**Приложение 5**

**Источники финансирования дефицита.**

**Программа государственных внутренних заимствований Томской области.**

**Государственный долг Томской области и**

**расходы на обслуживание государственного долга**

**1.** **Источники финансирования дефицита**

Проект закона Томской области «Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» сформирован с профицитом областного бюджета на 2022-2024 годы, который должен составить в 2022 году 3 985 904,1 тыс.руб., в 2023 году – 365 123,9 тыс.руб., в 2024 году – 889 002,6 тыс.руб.

Отклонение источников финансирования дефицита областного бюджета на 2022-2023 годы, предусмотренных в Законе Томской области «Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годы», от законопроекта (приложение 5 к проекту закона) представлено в таблице.

(млн.руб.)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Показатели | **2022 год** | | | **2023 год** | | |
| Закон 2021-2023 | Проект 2022-2024 | Отклоне  ние | Закон 2021-2023 | Проект 2022-2024 | Отклоне  ние |
| 1 | Дефицит (-) / профицит (+) | - 1 510,3 | 3 985,9 | 5 496,2 | -602,8 | 365,1 | 967,9 |
| 2 | Источники внутреннего финансирования дефицита | 1 510,3 | -3 985,9 | - 5 496,2 | 602,8 | - 365,1 | - 967,9 |
| 3 | Ценные бумаги | 1 500,0 | - 4 000,0 | - 5 500 | 500,0 | 400,0 | - 100 |
| 4 | Кредиты кредитных организаций | 406,8 | 649,2 | 242,4 | 527,4 | -130,0 | - 657,4 |
| 5 | Бюджетные кредиты из федерального бюджета | -435,1 | -635,1 | -200 | -435,1 | -635,1 | - 200 |
| 6 | Бюджетные кредиты, предоставленные бюджетам муниципальных образований | 38,6 | 0 | -38,6 | 10,5 | 0,0 | -10,5 |
| 7 | Изменение остатков средств на счетах по учету средств областного бюджета в течение финансового года | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Законопроект предусматривает существенные отклонения по всем видам источников финансирования дефицита по сравнению с действующим законом об областном бюджете.

По мнению Контрольно-счетной палаты наиболее обоснованным и достоверным источником финансирования дефицита областного бюджета, предусмотренным приложением 5 к законопроекту, является «Разница между привлеченными и погашенными Томской области в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными областному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации» в размере (-)635 141,3 тыс.руб.

Контрольно-счетной палатой в Департамент финансов Томской области направлен запрос по факту отсутствия в законопроекте средств от возврата бюджетных кредитов, предоставленных из областного бюджета бюджетам муниципальных образований. Согласно ответу указанные средства будут спрогнозированы в соответствии с Методикой прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита, утвержденной приказом Департамента финансов от 05.08.2016 № 37 ко второму чтению и включены в проект закона в источники внутреннего финансирования дефицита областного бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.

C учетом изложенного нулевой показатель «Разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из областного бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из областного бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации», предусмотренный в источниках финансирования дефицита областного бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов (приложение 5 к законопроекту) недостоверен.

В пояснительной записке к законопроекту указано, что в 2022-2024 годах зарезервированы средства на предоставление бюджетных кредитов в объеме до 300 000 тыс.руб. ежегодно бюджетам муниципальных образований на финансирование дефицита, погашение муниципальных долговых обязательств, на осуществление мероприятий, связанных с предупреждением и ликвидацией последствий стихийных бедствий и техногенных аварий.

Законом Томской области «Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», а также предыдущими законами об областном бюджете (на 2020-2022 годы, на 2019-2021 годы и ранее) устанавливалась величина до 300 000 тыс.руб. на предоставление бюджетных кредитов муниципальным образованиям. По состоянию на 01.09.2021 года объем предоставленных бюджетных кредитов муниципальным образованиям Томской области составил 15 млн.руб., за 2020 год – 133 млн.руб., за 2019 год – 92 млн.руб.

В Порядке предоставления, использования и возврата муниципальными образованиями Томской области бюджетных кредитов, полученных из областного бюджета (утвержден постановлением Администрации Томской области от 12.03.2015 № 88а), а также в законопроекте, отсутствует информация - каким образом определен объем предоставления бюджетных кредитов до 300 000 тыс.руб.

Объем внутреннего долга муниципальных образований на 01.09.2021 составил 3 199,3 млн.руб., из них:

1) 2 873,8 млн.руб. – объем долга города Томска (ценные бумаги – 2 262,8 млн.руб., кредиты банков – 611 млн.руб.);

2) 325,5 млн.руб. – суммарно по остальным муниципальным образованиям.

С учетом изложенного, объем бюджетных кредитов до 300 000 тыс.руб.:

- недостаточен при возможной потребности в бюджетном кредите у города Томска;

- избыточен для остальных муниципальных образований.

**2. Программа государственных внутренних заимствований Томской области**

Перечень всех внутренних заимствований Томской области с указанием объема привлечения и объема средств, направляемых на погашение основной суммы долга по каждому виду заимствований, отражен в программе государственных внутренних заимствований Томской области (приложение 6 к проекту закона).

Объемы внутренних заимствований Томской области в 2022–2023 годах, предусмотренные в Законе Томской области «Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» и в проекте закона, указаны ниже в таблице.

(млн.руб.)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № | Показатели | **2022 год** | | | **2023 год** | | |
| Закон  2021-2023 | Законо  проект | Отклоне  ние | Закон  2021-2023 | Законо  проект | Отклоне  ние |
| 1 | Ценные бумаги | **1 500,0** | **-4 000,0** | -5 500,0 | **500,0** | **400,0** | -100,0 |
| 1.1. | привлечение | 26 500,0 | 6 000,0 | -20 500,0 | 25 500,0 | 11 600,0 | -13 900,0 |
| 1.2. | погашение | 25 000,0 | 10 000,0 | -15 000,0 | 25 000,0 | 11 200,0 | -13 800,0 |
| 2 | Кредиты кредитных организаций | **406,8** | **649,2** | 242,4 | **527,4** | **-130,0** | -657,4 |
| 2.1. | привлечение | 25 000,0 | 15 000,0 | -10 000,0 | 25 000,0 | 11 600,0 | -13 400,0 |
| 2.2. | погашение | 24 593,2 | 14 350,8 | -10 242,4 | 24 472,6 | 11 730,0 | -12 742,6 |
| 3 | Бюджетные кредиты | **-435,1** | **-635,1** | -200,0 | **-435,1** | **-635,1** | -200,0 |
| 3.1. | привлечение | 10 838,0 | 12 179,6 | 1 341,6 | 11 562,6 | 12 172,2 | 609,6 |
| 3.2. | погашение | 11 273,1 | 12 814,7 | 1 541,6 | 11 997,7 | 12 807,3 | 809,6 |
| Общее привлечение | | **62 338,0** | **33 179,6** | -29 158,4 | **62 062,6** | **35 372,2** | -26 690,4 |
| Общее погашение | | **60 866,3** | **37 165,5** | -23 700,8 | **61 470,3** | **35 737,3** | -25 733,0 |

Контрольно-счетная палата в заключении на проект закона Томской области «Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» указывала, что показатели привлечения и погашения долговых обязательств завышены.

Общие объемы привлечения и погашения долговых обязательств, предусмотренные законопроектом (приложение 6), снижены практически в 2 раза по сравнению с показателями, утвержденными Законом Томской области «Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годы».

Согласно информации, представленной Департаментом финансов (письмо от 15.10.2021 № АФ-13/21-576), а также информации, указанной в пояснительной записке к законопроекту, объем привлечения бюджетных кредитов запланирован исходя из двукратного привлечения краткосрочных бюджетных кредитов на пополнение остатков средств.

В 2022 году объем бюджетного кредита на пополнение остатков средств, предоставляемый Федеральным казначейством РФ, прогнозируется в размере 6 089 797 тыс.руб., который планируется привлечь дважды. Объем погашения в 2022 году предусмотрен в размере 12 814 735 тыс.руб., который состоит из погашения краткосрочных кредитов на пополнение остатков средств в размере 12 179 593,7 тыс.руб. (6 089 797 х 2), а также планового погашения бюджетных кредитов, предоставленных Министерством финансов РФ в размере 635 141,3 тыс.руб.

В пояснительной записке к законопроекту указано, что объемы привлечения и погашения кредитов коммерческих банков запланированы исходя из необходимости рефинансирования краткосрочных бюджетных кредитов, предоставляемых Федеральным казначейством РФ, планового погашения долговых обязательств, поддержания ликвидности счета по учету средств областного бюджета, а также финансирования дефицита областного бюджета.

По мнению Контрольно-счетной палаты Томской области, объемы привлечения и погашения бюджетных кредитов, а также кредитов коммерческих банков обоснованы и достоверны.

Законопроектом (приложение 6) предусматриваются ежегодные существенные объемы размещения ценных бумаг (в т.ч. на 2022 год 6,0 млрд.руб.) и объемы на их погашение (в т.ч. на 2022 год 10,0 млрд.руб.), при этом в пояснительной записке отсутствует информация, каким образом планировались объемы размещения и погашения. Оценить реалистичность выполнения программы заимствований в части размещения и погашения ценных бумаг на 2022-2024 годы не представляется возможным.

**3. Государственный долг Томской области**

Объем государственного долга Томской области по состоянию на 01.01.2023 составит 37 783,4 млн.руб., на 01.01.2024 – 37 418,3 млн.руб., на 01.01.2025 – 36 529,3 млн.руб.

Объем и структура государственного долга в 2021-2024 годах представлена ниже в таблице.

(млн.руб.)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 01.10.2021  (факт) | **2022 г.**  **(проект)** | | **2023 г.**  **(проект)** | | **2024 г.**  **(проект)** | |
| Размер | % | Размер | % | Размер | % |
| Государственные ценные бумаги | 22 770,8 | 6 450,5 | *17,1* | 6 850,5 | *18,3* | 6 950,5 | *19* |
| Кредиты кредитных организаций | 0,0 | 649,2 | *1,7* | 519,3 | *1,4* | 165,4 | *0,5* |
| Бюджетные кредиты | 35 754,0 | 30 683,7 | *81,2* | 30 048,5 | *80,3* | 29 413,4 | *80,5* |
| Государственные гарантии | 0,0 | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Объем государственного долга | **58 524,8** | **37 783,4** | *100* | **37 418,3** | *100* | **36 529,3** | *100* |
| *%% к доходам без учета безвозмездных поступлений* | *100,8%* | *57%* | х | *54%* | х | *51%* | х |

Динамика государственного долга Томской области с 2005 года, а также плановые значения государственного долга, предусмотренные в законопроекте, представлены ниже на диаграмме.

Государственный долг Томской области должен уменьшиться за 15 месяцев (с 01.10.2021 по 01.01.2023) на 20,7 млрд.руб. или на 35%.

В пояснительной записке указано, что проект областного бюджета на 2022-2024 годы составлен исходя из необходимости соблюдения уровня долговой нагрузки по итогам 2021 года в размере не выше 72% в соответствии с заключенными соглашениями по программе реструктуризации бюджетных кредитов из федерального бюджета с учетом допустимых превышений на сумму бюджетных ассигнований, направленных в 2020 и 2021 годах на борьбу с коронавирусной инфекцией и на сумму снижения собственных доходов в 2020 году к уровню 2019 года.

Информация о плановой величине государственного долга Томской области в 2021 году, а также ожидаемая величина государственного долга по данным Департамента финансов, представлена ниже в таблице.

(тыс.руб.)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Объем государственного долга Томской области на 01.01.2022 | | |
| Закон Томской области «Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (в ред. от 19.08.2021 № 85-ОЗ) | Пояснительная записка к законопроекту | Информация Департамента финансов (от 15.10.2021 № АФ-13/21-576) |
| 38 842 314,0 | 41 769 359,0 | 57 138 326,9 |

По мнению Контрольно-счетной палаты по итогу 2021 года существует риск невыполнения условий, предусмотренных соглашениями, заключенными с Министерством финансов РФ о реструктуризации бюджетных кредитов.

Величина государственного долга Томской области по состоянию на 01.10.2021 в размере 58,5 млрд.руб. обусловлена привлечением 02.08.2021 бюджетного кредита из федерального бюджета на погашение рыночных долговых обязательств в размере 20,2 млрд.руб. После привлечения указанного кредита Департаментом финансов были погашены кредиты кредитных организаций в общей сумме 8,8 млрд.руб. Согласно информации, размещенной на сайте Департамента финансов (https://depfin.tomsk.gov.ru/), оставшиеся средства в объеме 11,4 млрд. рублей будут направлены на плановое погашение ценных бумаг, а также их досрочный выкуп.

Согласно государственной долговой книге Томской области по состоянию на 01.10.2021, до конца 2021 года необходимо погасить 5,5 млрд.руб. ценных бумаг, следовательно, на досрочный выкуп ценных бумаг возможно направить 5,9 млрд.руб. В пояснительной записке указано, что в 2022-2024 годы запланированы операции, связанные с активным управлением государственным долгом в т.ч. выкуп ранее размещенных ценных бумаг до даты их погашения.

Контрольно-счетной палатой в адрес Департамента финансов направлен запрос с целью получения информации о запланированных операциях, связанных с активным управлением долгом в 2022 году. Департаментом финансов представлена информация (от 15.10.2021 № АФ-13/21-576) о запланированных операциях на 2022 год, среди которых досрочный выкуп государственных ценных бумаг отсутствует.

Таким образом, в полной мере оценить эффективность долговой политики на период 2022-2024 годов невозможно, в том числе по причине отсутствия Основных направлений государственной долговой политики Томской области, как документа в составе материалов к законопроекту.

Как указано в пояснительной записке к законопроекту, приоритетом долговой политики в т.ч. является выполнение условий реструктуризации бюджетных кредитов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13.12.2017 № 1531 «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам». Выполнение условий реструктуризации ежегодно декларируется в проектах закона об областном бюджете на очередной год и плановый период (2020-2022 годы, 2021-2023 годы).

По окончанию финансового 2020 года Томская область не выполнила условия реструктуризации бюджетных кредитов, подписанные с Министерством финансов РФ. Справочно: по итогу 2020 года 54 субъекта РФ выполнили выполнила условия реструктуризации бюджетных кредитов, 24 субъекта РФ их не выполнили.

Невыполнение условий реструктуризации бюджетных кредитов, предоставленных Министерством финансов РФ повлияло на предварительные результаты оценки качества управления региональными финансами за 2020 год (размещены 01.09.2021 на сайте Министерства финансов РФ minfin.gov.ru), где Томская область входит в группу субъектов РФ (17 субъектов из 85) с низким качеством управления региональными финансами.

Министерством финансов РФ 30.09.2021 размещена информация «О классификации субъектов РФ по группам долговой устойчивости в 2021 году» (minfin.ru). В соответствии с проведенной оценкой субъекты РФ классифицированы по следующим группам:

1) с высоким уровнем долговой устойчивости – 41 субъект РФ (в 2020 году - 40);

2) со средним уровнем долговой устойчивости – 40 субъектов РФ (включая Томскую область) (в 2020 году - 42);

3) с низким уровнем долговой устойчивости – 4 субъекта (в 2020 году - 3).

**4**. **Расходы на обслуживание государственного долга Томской области**

Объем расходов на обслуживание государственного долга Томской области, а также отношение расходов на обслуживание государственного долга к расходам областного бюджета указаны ниже в таблице.

(млн.руб.)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2017 г.  (факт) | 2018 г.  (факт) | 2019 г.  (факт) | 2020 г.  (факт) | 2021 г.  (ожидаемое) | 2022 г.  (проект) | 2023 г. (проект) | 2024 г.  (проект) |
| Расходы на обслуживание  государственного долга  (млн. руб.) | 1 230,9 | 1 784,8 | 1 507,8 | 1 994,1 | 2 306,5 | 2 154,0 | 2 043,3 | 1 943,3 |
| Отношение расходов на  обслуживание государственного долга к расходам  областного бюджета (%) | 2,1 | 2,8 | 2,1 | 2,3 | 2,4 | 3,1 | 2,8 | 2,6 |

Отношение расходов на обслуживание государственного долга к расходам областного бюджета составляет в 2022 году 3,1%, в 2023 – 2,8%, в 2024 – 2,6%.

По состоянию на 01.10.2021 объем расходов на обслуживание государственного долга составил 1 647,8 млн.руб. или 52,6% от планового значения на 2021 год.

Департаментом финансов по запросу Контрольно-счетной палаты представлен (от 15.10.2021 № АФ-13/21-576) расчет расходов на обслуживание государственного долга, предусмотренных законопроектом на 2022 год на сумму 2 154 036,5 тыс.руб.

При расчете расходов на обслуживание государственного долга по ценным бумагам использовался объём заимствований в размере 11 590 864,5 тыс.руб. со сроком привлечения 365 дней и ставкой 9,0% годовых. Объем расходов по данным заимствованиям рассчитан в размере 1 011 847,6 тыс.руб.

Необходимо отметить, что объем заимствований по ценным бумагам (11 590 864,5 тыс.руб.), использованный для расчета расходов на обслуживание государственного долга на 2022 год, превышает практически в 2 раза объем заимствований (6 000 000,0), предусмотренный Программой государственных внутренних заимствований Томской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов (приложение 6 к законопроекту). Указанный факт свидетельствует о том, что расходы на обслуживание государственного долга Томской области на 2022 год завышены.

Кроме того, предоставление бюджетного кредита в 2021 году на сумму 20,2 млрд.руб. для погашения долговых обязательств по рыночным заимствованиям (ценные бумаги и кредиты кредитных организаций) со ставкой 0,1% годовых, должно повлечь уменьшение объема расходов на обслуживание государственного долга в 2022-2024 годы. Однако законопроект предусматривает незначительное снижение расходов по сравнению с 2021 годом.