**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**

Проект закона Томской области «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» сформирован с дефицитом областного бюджета в 2020-2021 годы, который должен составить в 2020 году – 1 476,3 млн.руб., в 2021 году – 149,3 млн.руб., на 2022 год законопроектом предусмотрен профицит в размере 207 млн.руб.

В пояснительной записке к законопроекту указано, что приоритетом долговой политики является поэтапное снижение объема дефицита областного бюджета в целях выполнения условий реструктуризации бюджетных кредитов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13.12.2017 № 1531 «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам» (далее – Правила о реструктуризации).

Согласно пп.«а» п.11 Правил о реструктуризации должник (Томская область) обязан утвердить и обеспечить реализацию высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ плана мероприятий по оздоровлению государственных финансов субъекта РФ, включающего программу оптимизации расходов и мероприятия, направленные на рост доходов бюджета субъекта РФ и сокращение государственного долга субъекта РФ.

В пп.2 п.5 Плана мероприятий по выполнению условий соглашения о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов Томской области в 2019 году, утвержденного распоряжением Губернатора Томской области от 28.03.2019 № 60-р, указано о направлении до 27 сентября 2019 года на заключение в Министерство финансов РФ проекта программы государственных заимствований и проекта основных направлений долговой политики Томской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов. На момент подготовки заключения основные направления долговой политики Томской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов не утверждены и не опубликованы.

Следует отметить, что Бюджетным кодексом РФ, а также Законом Томской области от 11.10.2007 № 231-ОЗ «О бюджетном процессе Томской области» (далее – Закон о бюджетном процессе Томской области) не предусмотрено составление проектов бюджета на очередной финансовый год и на плановый период на основании основных направлений долговой политики.

Отношение дефицита областного бюджета на 2020-2021 годы к объему доходов без учета безвозмездных поступлений составит в 2020 году – 2,7%, в 2021 году – 0,3%, что соответствует ограничениям, предусмотренным Бюджетным кодексом РФ и Правилами о реструктуризации.

Законом Томской области от 29.12.2018 № 151-ОЗ «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (в ред. от 06.05.2019 № 37-ОЗ) (далее – Закон об областном бюджете на 2019-2021 годы) на 2019 год утвержден дефицит в размере 4 589,6 млн.руб., ожидаемое исполнение областного бюджета в 2019 году должно составить 4 509,1 млн.руб. (**-**80,5 млн.руб. к утвержденному Законом об областном бюджете на 2019-2021 годы).

Отклонение источников финансирования дефицита областного бюджета на 2020-2021 годы, предусмотренных в Законе об областном бюджете на 2019-2021 годы от законопроекта (приложение 8 к проекту закона) представлено в таблице.

 (млн.руб.)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|   | Показатели | **2020 год** | **2021 год** | **2022 год** |
| Закон 2019-2021 | Проект 2020-2022 | Отклонение | Закон 2019-2021 | Проект 2020-2022 | Отклонение | Проект 2020-2022 |
| 1 | **Дефицит/профицит** | **-439** | **-1 476,3** | **-1 037,3** | -353,1 | -149,3 | 203,8 | 207 |
| 2 | Источники внутреннего финансирования дефицита | 439 | 1 476,3 | 1 037,3 | 353,1 | 149,3 | -203,8 | -207 |
| 3 | Ценные бумаги | 500 | 500 | 0 | 500 | 500 | 0 | 500 |
| 4 | Кредиты кредитных организаций | 778,6 | 1 797,9 | 1 019,3 | 1 587,9 | 1 361 | -226,9 | 1 033,6 |
| 5 | Бюджетные кредиты из федерального бюджета | -870,3 | -870,3 | 0 | -1 740,6 | -1 740,6 | 0 | -1 740,6 |
| 6 | Изменение остатков | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 7 | Бюджетные кредиты бюджетам муниципальных образований | 27,1 | 45,1 | 18 | 5,8 | 28,9 | 23,1 | 0 |
| 8 | Возврат бюджетных кредитов, предоставленных юридическим лицам | 3,6 | 3,6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

В качестве основных источников финансирования дефицита бюджета предусмотрены кредиты кредитных организаций, а также государственные ценные бумаги Томской области.

Законопроект составлен с ежегодным погашением бюджетных кредитов (2020 год – 870,3 млн.руб., 2021-2022 годы – по 1 740,6 млн.руб.), предоставленных из федерального бюджета, что соответствует данным, указанным в соглашениях о предоставлении бюджету Томской области из федерального бюджета бюджетных кредитов.

Плановые значения по возврату бюджетных кредитов, предоставленных муниципальным образованиям Томской области, увеличились по сравнению с Законом об областном бюджете на 2019-2021 годы.

Представленный законопроект предусматривает существенный рост (более чем в 3 раза) дефицита в 2020 году по сравнению со значением, утвержденным в Законе об областном бюджете на 2019-2021 годы. Такая ситуация наблюдалась и в предыдущие периоды. Информация об утвержденных значениях дефицита (-) и профицита (+), указанных в законах об областном бюджете представлена в таблице.

(млн.руб.)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Закон об областном бюджете на 2017… от 29.12.2016 № 174-ОЗ  | **2017 год** | **2018 год** | **2019 год** |  |  |  |
| - 3 506,4 | + 1 932,4 | - 459,6 |  |  |  |
| Закон об областном бюджете на 2018… от 28.12.2017 № 156-ОЗ  |  | **2018 год** | **2019 год** | **2020 год** |  |  |
|  | - 3 763,4 | - 1 131 | - 1 170,9 |  |  |
| Закон об областном бюджете на 2019… от 29.12.2018 № 151-ОЗ |  |  | **2019 год** | **2020 год** | **2021 год** |  |
|  |  | - 3 818,6 | - 439 | - 353,2 |  |
| Проект закона об областном бюджете на 2020… |  |  |  | **2020 год** | **2021 год**  | **2022 год** |
|  |  |  | - 1 476,3 | - 149,3 | + 207 |

Согласно таблице можно отметить, что в целом законы об областном бюджете (на 2017-2019 годы; на 2018-2020 годы; на 2019-2021 годы) составлены с поэтапным снижением объема дефицита областного бюджета.

Однако при принятии закона об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период существенно увеличивается размер дефицита областного бюджета на первый год, что в определенной мере объясняется необходимостью обеспечения сбалансированности бюджета в условиях отсутствия достаточной информации об объеме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

С учетом отсутствия Основных направлений долговой политики Томской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов оценить в полной мере достоверность формирования источников финансирования дефицита не представляется возможным, особенно в плановом периоде.

По мнению Контрольно-счетной палаты Томской области, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о закреплении в Законе о бюджетном процессе Томской области 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.

**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 2020–2022 годах отражены в таблице.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |  |  | (млн.руб.) |
|   | Показатели | **2020 год** | **2021 год** | **2022 год** |
| Закон 2019-2021 | Законопроект | Отклонение | Закон 2019-2021 | Законопроект | Отклонение | Законопроект |
| 1 | Ценные бумаги | **500** | **500** | 0 | **500** | **500** | 0 | **500** |
| 1.1. | привлечение | 10 500 | 10 500 | 0 | 10 500 | 10 500 | 0 | 10 500 |
| 1.2. | погашение | 10 000 | 10 000 | 0 | 10 000 | 10 000 | 0 | 10 000 |
| 2 | Кредиты кредитных организаций | **778,6** | **1 797,9** | *1 019,3* | **1 587,9** | **1 361** | *-226,9* | **1 033,6** |
| 2.1. | привлечение | 24 773 | 32 346 | *7 573* | 25 660,4 | 31 250 | *5 589,6* | 30 950 |
| 2.2. | погашение | 23 994,4 | 30 548,1 | *6 553,7* | 24 072,5 | 29 889 | *5 816,5* | 29 916,4 |
| 3 | Бюджетные кредиты  | **-870,3** | **-870,3** | 0 | **-1 741** | **-1 741** | 0 | **-1 741** |
| 3.1. | привлечение | 14 146,8 | 15 000 | *853,2* | 15 110 | 15 300 | *190* | 15 900 |
| 3.2. | погашение | 15 017,1 | 15 870,3 | *853,2* | 16 851 | 17 041 | *190* | 17 641 |
| Общее привлечение | **49 419,8** | **57 846** | 8 426,2 | **51 270,4** | **57 050** | 5 779,6 | **57 350** |
| Общее погашение | **49 011,5** | **56 418,4** | 7 406,9 | **50 923,5** | **56 930** | 6 006,5 | **57 557** |

Согласно таблице законопроект предусматривает существенный рост объема заимствований (+ 8 426,2 млн.руб. в 2020 году; + 5 779,6 млн.руб. в 2021 году) и рост объема погашения долговых обязательств (+ 7 406,9 млн.руб. в 2020 году; + 6 006,5 млн.руб. в 2021 году) по сравнению с Законом об областном бюджете на 2019-2021 годы.

В пояснительной записке к проекту закона Томской области «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», а также в пояснительных записках к предыдущим проектам закона об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период указывалось о запланированных операциях, связанных с активным управлением государственным долгом, при этом ни проектом закона об областном бюджете, ни пояснительной запиской не раскрываются объемы, сроки, экономический эффект от данных операций. Оценить достоверность данных операций не представляется возможным.

Как указано в пояснительной записке к законопроекту, объемы привлечения и погашения кредитов коммерческих банков запланированы исходя из необходимости рефинансирования краткосрочных бюджетных кредитов, предоставляемых Федеральным казначейством, планового погашения долговых обязательств, поддержания ликвидности счета по учету средств областного бюджета, а также финансирования дефицита областного бюджета. В объемы привлечения и погашения бюджетных кредитов в том числе включены краткосрочные кредиты на пополнение остатков средств на счетах бюджета.

Однако в представленной пояснительной записке отсутствует информация о том, каким образом определялся объем привлечения и погашения по государственным ценным бумагам Томской области. По состоянию на 01.10.2019 объем долга, выраженного в ценных бумагах (по данным сайта Департамента финансов Томской области - findep.org), составил 10 125,8 млн.руб. Программа государственных внутренних заимствований предусматривает ежегодное размещение ценных бумаг на 10 500 млн.руб., что больше текущего объема государственного долга (по состоянию на 01 октября 2019 года), а также ежегодное погашение 10 000 млн.руб.

Информация о фактическом исполнении показателей привлечения и погашения ценных бумаг, а также процент их исполнения от плановых значений в 2018 году и по состоянию на 01.09.2019 представлена в таблице.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Год | Закон об областном бюджете | Программа государственных внутренних заимствований, млн.руб. | Фактическое исполнение, млн.руб. | % исполнения |
| 2018 год | на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (в ред. от 28.12.2017 № 156-ОЗ) | привлечение ценных бумаг | 9 500 | 895 | 9 |
| погашение ценных бумаг | 8 000 | 2 595,7 | 32 |
| 2019 год (по состоянию на 01.09.2019) | на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (в ред. от 06.05.2019 № 37-ОЗ) | привлечение ценных бумаг  | 10 500 | 1 469,9 | 14 |
| погашение ценных бумаг  | 9 500 | 1 689,1 | 18 |

По мнению Контрольно-счетной палаты Томской области, объемы привлечения (10 500 млн.руб. ежегодно) и погашения ценных бумаг (10 000 млн.руб. ежегодно), указанные в приложении 10 к законопроекту, существенно завышены и требуют корректировки.

Проведенный анализ источников финансирования дефицита областного бюджета и Программы государственных внутренних заимствований показал:

1) в 2020 году – существенно увеличились объемы привлечения долговых обязательств (+8 426,2 млн.руб.) и объемы погашения долговых обязательств (+7 406,9 тыс.руб.) по сравнению с Законом об областном бюджете на 2019-2021 годы, при этом увеличение дефицита областного бюджета составило +1 037,3 тыс.руб. (с 439 тыс.руб. до 1 476,3 тыс.руб.). В пояснительной записке к законопроекту отсутствует информация о причинах роста объемов привлечения и погашения долговых обязательств;

2) в 2021 году – законопроект предусматривает уменьшение объема дефицита по сравнению с Законом об областном бюджете на 2019-2021 годы на 203,8 млн.руб. (с 353,2 млн.руб. до 149,3 млн.руб.), при этом общий объем привлечения долговых обязательств также увеличился на 5 779,6 млн.руб., общий объем погашения долговых обязательств увеличился на 6 006,5 млн.руб.

Таким образом при низком исполнении программы государственных внутренних заимствований Томской области в текущем году (по состоянию на 01.09.2019), а также в предыдущий год, законопроект предусматривает существенный рост объема привлечения и погашения долговых обязательств, что свидетельствует о недостатках при планировании.

**3. Программа государственных гарантий Томской области**

Программой государственных гарантий Томской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (приложение 11 к законопроекту) предоставление, а также исполнение государственных гарантий в 2020-2022 годах не предусмотрено.

**4. Государственный долг Томской области**

Объем государственного долга Томской области согласно законопроекту по состоянию на 01.01.2021 составит 34 567,8 млн.руб., на 01.01.2022 – 34 688,3 млн.руб., на 01.01.2023 – 34 481,3 млн.руб.

Объем и структура государственного долга в 2019-2022 годах представлена в таблице.

(млн.руб.)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 01.10.2019(факт) | 2019 г.(ожидаемое) | **2020 г.****(проект)** | **2021 г.****(проект)** | **2022 г.****(проект)** |
| Размер | Доля | Размер | Доля | Размер | Доля |
| Государственные ценные бумаги | 10 125,8 | 33 140,2 | 15 136,7 | 44% | 15 636,7 | 45% | 16 136,7 | 47% |
| Кредиты кредитных организаций | 6 000 | 12 279,2 | 35% | 13 640,2 | 39% | 14 673,8 | 43% |
| Бюджетные кредиты | 13 199,4 | 7 151,9 | 21% | 5 411,4 | 16% | 3 670,8 | 10% |
| Государственные гарантии  | 0 | 0 | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| Объем государственного долга  | 29 325,2 | 33 140,2 | **34 567,8** | 100% | **34 688,3** | 100% | **34 481,3** | 100% |
| *%% к доходам без учета безвозмездных поступлений* | *58,3* | *66* | *63* | *-* | *59* | *-* | *56* | *-* |

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

Таким образом, доля государственных ценных бумаг и кредитов кредитных организаций в общем объеме долга увеличится с 79% в 2020 году до 90% в 2022 году, а доля бюджетных кредитов уменьшится с 21% в 2020 году до 10% в 2022 году.

Согласно вышеуказанной диаграмме тенденция к ежегодному увеличению объема государственного долга сохраняется, представленный законопроект предусматривает незначительное снижение объема государственного внутреннего долга Томской области лишь в 2022 году на 207 млн.руб. (0,6%).

Таким образом, объем государственного внутреннего долга Томской области увеличится за 12 лет (2011-2022 годы) с 8,5 млрд.руб. до 34,5 млрд.руб. или в 4 раза.

Справочно: Объем доходов без учета безвозмездных поступлений за 2011-2022 годы увеличится с 27,3 млрд.руб. до 61,9 млр.руб. или в 2,3 раза.

Отношение государственного долга Томской области к доходам без учета безвозмездных поступлений, предусмотренное законопроектом, соответствует требованиям Бюджетного кодекса РФ и Правил о реструктуризации.

**5**. **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 указано в таблице.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2017 г.(факт) | 2018 г.(факт) | 2019 г. (план) | 2020 г.(проект) | 2021 г.(проект) | 2022 г. (проект) |
| Расходы на обслуживание государственного долга (млн. руб.) | 1 230,9 | 1 784,8 | 2 105,7 | 2 152,2 | 2 357,5 | 2 282,2 |
| Отношение расходов на обслуживание государственного долга к расходам областного бюджета (%) | 2,1 | 2,8 | 2,9 | 3,4 | 3,8 | 3,6 |

Отношение расходов на обслуживание государственного долга к расходам областного бюджета предусмотрено в 2020 году 3,4%, в 2021 – 3,8%, в 2022 – 3,6%, что соответствует требованиям Бюджетного кодекса РФ.

По состоянию на 01.10.2019 объем расходов на обслуживание государственного долга составил 1 185,8 млн.руб. или 56,3% от планового значения (2 105,7 млн.руб.).

Объем расходов на обслуживание государственного долга, указанный в законопроекте на 2020 год (2 152,2 млн.руб.) превышает на 46,5 млн.руб. объем расходов на обслуживание государственного долга, утвержденный на 2019 год (2 105,7 млн.руб.).

Законопроект предусматривает дефицит областного бюджета на 2020 год (1 476,3 млн.руб.) и, как следствие, увеличение объема государственного долга Томской области. Согласно пояснительной записке рост объема государственного долга Томской области в 2020 году по сравнению с 2019 годом составит 1 427,6 млн.руб., при этом расходы на обслуживание государственного долга по сравнению с 2019 годом увеличились всего на 46,5 млн.руб.

В 2020-2022 годы планируется погашение бюджетных кредитов на общую сумму 4 351,5 млн.руб., предоставленных федеральным бюджетом по ставке 0,1% годовых и замещение их ценными бумагами и кредитами кредитных организаций по рыночным процентным ставкам.

Кроме того, Программа государственных внутренних заимствований Томской области (приложение 10 к законопроекту) на 2020-2022 годы предусматривает существенные объемы привлечения (2020 год – 42 846 млн.руб., 2021 год – 41 750 млн.руб., 2022 год – 41 450 млн.руб.) и погашения (2021 год – 40 548 млн.руб., 2021 год – 39 889 млн.руб., 2022 год – 39 916,4 млн.руб.) рыночных долговых обязательств (государственных ценных бумаг и кредитов, привлеченных в кредитных организациях).

Таким образом, с учетом существенного увеличения объема государственного долга Томской области в 2020 году, а также объема привлечения и погашения долговых обязательств, подтвердить достоверность расходов на обслуживание государственного долга Томской области, предусмотренных в законопроекте, не представляется возможным.