Доклад

«Аудит эффективности долговой политики, проводимой Амурской областью»

Одним из важных инструментов обеспечения экономической и финансовой стабильности является продуманная и взвешенная долговая политика.

Основными целями долговой политики, проводимой в Амурской области, является недопущение рисков возникновения кризисных ситуаций при исполнении областного бюджета, поддержание размеров и структуры государственного долга области в объеме, обеспечивающем возможность гарантированного выполнения обязательств по его погашению и обслуживанию.

Контрольно-счетной палатой Амурской области в феврале-марте   
2015 года проведено контрольное мероприятие «Аудит эффективности долговой политики, проводимой Амурской областью», проверяемый период три года -2012,2013,2014 годы. ***Цель контрольного мероприятия*:** оценка эффективности долговой политики, проводимой Амурской областью, анализ и оценка влияния долговой политики на исполнение областного бюджета.

Для целей аудита эффективности применялись критерии и показатели оценки эффективности долговой политики, содержащиеся в приложении к Программе контрольного мероприятия, утвержденной председателем контрольно-счетной палаты Амурской области. Критерии и показатели разработаны на основании критериев и показателей, применяемых Счетной палатой Российской Федерации при проведении аналогичного контрольного мероприятия в субъектах Российской Федерации с учетом особенностей исполнения областного бюджета в Амурской области. *Счетной палатой Российской Федерации для проведения аудита эффективности использовалось 6 критериев и 50 показателей.* Для проведения аудита эффективности долговой политики контрольно-счетной палатой Амурской области применено 4 критерия и 31 показатель.

Применение разработанных критериев и показателей позволило оценить долговую нагрузку на областной бюджет, итоги исполнения областного бюджета в условиях, проводимой долговой политики, определить его платежеспособность, а также проследить динамику государственного долга Амурской области и расходов на его обслуживание.

При проведении аудита эффективности проведен анализ реализации положений федерального и областного законодательства при принятии в Амурской области решений в проверяемой сфере, а именно соответствие объемов заимствований, дефицита областного бюджета, объема государственного долга и расходов на его обслуживание ограничениям, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации (статья 106,92.1, 107, 111 БК РФ), который показал следующее.

В 2013 году наблюдается превышение допустимого уровня заимствований области на 18,0 процентов в связи с увеличением на конец года целевых остатков средств на счетах по учету средств областного бюджета, что отражено на **слайде 2.**

Данные о плановых и фактических объемах дефицита областного бюджета и объемах доходов областного бюджета без учета объемов безвозмездных поступлений представлены на **слайде 3.** Предельное значение дефицита областного бюджета за анализируемый период превышено. В соответствии со статьей 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации данное превышение является допустимым.

Таким образом, ограничения, установленные статьей 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации по размеру дефицита бюджета субъекта Российской Федерации, Амурской областью соблюдены.

Объем государственного долга Амурской области по отношению к предельному объему государственного долга области непрерывно растет с   
61,1 процента в 2012 году до 96,1 процента в 2014 году, то есть практически достигает его предельного объема, что отражено на **слайде 4.**

Требования статьи 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации по ограничению предельного размера государственного долга субъекта Российской Федерации Амурской областью соблюдены.

Данные об объемах расходов на обслуживание государственного долга Амурской области в 2012-2014 года и объемах расходов областного бюджета, за исключением расходов, которые осуществляются за счет субвенций, представлены на **слайде 5.**

Норма, установленная статьей 111 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Амурской областью соблюдена. Вместе с тем, следует отметить, что в 2014 году отношение расходов на обслуживание государственного долга к общему объему расходов без учета субвенций, как по плановым показателям, так и по результатам исполнения областного бюджета увеличилось по сравнению с 2012 годом и составляет по плановым показателям 2,5 процента, по итогам исполнения областного бюджета 2,7 процента, что связано с ростом расходов на обслуживание государственного долга области в 2014 году в   
2,7 раза по сравнению с 2012 годом.

Эффективность долговой политики, проводимой Амурской областью в 2012-2014 годах, оценивалась по следующим критериям: «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности областного бюджета» (критерий 1) - оценивался по 6 показателям, «Качество управления структурой государственного долга Амурской области» (критерий 2) – оценивался по   
10 показателям, «Открытость сведений о состоянии государственного долга Амурской области» (критерий 3) – оценивался по 1 показателю, «Качество управления и исполнения областного бюджета в условиях проводимой долговой политики» (критерий 4) –оценивался по 12 показателям.

На следующих ***7-ми*** слайдах (***с 6 по 12)*** представлена оценка эффективности долговой политики по первому критерию в разрезе 6 показателей.

В 2012-2014 годах темпы прироста государственного долга Амурской области без учета долга по гарантиям *(36,0 процентов, 55,9 процента, 24,6 процента соответственно)* значительно опережали темпы прироста налоговых и неналоговых доходов областного бюджета *(12,6 процента, 0,3 процента, 8,4 процента соответственно).* В результате коэффициент долговой нагрузки областного бюджета увеличился с 54,5 процента в   
2012 году до 97,4 процента в 2014 году, то есть в 1,8 раза.

Таким образом, в 2014 году объем государственного долга Амурской области составляет 97,4 процента объема налоговых и неналоговых доходов областного бюджета, что отражено на **слайдах 6,7.**

Кроме того, темпы прироста государственного долга Амурской области за анализируемый период значительно опережали темпы прироста ВРП, что привело к увеличению в указанном периоде коэффициента долговой нагрузки с 6,4 процента в 2012 году до 10,4 процента в 2014 году **(слайд 8)**. Динамика коэффициента долговой нагрузки за 2012-2014 годы отражена на **слайде 9.**

На протяжении анализируемого периода областной бюджет исполнялся с дефицитом. Самый высокий показатель дефицита областного бюджета наблюдался в 2014 году, темп прироста дефицита областного бюджета в   
2014 году по сравнению с 2013 годом составляет 87,7 процента, тогда как темп прироста ВРП за аналогичный период составляет 9,7 процента. Отношение дефицита областного бюджета к валовому региональному продукту в 2014 году возросло по сравнению с 2013 годом в 1,7 раза.

Наименьший дефицит областного бюджета в проверяемом периоде сложился по исполнению областного бюджета за 2013 год **(слайд 10)**.

В течение проверяемого периода значительно увеличилась долговая нагрузка на областной бюджет (общий объем государственного долга Амурской области увеличился с 15058,4 млн. рублей по состоянию на 1 января 2013 года до 28227,8 млн. рублей по состоянию на 1 января 2015 года, или в 1,9 раза), соответственно наблюдается рост расходов на обслуживание государственного долга области в 2014 году по сравнению с 2012 годом в   
2,7 раза (с 522,4 млн. рублей до 1396,0 млн. рублей), в 1,2 раза по сравнению с 2013 годом – **слайд 11.**

Платежеспособность областного бюджета к 2014 году снижается(общий объем собственных доходов областного бюджета покрывал расходы на исполнение расходных обязательств областного бюджета в 2014 году – на 82,4 процента, 2012 год - на 85,3 процента, 2013 год - на 92,9 процента) – **слайд 12.**

В структуре государственного долга наибольшую долю занимают обязательства кредитных организаций (в 2012 году – 62,0 процента общего объема государственного долга области, в 2013 году - 58,6 процента, в   
2014 году – 62,1 процента).

Второе место в структуре долговых обязательств Амурской области занимают бюджетные кредиты, полученные Амурской областью от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (в 2012 году –   
33,8 процента, в 2013 году – 40,0 процентов, в 2014 году – 37,2 процента общего объема государственного долга области.

Структура государственного долга Амурской области по срокам погашения долговых обязательств характеризуется наличием среднесрочных обязательств. Краткосрочные обязательства в структуре государственного долга области отсутствуют.

Объемы привлечения заемных средств в областной бюджет и объемы ассигнований на погашение долговых обязательств области, возникших в результате государственных заимствований в 2012-2014 годах, по видам долговых обязательств, представлены на **слайде 13.**   
 Основными кредиторами областного бюджета по коммерческим кредитам в 2014 году являлись Благовещенский филиал № 8636 акционерного коммерческого Сберегательного банка Российской Федерации *– 13690,3 млн. рублей (годовые процентные ставки от 8,0986 до 9,2535 процента)*, филиал ОАО Банк ВТБ в г.Хабаровске – *3812,0 млн. рублей (годовые процентные ставки от 8,24 до 8,28 процента),* что видно на   
**слайде 14.**

Полученные по итогам аудита оценки уровня эффективности долговой политики Амурской области в разрезе критериев представлены на **слайде 15.**

Оценка «высокий уровень» по критерию 1 (6показателей) наблюдается на протяжении всего проверяемого периода.

Высокий уровень долговой нагрузки областного бюджета явился результатом увеличения значений коэффициента долговой нагрузки областного бюджета (без учета предоставленных гарантий) с 54,5 процента в 2012 году до 97,4 процента в 2014 году, увеличения значений коэффициента долговой нагрузки (отношение объема государственного долга к ВРП) с   
6,4 процента в 2012 году до 10,4 процента в 2014 году, наличия темпов прироста государственного долга (коэффициента изменения долговой нагрузки области) - в 2012 году - 30,3 процента, в 2013 году - 51,5 процента, в 2014 году -23,7 процента, увеличения отношения расходов на обслуживание государственного долга области к ВРП с 0,22 процента в 2012 году до 0,52 процента в 2014 году, а также снижения значения коэффициента общей платежеспособности областного бюджета с 85,3 процента до 82,4 процента.

По критерию 2 «Качество управления структурой государственного долга Амурской области» (10 показателей) в 2012 году наблюдается «средний уровень» оценки, в 2013 году – «высокий уровень», в 2014 году «средний уровень». На изменение оценки уровней эффективности долговой политики по критерию 2 в течение проверяемого периода повлияло изменение по годам коэффициента банковского кредитования области и коэффициента бюджетного кредитования области.

По критерию 3 «Открытость сведений о состоянии государственного долга Амурской области» (1 показатель) оценка «высокий уровень» наблюдается на протяжении всего проверяемого периода.

По критерию 4 «Качество управления и исполнения областного бюджета в условиях проводимой долговой политики» (12 показателей) оценка уровня эффективности в 2012-2014 годах - «средний уровень». Основными причинами, которые повлияли, на указанную оценку являются:

- рост отношения дефицита областного бюджета к его доходам за вычетом безвозмездных поступлений с 8,5 процентов в 2012 году до   
14,5 процента в 2014 году;

- увеличение отношения расходов на обслуживание государственного долга области к расходам областного бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из федерального бюджета с 1,1 процента в 2012 году до 2,7 процента в 2014 году;

- увеличение коэффициента стоимости долговых обязательств (отношение разницы между расходами на обслуживание государственного долга и расходами на обслуживание бюджетных кредитов к сумме рыночного долга) с 4,08 процента в 2012 году до   
6,56 процента в 2014 году;

- увеличение коэффициента кредиторской задолженности областного бюджета с 0,09 процента в 2012 году до 1,2 процента в 2014 году;

- превышение в 2013 году допустимого уровня заимствований области (отношение объема заимствований к сумме дефицита и объема средств, направленных на погашение долговых обязательств) на 18,0 процентов в связи с увеличением на конец года целевых остатков средств на счетах по учету средств областного бюджета.

Таким образом, проведенная в ходе контрольного мероприятия оценка качества управления государственным долгом области за 2012,2013,2014 годы показала, что в течение проверяемого периода значительно увеличилась долговая нагрузка на областной бюджет, соответственно наблюдается рост расходов на обслуживание государственного долга области. Темпы прироста государственного долга Амурской области значительно опережают темпы прироста налоговых и неналоговых доходов областного бюджета.

Платежеспособность областного бюджета к 2014 году снижается.

В структуре государственного долга наибольшую долю занимают обязательства кредитных организаций. Объемы привлеченных в областной бюджет кредитных ресурсов и погашенных долговых обязательств по кредитам ежегодно растут, при этом темпы прироста объемов погашения долговых обязательств по кредитам выше темпов прироста объемов привлечения кредитных ресурсов, что свидетельствует о повышении зависимости областного бюджета от долговых обязательств, а также создает риски для обеспечения сбалансированности областного бюджета следующих бюджетных циклов. В условиях проводимой долговой политики, долговые обязательства областного бюджета в 2012 году составили 96,2 процента верхнего предела государственного долга области, в 2013 году –   
98,1 процента, в 2014 году - 99,3 процента.

.