**Приложение 6**

**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 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» сформирован с дефицитом областного бюджета на 2021 год в объеме 1 500 622,8 тыс.руб., на 2022-2023 годы предусматривается профицит: в 2022 году – 258 067,1 тыс.руб., в 2023 году – 1 110 764,9 тыс.руб.

Отношение дефицита областного бюджета к объему доходов без учета безвозмездных поступлений в 2021 году составит 2,6%, что соответствует ограничениям, предусмотренным Бюджетным кодексом РФ (15%) и Правилам проведения в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам (10%), утвержденным постановлением Правительства РФ от 13.12.2017 № 1531 (далее – Правила реструктуризации).

В соответствии с приложением 6 к проекту закона главными администраторами источников внутреннего финансирования дефицита областного бюджета являются:

- Департамент финансов Томской области с 14 закрепленными кодами бюджетной классификации;

- Департамент по управлению государственной собственностью Томской области с 1 закрепленным кодом бюджетной классификации (средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъектов РФ).

Согласно п.1 ст.160.2 Бюджетного кодекса РФ, п.7 ч.1 ст.13 Закона Томской области от 11.10.2007 № 231-ОЗ «О бюджетном процессе в Томской области» (далее – Закон о бюджетном процессе) одним из полномочий главного администратора источников финансирования дефицита бюджета является утверждение методики прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с общими требованиями к такой методике, установленными Правительством РФ.

В соответствии с п.4 ст.3 Бюджетного кодекса РФ органы государственной власти субъектов РФ принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения. Во исполнение Закона о бюджетном процессе, иных законов Томской области, регулирующих бюджетные правоотношения, органы исполнительной власти Томской области принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции (ч.3 ст.2 указанного закона).

В нарушение п.1 ст.160.2 Бюджетного кодекса РФ, п.7 ч.1 ст.13 Закона о бюджетном процессе Методика прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита областного бюджета утверждена распоряжением Департамента по управлению государственной собственностью Томской области от 12.07.2019 № 49-о, не являющимся нормативным правовым актом в соответствии со ст.5 Закона Томской области от 07.03.2002 № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах Томской области».

Приказом Департамента финансов Томской области от 05.08.2016 № 37 утверждена Методика прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета, которая соответствует требованиям, установленным постановлением Правительства РФ от 26.05.2016 № 469 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета».

Отклонение источников финансирования дефицита областного бюджета на 2021-2022 годы, предусмотренных в Законе Томской области от 25.12.2019 № 164-ОЗ «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годы», от законопроекта (приложение 8 к проекту закона) представлено в таблице 1.

таблица 1 (млн.руб.)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Показатели | **2021 год** | | | **2022 год** | | |
| Закон 20-22 | Проект 21-23 | Отклоне  ние | Закон 20-22 | Проект 21-23 | Отклоне  ние |
| 1 | **Дефицит/профицит** | **631,3** | **-1 500,6** | **- 2 131,9** | 191,4 | 258,1 | 66,7 |
| 2 | Источники внутреннего финансирования дефицита | -631,3 | 1 500,6 | 2 131,9 | -191,4 | -258,1 | - 66,7 |
| 3 | Ценные бумаги | 500 | 500 | 0 | 500 | 500 | 0 |
| 4 | Кредиты кредитных организаций | 580,4 | 1 382,7 | 802,3 | 1 049,2 | -361,6 | -1 410,8 |
| 5 | Бюджетные кредиты из федерального бюджета | -1 740,6 | -435,1 | 1 305,5 | - 1 740,6 | -435,1 | 1 305,5 |
| 6 | Изменение остатков | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 7 | Бюджетные кредиты бюджетам муниципальных образований | 28,9 | 53,0 | 24,1 | 0 | 38,6 | 38,6 |

Анализ информации, указанной в таблице 1, показал следующее:

1) законопроект на 2021 год прогнозирует дефицит областного бюджета в размере 1 500 622,8 тыс.руб., при этом действующий закон об областном бюджете (2020-2022) на 2021 год предусматривает профицит в размере 631 277 тыс.руб.;

2) по ценным бумагам отклонений не выявлено; изменение остатков не планировалось;

3) законопроект на 2021 год предусматривает увеличение по кредитам кредитных организаций по сравнению с аналогичным периодом, предусмотренным действующим законом об областном бюджете (2020-2022), при этом в 2022 году наблюдается обратная ситуация;

4) существенные отклонения по бюджетным кредитам, предоставленным из федерального бюджета областному бюджету связаны с тем, что Закон Томской области от 25.12.2019 № 164-ОЗ «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годы» не приведен в соответствие с изменениями, внесенными в Правила реструктуризации (постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 619), касающимися изменения графика погашения задолженности;

5) плановые значения по возврату бюджетных кредитов, предоставленных муниципальным образованиям Томской области, увеличились по сравнению с Законом об областном бюджете на 2020-2022 годы.

Закон об областном бюджете утверждается на 3 года, при этом при исполнении текущего года плановый период (в основном) не корректируется. Данная ситуация приводит к тому, что при принятии закона об областном бюджете на очередной год и плановый период существенно изменяются показатели областного бюджета.

Таким образом, оценить достоверность размера планового профицита в 2022-2023 годах, а также источников его финансирования, указанных в законопроекте, не представляется возможным.

Информация об утвержденных значениях дефицита (-) и профицита (+), указанных в законах об областном бюджете, представлена в таблице 2.

таблица 2 (млн.руб.)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Закон об областном бюджете на** от 29.12.2016 № 174-ОЗ (ред. от 28.12.17) | **2017 год** | **2018 год** | **2019 год** |  | | | |
| - 3 506,4 | 1 932,4 | - 459,6 |
| **Закон об областном бюджете на** от 28.12.2017 № 156-ОЗ (ред. от 29.12.18) |  | **2018 год** | **2019 год** | **2020 год** |  | | |
| - 4 580,1 | - 1 131 | - 1 170,9 |
| **Закон об областном бюджете на** от 29.12.2018 № 151-ОЗ (ред. от 25.12.19) |  | | **2019 год** | **2020 год** | **2021 год** |  | |
| - 4 589,6 | - 439 | - 353,2 |
| **Закон об областном бюджете на** от 25.12.2019 № 164-ОЗ (ред. от 15.04.20) |  | | | **2020 год** | **2021 год** | **2022 год** |  |
| - 3 325,5 | 631,3 | 191,4 |
| **Проект закона об областном бюджете на** |  | | | | **2021 год** | **2022 год** | **2023 год** |
| - 1 500,6 | 258,1 | 1 110,8 |

Так, например, на 2021 год предусматривался дефицит в размере 353,2 млн.руб. (закон 2019-2021), профицит 631,3 млн.руб. (закон 2020-2022), а рассматриваемый законопроект предусматривает дефицит в размере 1 500,6 млн.руб.

**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 2021–2023 годах отражены в таблице 3.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | | | | | | | |
|  |  |  |  |  |  |  |  | таблица 3 (млн.руб.) |
| № | Показатели | **2021 год** | | | **2022 год** | | | **2023 год** |
| Закон 20-22 | Законо  проект | Отклоне  ние | Закон 20-22 | Законо  проект | Отклоне  ние | Законо  проект |
| 1 | Ценные бумаги | **500** | **500** | 0,0 | **500** | **500** | 0,0 | **-500** |
| 1.1. | привлечение | 10 500 | 15 500 | 5 000 | 10 500 | 15 500 | 5 000 | 15 500 |
| 1.2. | погашение | 10 000 | 15 000 | 5 000 | 10 000 | 15 000 | 5 000 | 16 000 |
| 2 | Кредиты кредитных организаций | **580,4** | **1 382,7** | 802,3 | **1 049,2** | **-361,6** | -1 410,7 | **-186,1\*** |
| 2.1. | привлечение | 30 469,4 | 30 469,4 | 0,0 | 30 965,6 | 30 965,6 | 0,0 | 30 965,6 |
| 2.2. | погашение | 29 889 | 29 086,7 | -802,3 | 29 916,4 | 31 327,2 | 1 410,7 | 31 151,8 |
| 3 | Бюджетные кредиты | **-1 740,6** | **-435,1** | 1 305,4 | **-1 740,6** | **-435,1** | 1 305,4 | **-435,1** |
| 3.1. | привлечение | 15 300 | 16 256,2 | 956,2 | 15 900,0 | 15 919,6 | 19,6 | 16 530,2 |
| 3.2. | погашение | 17 040,6 | 16 691,4 | -349,2 | 17 640,6 | 16 354,8 | -1 285,8 | 16 965,3 |
| Общее привлечение | | **56 269,4** | **62 225,6** | 5 956,2 | **57 365,6** | **62 385,2** | 5 019,6 | **62 995,8** |
| Общее погашение | | **56 929,6** | **60 778,0** | 3 848,5 | **57 557,0** | **62 681,9** | 5 124,9 | **64 117,1** |

**\*** В программе государственных внутренних заимствований Томской области (приложение 10 к законопроекту) по кредитам, привлеченным от кредитных организаций в показателе на 2023 год допущена техническая ошибка, вместо (-)186 143,2 тыс.руб., указано (-)186 413,2 тыс.руб. Объем привлечения данных кредитов в 2023 году, указан в размере 30 965 609,5 тыс.руб., объем погашения – 31 151 752,7 тыс.руб., таким образом разница составила (-)186 143,2 тыс.руб. (30 965 609,5 - 31 151 752,7).

По сравнению с Законом об областном бюджете на 2020-2022 годы рассматриваемый законопроект предусматривает (таблица 3):

- рост объема заимствований (+5 956,2 млн.руб. в 2021 году; + 5 019,6 млн.руб. в 2022 году);

- увеличение объема погашения долговых обязательств (+3 848,5 млн.руб. в 2021 году; + 5 124,9 млн.руб. в 2022 году).

В соответствии с п.2 ст.93.6 Бюджетного кодекса РФ объем бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете бюджета устанавливается в размере, не превышающем одной двенадцатой утвержденного законом о бюджете на соответствующий финансовый год объема доходов бюджета субъекта РФ, за исключением субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение.

В пояснительной записке к законопроекту указано, что срок привлечения данных кредитов составляет до 90 дней, из этого суммы привлечения прогнозировались в следующих объемах:

2021 год – 16 256 221,6 тыс.руб.;

2022 год – 15 919 633,3 тыс.руб.;

2023 год – 16 530 196,6 тыс.руб.

Аналогичные суммы планировалось направлять на погашение краткосрочных бюджетных кредитов.

Необходимо отметить, что вышеуказанные объемы привлечения и погашения прогнозировались, исходя из многократного привлечения данных бюджетных кредитов, т.к. в программе государственных внутренних заимствований отражаются сальдированные величины всех привлечений и погашений долговых обязательств субъекта РФ.

Согласно изменений в Бюджетный кодекс РФ (**от 15.10.2020** № 327-ФЗ) срок привлечения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете областного бюджета увеличен с 90 дней до 180 дней, указанные изменения приведут к уменьшению количества привлечений бюджетных кредитов с максимально возможных 4 раз до 2 раз в год, что в свою очередь снизит общие (сальдированные) объемы привлечения и погашения бюджетных кредитов, указанных в программе государственных внутренних заимствований Томской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (приложение 10 к законопроекту).

Изменение общих объемов привлечения и погашения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете областного бюджета в зависимости от редакции Бюджетного кодекса РФ представлено в таблице 4.

таблица 4 (тыс.руб.)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **По недействующей редакции**  **Бюджетного кодекса РФ** | | | **По действующей редакции Бюджетного кодекса РФ** | | |
| Привлечение | Погашение | Срок, дней | Привлечение | Погашение | Срок, дней |
| 5 000 000 | 5 000 000 | до 90 | 5 000 000 | 5 000 000 | до 180 |
| 5 000 000 | 5 000 000 | до 90 | 5 000 000 | 5 000 000 | до 180 |
| 5 000 000 | 5 000 000 | до 90 | - | - | - |
| 5 000 000 | 5 000 000 | до 90 | - | - | - |
| **20 000 000** | **20 000 000** | **-** | **10 000 000** | **10 000 000** | **-** |

Согласно таблице 4, при возможном объеме вышеуказанного бюджетного кредита в размере 5 000 000 тыс.руб., общий объем привлечения и погашения данных кредитов отличается в 2 раза в зависимости от редакции Бюджетного кодекса РФ.

В пояснительной записке к законопроекту отмечено, что объемы привлечения и погашения кредитов коммерческих банков запланированы в т.ч исходя из необходимости рефинансирования вышеуказанных краткосрочных бюджетных кредитов, предоставляемых Федеральным казначейством, следовательно, c учетом изменений, внесенных в Бюджетный кодекс РФ (от 15.10.2020 № 327-ФЗ) объемы привлечения и погашения банковских кредитов, как и краткосрочных бюджетных кредитов, завышены.

Таким образом, объемы привлечения и погашения по банковским и бюджетным кредитам, а также предельные сроки погашения бюджетных кредитов, указанные Программе государственных внутренних заимствований Томской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (приложение 10 к законопроекту) требуют корректировки.

В пояснительной записке не раскрывается, каким образом определен объем привлечения и погашения ценных бумаг, в отличие от кредитов кредитных организаций и бюджетных кредитов. Анализ истории выпуска/погашения ценных бумаг показывает следующее:

- общий объем размещения ценных бумаг за 2017-2019 годы составил 15 992,2 млн.руб. (2017 г. – 5 977,9 млн.руб., 2018 г. – 895,2 млн.руб., 2019 г. – 9 119,1 млн.руб.);

- общий объем погашения ценных бумаг за тот же период составил 8 235,1 млн.руб. (2017 г. – 3 890,6 млн.руб., 2018 г. – 2 595,7 млн.руб., 2019 г. – 1 748,8млн.руб.).

По мнению Контрольно-счетной палаты планируемые в законопроекте объемы привлечения (ежегодно по 15,5 млрд.руб.) и погашения ценных бумаг (ежегодно по 15 млрд.руб.) завышены, либо требуется обоснование необходимости оборота ценных бумаг в таком объеме в среднесрочном периоде.

Согласно данным государственной долговой книги Томской области по состоянию на 01.10.2020:

- общий объем привлечения долговых обязательств составил 28 835 391 тыс.руб. (49% от плана);

- общий объем погашения долговых обязательств составил 18 784 904 тыс.руб. (33% от плана).

При низком исполнении программы государственных внутренних заимствований Томской области по состоянию на 01.10.2020, а также в предыдущие годы, законопроект предусматривает существенный рост объема привлечения и погашения долговых обязательств, что свидетельствует о недостатках при их планировании.

**3. Государственный долг Томской области**

Согласно законопроекту объем государственного долга Томской области по состоянию на 01.01.2022 составит 34 612,7 млн.руб., на 01.01.2023 – 34 316 млн.руб., на 01.01.2024 – 33 194,7 млн.руб.

Объем и структура государственного долга в 2020-2023 годах представлена в таблице 5.

таблица 5 (млн.руб.)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 01.10.2020  (факт) | 2020 г.  (ожидаемое) | **2021 г.**  **(проект)** | | **2022 г.**  **(проект)** | | **2023 г.**  **(проект)** | |
| Размер | % | Размер | % | Размер | % |
| Государственные ценные бумаги | 21 307,5 | 33 165,1 | 25 642,9 | 74,1 | 26 142,9 | 76,2 | 25 642,9 | 77,2 |
| Кредиты кредитных организаций | 9 000 | 1 382,7 | 4 | 1 021,2 | 3 | 835 | 2,5 |
| Бюджетные кредиты | 12 022,2 | 7 587,1 | 21,9 | 7 151,9 | 20,8 | 6 716,8 | 20,3 |
| Государственные гарантии | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Объем государственного долга | 42 329,7 | 33 165,1 | **34 612,7** | 100 | **34 316** | 100 | **33 194,7** | 100 |
| *%% к доходам без учета безвозмездных поступлений* | *73%* | *57%* | *60%* |  | *57%* |  | *53%* |  |

В пояснительной записке к законопроекту указано, что основная часть государственного долга Томской области будет состоять из ценных бумаг и бюджетных кредитов, при этом объем бюджетных кредитов будет сокращаться в связи с их плановым погашением.

Необходимо отметить, что в структуре государственного долга Томской области объем государственных ценных бумаг в 2021-2023 годы составляет 74-77% от общего объема, при этом доля кредитов кредитных организаций за указанный период составляет 3-4%. Указанная ситуация свидетельствует о несбалансированной (по долговым инструментам) структуре рыночных долговых обязательств.

Динамика государственного долга Томской области с 2005 года, ожидаемое исполнение областного бюджета в 2020 году, а также плановые значения государственного долга, предусмотренные в законопроекте, представлены на диаграмме.

На диаграмме виден рост объема государственного долга Томской области с 2005 года по 2021 год, в 2022-2023 годы наблюдается незначительное снижение. В пояснительной записке к законопроекту указано, что снижение государственного долга в 2022-2023 годы связано с плановым профицитным исполнением бюджета.

Согласно информации «О классификации субъектов РФ по группам долговой устойчивости в 2020 году», размещенной 01.10.2020 на сайте Минфина РФ (minfin.ru), проведена оценка долгой устойчивости субъектов РФ.

По этой оценке субъекты РФ классифицированы по следующим группам:

1) с высоким уровнем долговой устойчивости – 40 субъектов РФ;

2) со средним уровнем долговой устойчивости – 42 субъекта РФ (включая Томскую область);

3) с низким уровнем долговой устойчивости – 3 субъекта.

В соответствии с п.11 ст.107.1 Бюджетного кодекса РФ проект основных направлений государственной долговой политики субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период, отнесенного к группе заемщиков со средним или низким уровнем долговой устойчивости, представляется в Министерство финансов РФ одновременно с подлежащими согласованию программами государственных заимствований, государственных гарантий субъекта Российской Федерации не позднее 1 ноября текущего финансового года.

Согласно п.13 ст.107.1 Бюджетного кодекса РФ основные направления государственной долговой политики субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период, которые разрабатываются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в целях реализации ответственной долговой политики субъекта РФ 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 государственным долгом субъекта Российской Федерации;

6) иные положения в соответствии с правовыми актами, регулирующими бюджетные отношения.

На момент подготовки настоящего заключения основные направления государственной долговой политики Томской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов еще не утверждены.

Таким образом, с учетом отсутствия основных направлений государственной долговой политики Томской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов невозможно всесторонне оценить долговую политику областного бюджета на указанный период.

Контрольно-счетная палата Томской области в заключении на проект закона об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов предлагала рассмотреть вопрос о закреплении в Законе о бюджетном процессе положений о разработке и предоставлении основных направлений долговой политики Томской области одновременно с проектом закона об областном бюджете на очередной год и на плановый период.

**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 в таблице 6.

таблица 6 (млн.руб.)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2017 г.  (факт) | 2018 г.  (факт) | 2019 г.  (факт) | 2020 г.  (ожидаемое) | 2021 г.  (проект) | 2022 г. (проект) | 2023 г.  (проект) |
| Расходы на обслуживание  государственного долга (млн. руб.) | 1 230,9 | 1 784,8 | 1 507,8 | 2 136,2 | 2 357,5 | 2 340,3 | 2 299,6 |
| Отношение расходов на  обслуживание государственного долга  к расходам областного бюджета (%) | 2,1 | 2,8 | 2,1 | 2,4 | 3,5 | 3,7 | 3,5 |

Отношение расходов на обслуживание государственного долга к расходам областного бюджета составляет в 2021 году 3,5%, в 2022 – 3,7%, в 2023 – 3,5%, что соответствует требованиям Бюджетного кодекса РФ (15%).

По состоянию на 01.10.2020 объем расходов на обслуживание государственного долга составил 1 419,2 млн.руб. или 66,4% от ожидаемого значения за 2020 год.

Правилами реструктуризации предусмотрены обязанности должников, в т.ч. возможность привлечения в бюджет субъекта РФ кредитов от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций исключительно по ставкам на уровне не более чем уровень ключевой ставки, установленный Центральным банком РФ, увеличенный на 1 процент годовых. Согласно информации Центрального банка РФ от 23.10.2020 ключевая ставка была сохранена на уровне 4,25% годовых.

Департаментом финансов Томской области в сентябре 2020 года заключены государственные контракты с кредитной организацией и привлечены кредиты на общую сумму 6 млрд.руб. по ставке 5,25% годовых со сроком погашения март 2022 года.

Необходимо отметить, что вышеуказанная обязанность предусмотрена только по кредитам кредитных организаций. Департаментом финансов также в сентябре 2020 года размещен выпуск ценных бумаг на 5 млрд.руб., ставка купонного дохода составила 6,7% годовых.

На текущий момент сохраняется неопределенность относительно последствий пандемии коронавируса для российской и мировой экономики. В будущем Банк России будет оценивать целесообразность дальнейшего снижения ключевой ставки на ближайших заседаниях.

С учетом осуществленных Департаментом финансов Томской области заимствований в сентябре 2020 года, а также при отсутствии в дальнейшем негативных факторов на финансовых рынках, прогнозируемые расходы на обслуживание государственного долга Томской области могут иметь потенциал экономии.

При оценке и анализе дефицита областного бюджета, его источников, государственных заимствований, государственного долга и расходов на его обслуживание, предусмотренных законопроектом, нарушений требований Бюджетного кодекса РФ и Правил реструктуризации не выявлено.