



РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 24 ноября 2014 года

№ 875-р

г. Ижевск

Об утверждении долговой политики
Удмуртской Республики на 2015 год и
на плановый период 2016 и 2017 годов

В целях эффективного управления государственным долгом Удмуртской Республики и принятия мер по снижению долговой нагрузки:

1. Утвердить прилагаемую долговую политику Удмуртской Республики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов.

2. Министерству финансов Удмуртской Республики при исполнении бюджета Удмуртской Республики на 2015 год обеспечить реализацию долговой политики, указанной в пункте 1 настоящего распоряжения.

3. Направить долговую политику, указанную в пункте 1 настоящего распоряжения, в Министерство финансов Российской Федерации.

Председатель Правительства
Удмуртской Республики **В.А.Савельев**



УТВЕРЖДЕНА
распоряжением Правительства
Удмуртской Республики
от 24 ноября 2014 года № 875-р

Долговая политика Удмуртской Республики на 2015 год
и на плановый период 2016 и 2017 годов

1. Принципы долговой политики Удмуртской Республики

Управление государственным долгом Удмуртской Республики является одним из важных компонентов системы управления финансовыми средствами Удмуртской Республики. Эффективное управление государственным долгом - это не только отсутствие просроченных долговых обязательств, но и, прежде всего, создание прозрачной системы управления с использованием четких процедур и публичного раскрытия информации о долговой политике Удмуртской Республики.

Под долговой политикой Удмуртской Республики понимается процесс разработки и практической реализации стратегии управления государственными заимствованиями Удмуртской Республики в целях поддержания объема государственного долга на экономически безопасном уровне, минимизации стоимости его обслуживания и равномерного распределения во времени связанных с долгом платежей.

Основной целью управления государственным долгом является обеспечение исполнения расходных обязательств Удмуртской Республики в полном объеме по наиболее низкой стоимости заимствований на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективы.

Принципы долговой политики Удмуртской Республики:

сохранение объема государственного долга Удмуртской Республики на экономически безопасном уровне;

полнота и своевременность исполнения долговых обязательств Удмуртской Республики;

сокращение расходов на обслуживание государственного долга;

доступность информации и прозрачность управления государственным долгом.

Основными задачами управления государственным долгом являются:

повышение эффективности государственных заимствований Удмуртской Республики (далее - заимствования);

оптимизация структуры государственного долга с целью минимизации его обслуживания;

сокращение рисков, связанных с осуществлением заимствований;

развитие рыночных инструментов заимствований и инструментов управления государственным долгом;

учет долговых обязательств Удмуртской Республики;

контроль за своевременным исполнением заемщиками обязательств перед кредиторами, по которым предоставлены государственные гарантии Удмуртской Республики.

2. Основные факторы, определяющие характер и направления долговой политики Удмуртской Республики

Сформировавшийся высокий уровень государственного долга Удмуртской Республики по состоянию на 1 января 2014 года имеет объективные причины. При осуществлении анализа объема и структуры государственного долга за период с 2008 по 2013 годы (таблица 1) можно отметить, что резкий рост долга наблюдается с 2009 года.

Таблица 1

Объем и структура государственного долга Удмуртской Республики за период с 2008 по 2013 годы

(тыс.рублей)

| Наименование | на 01.01.2009 (отчет) | уд. вес, % | на 01.01.2010 (отчет) | уд. вес, % | на 01.01.2011 (отчет) | уд. вес, % | на 01.01.2012 (отчет) | уд. вес, % | на 01.01.2013 (отчет) | уд. вес, % | на 01.01.2014 (отчет) | уд. вес, % |
|--|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| Государственный внутренний долг Удмуртской Республики, в том числе: | 3 955 236,7 | 100,0 | 7 628 961,9 | 100,0 | 12 759 163,2 | 100,0 | 14 110 995,3 | 100,0 | 17 435 917,7 | 100,0 | 28 835 091,1 | 100,0 |
| бюджетные кредиты, привлеченные от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации | 286 847,46 | 7,3 | 1 035 595,68 | 13,6 | 4 297 802,26 | 33,7 | 5 078 742,90 | 36,0 | 4 494 934,1 | 25,8 | 5 435 091,1 | 18,8 |
| кредиты, полученные от кредитных организаций | 0,00 | 0,0 | 1 500 000,00 | 19,7 | 2 100 000,00 | 16,5 | 900 000,00 | 6,4 | 5 000 000,0 | 28,7 | 15 400 000,0 | 53,4 |
| государственные ценные бумаги Удмуртской Республики | 2 500 000,00 | 63,2 | 3 500 000,00 | 45,9 | 5 500 000,00 | 43,1 | 7 500 000,00 | 53,2 | 7 500 000,0 | 43,0 | 7 800 000,0 | 27,1 |
| государственные гарантии Удмуртской Республики | 1 168 389,20 | 29,5 | 1 593 366,23 | 20,9 | 861 360,93 | 6,8 | 632 252,37 | 4,5 | 440 983,6 | 2,5 | 200 000,0 | 0,7 |
| Отношение объема государственного долга к общему годовому объему доходов бюджета без учета объема безвозмездных поступлений (%) | 15,8 | | 35,5 | | 53,6 | | 49,2 | | 50,8 | | 77,9 | |
| Отношение объема рыночных заимствований к общему годовому объему доходов бюджета без учета объема безвозмездных поступлений (%) | 10,0 | | 23,3 | | 31,9 | | 29,3 | | 36,4 | | 62,7 | |

В 2009 году в условиях мирового финансового кризиса, нестабильной экономической ситуации и сокращения доходов бюджета республики возникла необходимость в привлечении большого объема заемных средств для исполнения социально значимых расходов бюджета, а также оказания финансовой помощи бюджетам муниципальных образований в Удмуртской Республике и поддержки отраслей экономики. Министерство финансов Удмуртской Республики начинает активно привлекать кредиты коммерческих банков и более «дешевые» бюджетные кредиты из федерального бюджета.

В 2010 году чрезвычайная ситуация с засухой привела к увеличению долга республики за счет предоставленных бюджетных кредитов из федерального центра на ликвидацию последствий засухи в размере 1 345 млн. рублей и привлечения дополнительных коммерческих кредитных ресурсов. Полученные кредиты направлены Правительством Удмуртской Республики на финансовую поддержку сельхозтоваропроизводителей республики на безвозмездной и безвозвратной основе.

В 2012 и 2013 годах высокий уровень дефицита бюджета Удмуртской Республики, возникший с учетом безусловной реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, в том числе доведения уровня средней заработной платы отдельных категорий работников до средней по региону, также привел к последующему наращиванию объема государственного долга республики.

Таким образом, за период с 2009 по 2013 год государственный долг республики вырос на 21 206,1 млн. рублей, а расходы на его обслуживание выросли на 1 580,6 млн. рублей (график 1).

График 1



Государственный долг Удмуртской Республики имеет в основном среднесрочный характер заимствований, что позволяет привлекать заимствования для решения текущих задач бюджета Удмуртской Республики. Структура государственного долга Удмуртской Республики на 1 января 2014 года состоит из кредитов, полученных от кредитных организаций – 53,4%, государственных ценных бумаг – 27,1%, бюджетных кредитов из федерального бюджета – 18,8%, государственных гарантий Удмуртской Республики – 0,7%.

Основным фактором, влияющим на долговую политику в 2015-2017 годах будет являться замещение в 2014 году коммерческих кредитов бюджетными кредитами из федерального бюджета.

Однако введение в качестве условий предоставления бюджетных кредитов дополнительных требований к ограничению рыночных заимствований, оптимизации структуры и объемов расходных обязательств, проведению эффективной политики администрирования доходов приведет к необходимости проведения взвешенной и консервативной бюджетной политики при формировании и исполнении бюджета на период 2015-2017 годов и необходимости соблюдения следующих обязательств:

недопущение принятия и исполнения расходных обязательств, не отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти Удмуртской Республики;

соблюдение установленных Правительством Российской Федерации нормативов формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих Удмуртской Республики и (или) содержание органов государственной власти Удмуртской Республики;

сохранение дефицита бюджета Удмуртской Республики на уровне, утвержденном на 2014 год, по состоянию на 1 июля 2014 года и его поэтапное снижение к 1 января 2017 года до 10 % от суммы доходов бюджета Удмуртской Республики без учета объема безвозмездных поступлений за 2016 год;

поэтапное сокращение доли общего объема долговых обязательств Удмуртской Республики по кредитам от кредитных организаций и ценным бумагам Удмуртской Республики к 1 января 2017 года до уровня 50 % от суммы доходов бюджета Удмуртской Республики без учета безвозмездных поступлений за 2016 год;

согласование с Министерством финансов Российской Федерации (до внесения в законодательный орган государственной власти Удмуртской Республики) предполагаемых изменений в закон о бюджете Удмуртской Республики в случае, если указанные изменения приводят к изменению дефицита бюджета Удмуртской Республики.

3. Планирование прямых и условных обязательств государственного долга Удмуртской Республики

Разработка программ государственных внутренних заимствований и программ предоставления государственных гарантий на очередной финансовый год и плановый период осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и Законом Удмуртской Республики от 22 мая 2008 года № 18-РЗ «О бюджетном процессе в Удмуртской Республике».

Министерство финансов Удмуртской Республики на основе прогноза социально-экономического развития и показателей проекта бюджета Удмуртской Республики на очередной финансовый год и плановый период разрабатывает проект программ государственных заимствований Удмуртской Республики и проект программ государственных гарантий.

Процесс планирования государственного долга Удмуртской Республики, включая условные обязательства, состоит из двух этапов:

I этап - планирование расходов на погашение и обслуживание действующих долговых обязательств Удмуртской Республики;

II этап - планирование объемов вновь привлекаемых прямых и условных обязательств.

Основной целью планирования погашения и обслуживания уже имеющегося долга является оценка возможности его погашения за счет доходов бюджета республики в очередном финансовом году и плановом периоде.

При планировании вновь привлекаемых прямых обязательств и принятия условных обязательств должны быть соблюдены ограничения, установленные бюджетным законодательством Российской Федерации.

К прямым обязательствам относятся долговые обязательства, определенные статьей 99 Бюджетного кодекса Российской Федерации, за исключением государственных гарантий.

Условные обязательства - это обязательства Удмуртской Республики по государственным гарантиям, то есть обязательства, выплаты по которым могут возникнуть в будущем при наступлении заранее оговоренных обстоятельств.

Исходной информацией для планирования прямых и условных обязательств являются:

прогноз доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета Удмуртской Республики (за исключением заимствований);

потребность в предоставлении государственных гарантий Удмуртской Республики, определяемая на основе приоритетов государственной экономической политики Удмуртской Республики;

информация о существующих прямых и условных обязательствах Удмуртской Республики;

долговая нагрузка бюджета республики.

Министерство финансов Удмуртской Республики на основе исходной информации определяет, в соответствии с ограничениями, установленными

Бюджетным кодексом Российской Федерации:

необходимые и возможные объемы привлечения заимствований;
прогноз возможного объема предоставления государственных гарантий
Удмуртской Республики;

структуру государственного долга на очередной финансовый год и
плановый период.

Результатом планирования прямых и условных обязательств являются:
проект программ государственных внутренних заимствований
Удмуртской Республики на очередной финансовый год и плановый период,
представляющий собой перечень всех внутренних заимствований с
указанием объема привлечения и объема средств, направляемых на
погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований;

проект программ государственных гарантий Удмуртской Республики,
который представляет собой перечень предоставляемых государственных
гарантий Удмуртской Республики на очередной финансовый год и плановый
период.

Проект закона Удмуртской Республики о бюджете на очередной
финансовый год и плановый период вносится в Государственный Совет
Удмуртской Республики и содержит проекты программ государственных
внутренних заимствований и государственных гарантий Удмуртской
Республики на очередной финансовый год и плановый период, а также
устанавливает:

предельный объем государственного долга Удмуртской Республики на
очередной финансовый год и каждый год планового периода;

верхний предел государственного долга Удмуртской Республики по
состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и
каждым годом планового периода;

верхний предел долга по государственным гарантиям Удмуртской
Республики по состоянию на 1 января года, следующего за очередным
финансовым годом и каждым годом планового периода;

предельный объем расходов на обслуживание государственного долга
Удмуртской Республики на очередной финансовый год и каждый год
планового периода.

Предельные объемы выпуска государственных ценных бумаг
Удмуртской Республики по номинальной стоимости на очередной
финансовый год и каждый год планового периода устанавливаются
Правительством Удмуртской Республики в соответствии с верхним пределом
государственного долга Удмуртской Республики, установленным законом
Удмуртской Республики о бюджете.

4. Цели и задачи долговой политики Удмуртской Республики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов

В связи с наличием уже принятых республикой долговых обязательств
главными целями долговой политики Удмуртской Республики на 2015 и на
плановый период 2016 и 2017 годов следует признать снижение объема

государственного долга Удмуртской Республики, сглаживание пиков долговых платежей и экономию бюджетных ассигнований, предусмотренных для обслуживания долговых обязательств.

К задачам долговой политики Удмуртской Республики в рамках исполнения бюджета относятся:

корректировка сроков привлечения заемных средств, предусмотренных программой государственных внутренних заимствований Удмуртской Республики для финансирования утвержденного объема дефицита бюджета республики и погашения долговых обязательств;

накопление, по мере возможности, средств на едином счете по учету средств бюджета Удмуртской Республики, необходимых для погашения долговых обязательств;

досрочное погашение долговых обязательств;

сокращение объема заимствований;

использование различных инструментов заимствований.

Корректировка сроков привлечения заемных средств, при условии сохранения общих параметров бюджета текущего года, предусматривает их перенесение на более ранние или поздние сроки в соответствии с распределением заимствований, утвержденным кассовым планом. Критерием определения необходимости ее осуществления является реальное финансовое состояние республики, то есть баланс между фактическим поступлением доходов и объемом расходов, предусмотренных бюджетом.

В случае временного снижения фактического поступления доходов от запланированного уровня, который может повлечь срыв в финансировании утвержденных на данный период расходов, может быть принято решение о досрочном привлечении заемных средств, предусмотренных на последующие периоды финансового года. В случае опережающего поступления запланированных доходов и (или) экономии утвержденного объема бюджетных расходов может быть принято решение о перенесении государственных заимствований на более поздние сроки или досрочном погашении долговых обязательств республики.

Корректировка сроков привлечения заемных средств может также мотивироваться складывающейся благоприятной конъюнктурой на рынке заимствований, когда за счет изменения запланированных сроков привлечения заемных средств достигается сокращение расходов по обслуживанию государственного долга республики.

Накопление средств на едином счете по учету средств бюджета республики, необходимых для погашения долговых обязательств, должно быть направлено в первую очередь на сглаживание пиковых нагрузок на бюджет.

Накопление средств, необходимых для погашения в установленные сроки долговых обязательств Удмуртской Республики, может осуществляться в году, предшествующем пиковой нагрузке, а также в рамках формирования проекта бюджета года, на который она приходится. В году, предшествующем пиковой нагрузке, накопление средств может осуществляться за счет доходов, дополнительно полученных в ходе

исполнения бюджета республики, а также за счет экономии утвержденного объема бюджетных расходов.

Средства, накопленные в текущем финансовом году для погашения долговых обязательств Удмуртской Республики следующего года, могут являться составной частью свободного остатка средств на начало следующего финансового года и использоваться на погашение этих обязательств в порядке, установленном бюджетным законодательством.

В целях избежания образования на счете бюджета республики значительной суммы неиспользованных средств, в зависимости от суммы накапливаемых финансовых ресурсов могут корректироваться сроки привлечения заемных средств. Это означает, что за счет средств, имеющихся на счете по учету средств бюджета республики, осуществляется финансирование расходов текущего финансового года, а привлечение заемных ресурсов, предусмотренных на их финансирование, осуществляется в сроки, максимально приближенные к концу года или сроку исполнения долговых обязательств. Такой механизм регулирования накопления средств для погашения долговых обязательств следующего финансового года обеспечивает экономию расходов по обслуживанию долговых обязательств в текущем году. В то же время необходимо учитывать складывающуюся конъюнктуру на рынке долговых инструментов.

Досрочное погашение долговых обязательств Удмуртской Республики может осуществляться за счет дополнительно полученных доходов, экономии по расходам и (или) привлечения новых, более дешевых, заимствований. К досрочному погашению могут быть приняты обязательства как текущего финансового года, так и планового периода.

Сокращение объема государственных заимствований должно осуществляться при стабилизации финансового положения республики за счет получения дополнительных доходов и оптимизации утвержденных расходов. Сокращение объема государственных заимствований в текущем финансовом году должно рассматриваться как одна из мер снятия пиковых нагрузок по погашению долговых обязательств будущих периодов.

Использование тех или иных инструментов заимствований осуществляется в зависимости от ситуации на финансовом рынке и рассматриваемых условий заимствований.

Основной целью при реализации долговой политики Удмуртской Республики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов будет являться выполнение условия о поэтапном сокращении доли объема долговых обязательств Удмуртской Республики по кредитам от кредитных организаций и ценным бумагам (рыночным заимствованиям) к 1 января 2017 года до уровня 50 % от суммы доходов бюджета Удмуртской Республики без учета безвозмездных поступлений за 2016 год (таблица 2).

Таблица 2

Прогноз объема государственного долга Удмуртской Республики

(тыс. рублей)

| Наименование | 2014 г. (прогноз) | 2015 г. (прогноз) | 2016 г. (прогноз) | 2017 г. (прогноз) |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Государственный внутренний долг Удмуртской Республики, в том числе: | 36 217 415,1 | 40 581 005,8 | 30 691 311,8 | 25 620 471,8 |
| бюджетные кредиты, привлеченные от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации | 10 717 415,1 | 9 131 005,8 | 6 591 311,8 | 1 370 471,8 |
| кредиты, полученные от кредитных организаций | 16 300 000,0 | 21 550 000,0 | 15 950 000,0 | 15 750 000,0 |
| государственные ценные бумаги Удмуртской Республики | 9 200 000,0 | 9 900 000,0 | 8 150 000,0 | 8 500 000,0 |
| государственные гарантии Удмуртской Республики | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Отношение объема государственного долга к общему годовому объему доходов бюджета без учета объема безвозмездных поступлений (%) | 86,8 | 93,7 | 63,5 | 52,7 |
| Отношение объема рыночных заимствований к общему годовому объему доходов бюджета без учета объема безвозмездных поступлений (%) | 61,1 | 72,6 | 49,9 | 49,9 |

5. Риски при реализации долговой политики Удмуртской Республики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов

Предстоящий период социально-экономического развития Российской Федерации характеризуется неопределенностью темпов восстановления мировой экономики, обостряемой региональными и межрегиональными финансово-экономическими дисбалансами. Неустойчивый характер

восстановления мировой экономики, а также нестабильное состояние государственных финансов ряда зарубежных стран, прежде всего государств Европы, создают серьезные риски ухудшения глобальной экономической конъюнктуры и сохранения напряженности на мировых финансовых рынках в среднесрочной перспективе. Замедление роста экономики России вследствие сокращения мирового спроса на энергоносители чревато возникновением новой волны финансово-экономического кризиса и реализацией пессимистических сценариев экономического развития России.

Основными рисками при реализации долговой политики Удмуртской Республики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов являются:

риск роста процентной ставки, показывающей вероятность неблагоприятного для Удмуртской Республики изменения стоимости заимствований в зависимости от времени и объема потребности в заемных ресурсах;

риск недостаточного поступления доходов в бюджет республики на финансирование расходов;

риск снижения ликвидности рынка.

С целью снижения указанных выше рисков реализация долговой политики осуществляется на основе прогнозов поступления доходов, финансирования расходов и привлечения государственных заимствований, анализа исполнения бюджета предыдущих лет с соблюдением следующих требований:

при планировании государственных заимствований должны учитываться экономические возможности по привлечению ресурсов, текущая и ожидаемая конъюнктура на рынках заимствований;

государственные заимствования должны носить планомерный характер, при этом объемы заимствований должны распределяться в течение года таким образом, чтобы снизить риск ухудшения условий заимствований;

при исполнении бюджета республики необходимо осуществлять управление ликвидностью счета бюджета для сглаживания пиков платежей по финансированию дефицита бюджета республики и погашению государственного долга;

период планирования должен охватывать финансовый год и плановый период, чтобы можно было вести работу с инвесторами и кредиторами.

