



ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Белгород

« 29 » декабря 2015 г.

№ 470-ПП

Об утверждении основных направлений долговой политики Белгородской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов

В соответствии с Программой повышения эффективности управления государственными финансами Белгородской области на период до 2018 года, утвержденной постановлением Правительства Белгородской области от 13 апреля 2015 года № 146-пп «О мерах по повышению эффективности управления государственными финансами Белгородской области на период до 2018 года», Правительство Белгородской области **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить основные направления долговой политики Белгородской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов (прилагаются).
2. Контроль за исполнением постановления возложить на департамент финансов и бюджетной политики Белгородской области (Боровик В.Ф.).
3. Настоящее постановление вступает в силу с 1 января 2016 года.

**Губернатор
Белгородской области**



Е.Савченко

Утверждены
постановлением Правительства
Белгородской области
от « 29 » декабря 2015г.
№ 470-пп

Основные направления долговой политики Белгородской области
на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов

Основные направления долговой политики Белгородской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов основаны на приоритетных для субъектов Российской Федерации направлениях по сокращению дефицитов бюджетов, мобилизации дополнительных доходных источников, оптимизации расходных обязательств и снижению государственного долга.

Долговая политика Белгородской области является составной частью бюджетной политики, непосредственно связана с бюджетным процессом Белгородской области и представляет собой совокупность мероприятий по регулированию объема и структуры государственного долга, осуществлению государственных заимствований, обслуживанию и погашению долговых обязательств и предоставлению государственных гарантий Белгородской области.

1. Основные результаты проводимой долговой политики
Белгородской области

В период 2005 – 2008 годов основной вектор долговой политики Белгородской области был направлен на развитие реального сектора экономики в рамках реализации областных целевых программ и мероприятий. Основу финансового обеспечения программных мероприятий составили долговые инструменты – облигационные займы и государственные гарантии Белгородской области. Средства от размещения ценных бумаг вкладывались в экономику на возвратной основе в виде бюджетных кредитов и бюджетных инвестиций. Предоставление государственных гарантий позволило минимизировать прямые расходы областного бюджета и при этом привлечь значительные объемы банковских инвестиций в реальный сектор экономики. Основные итоги реализации долговой политики Белгородской области в 2005 – 2013 годах отражены в основных направлениях долговой политики Белгородской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов, утвержденных постановлением Правительства Белгородской области от 22 декабря 2014 года № 473-пп.

Вместе с тем в связи с изменением внешней экономической ситуации на протяжении ряда лет Белгородская область по не зависящим от нее причинам несет потери по доходным источникам. Связано это с рядом факторов, прежде

всего, с последствиями мирового финансового кризиса 2008 года и негативной динамикой налога на прибыль основных налогоплательщиков – организаций горно-металлургического комплекса.

Для решения проблем сбалансированности бюджета Белгородская область была вынуждена привлекать заемные средства. Если до 2008 года осуществлялся только выпуск облигационных займов исключительно на инвестиционные цели, то с 2008 по 2013 годы государственные заимствования выросли в 5 раз, утратили свою инвестиционную направленность и полностью использовались на текущие нужды в целях финансирования дефицита областного бюджета.

В структуре долга до 40 процентов занимают условные обязательства – государственные гарантии, предоставленные в целях поддержки инвестиционных проектов и программных направлений, по которым фактические выплаты из бюджета отсутствуют. В период последствий кризиса в рамках выполнения Бюджетного послания Президента Российской Федерации этот механизм стал действенной антикризисной мерой, направленной на поддержку экономики.

С 2013 года реализуется План мероприятий по оздоровлению государственных финансов и сокращению государственного долга Белгородской области.

В результате проводимой в 2014 – 2015 годах политики ограничения осуществления государственных заимствований и предоставления государственных гарантий, в 2014 году фактический объем привлечения заемных средств на финансирование дефицита бюджета по банковским кредитам снижен на 2 500 млн рублей, в 2015 году из первоначально запланированных банковских кредитов в сумме 5 450 млн рублей привлечение кредитных ресурсов не осуществлялось. В результате принимаемых мер, включающих досрочный вывод государственных гарантий путем замены на залог имущества, приобретенного в ходе реализации инвестиционных проектов, а также снижение лимита ответственности в связи с частичным исполнением обязательств, в 2014 году сумма государственных гарантий снижена на 3 478 млн рублей, в 2015 году – на 900 млн рублей. Государственные гарантии в 2014 – 2015 годах предоставлялись только Белгородскому областному фонду поддержки малого и среднего предпринимательства в рамках предоставления займов субъектам малого и среднего предпринимательства в сумме 50 млн рублей и 150 млн рублей соответственно.

Государственный долг Белгородской области на 1 января 2015 года сложился в сумме 41 847 млн рублей, в том числе по государственным гарантиям области 16 238 млн рублей, на 1 января 2016 года ожидается в сумме 43 823 млн рублей, из него государственные гарантии области – 15 509 млн рублей. Снижение удельного веса гарантийных обязательств в структуре государственного долга области составит до 35,4 процента или на 3,4 процента.

Удельный вес государственного долга Белгородской области в объеме доходов без учета безвозмездных поступлений в 2014 – 2015 годах соответствует нормативному значению, установленному Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В 2015 году в Белгородской области принимались все возможные меры по увеличению поступлений дополнительных доходов в бюджеты всех уровней. В целях сокращения дефицита областного и местных бюджетов созданы 9 областных рабочих групп, деятельность которых направлена на обеспечение полноты уплаты платежей в бюджет; достижение итогового показателя взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, обеспечение дополнительных сборов от сдачи в аренду коммерческой недвижимости; противодействие нелегальным трудовым отношениям; сокращение задолженности по платежам в бюджет; обеспечение полноты уплаты штрафных санкций и другое. Проводимая работа позволила дополнительно получить в бюджет области за 11 месяцев 2015 года 2 546 млн рублей.

В рамках проводимых мероприятий по сбалансированности бюджета, минимизации и улучшению структуры государственного долга:

- Министерством финансов Российской Федерации 30 марта 2015 года осуществлена реструктуризация бюджетных кредитов, предоставленных Белгородской области для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) на сумму 1 719,3 млн рублей. Согласно подписанным дополнительным соглашениям Белгородской области предоставлена рассрочка по погашению «дорожных» кредитов с переносом погашения задолженности с 2025 года по 2034 год включительно равными долями. Плата (проценты) за рассрочку установлена 0,1 процента годовых;

- Белгородской областью в мае и октябре 2015 года из федерального бюджета были получены бюджетные кредиты под ставку 0,1 процента годовых в сумме 2 250 млн рублей и 1 895 млн рублей соответственно для частичного покрытия дефицита бюджета в целях погашения долговых обязательств в виде обязательств по бюджетным кредитам, государственным ценным бумагам и кредитам, полученным от кредитных организаций, что позволило досрочно погасить банковские кредиты на общую сумму 3 000 млн рублей и бюджетный кредит на сумму 1 200 млн рублей.

2. Основные факторы, определяющие направления долговой политики Белгородской области в 2016 году и в плановом периоде 2017 и 2018 годов

В связи с высокой неопределенностью и волатильностью на финансовых и сырьевых рынках, которые повышают риски надежности показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и реалистичности

расчета доходов и расходов федерального бюджета, на федеральном уровне принято решение о формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на 1 год. Соответствующее решение о формировании проекта закона об областном бюджете на 1 год установлено законодательством Белгородской области. При этом прогноз социально-экономического развития, основных направлений бюджетной, налоговой и долговой политики Белгородской области формируется на трехлетний период.

Для решения проблем сбалансированности областного бюджета потребность в заемных средствах на предстоящий трехлетний период сохраняется. Бюджет Белгородской области по-прежнему несет серьезные потери по налогу на прибыль от организаций черной металлургии. Полностью прекратили в 2014 году уплату данного налога ОАО «ЛГОК» и ОАО «ОЭМК» и более того, имеют переплату по данному налогу в сумме 1,2 млрд рублей. Основными причинами являются ухудшение конъюнктуры цен на мировом рынке металлов и получение внереализационных убытков от роста курса иностранных валют.

Кроме того, область является наиболее пострадавшей территорией от действия консолидированной группы налогоплательщиков (далее – КГН). Некомпенсированные потери за 2012 – 2014 годы составляют 6 млрд рублей. По оценке 2015 года они ожидаются в размере 5 млрд рублей.

Значительное влияние на уровень дефицита областного бюджета и источников его погашения оказывает стагнация собственной доходной базы, обусловленная негативной динамикой поступления налога на прибыль основных налогоплательщиков – организаций горно-металлургического комплекса и созданием института КГН. Общие потери налога на прибыль организаций за 2009 – 2014 годы составили 50,5 млрд рублей (что равносильно годовому бюджету региона), потери от КГН за 2012 – 2014 годы – 11,4 млрд рублей.

В 2015 году отложено функционирование консолидированной группы на территории области с участием двух крупнейших налогоплательщиков горно-металлургического комплекса региона, от которой предполагались дополнительные поступления налога на прибыль в бюджет региона. В 2015 году эти налогоплательщики налог на прибыль не уплачивают.

Сохраняющаяся непредсказуемость ситуации в экономике, а также отдельные узкие места в налоговом законодательстве продолжают оказывать существенное негативное влияние на доходы регионального бюджета.

Помимо налоговых потерь на уровень дефицита бюджета и государственного долга области оказывают влияние высокие ставки по рыночным заимствованиям, нестабильная рыночная конъюнктура на финансовых рынках.

Предстоящий период обеспечения устойчивости бюджета Белгородской области с точки зрения реализации долговой политики во многом определяется макроэкономической ситуацией, сложившейся на территории Российской Федерации, и требованиями бюджетного законодательства Российской

Федерации, а также геополитической ситуацией, складывающейся в 2014 – 2015 годах, и ее неопределенностью в будущие годы.

Долговая политика Белгородской области в 2016 – 2018 годах будет направлена на обеспечение финансирования дефицита областного бюджета и погашение долговых обязательств путем привлечения ресурсов на российском рынке капитала и из федерального бюджета. Привлечение заемного капитала на приемлемых условиях из-за волатильности финансового рынка по-прежнему является непростой задачей и будет зависеть от политики Банка России, ожиданий инвесторов по сроку размещения и ставке купона облигаций субъектов Российской Федерации, а также от крупных российских банков при установлении процентных ставок по кредитам и срокам их предоставления.

Привлечение государственных заимствований в 2016 – 2018 годах преимущественно будет осуществляться с целью погашения имеющихся долговых обязательств. Белгородской области для рефинансирования государственного долга будут необходимы долгосрочные ресурсы и помощь со стороны Министерства финансов Российской Федерации в виде бюджетных кредитов на выполнимых для региона условиях.

В условиях снижения налоговых доходов Белгородская область в 2014 – 2015 годах проводит политику ограничения осуществления государственных заимствований и предоставления государственных гарантий, в 2016 году и плановом периоде 2017 – 2018 годов эта политика также будет продолжена.

Государственные гарантии Белгородской области в 2016 – 2018 годах планируется предоставлять только Микрофинансовой организации Белгородский областной фонд поддержки малого и среднего предпринимательства в рамках предоставления займов субъектам малого и среднего предпринимательства.

3. Основные принципы, цели и задачи долговой политики Белгородской области

Стратегической целью управления государственным долгом Белгородской области является обеспечение сбалансированности бюджета Белгородской области при безусловном выполнении принятых обязательств и соблюдении норм и ограничений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Правительством Белгородской области регулируются механизмы принятия решений по привлечению заимствований, предоставлению государственных гарантий и управлению рисками в долговой сфере.

Планирование объемов, выбор инструментов новых заимствований, формирование расходов на погашение и обслуживание долговых обязательств основано на анализе структуры государственного долга области с учетом обеспечения устойчивости и платежеспособности бюджета. Отбор инвестиционных проектов для предоставления государственных гарантий

осуществляется Инвестиционным советом при Губернаторе области по областным программным направлениям и мероприятиям.

Управление государственным долгом – одно из важнейших направлений бюджетной политики органов исполнительной власти Белгородской области.

Концептуальным подходом к управлению государственным долгом является соблюдение норм и ограничений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, и выполнение рекомендаций Министерства финансов Российской Федерации по снижению государственного долга Белгородской области.

Долговая политика в Белгородской области базируется на достижении долговой устойчивости, исключая возможность кризисов платежеспособности бюджета.

Правительство Белгородской области в процессе управления государственным долгом Белгородской области решает следующие основные задачи:

а) анализ состояния государственного долга Белгородской области, его структуры и динамики в целях оптимизации структуры государственного долга и стоимости обслуживания государственного долга;

б) оптимизация платежных графиков по государственному долгу Белгородской области в части недопущения пиков платежей по долговым обязательствам областного бюджета;

в) минимизация стоимости привлекаемых заимствований;

г) поддержка развития экономики региона и повышение социальной стабильности;

д) минимизация рисков областного бюджета, связанных с исполнением гарантом своих обязательств по государственным гарантиям по возможным гарантийным случаям.

4. Сокращение государственного долга и совершенствование долговой политики Белгородской области

Мероприятия по сокращению государственного долга и совершенствованию долговой политики Белгородской области осуществляются в соответствии с постановлением Правительства Белгородской области от 13 апреля 2015 года № 146-пп «О мерах по повышению эффективности управления государственными финансами Белгородской области на период до 2018 года».

Исходя из стратегической цели управления государственным долгом Белгородской области, размер долга требует постоянного мониторинга. В этой связи необходимо проводить следующие мероприятия, направленные на совершенствование долговой политики Белгородской области:

а) разрабатывать основные направления долговой политики Белгородской области на трехлетний период к проекту закона Белгородской области об областном бюджете;

б) использовать государственные ценные бумаги как источники финансирования дефицита бюджета, рационально учитывая в зависимости от наличия фактической возможности размещения и от рыночной конъюнктуры на финансовом рынке преимущества данного долгового инструмента перед заемными средствами в кредитных организациях, в том числе по размерам выплат, срокам погашения, срокам уплаты процентов за пользование заемными средствами;

в) предусматривать при планировании новых государственных заимствований ежегодный объем погашения долговых обязательств не более 10 – 15 процентов от объема налоговых, неналоговых доходов и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в целях обеспечения равномерного распределения долговой нагрузки по годам;

г) проводить работу по сокращению объема долга по государственным гарантиям Белгородской области;

д) усилить контроль со стороны отраслевых департаментов Белгородской области за исполнением обязательств, обеспеченных государственными гарантиями Белгородской области, в целях недопущения гарантийных случаев и выплат из областного бюджета;

е) выполнять условия предоставления (использования, возврата) бюджетных кредитов из федерального бюджета, а также реструктуризации обязательств (задолженности) перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам;

ж) осуществлять проведение мониторинга муниципального долга с целью соблюдения нормативов, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, по предельному размеру муниципального долга и расходов на его обслуживание.

5. Структура государственного долга Белгородской области и расходы на его обслуживание

Наименование	млн рублей				
	2014 (факт)	2015 (оценка)	2016 (прогноз)	2017 (прогноз)	2018 (прогноз)
1	2	3	4	5	6
Государственные ценные бумаги Белгородской области	11 000	14 750	16 300	13 775	14 200
Кредиты кредитных организаций	9 200	6 200	6 613	9 263	10 363
Бюджетные кредиты из федерального бюджета	5 409	7 364	8 451	6 793	4 306
Государственные гарантии Белгородской области	16 238	15 509	15 119	14 993	9 841
Государственный долг Белгородской области, всего	41 847	43 823	46 483	44 824	38 710
Расходы на обслуживание государственного долга Белгородской области	1 924	2 323	3 076	3 484	3 685

Бюджетные ассигнования по расходам на обслуживание государственного долга могут корректироваться в ходе исполнения областного бюджета в зависимости от стоимости привлекаемых заимствований.

6. Анализ рисков выполнения долговой политики Белгородской области

Базовым риском, влияющим на соблюдение условий долговой политики Белгородской области, является стагнация налоговых доходов, прежде всего, из-за продолжающейся негативной динамики налога на прибыль основных налогоплательщиков – организаций горно-металлургического комплекса. Также, несмотря на неоднократное инициирование Белгородской областью решений на федеральном уровне по расширению налоговой самостоятельности регионов, до настоящего времени законодательно ограничены полномочия субъектов Российской Федерации по наполняемости собственной доходной базы, в частности по контролю за оборотом рынка алкогольной продукции, по праву самостоятельно устанавливать для сельхозтоваропроизводителей ставки налога на прибыль (в пределах региональной ставки), подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, и других полномочий и решений, позволяющих более полномасштабно вовлекать в процесс налогообложения граждан, не занятых легальной трудовой деятельностью.

При расчете доли государственного долга субъектов Российской Федерации в объеме доходов без учета безвозмездных поступлений не учитывается сумма компенсаций, полученных по КГН, поскольку являются межбюджетными трансфертами и не участвуют при расчете норматива, чем завышается уровень долговой емкости областного бюджета.

Кроме того, значительное влияние на реализацию долговой политики оказывают отсутствие альтернативных заемным средствам источников финансирования дефицита бюджета и трудное исполнение условий предоставления из федерального бюджета бюджетных кредитов на погашение рыночных заимствований.

