – соглашения о реструктуризации).

Соглашениями о реструктуризации предусмотрена рассрочка по погашению задолженности по бюджетным кредитам в течение 7 лет с поэтапным погашением задолженности с 2018 по 2024 год включительно, что является первым этапом реструктуризации.

Условием вхождения региона в 2020 году во второй этап реструктуризации бюджетных кредитов, предусматривающий продление рассрочки их погашения до 12 лет (до 2029 года включительно), является соответствие темпов роста собственных доходов консолидированного

бюджета Самарской области в 2018 и 2019 годах фактическому уровню инфляции.

Задачей Правительства Самарской области является осуществление всех необходимых мер для получения регионом льготных условий реструктуризации бюджетных кредитов до 12 лет, что сократит объем привлечения рыночных заимствований для рефинансирования бюджетных кредитов и, соответственно, уменьшит расходы на обслуживание государственного долга в 2020-2022 годах.

Самарская область начиная с 2017 года проводит политику сокращения привлечения государственных заимствований, в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов данный подход будет продолжен. В этой связи привлечение заемных ресурсов в предстоящий период планируется в основном только на рефинансирование погашаемых заимствований прошлых лет. Учитывая, что принятие обязательств по государственным гарантиям оказывает непосредственное влияние на параметры долговой устойчивости бюджета, Самарская область, как и в предыдущий период, будет вести сдержанную политику в отношении предоставления государственных гарантий.

С 1 января 2020 года вступают в силу новые положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми Министерство финансов Российской Федерации в зависимости от состояния долговой устойчивости субъектов Российской Федерации будет классифицировать их по группам риска: заемщики с высоким, средним и низким уровнем долговой устойчивости. Классификация субъектов по группам риска станет основанием для предъявления к ним тех или иных требований в зависимости от уровня долговой устойчивости.

Оценка состояния долговой устойчивости Самарской области, проведенная Министерством финансов Российской Федерации

с использованием утвержденных показателей на основе фактических данных по итогам 2018 года и плановых бюджетных показателей Самарской области текущего финансового года по данным закона о бюджете в редакции на 1 августа 2019 года, свидетельствует о низком уровне рисков (группа с высоким уровнем долговой устойчивости). Самарской области необходимо обеспечить в предстоящий трехлетний период сохранение достигнутых показателей долговой устойчивости, предусматривающих отнесение региона к группе с высокой долговой устойчивостью.

Вышеназванные направления учитываются при формировании показателей закона об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в части параметров государственного долга.

3. Цели и задачи долговой политики Самарской области

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, сохранение позиции региона в группе субъектов Российской Федерации с высоким уровнем долговой устойчивости.

Основными задачами долговой политики Самарской области являются:

проведение эффективной долговой политики, ориентированной на среднесрочные и долгосрочные заимствования и равномерное распределение нагрузки по погашению долговых обязательств;

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

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

обеспечение выполнения обязательств по поэтапному снижению уровней долговой нагрузки по всем видам долговых обязательств, в том числе по рыночным долговым обязательствам, установленных соглашениями о реструктуризации:

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

на 1 января 2022 года уровень долговой нагрузки по всем видам долговых обязательств Самарской области должен составить не более 45%, в том числе по рыночным долговым обязательствам не более 35%;

на 1 января 2023 года уровень долговой нагрузки по всем видам долговых обязательств Самарской области должен составить не более 43%, в том числе по рыночным долговым обязательствам не более 35%;

активное использование государственных ценных бумаг Самарской области как источника долгосрочного финансирования дефицита бюджета;

привлечение государственных заимствований с учетом фактического исполнения и реальной потребности областного бюджета;

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;

поддержание присвоенных кредитных рейтингов и создание предпосылок для их повышения;

укрепление репутации Самарской области в качестве надежного заемщика с высоким уровнем кредитоспособности.

4. Инструменты реализации долговой политики Самарской области

Основными инструментами реализации долговой политики Самарской области в 2020-2022 годах будут являться рыночные заимствования, привлекаемые в целях погашения долговых обязательств и (или) финансирования дефицита областного бюджета.

В целях оптимального выбора долговых инструментов на постоянной основе будут проводиться мониторинг и сравнительный анализ условий и результатов привлечения рыночных заимствований субъектами Российской Федерации.

Вопрос о размещении выпусков государственных облигаций Самарской области будет рассматриваться с учетом общего объема привлечения заимствований в соответствующем году, а также накопленного объема обращающихся на рынке облигаций региона, состояния финансового рынка и сравнительных условий осуществления различных видов заимствований.

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 срок от 5 до 8 лет) на приемлемых условиях. В целях исполнения поручения Президента Российской Федерации Путина В.В. выпуск государственных облигаций Самарской области в 2020-2022 годах запланирован в качестве преимущественной формы заимствований при реализации долговой политики Самарской области. Доля государственных

ценных бумаг в структуре государственного долга Самарской области в период с 2020 по 2022 год должна превысить 68%.

В целях оптимизации долгового портфеля Самарской области и повышения его ликвидности также планируется привлечение кредитов кредитных организаций по мере возникновения потребности в дополнительных финансовых ресурсах путем осуществления в установленном порядке закупки соответствующих финансовых услуг. Для более равномерного распределения по годам объема платежей по погашению заимствований, а также для привлечения большего количества участников аукционов по закупке финансовых услуг по предоставлению кредитов Самарской области будут привлекаться банковские кредиты сроком пользования от 1 года до 5 лет. При определении сроков привлечения банковских кредитов также будут учитываться состояние финансового рынка и условия кредитования субъектов Российской Федерации кредитными организациями.

Кроме того, в целях эффективного управления текущей ликвидностью областного бюджета по мере необходимости будет продолжена практика использования механизма привлечения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (далее - казначейские кредиты). Объем привлечения и погашения казначейских кредитов определяется в пределах ежегодно устанавливаемого лимита. Привлечение казначейских кредитов осуществляется в пределах финансового года и не влечет увеличения объема государственного долга по итогам соответствующего года.

В 2020-2022 годах будет продолжена практика проведения корректировки сроков привлечения заемных средств, предусмотренных программой государственных заимствований, что означает перенос сроков привлечения новых заемных средств на более ранние или поздние периоды

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.

5. Основные риски при реализации долговой политики Самарской области и меры, принимаемые для их снижения

Основными рисками при реализации долговой политики Самарской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов являются:

риск рефинансирования - вероятность того, что Самарская область не сможет осуществить на приемлемых условиях новые заимствования для погашения накопленного государственного долга и в результате будет вынуждена использовать доходы областного бюджета для погашения долговых обязательств;

процентный риск - вероятность увеличения суммы расходов областного бюджета на обслуживание государственного долга вследствие увеличения процентных ставок.

В основе успешного прогнозирования рисков лежит аналитическая работа, мониторинг рыночной ситуации, прогнозирование движения процентных ставок.

В целях управления риском рефинансирования министерство минимизирует привлечение краткосрочных заимствований, проводит планомерную работу по удлинению сроков привлечения кредитных ресурсов и увеличению дюрации долгового портфеля.

Управление процентным риском основывается на постоянном мониторинге рыночной конъюнктуры и следовании прогнозам изменения процентных ставок на горизонте планирования расходов бюджета.

Также в целях обеспечения устойчивости областного бюджета и снижения зависимости от заимствований при формировании областного бюджета применяется консервативный подход планирования собственных доходов и взвешенная политика осуществления текущих расходов.

Для оценки рисков долгового портфеля, корректной стоимости его обслуживания министерством используется система показателей, относящих регион к группе с высоким уровнем долговой устойчивости:

не более 50% для показателя «Объем государственного долга Самарской области к общему объему доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений»;

не более 13% для показателя «Годовая сумма платежей по погашению и обслуживанию государственного долга Самарской области, возникшего по состоянию на 1 января очередного финансового года, без учета платежей, направляемых на досрочное погашение долговых обязательств со сроками погашения после 1 января года, следующего за очередным финансовым годом, к общему объему налоговых и неналоговых доходов областного бюджета и дотаций из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»;

не более 5% для показателя «Доля расходов на обслуживание государственного долга Самарской области в общем объеме расходов областного бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»;

не более 15% для показателя «Доля краткосрочных долговых обязательств в общем объеме государственного долга Самарской области».

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

Важнейшим условием для успешной реализации долговой политики Самарской области является обеспечение постоянного доступа к финансовым рынкам.

В этих целях необходимо обеспечивать прозрачность и предсказуемость проводимой Самарской областью долговой политики, на постоянной основе взаимодействовать с кредиторами (инвесторами).

Для формирования благоприятной кредитной истории Самарской области на официальном сайте министерства будет продолжена практика размещения информации о долговой политике региона на соответствующие годы, сведений об объеме и структуре государственного долга (по состоянию на первое число каждого месяца), информации о проведении операций с долговыми обязательствами (привлечение, погашение, выплата купонного дохода по государственным облигациям), а также о планируемом осуществлении закупок услуг кредитных организаций и о предстоящем размещении государственных облигаций.

Взаимодействие с кредиторами (инвесторами) также будет осуществляться в рамках реализации мероприятий по присвоению и поддержанию кредитных рейтингов Самарской области и государственных ценных бумаг Самарской области, проведения встреч, интервью, консультаций, переговоров, участия в совещаниях, конференциях.

Эффективной реализации долговой политики Самарской области в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 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 2014–2021 годы» государственной программы Самарской области «Управление государственными финансами и развитие межбюджетных отношений» на 2014–2021 годы, утвержденной постановлением Правительства Самарской области от 14.11.2013 № 623.