



ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

25.11.2021

№ 826-ПП

г. Екатеринбург

Об утверждении основных направлений государственной долговой политики Свердловской области на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов

В соответствии со статьей 107¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьей 13 Областного закона от 4 ноября 1995 года № 31-ОЗ «О Правительстве Свердловской области» Правительство Свердловской области

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Утвердить основные направления государственной долговой политики Свердловской области на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов (прилагаются).
2. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на Заместителя Губернатора Свердловской области О.Л. Чемезова.
3. Настоящее постановление опубликовать на «Официальном интернет-портале правовой информации Свердловской области» (www.pravo.gov66.ru).

Губернатор
Свердловской области



Е.В. Куйвашев

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением Правительства
Свердловской области
от 25.11.2021 № 826-ПП
«Об утверждении основных
направлений государственной
долговой политики
Свердловской области
на 2022 год и плановый период
2023 и 2024 годов»

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ государственной долговой политики Свердловской области на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов

Глава 1. Общие положения

Основные направления государственной долговой политики Свердловской области (далее – долговая политика) являются частью бюджетной политики, непосредственно связаны с бюджетным процессом в Свердловской области и способствуют решению задач, стоящих перед Свердловской областью. Долговая политика определяет основные задачи и приоритеты деятельности Правительства Свердловской области в сфере управления государственным долгом Свердловской области (далее – государственный долг).

Долговая политика заключается в реализации комплекса мер, направленных на обеспечение потребностей Свердловской области в заемном финансировании (далее – заимствования), своевременное и полное исполнение обязательств по погашению и обслуживанию государственного долга, минимизацию расходов на обслуживание государственного долга, поддержание объема и структуры долговых обязательств Свердловской области (далее – долговые обязательства), исключая их неисполнение, минимизацию рисков невыполнения запланированных результатов в связи с возможными негативными событиями и влиянием макроэкономических шоков.

Глава 2. Итоги реализации долговой политики 2018–2020 годов

Привлечение заемных средств в областной бюджет осуществляется для погашения долговых обязательств и покрытия дефицита областного бюджета в целях обеспечения его сбалансированности.

В 2018 году исполнение областного бюджета с профицитом позволило снизить объем государственного долга на 2,8 млрд. рублей: на 1 января 2019 года государственный долг составил 72,8 млрд. рублей (на 1 января 2018 года государственный долг составлял 75,6 млрд. рублей).

Исполнение доходной части областного бюджета в 2019 году осуществлялось в условиях замедления темпов экономического развития. Кроме того, в связи с изменениями налогового законодательства Российской Федерации (исключение из налогообложения по налогу на имущество организаций движимого имущества) и межбюджетного регулирования (изменение нормативов зачисления в областной бюджет отдельных налогов) в доходы областного бюджета в 2019 году недопоступило 13,8 млрд. рублей.

При этом налоговые и неналоговые доходы областного бюджета в 2019 году составили 220,0 млрд. рублей, или 97,3% утвержденного годового прогноза.

Снижение налоговых и неналоговых доходов областного бюджета по итогам 2019 года к уровню налоговых и неналоговых доходов 2018 года составило 3,4 млрд. рублей (на 1,5%).

По итогам 2019 года дефицит областного бюджета составил 14,3 млрд. рублей, что соответствовало его плановому значению.

В течение 2019 года удалось не допустить существенного роста государственного долга: по состоянию на 1 января 2020 года размер государственного долга составил 77,2 млрд. рублей.

Исполнение областного бюджета в 2020 году осуществлялось в условиях негативных явлений в социально-экономической сфере, вызванных распространением новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV). Объем налоговых и неналоговых доходов, поступивших в областной бюджет в 2020 году, составил 216,4 млрд. рублей, или 92,2% от годового прогноза. К уровню 2019 года налоговые и неналоговые доходы сократились на 3,6 млрд. рублей, или на 1,6%.

При этом необходимость финансового обеспечения мероприятий, связанных с предотвращением распространения и ликвидацией последствий новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV), привела к значительному росту расходов областного бюджета. По отношению к 2019 году общий прирост расходов областного бюджета в 2020 году составил 19,2%, в том числе по расходам на здравоохранение – 52,9%, социальную политику – 22,2%, национальную экономику – 9,6%, образование – 9,5%.

Значительный рост расходов областного бюджета не был в полной мере компенсирован ростом доходов областного бюджета. В целом объем доходов областного бюджета составил 286,4 млрд. рублей, прирост к уровню 2019 года – 14,3%. При этом данный рост был полностью обеспечен увеличением безвозмездных поступлений, объем которых в 2,28 раза превысил уровень 2019 года.

Высокие темпы роста расходов и относительно низкие темпы роста доходов привели к необходимости увеличения объемов внутренних заимствований.

Информация об основных показателях состояния государственного долга за 2018–2020 годы приведена в таблицах 1 и 2.

Объем и структура государственного долга

Номер строки	Вид долгового обязательства	2018 год		2019 год		2020 год	
		сумма (млн. рублей)	удельный вес (процентов)	сумма (млн. рублей)	удельный вес (процентов)	сумма (млн. рублей)	удельный вес (процентов)
1.	Кредиты кредитных организаций	31 970,0	43,9	32 270,0	41,8	13 300,0	11,6
2.	Государственные гарантии	1100,0	1,5	1100,0	1,4	1100,0	1,0
3.	Бюджетные кредиты	19 722,8	27,1	18 817,8	24,4	33 997,8	29,7
4.	Ценные бумаги	20 000,0	27,5	25 000,0	32,4	66 000,0	57,7
5.	Итого долговых обязательств	72 792,84		77 187,79		114 397,79	

В 2020 году в целях диверсификации долгового портфеля Свердловской области осуществлена эмиссия 5 выпусков государственных облигаций Свердловской области в общей сумме 43,0 млрд. рублей. Привлечение кредитов кредитных организаций составило 10,0 млрд. рублей (в рамках возобновляемой кредитной линии). В связи с этим в структуре государственного долга доля кредитов кредитных организаций снизилась с 41,8% (на 1 января 2020 года) до 11,6% (на 1 января 2021 года), доля государственных ценных бумаг увеличилась с 32,4% (на 1 января 2020 года) до 57,7% (на 1 января 2021 года).

Изменение структуры государственного долга позволило увеличить сроки заимствований. Так, если средний срок привлечения кредитов кредитных организаций по состоянию на 1 января 2020 года составлял 2,2 года, то средний срок заимствований, осуществленных путем размещения государственных ценных бумаг, на 1 января 2021 года составил 5 лет.

При этом средний срок долгового портфеля Свердловской области (без учета обязательств по государственным гарантиям) увеличился с 3,8 года по состоянию на 1 января 2020 года до 4,6 года по состоянию на 1 января 2021 года.

Подобное изменение структуры государственного долга позволило в значительной степени снизить риски рефинансирования и несвоевременного исполнения долговых обязательств.

В 2020 году было осуществлено привлечение кредитов, предоставляемых Управлением Федерального казначейства по Свердловской области на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации, а также кредита из федерального бюджета для погашения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации.

Привлечение кредитов из федерального бюджета как краткосрочного инструмента управления ликвидностью обеспечило существенную экономию расходов на обслуживание государственного долга.

Положительное влияние на экономию расходов областного бюджета оказала и проведенная в период с 2018 года по 2020 год реструктуризация обязательств по кредитам кредитных организаций, которая позволила снизить размер средневзвешенной ставки за пользование кредитами, привлеченными от кредитных организаций, с 8,0% годовых на 1 января 2019 года до 7,5% годовых на 1 января 2021 года.

Проводимая долговая политика позволяет поддерживать на стабильном уровне расходы на обслуживание государственного долга в общей структуре расходов областного бюджета (в 2018 году – 1,23%, в 2019 году – 1,32%, в 2020 году – 1,35%).

В целях сдерживания роста государственного долга и исключения рисков областного бюджета, связанных с исполнением условных обязательств, с 2015 года был введен мораторий на предоставление государственных гарантий Свердловской области по обязательствам третьих лиц.

Таблица 2

Динамика государственного долга и долговой нагрузки

Номер строки	Вид долгового обязательства	2018 год		2019 год		2020 год	
		сумма (млрд. рублей)	динамика к предыдущему году (процентов)	сумма (млрд. рублей)	динамика к предыдущему году (процентов)	сумма (млрд. рублей)	динамика к предыдущему году (процентов)
1.	Кредиты кредитных организаций	31 970,0	- 17,8	32 270,0	0,9	13 300,0	- 58,8
2.	Гарантии	1100,0	0,0	1100,0	0,0	1100,0	0,0
3.	Бюджетные кредиты	19 722,8	- 4,4	18 817,8	- 4,6	33 997,8	80,7
4.	Ценные бумаги	20 000,0	33,3	25 000,0	25,0	66 000,0	164,0
5.	Итого долговых обязательств	72 792,8	- 3,7	77 187,8	6,0	114 397,8	48,2
6.	Налоговые и неналоговые доходы	223 422,3	14,9	219 988,1	- 1,5	216 407,6	- 1,6
7.	Долговая нагрузка	32,6		35,1		52,9	

Глава 3. Основные факторы, определяющие характер и направления долговой политики

Долговая политика в 2022–2024 годах будет направлена на безусловное выполнение расходных и долговых обязательств Свердловской области, соблюдение норм и ограничений, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации.

Приоритетом долговой политики в 2022–2024 годах будет являться стабилизация уровня долговой нагрузки в среднесрочной перспективе.

Основными факторами, определяющими характер и направления долговой политики в 2022 году и плановом периоде 2023 и 2024 годов, являются:

1) необходимость восстановления социально-экономической активности в посткризисный период, стимулирование высоких темпов экономического роста;

2) необходимость выполнения условий соглашений с Министерством финансов Российской Федерации о предоставлении бюджетных кредитов из федерального бюджета (далее – соглашения), а также обеспечение объема рыночных заимствований не более 25% от объема доходов консолидированного бюджета Свердловской области без учета безвозмездных поступлений;

3) необходимость финансового обеспечения строительства и модернизации объектов инфраструктуры для обеспечения ускоренного социально-экономического развития Свердловской области;

4) необходимость финансирования иных крупных инвестиционных расходов, в том числе в рамках подготовки Свердловской области к проведению XXXII Всемирной летней Универсиады 2023 года в городе Екатеринбурге;

5) необходимость финансового обеспечения расходных обязательств Свердловской области, принимаемых с учетом реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» и стратегических задач социально-экономического развития Свердловской области.

Реализация долговой политики будет осуществляться в условиях продолжающихся ограничительных мер в отношении Российской Федерации со стороны других государств, что создает риски для внутренней финансовой стабильности. Поэтому долговая политика будет направлена на эффективное управление государственным долгом, предполагающее полное купирование рисков превышения либо критического приближения уровня накапливаемых долговых обязательств к предельным значениям, установленным бюджетным законодательством Российской Федерации и заключенными соглашениями, безусловное обеспечение полного исполнения принятых долговых обязательств независимо от влияния любых макроэкономических показателей и возможного ухудшения конъюнктуры на финансовом рынке, а также максимальное ограничение рисков для бюджетной устойчивости Свердловской области.

Глава 4. Цели и задачи долговой политики

В 2022–2024 годах целью долговой политики является поддержание эффективности в привлечении заемных ресурсов для достижения поставленных задач по социально-экономическому развитию при одновременном полном и безусловном обеспечении исполнения долговых обязательств и недопущении рисков возникновения кризисных ситуаций.

Для достижения поставленной цели потребуется решение следующих задач:

1) минимизация расходов областного бюджета по обслуживанию государственного долга путем эффективного использования конъюнктуры финансового рынка и замещения рыночных заимствований бюджетными кредитами из других бюджетов бюджетной системы;

2) оптимизация структуры государственного долга по видам и срокам заимствований, недопущение превышения объема рыночных заимствований 25% от объема доходов консолидированного бюджета Свердловской области без учета безвозмездных поступлений;

3) минимизация привлечения рыночных заимствований для целей рефинансирования долговых обязательств;

4) поддержание кредитных рейтингов Свердловской области не ниже уровней A+(RU) по версии рейтингового агентства «АКРА», ruAA- по версии рейтингового агентства «Эксперт РА» и ВВ+ по данным международного рейтингового агентства Fitch Ratings;

5) обеспечение всеобщей доступности информации о государственном долге;

6) обеспечение полного, безоговорочного и своевременного исполнения Свердловской областью принятых долговых обязательств;

7) поддержание умеренной долговой нагрузки на областной бюджет;

8) равномерное распределение платежей по исполнению долговых обязательств;

9) осуществление контроля за показателями долговой устойчивости областного бюджета и бюджетов муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области;

10) осуществление регулярного мониторинга принимаемых рисков для своевременного выявления и оценки их влияния на долговую устойчивость и сбалансированность областного бюджета.

Глава 5. Инструменты реализации долговой политики

Основными инструментами реализации долговой политики являются:

1) направление налоговых и неналоговых доходов, полученных в ходе исполнения областного бюджета сверх утвержденного законом Свердловской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период объема указанных доходов, на снижение объемов заимствований текущего года и досрочное погашение долговых обязательств;

2) принятие решений о привлечении заемных средств исходя из фактического исполнения областного бюджета, потребности в привлечении заемных средств и ситуации на финансовом рынке, а также с учетом установленных заключенными соглашениями ограничений;

3) мониторинг финансовых рынков в целях определения стоимости кредитных ресурсов и использование конъюнктуры рынка для обеспечения эффективности проводимой долговой политики;

4) привлечение рыночных заимствований с учетом ограничений, устанавливаемых Правительством Российской Федерации, и соглашений, заключенных Свердловской областью, включая ограничение по не превышению объема рыночных заимствований 25% от объема доходов консолидированного бюджета Свердловской области без учета безвозмездных поступлений;

5) использование механизма привлечения краткосрочных бюджетных кредитов из федерального бюджета на пополнение остатка средств на едином счете областного бюджета;

6) использование механизма инфраструктурных бюджетных кредитов из федерального бюджета в целях реализации мероприятий инфраструктурного развития;

7) предоставление государственных гарантий в целях применения механизма облигаций специализированных обществ проектного финансирования исключительно с правом регрессного требования;

8) проведение мероприятий по замещению ранее привлеченных кредитов на кредиты под более низкие процентные ставки при наличии благоприятной рыночной конъюнктуры;

9) обеспечение своевременного и полного учета всех долговых обязательств.

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

К основным рискам, возникающим в процессе управления государственным долгом, влияющим на эффективность проводимой долговой политики и бюджетную устойчивость, относятся:

1) ухудшение макроэкономической ситуации, в том числе повышение инфляции, снижение цен на продукцию бюджетобразующих организаций;

2) низкое восстановление темпов экономического роста, приводящее к недостаточному росту доходной базы при устойчивом росте расходных обязательств в социальной сфере;

3) рост ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации и, как следствие, снижение доступности заемных средств, рост стоимости заимствований и соответственно расходов на обслуживание государственного долга;

4) изменение налогового законодательства Российской Федерации, в том числе пересмотр распределения доходных источников между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, а также рост налогового обременения на бюджетобразующие организации, приводящие к уменьшению налогооблагаемой базы по налогам, поступающим в областной бюджет;

5) введение странами Европейского союза трансграничного углеродного налога на экспортную продукцию бюджетобразующих организаций Свердловской области;

6) риск рефинансирования долговых обязательств, проявляющийся в невозможности осуществления на приемлемых условиях новых заимствований для погашения накопленных долговых обязательств, что может привести к замещению на новые долговые обязательства по более высоким процентным ставкам;

7) рост стоимости реализации инфраструктурных и других крупных инвестиционных проектов вследствие резкого подорожания строительных и иных используемых материалов, что может привести к недостаточности привлеченных

для реализации соответствующих проектов заемных средств и необходимости привлечения новых;

8) снятие моратория на предоставление государственных гарантий и неисполнение принципалами обязательств вследствие негативного влияния на их финансовую устойчивость внешних и внутренних факторов.

Глава 7. Дополнительные меры, способствующие эффективной реализации долговой политики

Эффективности реализации долговой политики в 2022 году и плановом периоде 2023 и 2024 годов будут способствовать:

1) реализация плана мероприятий по оздоровлению государственных финансов, включая мероприятия, направленные на рост доходов, оптимизацию расходов, а также сокращение государственного долга, ежегодно утверждаемого Правительством Свердловской области;

2) выполнение целевых показателей, предусмотренных подпрограммой 4 «Управление государственным долгом» государственной программы Свердловской области «Управление государственными финансами Свердловской области до 2024 года», утвержденной постановлением Правительства Свердловской области от 27.09.2018 № 633-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области «Управление государственными финансами Свердловской области до 2024 года».

В случае принятия решения о привлечении рыночных заимствований приоритет будет отдаваться размещению среднесрочных и долгосрочных государственных ценных бумаг.

Проводимая в 2022–2024 годах долговая политика потребует реализации мероприятий по контролю и снижению бюджетных рисков Свердловской области, к которым относятся:

1) формирование четкого целевого ориентира по не превышению установленного показателя государственного долга по рыночным заимствованиям – не более 25% от объема доходов консолидированного бюджета Свердловской области без учета безвозмездных поступлений ежегодно, начиная с показателя за 2022 год;

2) предоставление государственных гарантий исключительно с правом регрессного требования с предварительной оценкой финансово-экономического состояния принципала и обязательным наличием соответствующего обеспечения (гарантии третьей стороны либо предмета залога);

3) утверждение бюджетных ассигнований на возможные случаи исполнения условных обязательств по предоставленным государственным гарантиям.