



ПРАВИТЕЛЬСТВО ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА
ПОСТАНОВЛЕНИЕ

16 октября 2015 г.

№ 964-П

г. Салехард

**Об основных направлениях долговой политики
Ямало-Ненецкого автономного округа
на 2016 – 2018 годы**

В соответствии с пунктом 2.1 Положения о разработке прогноза социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа и проекта окружного бюджета на очередной финансовый год и на плановый период, утверждённого постановлением Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 03 июля 2015 года № 587-П, Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемые основные направления долговой политики Ямало-Ненецкого автономного округа на 2016 – 2018 годы.

2. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на заместителя Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа, директора департамента финансов Ямало-Ненецкого автономного округа Свинцову А.П.

Губернатор
Ямало-Ненецкого автономного округа



Д.Н. Кобылкин

УТВЕРЖДЕНЫ

постановлением Правительства
Ямало-Ненецкого автономного округа
от 16 октября 2015 года № 964-П

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

долговой политики Ямало-Ненецкого автономного округа
на 2016 – 2018 годы

І. Общие положения

Основные направления долговой политики Ямало-Ненецкого автономного округа на 2016 – 2018 годы (далее – автономный округ, основные направления долговой политики) сформированы на основе приоритетов, определенных:

- постановлением Правительства автономного округа от 27 декабря 2012 года № 1174-П «Об утверждении долгосрочной бюджетной стратегии Ямало-Ненецкого автономного округа на период до 2030 года»;

- постановлением Правительства автономного округа от 25 декабря 2013 года № 1134-П «Об утверждении государственной программы Ямало-Ненецкого автономного округа «Управление государственными финансами Ямало-Ненецкого автономного округа и создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов муниципальных образований в Ямало-Ненецком автономном округе на 2014 – 2018 годы».

Основные направления долговой политики содержат описание целей, задач и приоритетов долговой политики автономного округа с учетом необходимости поддержания объема государственного долга автономного округа на экономически безопасном уровне, обеспечивающем возможность гарантированного выполнения автономным округом обязательств по его погашению и обслуживанию и позволяющем при этом решать неотложные задачи по достижению целей, поставленных в посланиях и указах Президента Российской Федерации.

ІІ. Итоги реализации долговой политики автономного округа

Реализация долговой политики в 2014 году и истекшем периоде 2015 года происходила в изменившихся экономических условиях при неблагоприятном влиянии макроэкономической конъюнктуры.

В условиях дефицита собственных доходов окружного бюджета, санкций, введенных в отношении банковского сектора, и стремительного роста стоимости заемных ресурсов приоритетной задачей долговой политики данного периода было сохранение сбалансированности окружного бюджета независимо от влияния внешних шоков и негативных экономических тенденций.

Несмотря на негативное влияние вышеперечисленных факторов, Правительством автономного округа проводится активная инвестиционная и социальная политика в сфере расходов, направленная на решение важнейших задач, имеющих стратегическое значение не только для автономного округа, но и для России в целом. В этой связи в течение последних лет консервативная долговая политика автономного округа сменилась политикой заимствований. По состоянию на конец 2014 года государственный долг автономного округа составил 35 млрд рублей или 32% от объема доходов без учета безвозмездных поступлений, в том числе банковские кредиты 31,7 млрд рублей (таблица 1).

Таблица 1

Объем и структура государственного долга автономного округа

тыс. рублей

Наименование	На 01.01.2011	На 01.01.2012	На 01.01.2013	На 01.01.2014	На 01.01.2015	На 01.09.2015
1	2	3	4	5	6	7
Государственный долг Ямало-Ненецкого автономного округа, в том числе	0	1 500 000	10 000 000	27 510 742	35 091 965	23 510 742
Кредиты, полученные от кредитных организаций	0	0	8 500 000	22 110 742	31 691 965	20 110 742
Государственные гарантии Ямало-Ненецкого автономного округа	0	1 500 000	1 500 000	5 400 000	3 400 000	3 400 000
Государственные ценные бумаги	0	0	0	0	0	0
Бюджетные кредиты	0	0	0	0	0	0

Таким образом, основным направлением реализации долговой политики было финансирование дефицита бюджета и рефинансирование государственного долга при безусловном сохранении высокой степени долговой устойчивости и умеренной долговой нагрузки.

В целях сокращения бюджетного дефицита и государственного долга Правительством автономного округа на постоянной основе реализовывались и продолжают реализовываться мероприятия, направленные на оптимизацию бюджетных расходов и увеличение собственных доходов окружного бюджета.

В частности, реализуется план мероприятий по увеличению доходов, оптимизации расходов окружного бюджета и совершенствованию долговой политики автономного округа на 2013 – 2016 годы, утвержденный распоряжением Правительства автономного округа от 26 ноября 2013 года № 729-ПП.

Кроме того, образована Правительственная комиссия по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов, в рамках работы которой произведено сокращение ряда первоочередных расходов, таких как: приобретение оборудования, приостановка отдельных объектов строительства, капитальных ремонтов, проведение различного рода мероприятий, командировочных расходов.

В результате реализации указанных мер объем сокращения расходов окружного бюджета в 2015 году составил 5 млрд рублей, в том числе расходы на государственное управление сокращены на 1,2 млрд рублей или 15% от расходов на содержание государственных органов.

Также осуществлен переход от краткосрочных заимствований к среднесрочным, что позволило выстроить график привлечения и погашения средств, позволяющий сгладить пик платежей по погашению и обслуживанию долговых обязательств автономного округа.

Вместе с тем в целях обеспечения бесперебойной платежеспособности окружного бюджета и краткосрочной поддержки ликвидности окружного бюджета в 2014 и 2015 годах заключены договоры о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах с Управлением Федерального казначейства по автономному округу.

Кроме того, за счет остатка средств, сложившегося на начало 2014 года, сформирован резервный фонд автономного округа в сумме 3 млрд рублей, который в случае сокращения доходов позволит обеспечить исполнение окружного бюджета по расходам в утвержденных объемах.

29 января 2015 года служба кредитных рейтингов Standard & Poor's понизило рейтинг автономного округа до «BB+/ruAA+» с прогнозом «Негативный». Рейтинговое действие в отношении автономного округа обусловлено понижением долгосрочного суверенного кредитного рейтинга Российской Федерации.

При этом агентством отмечаются сильные показатели ликвидности окружного бюджета, «очень низкий» уровень долговой нагрузки и «очень низкий» уровень условных обязательств.

В целях обеспечения финансовой безопасности и снижения долговой нагрузки на окружной бюджет в июне и августе 2015 года было произведено досрочное погашение банковских кредитов на сумму 11,5 млрд рублей, в результате чего общий объем государственных заимствований сократился на 37% и составил 20,1 млрд рублей или 19% от объема собственных доходов без учета безвозмездных поступлений.

Решения о привлечении кредитов в целях финансирования дефицита окружного бюджета в 2015 году будут приниматься исходя из ожидаемой оценки исполнения окружного бюджета до конца текущего года.

III. Основные факторы, определяющие характер и направления долговой политики

В планируемом периоде одновременно несколько факторов будут определять формы и масштабы государственных заимствований автономного округа.

3.1. Фактор 1. Макроэкономические условия реализации долговой политики.

В структуре экономики автономного округа, основного газодобывающего региона России, доминирующее положение занимает топливно-энергетический комплекс. Доля доходов от указанных предприятий с учетом сервисных компаний в общем объеме доходов составляет около 70%.

Отрицательная динамика цен на нефть на мировых рынках сырья, как следствие, снижение привязанных к ним экспортных цен на газ, а также падение курса рубля к мировым валютам, существенное замедление темпов роста регулируемых цен на газ на внутреннем рынке и далее будут оказывать негативное влияние на показатели рентабельности нефтегазодобывающих компаний.

Кроме того, удорожание стоимости фондирования (рост процентных ставок, закрытие доступа на иностранный рынок капитала), увеличение издержек, выраженных в иностранной валюте (ослабление рубля), удорожание импортируемых инвестиционных товаров могут привести к сокращению крупнейших инвестиционных проектов нефтегазодобывающих компаний автономного округа.

Еще одним негативным фактором в планируемом периоде может стать ослабление наиболее устойчивого компонента ВВП последних лет – конечного потребления. Опасное сочетание ускоряющейся инфляции и падение темпов роста номинальной заработной платы грозит сокращением реальных доходов населения.

Учитывая данные факторы, в 2016 году не прогнозируется увеличение поступлений по двум основным доходным источникам окружного бюджета – налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц, относительно прогнозных показателей текущего года.

Таким образом, долговая политика в планируемом периоде будет направлена на адаптацию к продолжающимся изменениям конъюнктуры на финансовых рынках.

Несмотря на это, окружной бюджет на краткосрочный период планируется сформировать без дефицита. Структура источников финансирования дефицита окружного бюджета в соответствии с показателями, утвержденными Законом автономного округа от 19 ноября 2014 года № 87-ЗАО «Об окружном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (в редакции Закона автономного округа от 20 августа 2015 года № 76-ЗАО), представлена в таблице 2.

Структура источников финансирования дефицита окружного бюджета

тыс. рублей

Показатель	2015 год (утверждено Законом автономного округа от 19.11.2014 № 87-ЗАО)	2016 год		2017 год		2018 год (проект)
		Закон автономного округа от 09.11.2014 № 87-ЗАО	проект	Закон автономного округа от 19.11.2014 № 87-ЗАО	проект	
1	2	3	4	5	6	7
Источники финансирования дефицита окружного бюджета, всего	9 822 381	0	0	0	0	0
В том числе						
Кредиты кредитных организаций (привлечение (+)/ погашение (-))	-1 911 063	0	-13 610 742	0	0	0
Привлечение (+)	9 670 160	13 610 742	0	18 081 223	6 500 000	9 670 160
Погашение (-)	-11 581 223	-13 610 742	-13 610 742	-18 081 223	-6 500 000	-9 670 160
Государственные ценные бумаги (размещение (+)/ погашение (-))	0	0	13 610 742	0	0	0
Размещение (+)	0	0	13 610 742	0	0	0
Погашение (-)	0	0	0	0	0	0
Иные источники финансирования дефицита окружного бюджета	11 733 444	0	0	0	0	0

Проектом прогнозного плана (программы) приватизации государственного имущества автономного округа на 2016 – 2018 годы поступлений по источнику финансирования дефицита окружного бюджета в виде поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности автономного округа, на указанный период не предусмотрено.

Несмотря на осуществление автономным округом государственных заимствований для финансирования дефицита бюджета автономного округа и (или) рефинансирования долговых обязательств автономного округа, резервный фонд автономного округа, сформированный в 2014 году в объеме 3 млрд рублей, планируется сохранить в 2016 – 2018 годах на том же уровне.

3.2. Фактор 2. Уровень государственного долга.

По состоянию на 01 сентября 2015 года объем государственного долга автономного округа составил 23,5 млрд рублей или 22% от объема собственных доходов без учета безвозмездных поступлений.

До конца 2015 года объем государственного долга автономного округа может достичь 35 млрд рублей или 33,3% от объема собственных доходов без учета безвозмездных поступлений, оставаясь при этом на экономически безопасном уровне и в рамках параметров, не превышающих ограничения, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации и государственной программой автономного округа «Управление государственными финансами Ямало-Ненецкого автономного округа и создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов муниципальных образований в Ямало-Ненецком автономном округе на 2014 – 2018 годы», утвержденной постановлением Правительства автономного округа от 25 декабря 2013 года № 1134-П.

В связи с высокими бюджетными показателями и ограничениями, установленными Министерством финансов Российской Федерации, в отношении получателей бюджетных кредитов из федерального бюджета замещение банковских кредитов кредитами из федерального бюджета для автономного округа недоступно.

Государственные заимствования автономного округа в среднесрочном периоде будут осуществляться в целях рефинансирования государственного долга автономного округа.

При этом рефинансирование долговых обязательства автономного округа, срок погашения которых наступает в 2016 году, планируется произвести путем размещения 5-летнего облигационного займа.

Долговая нагрузка на окружной бюджет будет оставаться в пределах, позволяющих своевременно и в полном объеме выполнять обязательства по обслуживанию и погашению государственного долга автономного округа, его объем сохранится на безопасном уровне и не превысит 30% от объема доходов без учета безвозмездных поступлений (таблица 3).

Таблица 3

Объем государственного долга автономного округа

Наименование	2015 год			2016 год*	2017 год*	2018 год*
	утверждено Законом автономного округа от 19.11.2014 № 87-ЗАО	по состоянию на 01 сентября 2015 года	прогноз на конец года	прогноз	прогноз	прогноз
1	2	3	4	5	6	7
Объем государственного долга автономного округа, всего (тыс. руб.)	35 680 902	23 510 742	35 680 902	32 280 902	32 280 902	29 780 902
Из них государственных гарантий	5 900 000	3 400 000	5 900 000	2 500 000	2 500 000	0

1	2	3	4	5	6	7
(тыс. руб.)						
Отношение объема государственного долга автономного округа к объему доходов без учета безвозмездных поступлений (%)	33,3	22,0	33,3	28,6	27,6	25,0

* На конец периода.

Расходные обязательства автономного округа по обслуживанию государственного долга автономного округа будут определяться на основании действующих долговых обязательств, прогнозного уровня доходности государственных облигаций автономного округа и прогнозной стоимости кредитных ресурсов.

С учетом планируемых объемов заимствований в предстоящий период значения показателей долговой устойчивости автономного округа будут вне опасных зон.

IV. Цели и задачи долговой политики автономного округа

Основной целью долговой политики автономного округа является эффективное управление государственным долгом автономного округа, предполагающее поддержание умеренной долговой нагрузки на окружной бюджет с последующим снижением объема долговых обязательств автономного округа, а также расходов на его обслуживание.

Умеренная долговая нагрузка на окружной бюджет означает способность автономного округа обеспечить исполнение всех принятых расходных обязательств автономного округа, сохранив при этом устойчивость окружного бюджета в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Помимо этого, для эффективной реализации долговой политики автономного округа необходимо достижение следующих целей:

- сохранение объема государственного долга на экономически безопасном уровне;
- сокращение стоимости обслуживания государственного долга;
- диверсификация государственного долга путем расширения перечня государственных долговых инструментов;
- обеспечение исполнения обязательств по обслуживанию государственного долга в срок и в полном объеме при любых кризисных ситуациях.

Достижение указанных целей возможно только в рамках решения следующих ключевых задач:

- поддержание умеренной долговой нагрузки (отношение государственного долга автономного округа к общему объему доходов окружного бюджета без учета безвозмездных поступлений, не превышающее 30%);

- недопущение роста расходов на обслуживание государственного долга (доля в общем объеме расходов окружного бюджета, не превышающая 5%);

- соблюдение показателей и индикаторов, установленных государственной программой автономного округа «Управление государственными финансами Ямало-Ненецкого автономного округа и создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов муниципальных образований в Ямало-Ненецком автономном округе на 2014 – 2018 годы», утвержденной постановлением Правительства автономного округа от 25 декабря 2013 года № 1134-П;

- прогнозирование и предотвращение рисков, связанных со структурой государственного долга автономного округа;

- повышение прозрачности управления государственным долгом автономного округа и доступности информации о государственном долге автономного округа.

V. Инструменты реализации долговой политики автономного округа

Качество и актуальность государственных долговых инструментов в текущих экономических условиях приобретает особую значимость для проведения успешной и рациональной долговой политики.

Инструментами реализации долговой политики автономного округа являются:

1. Размещение государственных займов, осуществляемых путем выпуска государственных ценных бумаг.

В целях развития рынка капитала и проведения активных операций по управлению государственным долгом на 2016 год запланирован выпуск государственных ценных бумаг сроком обращения 5 лет.

Эмиссия государственных ценных бумаг при благоприятной рыночной конъюнктуре позволит одновременно и в необходимом объеме привлечь внебюджетные средства для исполнения принятых расходных обязательств. Существенными недостатками являются длительность подготовки размещения ценных бумаг, высокая зависимость сроков привлечения средств от ситуации на рынке ценных бумаг, длительная процедура досрочного выкупа ценных бумаг, находящихся в обращении.

2. Получение кредитов от кредитных организаций.

Этот инструмент долговой политики автономного округа является наиболее мобильным и доступным для использования, однако его применение требует также значительных временных затрат на проведение процедур по определению исполнителей финансовых услуг конкурентным способом в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

3. Предоставление государственных гарантий автономного округа.

Государственные гарантии автономного округа предоставляются в целях реализации основных задач социально-экономического развития автономного округа, а также поддержки приоритетных инвестиционных проектов, реализуемых на территории автономного округа.

Вместе с тем, государственные гарантии, являясь условными долговыми обязательствами, увеличивают общий объем государственного долга. В связи с этим Правительство автономного округа проводит сдержанную политику в отношении предоставления государственных гарантий.

Таким образом, эффективность долговой политики автономного округа заключается в умелом, взвешенном сочетании и применении этих инструментов.

VI. Анализ рисков для окружного бюджета, возникающих в процессе управления государственным долгом автономного округа

Наряду с долговыми инструментами важное место в обеспечении долговой устойчивости занимает оценка рисков, возникающих в процессе управления государственным долгом.

В целях снижения бюджетных рисков при активизации заимствований в автономном округе разработана методика в области управления государственным долгом автономного округа, основанная на показателях долговой емкости и доступной долговой емкости окружного бюджета (постановление Правительства автономного округа от 09 декабря 2010 года № 437-П «О совершенствовании системы управления государственным долгом Ямало-Ненецкого автономного округа»).

Подходы, заложенные в данной методике, позволяют минимизировать бюджетные риски на стадии планирования и привлечения новых заимствований путем выбора таких инструментов, для которых данные риски отсутствуют либо минимальны.

В настоящее время в процессе управления государственным долгом автономного округа возможно появление следующих рисков для окружного бюджета:

- риск процентной ставки – вероятность неблагоприятного для автономного округа изменения стоимости заимствований в зависимости от времени и объема потребности в заемных ресурсах;

- риск рефинансирования – вероятность потерь вследствие невыгодных условий привлечения заимствований на вынужденное рефинансирование уже имеющихся обязательств;

- риск ликвидности – отсутствие в окружном бюджете средств для полного исполнения обязательств в срок, в том числе недостаток денежных средств для своевременных долговых платежей;

- риск наступления гарантийного случая – неплатежи принципалов по обязательствам, которые были гарантированы Правительством автономного округа.