



Долговая устойчивость и долговая политика муниципальных образований

Первый заместитель начальника управления
государственного долга и правового обеспечения,
начальник отдела государственного долга
министерства финансов Саратовской области

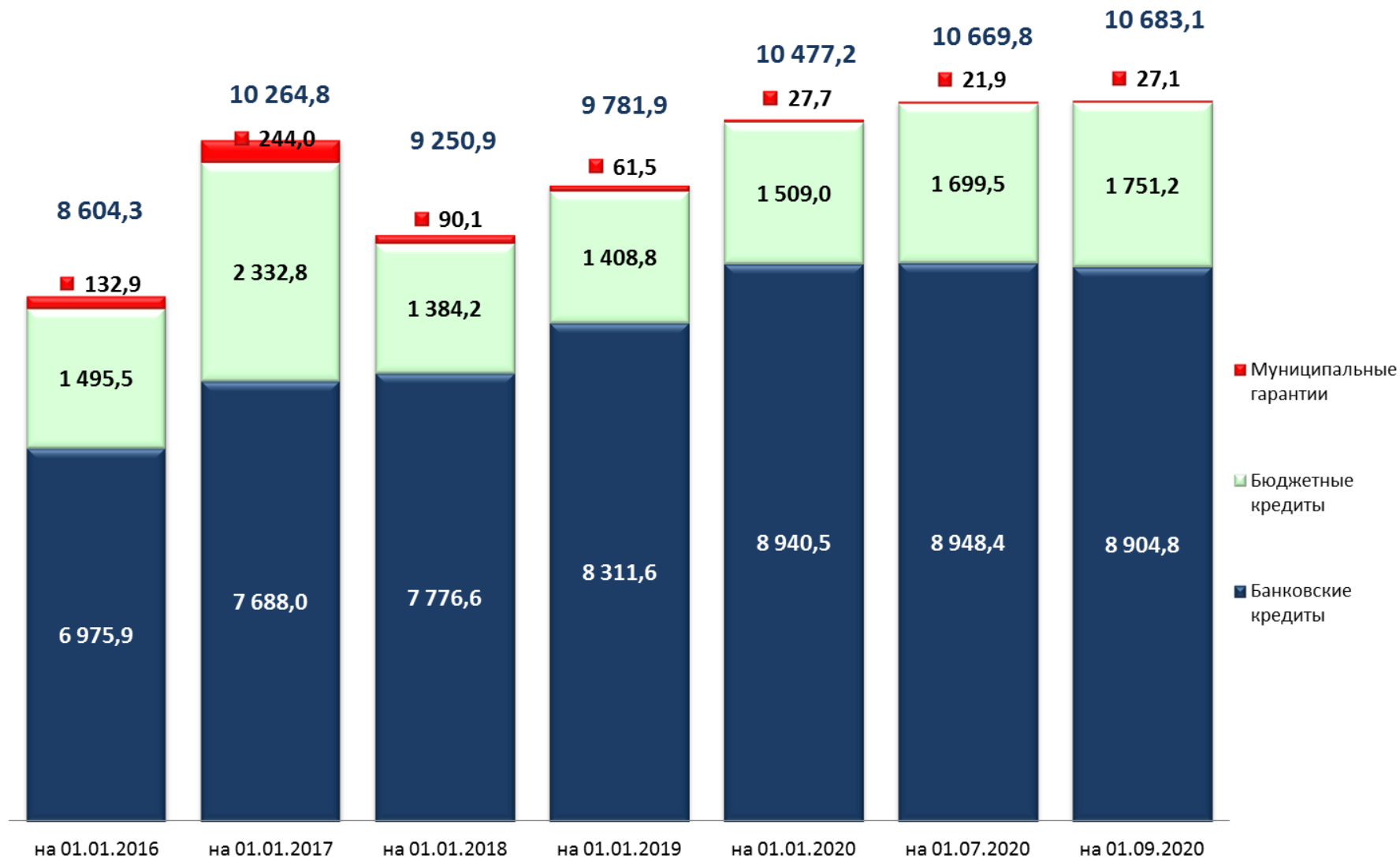
Куркин Р. В.

29 сентября 2020 года



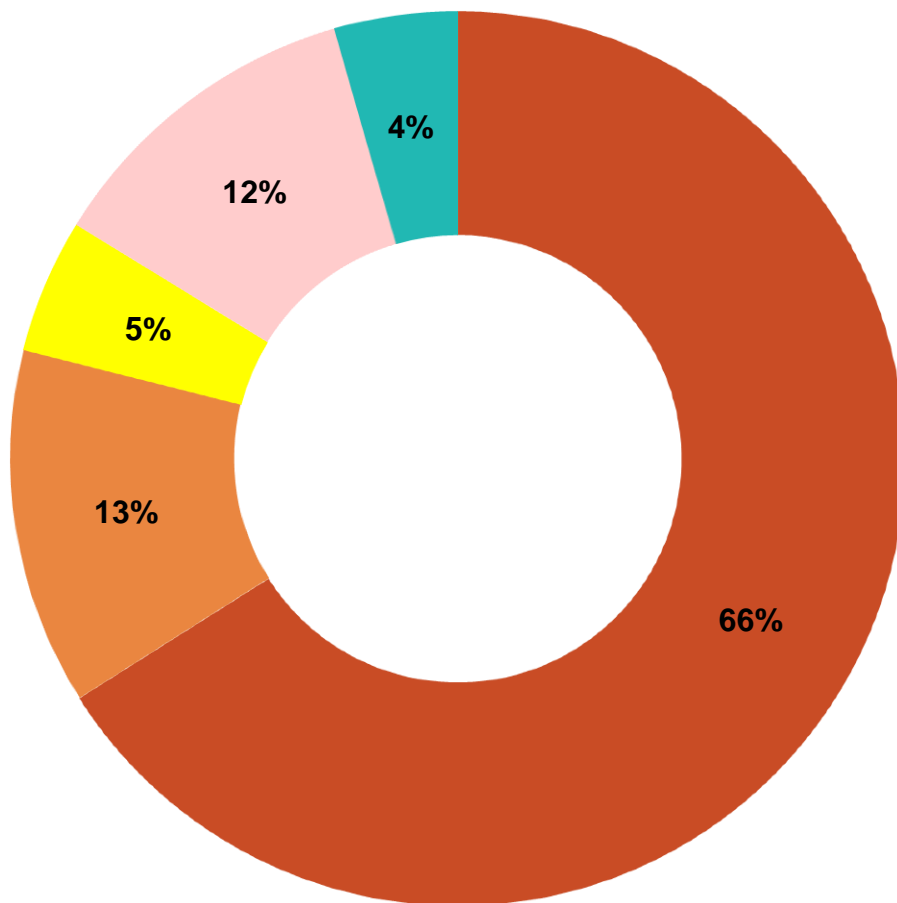
Динамика долга

Объем и структура консолидированного муниципального долга за 2015-2019 годы, на 1 июля и 1 сентября 2020 года, млн рублей





Основной «вклад» в муниципальный долг



- Город Саратов
- Энгельский муниципальный район
- Балаковский муниципальный район
- Остальные муниципальные районы
- Поселения



Причины изменений

Сложившаяся система регулирования заимствований

Ограничения не сдерживают роста задолженности

Признана не эффективной

Принят Федеральный закон от 02.08.2019 № 278-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг"



Понятие долговой устойчивости

Долговая устойчивость

- это состояние, структура и сумма задолженности, позволяющие заемщику - муниципальному образованию в полном объеме выполнять обязательства по погашению и обслуживанию этой задолженности, исключая нанесение ущерба социально-экономическому развитию и необходимость ее списания и (или) реструктуризации.



Порядок проведения оценки долговой устойчивости

В целях реализации положений пункта 1 статьи 107.1 Бюджетного кодекса РФ

Постановление правительства Саратовской области от 8 мая 2020 года №374-П «О порядке проведения оценки долговой устойчивости муниципальных образований Саратовской области»

Положение, предусматривающее осуществление министерством финансов Саратовской области ежегодной оценки долговой устойчивости муниципальных образований Саратовской области до 1 октября



Нюансы методики оценки

В ходе проведения оценки по каждому муниципальному образованию осуществлен расчет 3 показателей, позволяющих отнести муниципальные образования по уровням долговой устойчивости (К1, К2 и К3).

Например, фактический уровень долга составил 92% к доходам без учета безвозмездных поступлений (**низкий уровень долговой устойчивости**), а плановый показатель рассчитан на уровне 84% (**средний уровень долговой устойчивости**), при этом значение показателя принимается равным максимальному значению показателя.

Фактический
показатель

92 %

Плановый
показатель

84 %

Максимальное значение
из фактического и
планового показателя

92 %



Классификация муниципалитетов по группам долговой устойчивости

Показатель	Высокая долговая устойчивость	Средняя долговая устойчивость	Низкая долговая устойчивость
Отношение объема муниципального долга к объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений, K1	Менее или равно 50% (менее или равно 25% - для высокодотационных)	от 50% до 85% (от 25% до 45% - для высокодотационных)	Более 85% (более 45% - для высокодотационных)
Доля расходов на обслуживание муниципального долга в общем объеме расходов бюджета за исключением объема расходов, осуществляемых за счет субвенций, K2	Менее или равно 5%	От 5 до 8%	Более 8%
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию муниципального долга, накопленному по состоянию на начало года, к налоговым и неналоговым доходам бюджета, K3	Менее или равно 13%	От 13 до 18%	Более 18%
Порядок отнесения к группе	Все показатели	Все, кто не отнесены к группам с высокой и низкой устойчивостью	Не менее двух показателей с низкой долговой устойчивостью



РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

Наименования муниципальных районов и городских округов Саратовской области, отнесенных к группам заемщиков по уровням долговой устойчивости

высокий уровень долговой устойчивости

средний уровень долговой устойчивости

низкий уровень долговой устойчивости

Александрово-Гайский муниципальный район

Аркадакский муниципальный район

Аткарский муниципальный район

Базарно-Карабулакский муниципальный район

Балаковский муниципальный район

Балашовский муниципальный район

Балтайский муниципальный район

Вольский муниципальный район

Воскресенский муниципальный район

Дергачевский муниципальный район

Духовницкий муниципальный район

Екатериновский муниципальный район

Ершовский муниципальный район

Ивантеевский муниципальный район

Калининский муниципальный район

Красноармейский муниципальный район

Краснокутский муниципальный район

Краснопартизанский муниципальный район

Лысогорский муниципальный район

Марксовский муниципальный район

Новобурасский муниципальный район

Новоузенский муниципальный район



РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

Наименования муниципальных районов и городских округов Саратовской области, отнесенных к группам заемщиков по уровням долговой устойчивости

высокий уровень долговой устойчивости

средний уровень долговой устойчивости

низкий уровень долговой устойчивости

Озинский муниципальный район		
Перелюбский муниципальный район		
	Петровский муниципальный район	
Питерский муниципальный район		
Пугачевский муниципальный район		
Ровенский муниципальный район		
Романовский муниципальный район		
Ртищевский муниципальный район		
Самойловский муниципальный район		
Саратовский муниципальный район		
Советский муниципальный район		
	Татищевский муниципальный район	
Турковский муниципальный район		
Федоровский муниципальный район		
Хвалынский муниципальный район		
		Энгельсский муниципальный район
		муниципальное образование "Город Саратов"
муниципальное образование поселок Михайловский		
ЗАТО Светлый		
	муниципальное образование город Шиханы	



РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

В целях реализации пункта 4 статьи 107.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также пункта 7 Положения о порядке проведения оценки долговой устойчивости муниципальных образований Саратовской области, утвержденного постановлением Правительства Саратовской области от 8 мая 2020 года № 374-П

Приказом министерства финансов Саратовской области от 28 сентября 2020 года № __
муниципальные образования Саратовской области, отнесены к группам заемщиков по уровням долговой устойчивости



Показатели муниципальных образований по долговой устойчивости

Показатель	Высокая долговая устойчивость	Средняя долговая устойчивость	Низкая долговая устойчивость
Отношение объема муниципального долга к объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений, K1	32 МР и ГО 350 поселений	6 МР и ГО 0 поселений	4 МР и ГО 0 поселений
Доля расходов на обслуживание муниципального долга в общем объеме расходов бюджета за исключением объема расходов, осуществляемых за счет субвенций, K2	42 МР и ГО 350 поселений	0 МР и ГО 0 поселений	0 МР и ГО 0 поселений
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию муниципального долга, накопленному по состоянию на начало года, к налоговым и неналоговым доходам бюджета, K3	34 МР и ГО 348 поселений	3 МР 0 поселений	5 МР и ГО 2 поселения



Требования к заемщикам в зависимости от группы долговой устойчивости

Требования к заемщикам	Высокая долговая устойчивость	Средняя долговая устойчивость	Низкая долговая устойчивость
Разработка основных направлений долговой политики (ОНДП)	✓	✓	✓
Представление проекта ОНДП в министерство финансов Саратовской области		✓	✓
Согласование программ заимствований и гарантий с министерство финансов Саратовской области		✓	✓
Реализация плана восстановления платежеспособности			✓
Рыночные заимствования на финансирование дефицита бюджета	✓	✓	



Порядок согласования программ заимствований и гарантий

В целях реализации положений пункта 7 статьи 107.1 Бюджетного кодекса РФ

Министерством финансов Саратовской области разработан Порядок представления муниципальными образованиями Саратовской области, отнесенными к группе заемщиков со средним или низким уровнем долговой устойчивости, документов и материалов, необходимых для согласования программ муниципальных внутренних и внешних заимствований, муниципальных гарантий на очередной финансовый год и плановый период (очередной финансовый год), а также изменений в указанные программы (проект приказа размещен на сайте Минфина области в разделе документы)



Схема согласования программ заимствований и гарантий

Администрация МО не позднее, чем за 10 рабочих дней до внесения в представительный орган муниципального образования проекта решения о местном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (очередной финансовый год) и не позднее срока, установленного бюджетным законодательством Российской Федерации для внесения проекта местного бюджета на рассмотрение представительного органа (15 ноября)

мотивированный
отказ

Минфин области
в течение 10 рабочих дней
рассматривает документы и
материалы на соответствие
ограничениям установленным
Бюджетным кодексом РФ для групп
со средним и низким уровнем
долговой
устойчивости

согласование



Основания для отказа в согласовании программ заимствований и гарантий

Основаниями для отказа в согласовании муниципальных программ (изменений в муниципальные программы являются **несоблюдение** муниципальным образованием, отнесенным к группе заемщиков со средним уровнем долговой устойчивости, следующих требований:

1. **объемы муниципальных заимствований и планируемые к предоставлению муниципальные гарантии не должны приводить к увеличению значений показателей долговой устойчивости муниципального образования до уровней, позволяющих отнести муниципальное образование к группе заемщиков с низким уровнем долговой устойчивости** (пункт 19 статьи 103 Бюджетного кодекса РФ)

2. **общая сумма привлечения средств в соответствующем финансовом году не должна превышать общую сумму средств, направляемых на финансирование дефицита местного бюджета, и объемов погашения долговых обязательств муниципального образования, утвержденных на соответствующий финансовый год решением о местном бюджете** (с учетом положений статей 103 и 104 Бюджетного кодекса РФ)

• В случае, если **общая сумма заимствований муниципального образования в отчетном финансовом году превысила общую сумму средств, направленных на финансирование дефицита местного бюджета, и объемов погашения долговых обязательств муниципального образования по итогам отчетного финансового года, образовавшиеся на 1 января текущего года остатки средств местного бюджета в сумме указанного превышения должны быть направлены на сокращение предельного объема заимствований на текущий финансовый год** (пункты 2 и 4 статьи 106 Бюджетного кодекса РФ)

3. **проект основных направлений долговой политики муниципального образования на очередной финансовый год и плановый период (очередной финансовый год) представляется в финансовый орган субъекта Российской Федерации одновременно с подлежащими согласованию программами муниципальных заимствований, муниципальных гарантий не позднее 15 ноября текущего финансового года** (пункт 12 статьи 107.1 Бюджетного кодекса РФ)



Правомочность осуществления заимствований муниципальным образованием, отнесенным к группе заемщиков со средним уровнем долговой устойчивости

- **вправе** осуществлять муниципальные заимствования, предоставлять муниципальные гарантии **только в случае согласования с финансовым органом субъекта Российской Федерации программ муниципальных заимствований, муниципальных гарантий** на очередной финансовый год и плановый период (очередной финансовый год), а также изменений в указанные программы.



Основания для отказа в согласовании программ заимствований и гарантий

Основаниями для отказа в согласовании муниципальных программ (изменений в муниципальные программы являются **несоблюдение** муниципальным образованием, отнесенным к группе заемщиков с низким уровнем долговой устойчивости, **следующих требований:**

1. **объемы муниципальных заимствований, и планируемые к предоставлению муниципальные гарантии не должны приводить к увеличению значений показателей долговой устойчивости муниципального образования** (пункт 24 статьи 103 Бюджетного кодекса РФ)

2. **общая сумма привлечения средств в соответствующем финансовом году не должна превышать общую сумму средств, направляемых на финансирование дефицита местного бюджета, и объемов погашения долговых обязательств муниципального образования, утвержденных на соответствующий финансовый год решением о местном бюджете** (с учетом положений статей 103 и 104 Бюджетного кодекса РФ)

• В случае, если **общая сумма заимствований муниципального образования в отчетном финансовом году превысила общую сумму средств, направленных на финансирование дефицита местного бюджета, и объемов погашения долговых обязательств муниципального образования по итогам отчетного финансового года, образовавшиеся на 1 января текущего года остатки средств местного бюджета в сумме указанного превышения должны быть направлены на сокращение предельного объема заимствований на текущий финансовый год** (пункты 2 и 4 статьи 106 Бюджетного кодекса РФ)

3. **проект основных направлений долговой политики муниципального образования на очередной финансовый год и плановый период (очередной финансовый год) представляется в финансовый орган субъекта Российской Федерации одновременно с подлежащими согласованию программами муниципальных заимствований, муниципальных гарантий не позднее 15 ноября текущего финансового года** (пункт 12 статьи 107.1 Бюджетного кодекса РФ)



Правомочность осуществления заимствований муниципальным образованием, отнесенным к группе заемщиков с низким уровнем долговой устойчивости

- **вправе** осуществлять муниципальные заимствования в форме кредитов от кредитных организаций и путем размещения ценных бумаг муниципального образования **только в целях рефинансирования долговых обязательств муниципального образования**, а также в форме целевых бюджетных кредитов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предоставленных в рамках плана восстановления платежеспособности муниципального образования



Состав программы заимствований

Требования к составу программы муниципальных заимствований

В соответствии с пунктом 2 статьи 110.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации программой муниципальных внутренних заимствований определяются:

- **объемы привлечения** средств в бюджет местный бюджет и **предельные сроки погашения долговых обязательств, возникающих при осуществлении муниципальных внутренних заимствований** в очередном финансовом году и плановом периоде (очередном финансовом году), по видам соответствующих долговых обязательств;
- **объемы погашения** муниципальных долговых обязательств, выраженных в валюте Российской Федерации, по видам соответствующих долговых обязательств.



Программа заимствований (пример)

Программа муниципальных внутренних заимствований на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов

№ п/п	Виды долговых обязательств	2021 год	2022 год	2023 год
1	Кредиты, полученные от кредитных организаций	-600 000,0	-252 400,0	-250 000,0
	Объем привлечения средств, в том числе:	3 252 400,0	2 500 000,0	750 000,0
	с предельными сроками погашения долговых обязательств до 31 декабря 2022 года (или в 2022 году)	752 400,0		
	с предельными сроками погашения долговых обязательств до 31 декабря 2023 года (или в 2023 году)	1 000 000,0	2 000 000,0	
	с предельными сроками погашения долговых обязательств до 31 декабря 2024 года (или в 2024 году)	1 500 000,0	500 000,0	750 000,0
	Объем погашения долговых обязательств	3 852 400,0	2 752 400,0	1 000 000,0
2	Бюджетные кредиты, привлеченные из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации			
	Объем привлечения средств, в том числе:	500 000,0	500 000,0	500 000,0
	с предельными сроками погашения долговых обязательств до 25 ноября 2021 года	500 000,0		
	с предельными сроками погашения долговых обязательств до 25 ноября 2022 года		500 000,0	
	с предельными сроками погашения долговых обязательств до 25 ноября 2023 года			500 000,0
	Объем погашения долговых обязательств	500 000,0	500 000,0	500 000,0
Всего	-600 000,0	-252 400,0	-250 000,0	
Объем привлечения средств	3 752 400,0	3 000 000,0	1 250 000,0	
Объем погашения долговых обязательств	4 352 400,0	3 252 400,0	1 500 000,0	



Рекомендации по формированию программ заимствований и гарантий

1. Сформировав предварительные проектировки бюджета на очередной финансовый год

- Рассчитать и проанализировать показатели долговой устойчивости на очередной финансовый год и каждый год планового периода.
- Проверить показатели на ограничения в зависимости от группы устойчивости к которой было отнесено муниципальное образование.
- Внести изменения в проект бюджета с целью соответствия ограничениям установленным Бюджетным кодексом РФ (планирование бездефицитного бюджета или с профицитом **для улучшения показателя K1**, корректировка программы заимствований в части объемов привлечения заемных средств со сроками погашения (**удлинения**) долговых обязательств **для улучшения показателя K3**).
- Убедитесь что коррективы внесены верно.

2. Сформировать проект основных направлений долговой политики муниципального образования

- Проверить на соответствие проекта ОНДП муниципального образования положениям статьи 107.1 Бюджетного кодекса РФ.



Состав и структура основных направлений долговой политики (ОНДПМО)

Основные направления долговой политики муниципального образования на очередной финансовый год и плановый период (очередной финансовый год), которые разрабатываются местной администрацией в целях реализации ответственной долговой политики муниципального образования и повышения ее эффективности, должны содержать следующие положения:

1. Итоги реализации долговой политики
2. Основные факторы, определяющие характер и направления долговой политики
3. Цели и задачи долговой политики
4. Инструменты реализации долговой политики
5. Анализ рисков для бюджета, возникающих в процессе управления муниципальным долгом
6. Иные положения в соответствии с правовыми актами, регулирующими бюджетные отношения



Итоги долговой политики

Итоги реализации долговой политики могут содержать:

1. Итоги реализации долговой политики за последние несколько лет

2. Анализ текущего состояния



Основные факторы, определяющие характер и направления долговой политики

Основные факторы, определяющие характер и направления
долговой политики могут содержать:

1. Макроэкономические условия

2. Уровень муниципального долга

3. Состояние рынка финансовых услуг



Цели и задачи долговой политики

Цели и задачи долговой политики

1. Основные цели долговой политики

2. Задачи долговой политики

3. Комплекс мер для решения задач



Инструменты реализации долговой политики

1. Кредиты от кредитных организаций

2. Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

3. Муниципальные ценные бумаги

4. Муниципальные гарантии



Анализ рисков

Риск рефинансирования

- вероятность того, что заемщик не сможет осуществить на приемлемых условиях новые заимствования для погашения накопленного долга и в результате будет вынужден использовать доходы бюджета для исполнения долговых обязательств. Значительная доля краткосрочных обязательств в структуре задолженности или неравномерный график погашения значительно повышают указанный риск. В той степени, в которой данный риск ограничивается риском не осуществить заимствования по приемлемым процентным ставкам, его можно считать разновидностью процентного риска



Анализ рисков

Процентный риск

- вероятность увеличения суммы расходов бюджета муниципалитета на обслуживание долга вследствие увеличения процентных ставок. Динамика последних непосредственно влияет на стоимость обслуживания как накопленного долга, так и новых заимствований, осуществляемых и в целях рефинансирования долговых обязательств и/или связанных с финансированием дефицита бюджета. Дополнительный риск возникает в том случае, если значительная часть задолженности обслуживается по плавающей (переменной) процентной ставке. Как следствие, краткосрочные долговые обязательства или обязательства с плавающей ставкой должны рассматриваться как более рискованные, чем долгосрочные обязательства с фиксированной ставкой



Анализ рисков

Операционный риск

- вероятность возникновения потерь (убытков) и (или) дополнительных затрат из-за несоответствия лучшим практикам установленных порядков и процедур совершения заемных/долговых операций и других сделок, а также нарушения сотрудниками бюджетного законодательства, иных правил управления муниципальным долгом, включая некомпетентность или ошибки персонала, сбоев или отказа используемых управляющим муниципальным долгом учетно-расчетных, информационных и иных систем



Управление рисками

Задачи управляющего рисками

- минимизация издержек при возможных издержках возникающих при материализации;
- выявление рисков, оценку их величины;
- определение оптимального баланса затраты / риски;
- разработку предпочтительной стратегии управления рисками

В целях эффективного решения должны учитываться

- финансовые, макроэкономические и бюджетные прогнозы соотносимые с графиком предстоящих платежей по погашению и обслуживанию долга



Иные положения

Также ОНДП муниципального образования могут содержать следующие иные положения в соответствии с правовыми актами, регулируемыми бюджетные отношения:

1. Раскрытие информации о проводимой долговой политике

2. Взаимодействие с инвестиционным сообществом

3. Взаимодействие рейтинговыми агентствами



Управление условными обязательствами

ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ

- **Стимулирование** реализации **инвестиционных проектов**, приоритетных с точки зрения социально-экономического развития муниципалитета
- **Стабилизация** финансово-хозяйственной деятельности наиболее социально значимых и системообразующих предприятий муниципалитета, **временно испытывающих трудности**

В ЦЕЛЯХ СНИЖЕНИЯ РИСКОВ ДЛЯ БЮДЖЕТА

- Не допускать предоставления гарантий по «планово-убыточным проектам» и финансово-неэффективным предприятиям
- Устанавливать ответственность принципала за нереализацию поддерживаемых инвестиционных проектов
- Не допускать предоставления гарантий без обеспечения регрессных требований (банковской гарантии, поручительства юридических лиц, залог имущества)
- **Вводить мораторий (запрет) на предоставление муниципальных гарантий**



Рекомендации для включения в ОНДП муниципальных образований

Снижение (сдерживание) объема муниципального долга

Проведение операций по рефинансированию (досрочному рефинансированию) долговых обязательств в целях сокращения расходов на обслуживание заимствований

Привлечение бюджетных кредитов от УФК на пополнение остатков на счете бюджета сроком до 180 дней

Установление моратория на предоставление муниципальных гарантий до 2023 года включительно

Повышение (неснижение) уровня долговой устойчивости муниципального образования



Долговая устойчивость и долговая политика муниципальных образований

Долг платежом красен.

(Русская пословица)

Благодарю за внимание!