**Приложение 7**

**Источники финансирования дефицита.**

**Программа государственных внутренних заимствований Томской области.**

**Программа государственных гарантий Томской области.**

**Государственный долг Томской области и**

**расходы на обслуживание государственного долга.**

1. **Источники финансирования дефицита**

Законом Томской области от 28.12.2017 № 156-ОЗ «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (в ред. от 10.10.2018 № 115-ОЗ) (далее – Закон об областном бюджете на 2018-2020 годы) дефицит областного бюджета на 2018 год утвержден в объеме 4 580,1 млн.руб. Исполнение областного бюджета в 2018 году ожидается с дефицитом в размере4 501,3млн. руб. (**-**78,8 млн.руб. к утвержденному Законом об областном бюджете на 2018-2020 годы).

Отклонение источников финансирования дефицита областного бюджета на 2019-2020 годы, предусмотренных в Законе об областном бюджете на 2018-2020 годы от законопроекта (приложение 8 к проекту закона) представлено в таблице 1.

таблица 1

(млн.руб.)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Показатели | 2019 год | | | 2020 год | | | 2021 год |
| Закон  Об областном бюджете на  2018-2020  годы | Законо  проект | Отклонение | Закон  Об областном бюджете  на 2018-2020 годы | Законо  проект | Отклонение | Законо  проект |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5=4-3 | 6 | 7 | 8=7-6 | 9 |
| 1 | Дефицит | - 1 131,0 | - 976,7 | 154,3 | - 1 170,9 | - 691,8 | 479,1 | - 367,3 |
| 2 | Источники внутреннего  финансирования дефицита | 1 131,0 | 976,7 | - 154,3 | 1 170,9 | 691,8 | - 479,1 | 367,3 |
| 2.1 | Ценные бумаги | 500 | 500 | 0,0 | 600 | 500 | - 100 | 500 |
| 2.2 | Кредиты кредитных организаций | 1 023,8 | 846,6 | - 177,2 | 1 431,1 | 1 031,3 | - 399,8 | 1 602,0 |
| 2.3 | Бюджетные кредиты из федерального бюджета | - 435,1 | -435,1 | 0,0 | - 870,3 | - 870,3 | 0,0 | - 1 740,6 |
| 2.4 | Изменение остатков | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.5 | Бюджетные кредиты муниципальным образованиям | 38,7 | 61,7 | 23 | 6,5 | 27,1 | 20,6 | 5,8 |
| 2.6 | Возврат бюджетных  кредитов, предоставленным юридическим лицам | 3,6 | 3,6 | 0 | 3,6 | 3,6 | 0,0 | 0,0 |

Законопроект предусматривает незначительные изменения в 2019 году по сравнению с Законом об областном бюджете на 2018-2020 годы, а именно, 4 из 6 источников внутреннего финансирования дефицита областного бюджета (согласно таблице 1) соответствуют плановым значениям, указанным в Законе об областном бюджете на 2018-2020 годы.

Отношение дефицита областного бюджета к доходам без учета безвозмездных поступлений на 2019 год предусмотрено в размере 2%, на 2020 год – 1,3%, на 2021 год – 0,7%, что соответствует требованиям Бюджетного кодекса РФ и постановления Правительства Российской Федерации от 13.12.2017 № 1531 «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам».

**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 10 к проекту закона).

Данные об объеме внутренних заимствований Томской области в 2018–2021 годах отражены в таблице 2.

таблица 2

(млн.руб.)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Вид заимствований | Закон «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» | | | Проект Закона «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» | | |
| 2018 | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Государственные ценные бумаги Томской области:  привлечение  погашение | 1 500  9 500  8 000 | 500  9 500  9 000 | 600  9 500  8 900 | 500  10 500  10 000 | 500  10 500  10 000 | 500  10 500  10 000 |
| Кредиты кредитных организаций:  привлечение  погашение | 2 652,7  37 571,4  34 918,7 | 1 023,8  36 054  35 030,2 | 1 431,1  36 495,1  35 064,0 | 846,6  22 849,4  22 002,9 | 1 031,3  24 152,4  23 121,1 | 1 602  24 990,9  23 388,9 |
| Бюджетные кредиты:  привлечение  погашение | - 435,1  26 525,6  26 960,7 | - 435,1  26 818,3  27 253,4 | - 870,3  28 564,0  29 434,3 | - 435,1  13 365  13 800,1 | - 870,3  13 526,2  14 396,5 | - 1 740,6  14 440,4  16 181,0 |
| **Общий объем внутренних заимствований**  общий объем привлечения  общий объем погашения | 3 717,6  73 597  69 879,4 | 1 088,7  72 372,3  71 283,6 | 1 160,8  74 559,1  73 398,3 | 911,4  46 714,4  45 803 | 661  48 178,6  47 517,6 | 361,4  49 931,3  49 569,9 |

Контрольно-счетная палата Томской области ранее указывала на завышение при прогнозировании объемов привлечения и погашения долговых обязательств, утверждаемых в программе государственных внутренних заимствований Томской области. Это приводит к систематическому неисполнению указанной программы. Отметим, что законопроектом на 2019-2021 годы предлагаются к утверждению более реалистичные значения.

Так, исполнение программы государственных внутренних заимствований Томской области по состоянию на 01.10.2018 представлено в таблице 3.

таблица 3

(млн.руб.)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Вид заимствований | Закон «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» | Отчет об исполнении бюджета на 01.10.2018 | % исполнения |
|  | план | факт |
| Государственные ценных бумаг Томской области:  привлечение  погашение | 1 500  9 500  8 000 | 592  728,7  136,7 | 7,7  1,7 |
| Кредиты кредитных организаций:  привлечение  погашение | 2 652,7  37 571,4  34 918,7 | - 3 550  8 750  12 300 | 23,3  35,2 |
| Бюджетные кредиты:  привлечение  погашение | - 435,1  26 525,6  26 960,7 | 4 277  12 831  8 554 | 48,4  31,7 |
| **Общий объем внутренних заимствований**  общий объем привлечения  общий объем погашения | 3 717,6  **73 597**  **69 879,4** | 1 319  **22 309,7**  **20 990,7** | **30,3**  **30,0** |

Таким образом, исполнение программы государственных внутренних заимствований Томской области (по общему объему привлечения и погашения долговых обязательств) за 9 месяцев 2018 года составило лишь 30% от плановых значений.

При этом, в подпрограмме «Обеспечение долговой устойчивости областного бюджета», входящей в состав ГП «Эффективное управление региональными финансами, государственными закупками и совершенствование межбюджетных отношений в Томской области» (утверждена постановлением Администрации Томской области от 26.11.2014 № 433а) указано в т.ч. о необходимости своевременного и полного исполнения программы государственных внутренних заимствований Томской области.

Объемы привлечения и погашения кредитов кредитных организаций и бюджетных кредитов на 2019-2020 годы, указанные в программе государственных внутренних заимствований Томской области (приложение 10 к законопроекту), были уменьшены по сравнению с объемами заимствований (в аналогичный период), предусмотренных законом об областном бюджете на 2018-2020 годы (таблица 2). Так, например, законопроект на 2019 год предусматривает объем привлечения кредитов кредитных организаций в сумме 22 849,4 млн.руб. и общий погашения – 22 002,9 млн.руб., что на 37% меньше, чем предусмотрено Законом об областном бюджете на 2018-2020 годы.

По мнению Контрольно-счетной палаты Томской области, объем привлечения (10 500 млн.руб.) и погашения (10 000 млн.руб.) государственных ценных бумаг на 2019-2021 годы, указанный в программе государственных внутренних заимствований Томской области, требует дополнительных обоснований.

Следует отметить, что за период 2014-2017 годов % исполнения по привлечению и погашению ценных бумаг не превышал 61% от плановых назначений (таблица 4).

таблица 4

(млн.руб.)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Год | Государственные ценные бумаги Томской области | Отчет об исполнении бюджета | | **% исполнения** |
| план | факт |
| 2014 | привлечение  погашение | 7 900  3 900 | 317,2  1 381,3 | **4**  **35** |
| 2015 | привлечение  погашение | 8 100  4 900 | 1 859,2  2 508,4 | **23**  **51** |
| 2016 | привлечение  погашение | 9 500  8 500 | 4 491,3  1 921,1 | **47**  **23** |
| 2017 | привлечение  погашение | 9 850  8 675,6 | 5 997,9  3 890,6 | **61**  **45** |

Департаментом финансов Томской области в пояснительных записках к проектам законов об областном бюджете ежегодно указывается о запланированных операциях, связанных с активным управлением государственным долгом, в т.ч. выкуп ранее размещенных ценных бумаг до даты их погашения, осуществление операций РЕПО с биржевыми облигациями Томской области.

При подготовке заключения на проект закона Томской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» Контрольно-счетной палатой был направлен запрос в Департамент финансов о предоставлении информации о планируемых операциях, связанных с активным управлением государственным долгом Томской области (в т.ч. с указанием возможных сроков, экономического эффекта от планируемых операций). Согласно ответу Департамента финансов (от 09.10.2017 № 50-13/23-514), был указан лишь объем планируемых операций в 2018 году, досрочный выкуп биржевых облигаций запланирован в объеме до 2,0 млрд.руб., осуществление операций РЕПО до 3,3 млрд.руб. По состоянию на 01.10.2018 года вышеуказанные операции с биржевыми облигациями Томской области не проводились.

При подготовке настоящего заключения Департаментом финансов представлена информация о досрочном выкупе биржевых облигаций, в т.ч. операций РЕПО на 2019 год в объеме до 7 млрд.руб. (от 10.10.2018 № АФ13/23 - 381). При этом указано, что предоставить точную информацию по ценным бумагам с указанием государственных регистрационных номеров, объемов, сроков, цены, экономического эффекта невозможно вследствие волатильности финансового рынка. При этом прогнозирование объема поступлений от размещения государственных ценных бумаг Томской области в соответствующем финансовом году осуществляется в соответствии с приказом Департамента финансов от 05.08.2016 № 37 «Об утверждении методики прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета Томской области».

Департаментом финансов планируются операции, связанные с активным управлением государственным долгом, которые увеличивают объемы привлечения и погашения ценных бумаг. Однако, при наличии утвержденной методики прогнозирования, в Департаменте финансов информация об объеме размещения ценных бумаг (операций, связанных с активным управлением государственным долгом) отсутствует.

Следовательно, подтвердить реалистичность объемов привлечения и погашения ценных бумаг, указанных в законопроекте, не предоставляется возможным.

**3. Программа государственных гарантий Томской области**

Программой государственных гарантий Томской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (приложение 11 к законопроекту) предоставление, а также исполнение государственных гарантий в 2019-2021 годах, не предусмотрено.

**4. Государственный долг Томской области**

Объем государственного долга Томской области согласно законопроекту по состоянию на 01.01.2020 составит 32 413,2 млн.руб., на 01.01.2021 – 33 074,2 млн.руб., на 01.01.2022 – 33 435,7 млн.руб.

Объем и структура государственного долга в 2018-2021 годах представлена в таблице 5.

таблица 5

(млн.руб.)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 01.10.2018  (факт) | 2018 г.  (план) | 2019 г.  (проект) | 2020 г.  (проект) | 2021 г.  (проект) |
| Государственные ценные бумаги | 12 521,3 | 32 089,3 | 11 019,4 | 11 519,4 | 12 019,4 |
| Кредиты кредитных организаций | 4 000,0 | 13 371,6 | 14 402,9 | 16 004,9 |
| Бюджетные кредиты | 13 169,5 | 8 022,2 | 7 151,9 | 5 411,4 |
| Государственные гарантии | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Объем государственного долга (верхний предел), всего | **29 690,8** | 32 089,3 | **32 413,2** | **33 074,2** | **33 435,7** |
| *%% к доходам без учета безвозмездных поступлений* | *65%* | *70%* | *67%* | *64%* | *60%* |

Согласно пояснительной записке проект областного бюджета на 2019-2021 годы составлен с учетом требований Бюджетного кодекса РФ и постановления Правительства РФ от 13.12.2017 № 1531 «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам».

В соответствии с условиями соглашений, заключенных с Минфином России по реструктуризации бюджетных кредитов, проект областного бюджета на 2019-2021 годы сформирован с учетом необходимости снижения долговой нагрузки: в 2019 г. – до 67%, в 2020 г. – до 64%, 2021 г. – до 60%.

Снижение показателя долговой нагрузки соответствует показателю, указанному в Основных направлениях долговой политики Томской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, утвержденным постановлением Администрации Томской области от 08.12.2017 № 421а.

Однако необходимо отметить, что проект областного бюджета предусматривает в номинальном выражении ежегодный рост объема государственного долга.

Отношение государственного долга Томской области к доходам без учета безвозмездных поступлений, предусмотренное законопроектом, соответствует требованиям Бюджетного кодекса РФ и постановления Правительства РФ от 13.12.2017 № 1531 «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам».

**5**. **Расходы на обслуживание государственного долга**

Объем расходов на обслуживание государственного долга Томской области, а также отношение расходов на обслуживание государственного долга к расходам областного бюджета указано в таблице 6.

таблица 6

(млн.руб.)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2016 г.  (факт) | 2017 г.  (факт) | 2018 г.  (ожидаемое) | 2019 г.  (проект) | 2020 г.  (проект) | 2021 г. (проект) |
| Расходы на обслуживание  государственного долга (млн. руб.) | 1 542,9 | 1 230,9 | 1 757,8 | 2 100,9 | 2 148,2 | 2 235,9 |
| Отношение расходов на  обслуживание государственного долга  к расходам областного бюджета (%) | 2,7 | 2,1 | 2,8 | 3,9 | 3,9 | 3,8 |

Контрольно-счетная палата в заключении на проект закона «Об областном бюджете на 2018 год на и на плановый период 2019 и 2020 годов» (первое чтение) указывала, что в состав расходов на обслуживание государственного долга Томской области на 2018 год включены резервные средства в общей сумме 993,8 млн.руб., которые не соответствуют принципу эффективности использования бюджетных средств.

Вышеуказанный довод подтверждается уменьшением при исполнении бюджета текущего года планового объема расходов на обслуживание государственного долга, предусмотренного Законом об областном бюджете на 2018-2020 годы:

таблица 7

(млн.руб.)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Законом об областном бюджете на 2018-2020 годы | ред. от 28.12.2017  № 156-ОЗ | ред. от 10.10.2018  № 115-ОЗ | отклонение |
| Расходы на обслуживание государственного долга | 2 512,7 | 1 757,8 | - 754,9 |

Департаментом финансов представлен расчет размера расходов на обслуживание государственного долга на 2019 год в общей сумме 2 100,9 млн.руб. Контрольно-счетная палата считает размер расходов на обслуживание государственного долга на 2019 год в общей сумме 2 100,9 млн.руб. обоснованным. При этом расчет расходов имеет ряд недостатков, о которых сообщено в Департамент финансов в рабочем порядке.

Отношение расходов на обслуживание государственного долга к расходам областного бюджета соответствует требованиям Бюджетного кодекса РФ.