

Приложение

УТВЕРЖДЕНЫ

распоряжением Правительства
Кировской области
от *16.12.2019* № *366*

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
государственной долговой политики Кировской области на 2020 год
и на плановый период 2021 и 2022 годов

1. Общие положения

В соответствии с Законом Кировской области от 24.10.2013 № 336-ЗО «О бюджетном процессе в Кировской области»:

разработку и утверждение основных направлений государственной долговой политики Кировской области, управление государственным долгом Кировской области, предоставление государственных гарантий Кировской области осуществляет Правительство Кировской области;

государственные заимствования от имени Кировской области, функции эмитента государственных ценных бумаг Кировской области выполняет министерство финансов Кировской области.

Основные направления долговой политики Кировской области учитываются при формировании и исполнении областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

2. Итоги реализации долговой политики Кировской области

Правительством Кировской области, начиная с 2015 года, ежегодно разрабатываются и утверждаются основные направления государственной долговой политики Кировской области на очередной финансовый год и плановый период.

До 2017 года основной целью долговой политики Кировской области являлось обеспечение сбалансированности областного бюджета, своевременное и полное исполнение принятых бюджетных обязательств.

Необходимость выполнения в полном объеме закрепленных за субъектами Российской Федерации расходных обязательств при недостаточности собственных доходных источников за ряд предыдущих

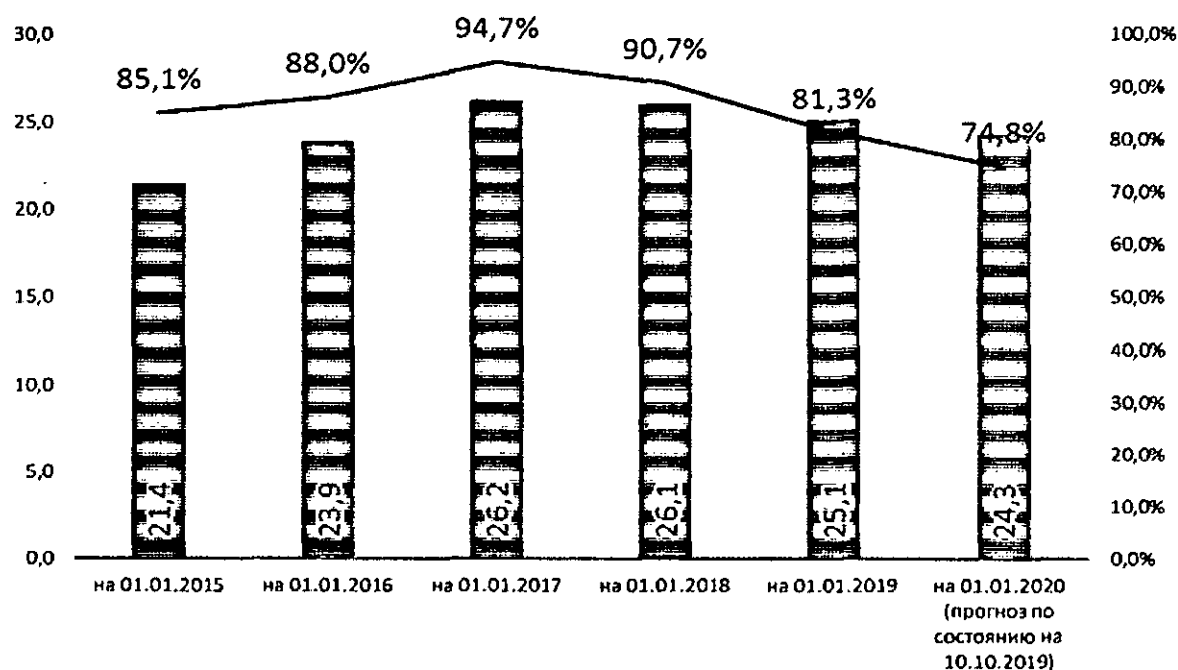
лет обусловила принятие и исполнение областного бюджета с дефицитом и покрытие его за счет заемных средств, что привело к росту объема государственного долга Кировской области и уровня долговой нагрузки областного бюджета.

До 2017 года сохранялась тенденция роста объема государственного долга с максимальным значением данного показателя на 01.01.2017 – 26,2 млрд. рублей (или 94,7% от фактического объема налоговых и неналоговых доходов областного бюджета за 2016 год).

С 2017 года основной целью долговой политики Кировской области является сокращение государственного долга Кировской области.

В 2017 – 2019 годах динамика государственного долга Кировской области меняется в сторону уменьшения общего объема долговых обязательств Кировской области с прогнозом дальнейшего поэтапного снижения уровня долговой нагрузки областного бюджета.

Динамика объема государственного долга Кировской области и уровня долговой нагрузки областного бюджета представлена на рисунке 1.



■ Объем государственного долга Кировской области, млрд. рублей

— Доля общего объема государственного долга, к объему доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений, %

Рис. 1. Динамика объема государственного долга Кировской области и уровня долговой нагрузки областного бюджета

Структура государственного долга Кировской области представлена в таблице 1.

Таблица 1

Структура государственного долга Кировской области

Виды долговых обязательств	На 01.01.2018 факт		На 01.01.2019 факт		На 01.01.2020 прогноз (по состоянию на 10.10.2019)	
	млн. рублей	%	млн. рублей	%	млн. рублей	%
Бюджетные кредиты, привлеченные в областной бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	16 537,6	63,5	15 755,7	62,7	14 973,0	61,7
Кредиты, привлеченные в областной бюджет от кредитных организаций	9 365,4	35,9	9 311,7	37,0	9 311,7	38,3
Государственные ценные бумаги Кировской области	0,0	0,0	0,001	0,0	0,001	0,0
Государственные гарантии Кировской области	152,7	0,6	65,5	0,3	0,0	0,0
Общий объем государственного внутреннего долга Кировской области	26 055,7	100,0	25 132,9	100,0	24 284,7	100,0

Все долговые обязательства Кировской области выражены в валюте Российской Федерации. Обязательств, выраженных в иностранной валюте, Кировская область не имеет.

За анализируемый период структура государственного долга Кировской области существенно не изменилась.

Наибольший удельный вес в составе долговых обязательств Кировской области занимает задолженность перед федеральным бюджетом по бюджетным кредитам. Объем задолженности по данным кредитам в 2018 и 2019 годах уменьшается на сумму частичного гашения реструктурированных обязательств в соответствии с установленными графиками возврата бюджетных кредитов.

В отношении кредитов кредитных организаций в 2018 и 2019 годах действует принцип ненаращивания общего объема задолженности по данному виду обязательств, а также обеспечивается возможность привлечения кредитов кредитных организаций в областной бюджет

по ставкам не выше уровня ключевой ставки Банка России, увеличенного на 1 процент годовых.

Выполнение программы государственных внутренних заимствований Кировской области на 2019 год (прогноз по состоянию на 10.10.2019) по видам долговых обязательств представлено в таблицах 2 и 3.

Таблица 2

Бюджетные кредиты, привлекаемые Кировской областью от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Вид долгового обязательства	Процентная ставка	2019 год, млн. рублей			
		Задолженность на начало года	Привлечение	Погашение	Задолженность на конец года
Бюджетные кредиты, реструктурированные в 2012 году (срок возврата – до 2032 года включительно)	0,1% годовых	399,7		0,8 (досрочное гашение)	398,9
Бюджетные кредиты, реструктурированные в 2015 году (срок возврата – до 2034 года включительно)	0,1% годовых	500,7			500,7
Бюджетные кредиты, реструктурированные в 2017 году (срок возврата – до 2024 года включительно*)	0,1% годовых	14 855,3		781,9	14 073,4
Бюджетные кредиты на пополнение остатков средств бюджета (лимит на кредитные средства – 3182,4 млн. рублей, срок использования – до 90 дней)	0,1% годовых		12 000,0	12 000,0	
ИТОГО		15 755,7	12 000,0	12 782,7	14 973,0

*В случае обеспечения в 2018 году (выполнено) и в 2019 году роста налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета Кировской области не ниже фактического уровня инфляции период погашения задолженности по кредитам подлежит продлению до 2029 года включительно в порядке, установленном постановлением 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».

Таблица 3

Кредиты, привлекаемые Кировской областью от кредитных организаций

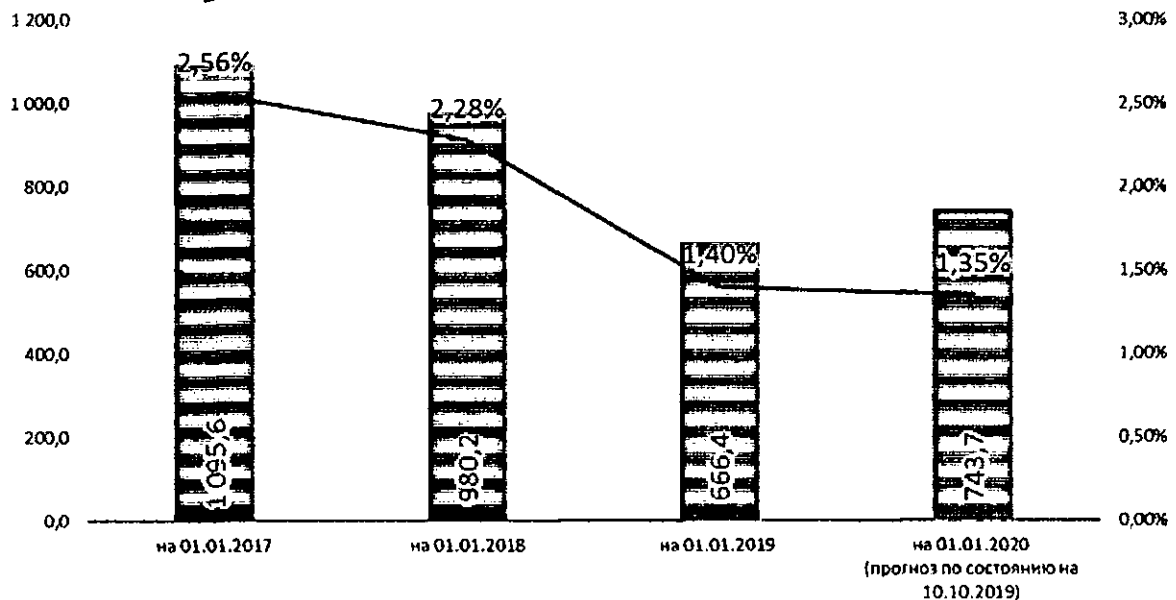
Вид долгового обязательства	Процентная ставка	2019 год, млн. рублей			
		Задолженность на начало года	Привлечение	Погашение	Задолженность на конец года
Среднесрочные кредиты в виде невозобновляемых кредитных линий (срок гашения – 2020 и 2021 годы)	7,7%, 7,75% годовых	9 311,7		3 000,0 (досрочное гашение)	9 311,7
Краткосрочные кредиты в рамках возобновляемой кредитной линии (лимит задолженности – 3,0 млрд. рублей, срок привлечения – от 4 до 15 дней)	«плавающая» процентная ставка = ключевая ставка Банка России + 1% (не более 8,75% годовых)		10 600,0	10 600,0	
Среднесрочные кредиты в виде невозобновляемых кредитных линий	не более уровня ключевой ставки Банка России, увеличенного на 1% годовых		3 000,0		3 000,0
ИТОГО		9 311,7	13 600,0	13 600,0	9 311,7

В процессе реализации долговой политики Кировской области большое внимание уделяется работе по минимизации расходов на обслуживание государственного долга, основной объем которых складывается из процентных платежей по кредитам кредитных организаций.

В целях минимизации расходов на обслуживание государственного долга Кировской области используется возможность досрочного гашения банковских кредитов, в том числе за счет временно свободных средств на счетах бюджета, досрочного рефинансирования за счет привлечения кредитов с более низкими процентными ставками, а также возможность снижения процентных ставок по действующим кредитам путем внесения изменений в заключенные государственные контракты. Для финансирования

временных кассовых разрывов, возникающих в ходе исполнения областного бюджета, осуществляются заимствования временно свободных средств областных государственных бюджетных и автономных учреждений, а также привлекаются краткосрочные бюджетные кредиты на пополнение остатков средств бюджета и краткосрочные кредиты банков в рамках возобновляемых кредитных линий.

Динамика объема расходов на обслуживание государственного долга Кировской области приведена на рисунке 2.



■ Объем расходов на обслуживание государственного долга Кировской области, млн. рублей

— Доля расходов на обслуживание государственного долга Кировской области в общем объеме расходов областного бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из федерального бюджета, %

Рис. 2. Динамика объема расходов на обслуживание государственного долга Кировской области

В декабре 2018 года Кировская область осуществила эмиссию государственных ценных бумаг. Это не первый опыт размещения Кировской областью государственных ценных бумаг. Первый выпуск был осуществлен в 2005 году в объеме 400,0 млн. рублей, второй – в 2006 году в объеме 600 млн. рублей. Затем последовал длительный перерыв, в течение которого Кировская область осуществляла заимствования путем привлечения банковских и бюджетных кредитов.

При планировании выпуска государственных облигаций Кировской области 2018 года предполагалось, что средства облигационного займа будут направлены на частичное замещение кредитов кредитных организаций с более

высокими процентными ставками. Учитывая процентные ставки по действующим кредитам банков в составе государственного долга Кировской области (7,7% и 7,75% годовых) и текущую на тот момент рыночную цену субфедеральных облигаций (9,0% – 8,5% годовых), принято решение о размещении в 2018 году минимального объема ценных бумаг, обеспечивающего возможность его дальнейшего доразмещения в течение срока обращения облигаций – до 2025 года.

На начало 2019 года доля обязательств по государственным гарантиям Кировской области (далее – государственные гарантии) в структуре государственного долга составляла менее 0,3% – это остаток задолженности по трем долгосрочным государственным гарантиям, выданным предприятиям реального сектора экономики Кировской области в рамках антикризисных мероприятий в 2008 и 2009 годах. В конце декабря 2018 года все 3 государственные гарантии были возвращены бенефициаром гаранту досрочно в добровольном порядке. В связи с чем в феврале 2019 года остаток задолженности по государственным гарантиям в общей сумме 65,5 млн. рублей в установленном порядке списан с государственного долга Кировской области. Предоставление новых государственных гарантий в 2019 году и плановом периоде не запланировано. Как известно, долговые обязательства в виде гарантий являются наиболее рискованными, так как их исполнение на прямую не зависит от гаранта. Отсутствие данных обязательств в структуре государственного долга положительно оценивается с точки зрения финансовой и долговой устойчивости Кировской области.

В августе 2019 года международное рейтинговое агентство Fitch Ratings присвоило Кировской области долгосрочный рейтинг дефолта эмитента в иностранной и национальной валюте «ВВ-», а российское рейтинговое агентство «Эксперт РА» подтвердило рейтинг кредитоспособности Кировской области по российской национальной шкале на уровне «ruBBB+». Оба рейтинга со стабильным прогнозом. Рейтинговыми агентствами констатируется умеренный уровень кредитоспособности (финансовой устойчивости) Кировской области по сравнению с другими объектами рейтинга Российской Федерации, а также умеренная долговая нагрузка региона в сравнении с сопоставимыми международными эмитентами.

Оценка долговой устойчивости Кировской области по итогам 2018 года и исходя из плановых бюджетных показателей 2019 года (по состоянию на 10.10.2019), проведенная с использованием показателей, установленных статьей 107.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, представлена в таблице 4.

Таблица 4

Оценка долговой устойчивости Кировской области

Наименование показателя	Предельные значения показателей по уровням долговой устойчивости в соответствии со статьей 107.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации			Значение показателя по Кировской области	
	I высокий	II средний	III низкий	По итогам 2018 года	Плановые бюджетные показатели 2019 года (по состоянию на 10.10.2019)
1	2	3	4	5	6
Объем государственного долга субъекта Российской Федерации к общему объему доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений, %	не более 50%	< ... <	более 85%	81,34%	74,77%
Годовая сумма платежей по погашению и обслуживанию государственного долга субъекта Российской Федерации, 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 бюджета субъекта Российской Федерации и дотаций из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, %	не более 13%	< ... <	более 18%	10,39%	3,36%
Расходы на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в общем объеме расходов бюджета субъекта Российской Федерации, за исключением объема расходов за счет субвенций из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, %	не более 5%	< ... <	более 8%	1,40%	1,35%

По результатам оценки Кировская область относится к группе заемщиков со средним уровнем долговой устойчивости. Для повышения долговой устойчивости Кировской области необходимо дальнейшее уменьшение уровня долговой нагрузки областного бюджета, поэтапное снижение которого является одной из основных задач долговой политики Кировской области.

3. Основные факторы, определяющие характер и направления долговой политики Кировской области

Основными факторами, определяющими характер и направления долговой политики Кировской области, являются:

уровень долговой нагрузки областного бюджета, в том числе по коммерческим заимствованиям;

необходимость своевременного обеспечения источниками финансирования принятых бюджетных обязательств;

необходимость выполнения условий реструктуризации федеральных бюджетных кредитов;

изменения бюджетного законодательства, регулирующего вопросы управления государственным долгом;

денежно-кредитная политика Банка России, уровень ключевой ставки Банка России;

ситуация на внутреннем долговом рынке.

4. Цели, задачи и приоритеты долговой политики Кировской области

Основной целью долговой политики Кировской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов является снижение долговой нагрузки областного бюджета.

Реализация долговой политики Кировской области будет направлена на решение следующих задач:

поэтапное снижение долговой нагрузки областного бюджета и повышение долговой устойчивости Кировской области;

обеспечение постоянного доступа областного бюджета к внутренним источникам заемного капитала на приемлемых условиях, минимизацию стоимости заимствований;

оптимизацию структуры государственных внутренних заимствований, минимизацию доли краткосрочных заимствований, минимизацию рисков

рефинансирования краткосрочных кредитов;

своевременное и полное исполнение принятых долговых обязательств, повышение прозрачности системы управления государственным долгом, поддержание доверия кредиторов.

Реализация поставленных задач будет нацелена на достижение следующих результатов:

обеспечение в 2020 – 2022 годах дефицита областного бюджета на уровне не более 10% от суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за соответствующий финансовый год;

обеспечение на 01.01.2021 доли общего объема государственного долга Кировской области не более 75% суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2020 год, на 01.01.2022 доли общего объема государственного долга не более 63% суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2021 год, на 01.01.2023 доли общего объема государственного долга не более 53% суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2022 год;

обеспечение доли общего объема долговых обязательств Кировской области по государственным ценным бумагам Кировской области и кредитам, полученным Кировской областью от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, на 01.01.2021, на 01.01.2022, на 01.01.2023 на уровне не более 33% суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2019 год, 2020 год и 2021 год соответственно;

обеспечение возможности привлечения в областной бюджет кредитов от кредитных организаций по ставкам на уровне не более чем уровень ключевой ставки, установленный Банком Росси, увеличенный на 1 процент годовых;

обеспечение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга Кировской 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, не более 20% от общего объема налоговых и неналоговых доходов областного бюджета и дотаций из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Выполнению поставленных задач будет способствовать:

реализация основных направлений налоговой и бюджетной политики Кировской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов;

реализация направлений, предусмотренных Программой оздоровления государственных финансов Кировской области, утверждаемой Правительством Кировской области.

Ожидаемые результаты реализации долговой политики Кировской области по отдельным показателям, характеризующим уровень долговой нагрузки областного бюджета, представлены в таблице 5.

Таблица 5

Ожидаемые результаты реализации долговой политики Кировской области

№ п/п	Наименование показателя	2019 год (оценка*)	2020 год (прогноз*)	2021 год (прогноз*)	2022 год (прогноз*)
1	Кредиты кредитных организаций и государственные ценные бумаги Кировской области, млн. рублей	9 311,7	10 091,1	11 654,8	13 218,5
2	Бюджетные кредиты от бюджетов других уровней, млн. рублей	14 973,0	13 409,3	10 281,9	7 154,4
3	Государственный долг на конец периода, млн. рублей	24 284,7	23 500,4	21 936,7	20 372,9
4	Доля общего объема государственного долга в процентах к объему доходов областного бюджета без учета объема безвозмездных поступлений, %	74,8	66,6	57,1	49,3
5	Доля общего объема долговых обязательств Кировской области по кредитам кредитных организаций и государственным ценным бумагам Кировской области в процентах к объему доходов областного бюджета без учета объема безвозмездных поступлений, %	28,7	28,6	30,4	32,0

*Оценка и прогноз показателей на конец соответствующего периода по состоянию на 10.10.2019.

5. Инструменты реализации долговой политики Кировской области

При выборе инструментов долговой политики Кировской области Правительство Кировской области ориентируется на текущую ситуацию на внутреннем долговом рынке, доступность, стоимость обслуживания и гибкость использования того или иного вида заимствований.

5.1. Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Привлечение бюджетных кредитов от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в областной бюджет в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов будет осуществляться только в виде краткосрочных бюджетных кредитов на пополнение остатка средств областного бюджета. Данный инструмент активно используется Кировской областью в качестве источника покрытия временных кассовых разрывов, возникающих в ходе исполнения областного бюджета.

В 2020 – 2022 годах особое внимание должно быть уделено выполнению условий реструктуризации бюджетных кредитов, в том числе обеспечению возможности продления периода реструктуризации по бюджетным кредитам, реструктурированным в 2017 году.

5.2. Заимствования временно свободных средств со счетов областных государственных бюджетных и автономных учреждений

В 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов в целях покрытия временных кассовых разрывов будет продолжена работа по привлечению в установленном порядке временно свободных остатков средств областных государственных бюджетных и автономных учреждений на лицевой счет областного бюджета.

5.3. Кредиты кредитных организаций

Привлечение кредитов кредитных организаций в 2020 – 2022 годах будет производиться в объеме, не превышающем объем погашения долговых обязательств в соответствующем финансовом году.

В целях повышения гибкости и эффективности использования данного инструмента заимствования наряду с невозобновляемыми кредитными линиями с фиксированной процентной ставкой планируется использование возобновляемых кредитных линий и кредитных линий с плавающей процентной ставкой, рассчитываемой как сумма ключевой ставки Банка России и фиксированной надбавки, определенной в государственном контракте на привлечение финансовых ресурсов.

В 2020 – 2022 годах ставится задача привлечения в областной бюджет кредитов от кредитных организаций по ставкам на уровне не более чем уровень ключевой ставки, установленный Банком России, увеличенный на 1 процент годовых.

В целях минимизации рисков рефинансирования краткосрочных кредитов, обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости областного бюджета, равномерного распределения долговой нагрузки по годам ставится задача увеличения в структуре государственного долга доли среднесрочных и долгосрочных кредитов кредитных организаций.

5.4. Государственные ценные бумаги Кировской области

В целях оптимизации структуры государственного долга Кировской области в 2020 – 2022 годах особое внимание будет уделено возможности выпуска государственных ценных бумаг Кировской области. Порядок эмиссии, обращения и погашения государственных ценных бумаг Кировской области определен Генеральными условиями эмиссии и обращения государственных облигаций Кировской области, утвержденными постановлением Правительства Кировской области от 18.07.2018 № 354-П «Об утверждении Генеральных условий эмиссии и обращения государственных облигаций Кировской области».

На сегодняшний момент заимствования в виде облигационных займов рассматриваются Правительством Кировской области как перспективные. Наиболее эффективным способом использования данного инструмента является направление средств облигационного займа на бюджетные инвестиции. В случае изменения ситуации на долговом рынке в сторону снижения процентных ставок размещение облигационного займа возможно также в целях рефинансирования действующих банковских кредитов.

Решение о выпуске государственных ценных бумаг будет приниматься с учетом текущей ситуации на внутреннем долговом рынке, благоприятной для Кировской области, в том числе с точки зрения стоимости заимствований.

5.5. Государственные гарантии Кировской области

По состоянию на 01.01.2020 долговые обязательства в виде государственных гарантий Кировской области отсутствуют.

В сфере инвестиционной деятельности спрос на такой вид государственной поддержки, как государственные гарантии, со стороны предприятий реального сектора экономики и со стороны банковского сектора сохраняется. Рациональное использование данного инструмента способствует социально-экономическому развитию региона.

Вместе с тем, в целях выполнения поставленной задачи по снижению долговой нагрузки областного бюджета государственные гарантии Кировской

области в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов предоставляться не будут.

6. Анализ рисков для областного бюджета, возникающих в процессе управления государственным долгом Кировской области

При существующем уровне государственного долга Кировской области в условиях ограниченности собственных доходных источников областного бюджета основными рисками, возникающими в процессе управления государственным долгом, являются риск рефинансирования действующих долговых обязательств и риск увеличения расходов на их обслуживание. В целях минимизации данных рисков необходимо увеличивать в структуре долговых обязательств области долю среднесрочных и долгосрочных заимствований, на регулярной основе осуществлять мониторинг ситуации на долговом рынке, повышать эффективность рыночных заимствований, в том числе закупок услуг финансовых организаций по предоставлению кредитных ресурсов для государственных нужд, повышать эффективность ведения кассового плана областного бюджета.

На региональном уровне сохраняется риск кредитования бюджета по ставкам выше уровня ключевой ставки Банка России, увеличенного на 1 процент годовых. Рыночная цена заимствований складывается исходя из предложений участников рынка, сформированных в соответствии с внутренней стратегией кредитора. Возможность повлиять на внутреннюю кредитную политику коммерческих банков на региональном уровне ограничена. Доступными механизмами минимизации процентных рисков являются поддержание диалога с участниками долгового рынка, информационная открытость, выстраивание взаимоотношений с кредитными организациями на основе конкурсных процедур, поддержание положительной кредитной истории и высокого кредитного качества Кировской области.

Также необходимо уделять внимание рискам, связанным со своевременным и полным исполнением долговых обязательств, в том числе обязательств, принятых по условиям реструктуризации бюджетных кредитов. Минимизировать данные риски можно путем обеспечения высокого уровня платежной и исполнительской дисциплиной, а также путем обеспечения утверждения и исполнения областного бюджета с соблюдением требований по отдельным его параметрам, установленных соглашениями о реструктуризации бюджетных кредитов.

7. Заключительные положения

Правительство Кировской области будет осуществлять умеренную долговую политику, направленную на снижение уровня долговой нагрузки областного бюджета, обеспечение платежеспособности, а также способности Кировской области осуществлять заимствования в объемах, необходимых для решения поставленных социально-экономических задач, и на условиях, приемлемых для Кировской области, в соответствии с действующим законодательством.

Решению этих задач будет способствовать повышение прозрачности системы управления государственным долгом, постоянное и эффективное информационное взаимодействие с инвестиционным сообществом, поддержание кредитных рейтингов Кировской области как надежного заемщика.

Фактический объем и структура государственных заимствований будут определяться результатами исполнения областного бюджета и конъюнктурой внутреннего долгового рынка.
