



Тема 1. Исполнение бюджета как стадия бюджетного процесса

Проф. кафедры «Государственные и муниципальные финансы» Седова М.Л.




Вопросы


1. Понятие ИБ, его место в БП

2. Принципы ИБ

3. Кассовое планирование при ИБ




Исполнение бюджета (ИБ) занимает центральное место в бюджетном процессе, представляя собой логическое завершение предыдущих стадий: разработки проекта бюджета, его рассмотрения и утверждения. На этой стадии исполнения бюджета происходит фактическая мобилизация доходов бюджета и их использование в соответствии с утвержденными направлениями.

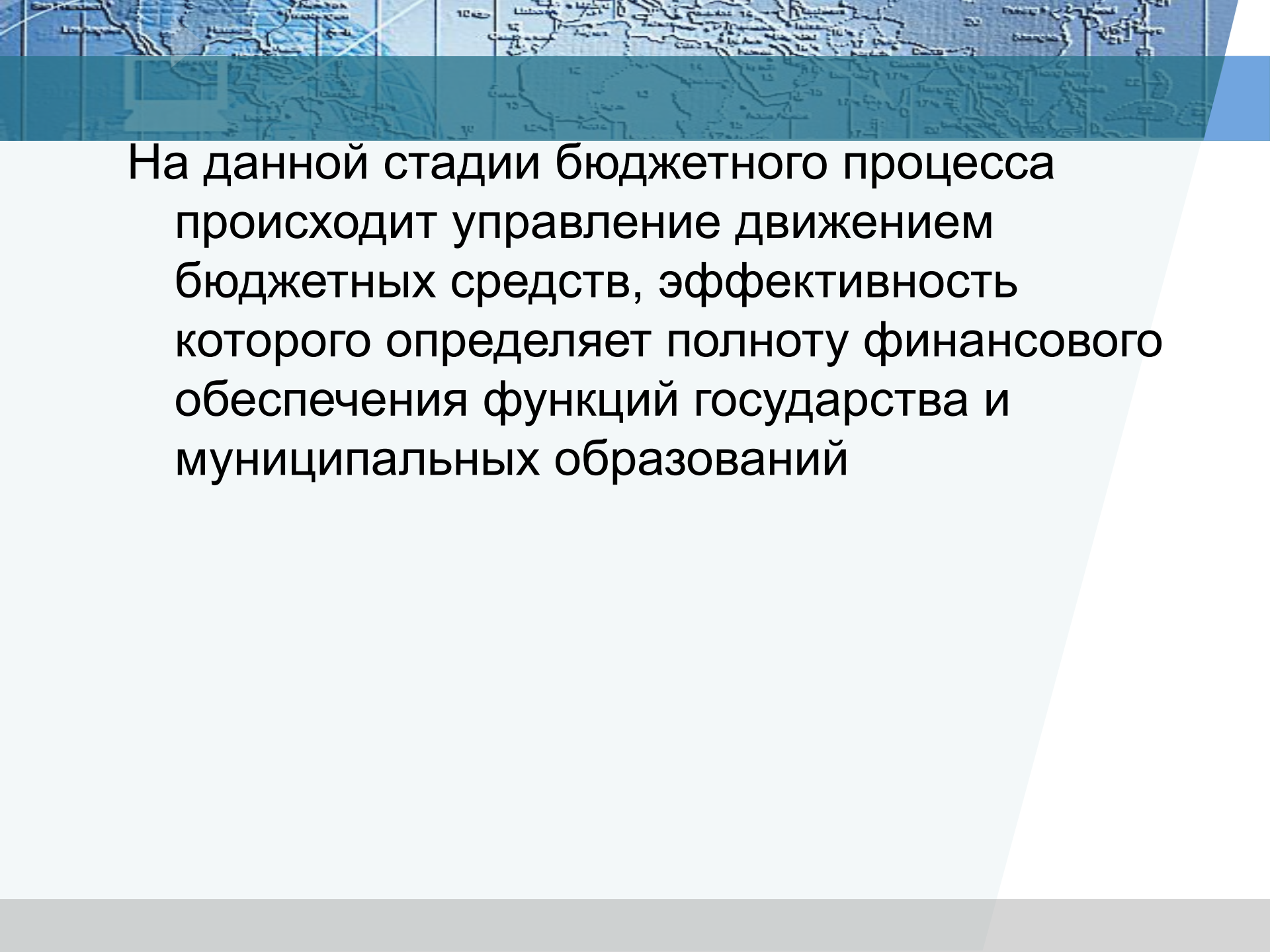
- 
- ◆ **Исполнение бюджета (ИБ)** – это центральная стадия бюджетного процесса, на которой происходит реальное формирование и использование финансовых ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления в соответствии с назначениями, предусмотренные законом (решением) о бюджете

Определение ИБ в соответствии с учебником «Финансы»


- ❖ стадия бюджетного процесса, на которой осуществляется совокупность процедур, обеспечивающих полное и своевременное поступление доходов и источников финансирования дефицита бюджета в разрезе каждого из источников, своевременное финансирование и осуществление расходов в соответствии с утвержденными назначениями, а также учет исполнения бюджета и составление, рассмотрение, внешняя проверка и утверждение бюджетной отчетности



- 
- ❖ Даниель Томасси определяют исполнение бюджета как стадию бюджетного процесса, на которой происходит реализация бюджетной политики государства, предусмотренная законом о бюджете

The background of the slide features a map of Russia, showing its geographical outline and major cities. The map is rendered in a light blue and white color scheme, with a semi-transparent blue overlay at the top. The text is positioned in the lower half of the slide, set against a white background with a light blue diagonal gradient on the right side.

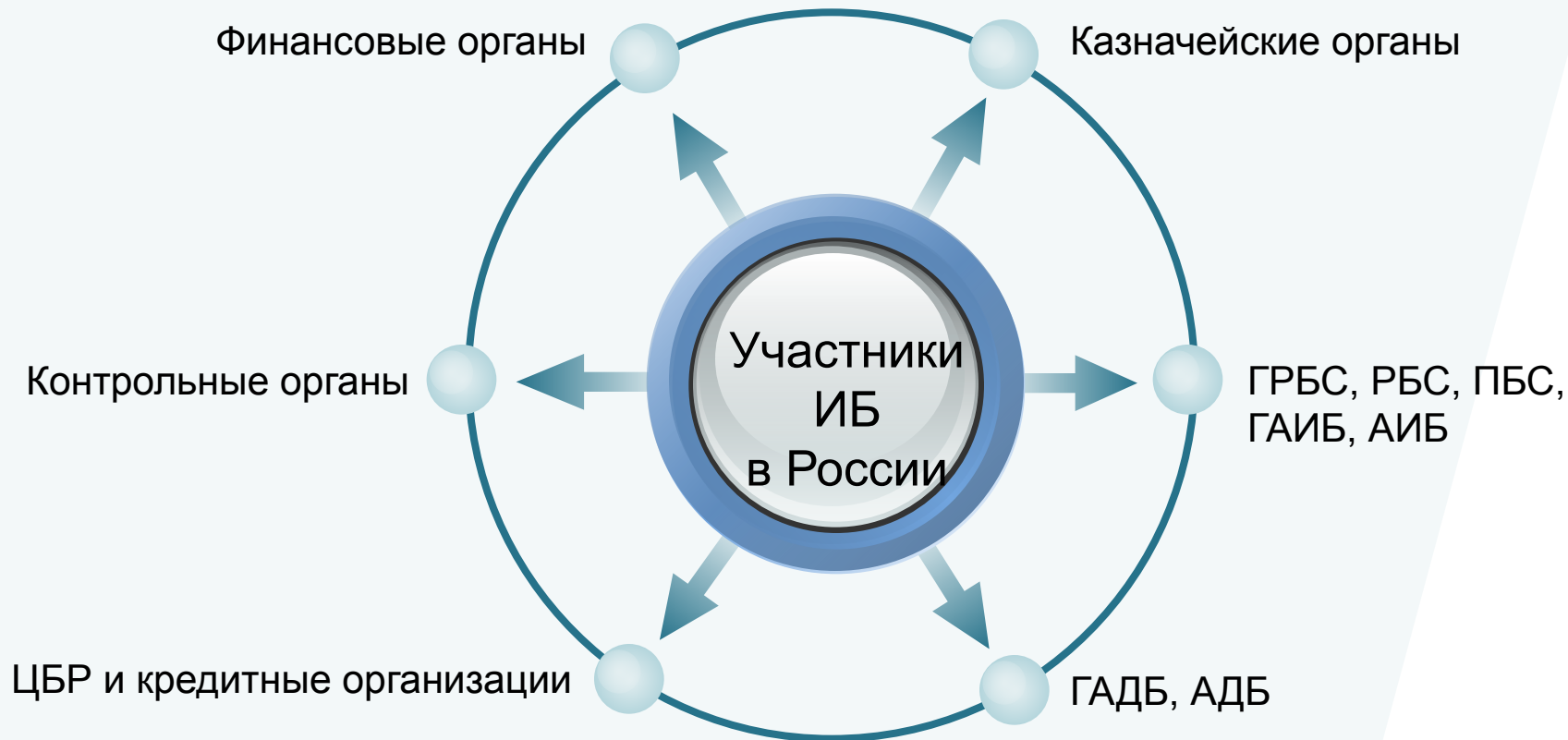
На данной стадии бюджетного процесса происходит управление движением бюджетных средств, эффективность которого определяет полноту финансового обеспечения функций государства и муниципальных образований



❖ Во многих развивающихся странах, управление бюджетными средствами (government cash management) ошибочно рассматривают как синоним исполнения бюджета, бухгалтерского учета или управления долгом, а не как практику, направленную на эффективное управление денежными позициями правительства, включая его риски

❖ **Government cash management**

❖ **Amyas Morse, head of the National Audit Office, UK**



Качество бюджетного
планирования

Своевременность утверждения
закона о бюджете

Масштабы территории,
количество участников

Степень внедрения IT-технологий

Особенности доходов,
расходов, источников ДБ

**Факторы,
влияющие на
организацию ИБ**

A background map of Russia is visible, showing major cities and geographical features. The map is partially obscured by a blue gradient overlay at the top and bottom of the slide.

Обратите внимание

Соответствующий бюджет может исполняться за границами данного публично-правового образования



Количество участников бюджетного процесса федерального уровня в Сводном реестре по состоянию на 01.01.2011

	На 01.01.2010	На 01.01.2011	В процентах к количеству участников бюджетного процесса, включенных на 01.01.2010
Всего участников бюджетного процесса по Сводному реестру	33486	29140	87
В т.ч.			
ГРБС	116	111	95,7
РБС	1641	1503	91,6
ПБС	27833	25978	93,3
АД	8451	15129	179

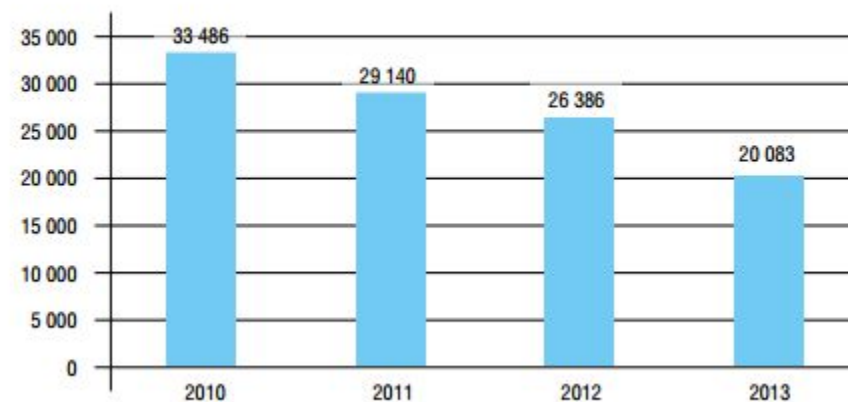
Количество обработанных заявок на внесение изменений в Сводный реестр

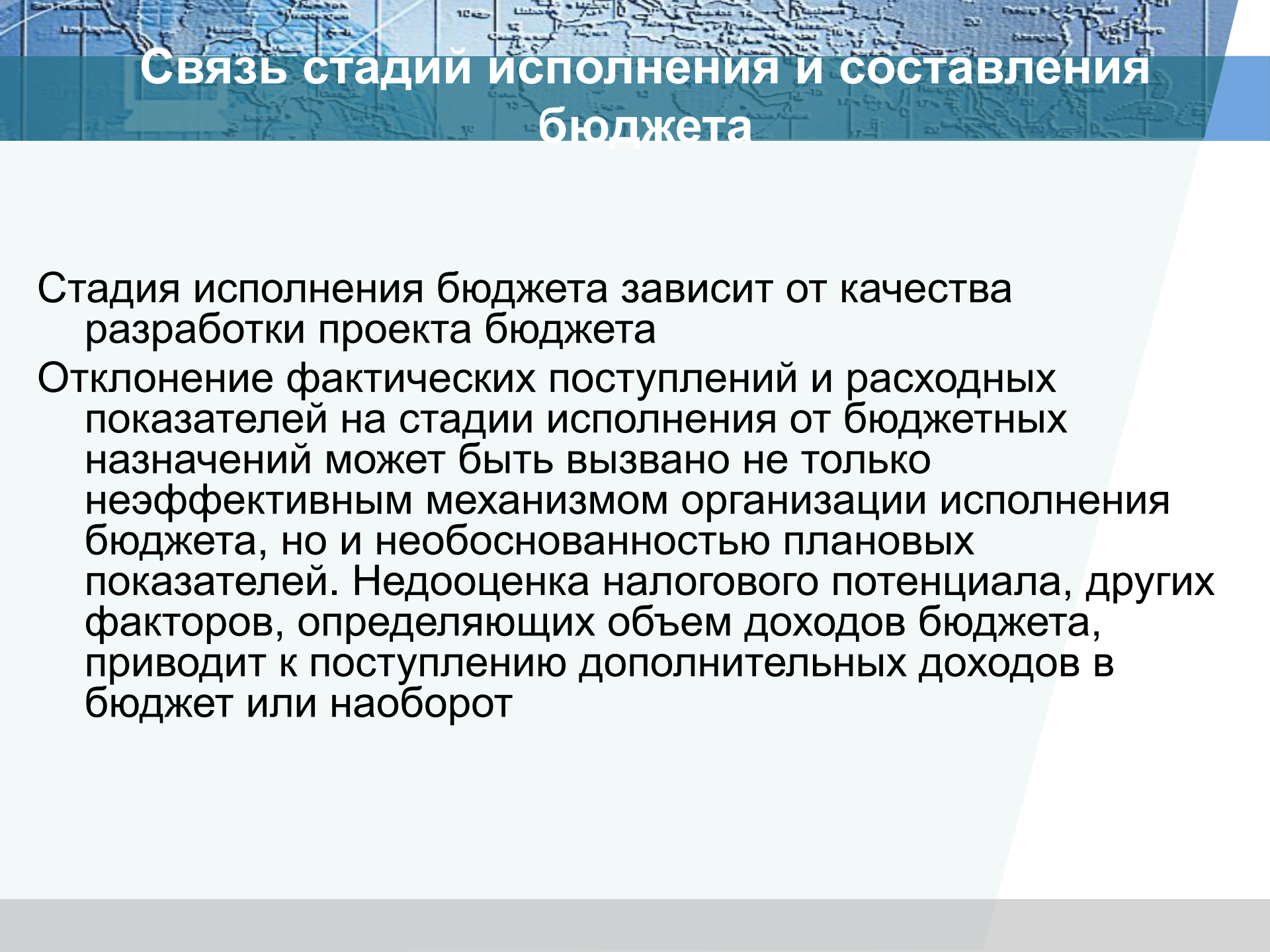
заявки	2006	2007	2008	2009	2010
На включение	6037	3711	3317	56479	12411
На изменение реквизитов	8124	13248	18177		
На исключение	5509	8071	5540	6049	6512
всего	22095	25030	27034	62538	18923

О результатах работы Федерального казначейства в 2012 году и основных задачах на 2013 год

Диаграмма 16

Количество участников бюджетного процесса в Сводном реестре (на начало года)







Связь стадий исполнения и составления бюджета

Стадия исполнения бюджета зависит от качества разработки проекта бюджета

Отклонение фактических поступлений и расходных показателей на стадии исполнения от бюджетных назначений может быть вызвано не только неэффективным механизмом организации исполнения бюджета, но и необоснованностью плановых показателей. Недооценка налогового потенциала, других факторов, определяющих объем доходов бюджета, приводит к поступлению дополнительных доходов в бюджет или наоборот

A topographic map of a region, possibly in the Caucasus, showing terrain contours, rivers, and settlements. A semi-transparent blue overlay covers the top portion of the map. The text is positioned on a white background that is partially overlaid by a light blue diagonal shape on the right side.

Законодательством разных стран по-разному определены вопросы возможности отклонений в процессе исполнения бюджета от назначений, утвержденных законодательной (представительной) властью

- 
- ❖ Бюджетным законодательством Российской Федерации до 2008 года было предусмотрено сокращение расходов бюджета при невыполнении бюджетных назначений по доходам, при поступлении дополнительных доходов до 10% от бюджетных назначений – орган исполнительной власти сам определял направления расходования (иногда в законе о федеральном бюджете прописывались направления расходования дополнительных доходов)
 - ❖ В настоящее время вопрос сокращения расходов при недопоступлении прогнозируемых доходов (и уж тем более термин «секвестр») Бюджетным кодексом Российской Федерации специально не регламентировался

**Процент выполнения плановых показателей в процессе исполнения бюджета
Пенсионного фонда Российской Федерации в 2002-2006 гг.**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Страховые взносы на страховую часть трудовой пенсии	105,8	106,0	106,2	98,0	109,4	102,9
Выплата страховой части трудовой пенсии, пособий и компенсаций	100,5	98,8	102,2	100,6	102,8	101,3

**Данные об исполнении основных показателей федерального бюджета в 2010 году
Материалы Расширенной коллегии Министерства финансов Российской Федерации «Об
итогах исполнения федерального бюджета за 2010 год и задачах органов финансовой
системы Российской Федерации на 2011 год»**

	Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов»			Уточненная ропись	Фактическо е исполнение	% исполнения	
	от 02.12.2009 № 308-ФЗ	от 23.07.2010 № 185-ФЗ	от 03.11.2010 № 278-ФЗ			К бюджет ным назначе ниям	В % к уточне нной рописи
Доходы, млрд. руб.	6950,0	7783,8	7874,9	7874,9	8303,8	105,4	105,4
В % к ВВП	16,1	17,3	17,4	17,4	18,7		
Расходы, млрд. руб.	9886,9	10212,4	10256,4	10301,5	10115,6	98,6	98,2
В % к ВВП	22,9	22,7	22,7	22,5	22,7		
Дефицит, млрд. руб.	2936,9	2428,6	2381,5	2426,6	1811,8	76,1	74,7
В % к ВВП	6,8	5,4	5,3	5,4	4,1		

❖ Задание: составьте аналогичную табл. за 2012 год



Зарубежная практика (Швеция)

Бюджетные ассигнования

БА делятся на 3 группы

Д.б. израсходованы
только в данном году

М. переноситься на
след. год

М. расходоваться в
данном году за счет
будущего года

A background map of Russia is visible at the top of the slide, showing major cities and geographical features. The map is partially obscured by a dark blue horizontal bar.

С 2008 в БК РФ (ст. 219)

Предусмотрена возможность перераспределения бюджетных ассигнований между текущим финансовым годом и плановом периодом, но в условиях кризиса данное положение было приостановлено (2009-2010 гг.)



В российской практике

- ❖ Как правило, переносятся остатки неиспользованных целевых трансфертов на следующий финансовый год



Связь стадий составления бюджета и исполнения

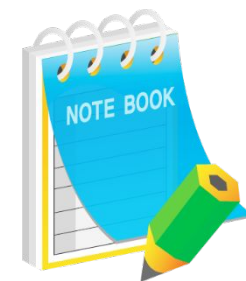
- ❖ При составлении бюджета на очередной финансовый год анализируются данные об исполнении за предыдущие годы
- ❖ Проблема российской практики: лишь в отдельных субъектах федерации автоматизированные системы касаются одновременно данных двух стадий БП, на федеральном уровне они разорваны
- ❖ Но сейчас автоматизация идет в направлении наибольшего использования аналитических возможностей информационных систем


Связь стадий утверждения бюджета и исполнения бюджета


Бюджетный кодекс РФ (ст. 190) предусматривает понятие «временного управления бюджетом», если закон (решение) о бюджете не вступает в силу с начала финансового года

Инструкции Минфина России с 2008 года используют понятие «временные бюджетные данные»

Задание: изучите статью 190



- 
- ❖ ИБ включает в себя целый комплекс мероприятий, связанных с отдельными процедурами исполнения доходной, расходной частей бюджета, источников финансирования дефицита бюджета



❖ **Кассовое исполнение бюджета –
только часть исполнения
бюджета**

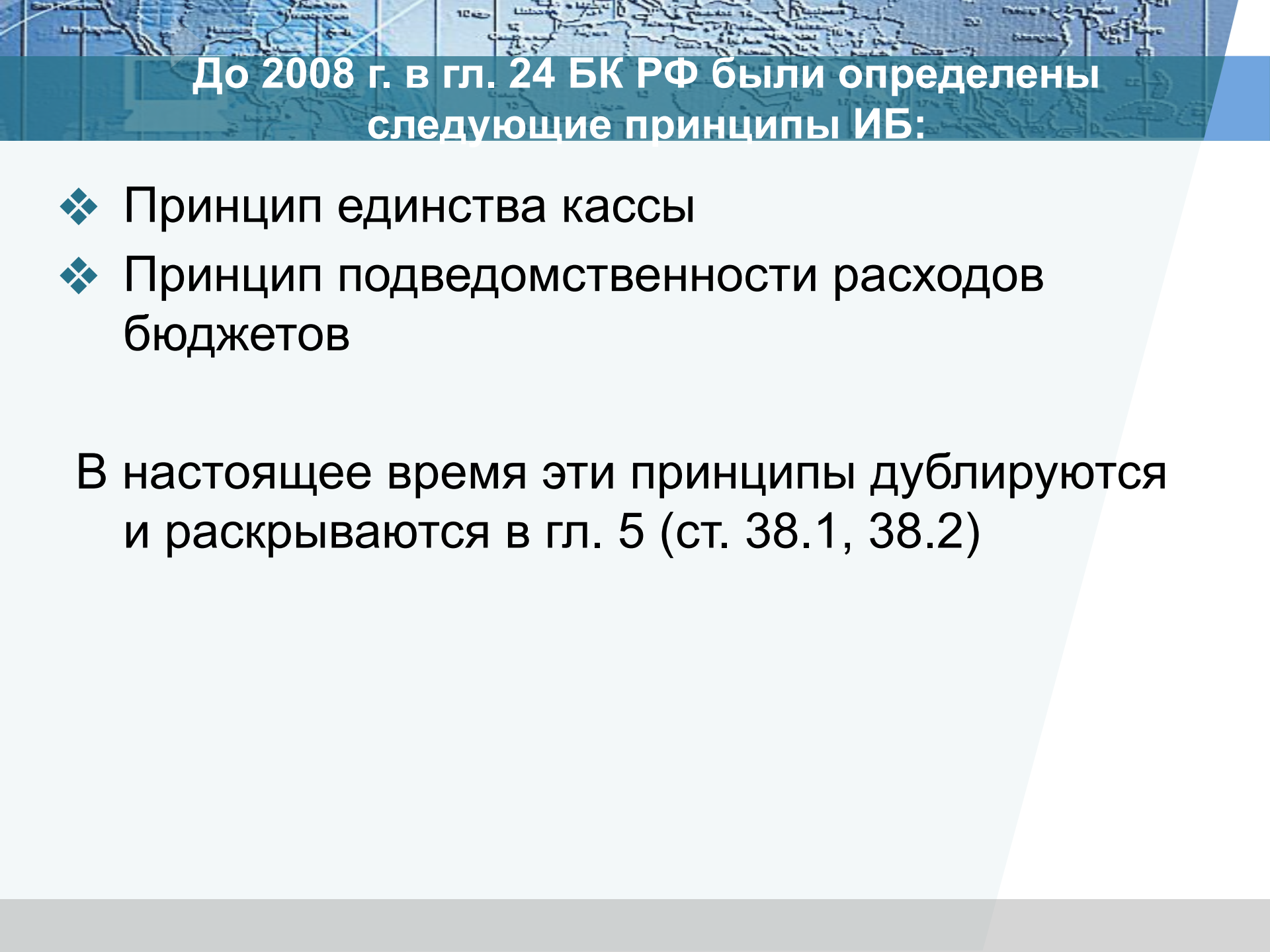
Обратите внимание: кассовые выплаты могут быть связаны с исполнением разных частей бюджета

ИБ по Дх

ИБ по Рх

ИБ по источникам ДБ

**Кассовые
выплаты**

A faint map of Russia is visible in the background of the slide. The map shows the country's borders and major cities, with a blue overlay at the top containing the title text.

До 2008 г. в гл. 24 БК РФ были определены следующие принципы ИБ:

- ❖ Принцип единства кассы
- ❖ Принцип подведомственности расходов бюджетов

В настоящее время эти принципы дублируются и раскрываются в гл. 5 (ст. 38.1, 38.2)

Принцип подведомственности расходов бюджетов

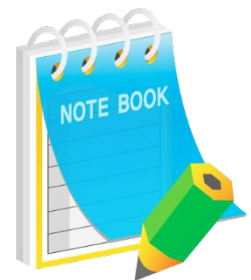
- ❖ Получатели бюджетных средств могут получать бюджетные ассигнования только от ГРБС, в ведении которых они находятся (должны быть включены в перечень ГРБС, который его формирует – например, Приказ Минздравсоцразвития России от 08.04.2008 № 169)
- ❖ Подведомственность вытекает в силу НПА или при создании ГРБС соответствующего учреждения

В принципах бюджетной системы РФ также содержатся принципы, относящиеся к стадии ИБ

- ❖ Статья 34. Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств
- ❖ Статья 38. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств

В учебниках по Госбюджету СССР:

- ❖ обеспечение полного и своевременного поступления доходов в целом и по каждому источнику
- ❖ финансирование мероприятий в пределах утвержденных по бюджету сумм и в течение того календарного срока, на который утвержден бюджет
- ❖ предоставление бюджетных прав в меру выполнения каждым объединением, предприятием, организацией, учреждением плановых заданий и с учетом освоения ранее отпущенных средств
- ❖ финансирование юридических лиц только из одного бюджета
- ❖ увеличение ресурсов государства за счет вовлечения в производство внутрихозяйственных резервов хозорганов, улучшения их деятельности, повышения эффективности и интенсификации народного хозяйства
- ❖ соблюдение режима экономии в расходовании средств



Изменение содержания принципа единства кассы

1862-
1865

1927-
1930

2000 г.

Реформа Татаринова
Все ГД и ГР
только через
Казначейство
Минфина

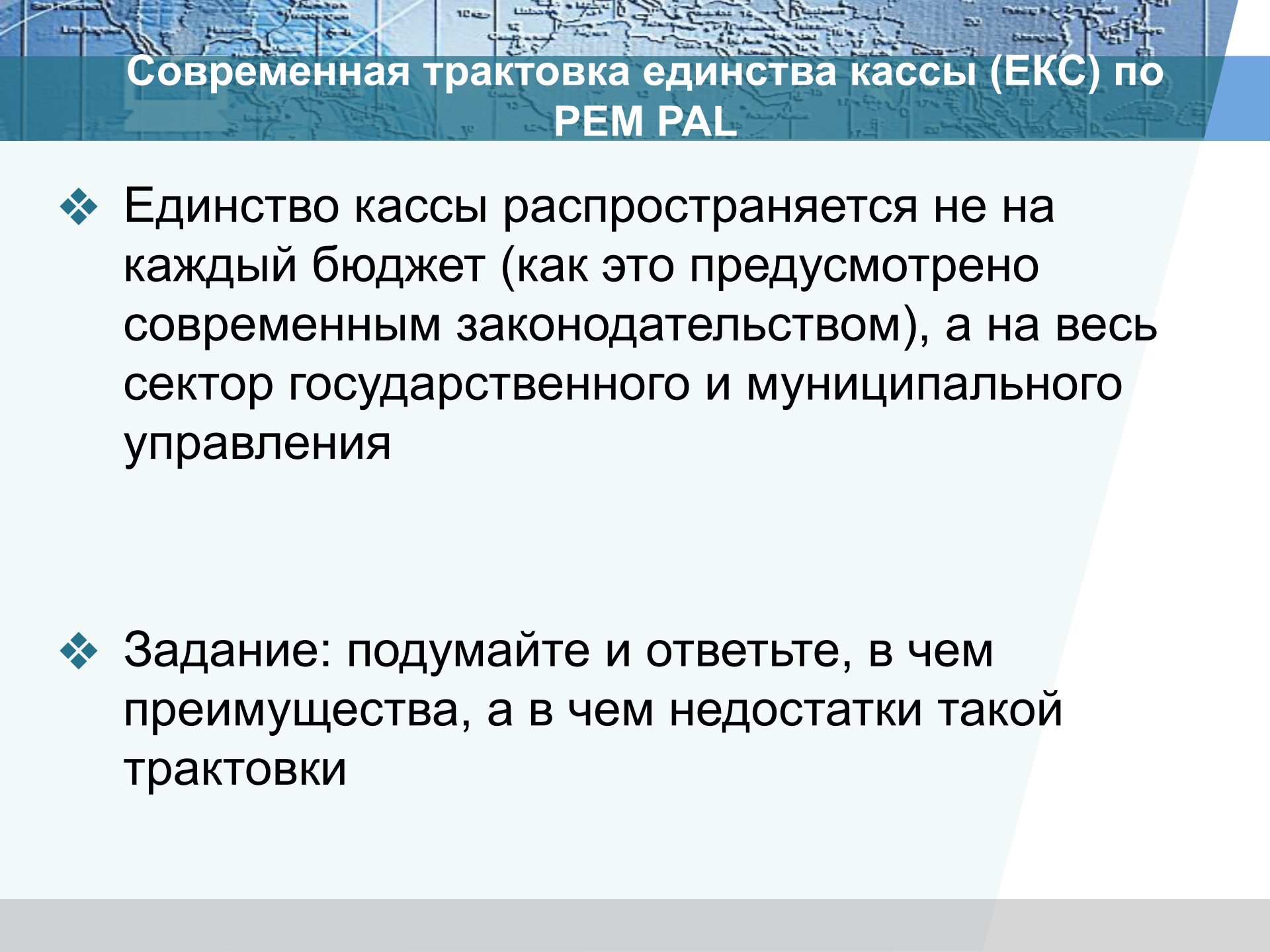
Кассовая
реформа
Все средства
бюджета и БК
в Госбанке СССР

Все кассовые
поступления и
выплаты
через единый
счет бюджета
БК РФ (ст. 38.2)



Об истории принципа единства кассы см.

- ❖ Финансово-кредитный словарь: в 3-х т Т.II. К-П/ Гл. ред. В.Ф. Гарбузов. – М.: Финансы и статистика, 1986. – С. 11.
- ❖ *Д.Л. Комягин.* Принцип единства кассы в России: опыт сравнительно-правового исследования // Ежегодник Центра публично - правовых исследований. – М., 2006. - Том 1. – источник: сайт Федерального казначейства - http://www.roskazna.ru/pubs2006_49.html



Современная трактовка единства кассы (ЕКС) по РЕМ РАЛ

- ❖ Единство кассы распространяется не на каждый бюджет (как это предусмотрено современным законодательством), а на весь сектор государственного и муниципального управления
- ❖ Задание: подумайте и ответьте, в чем преимущества, а в чем недостатки такой трактовки

Казначейская система КИБ

- Приходно-расходные операции осуществляет казначейство

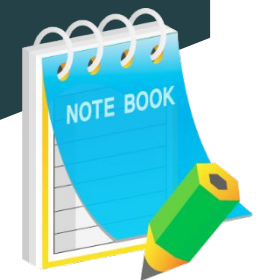
Смешанная система


КИБ

- Приходно-расходные операции осуществляют и банк, и финансовые органы

Банковская система КИБ

- Приходно-расходные операции осуществляет банк



A topographic map of the Soviet Union, showing major cities, rivers, and terrain. The map is partially obscured by a blue diagonal overlay on the right side.

Современное законодательство не дает определение кассового исполнения бюджета (как и системы исполнения бюджета), перечисление его элементов содержалось в Инструкции Госбанка СССР 1984 г. (действовала до 2000 г.) «О кассовом исполнении госбюджета СССР» - к этой инструкции хотят вернуться при создании Бюджетного банка

Элементы кассового исполнения бюджета в соответствии с Инструкцией Госбанка СССР

- ❖ Распределение поступивших средств между бюджетами бюджетной системы
- ❖ Зачисление средств на бюджетный счет
- ❖ Хранение бюджетных средств
- ❖ Списание средств с бюджетного счета
- ❖ Учет кассового исполнения бюджета
- ❖ Контроль за целевым использованием бюджетных средств



Действующая сейчас система КИБ

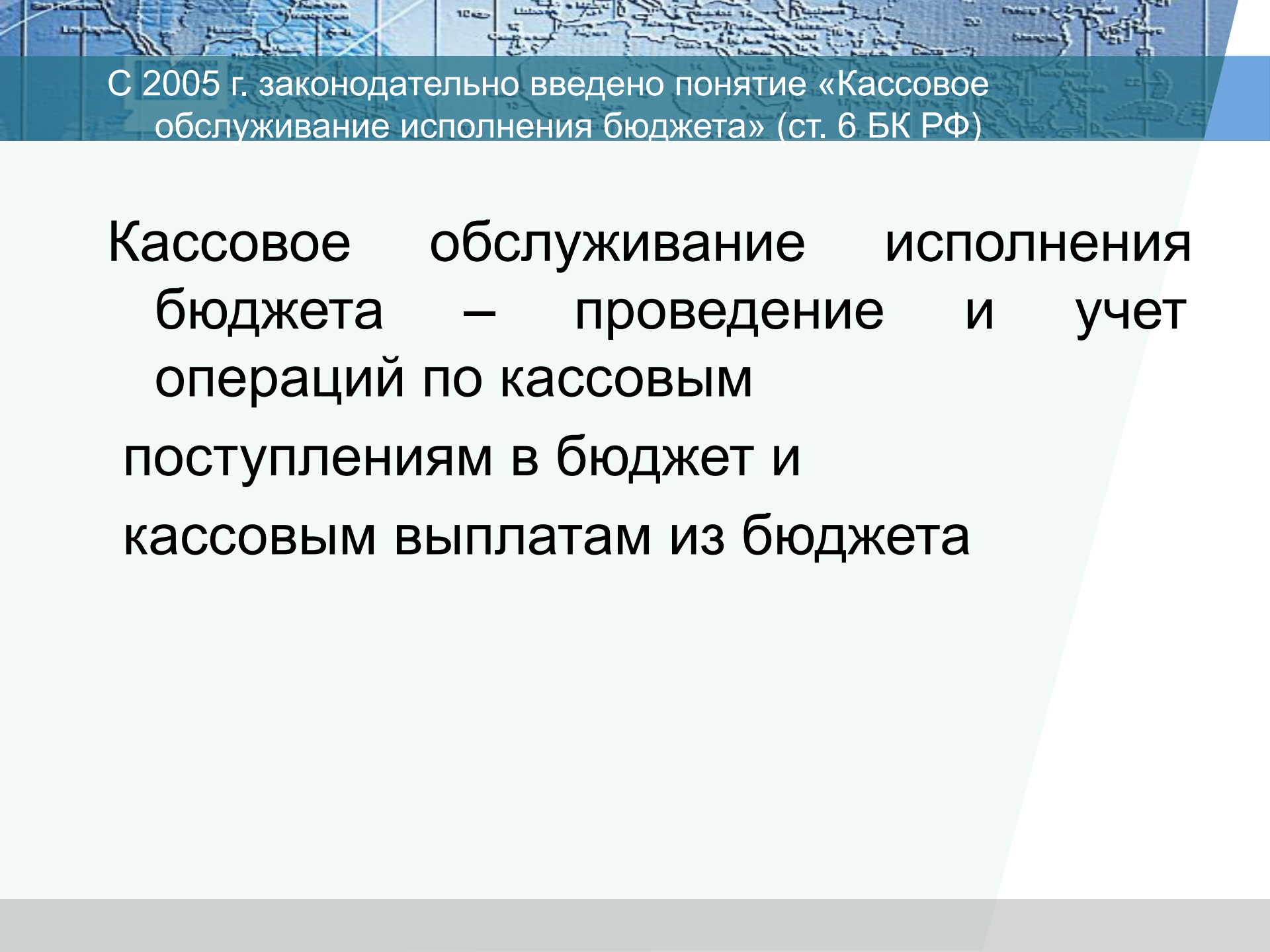
- ❖ Предполагает не параллельные операции банка и казначейства (как это было в 20-е годы в СССР), а разделение операций между ними
- ❖ Создание казначейство принципиально изменило всю систему исполнения бюджета, а не только систему кассового исполнения бюджета

Обратите внимание

- ❖ В зарубежной литературе иногда термины «кассовое исполнение бюджета» и «казначейство» отождествляются даже в том случае, когда нет специального органа, аналогичного Казначейству России (например, в Швеции говорят о технологии единого казначейского счета, но специального казначейского органа нет, в Австралии министерства имеют самостоятельные банковские счета, казначейство выполняет функции, аналогичные Министерству финансов России, но здесь также рассматривается технология единого казначейского счета)



**Таким образом, казначейская система
кассового исполнения бюджета и
казначейская система исполнения
бюджета – это не одно и то же
Так же как и кассовое обслуживание
исполнения бюджета и кассовое
исполнение бюджета**

A faint, light blue map of Russia is visible in the background of the slide. The map shows the country's borders and major cities, with a grid overlay. The text is overlaid on a dark blue horizontal band at the top of the slide.


С 2005 г. законодательно введено понятие «Кассовое обслуживание исполнения бюджета» (ст. 6 БК РФ)

Кассовое обслуживание исполнения бюджета – проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета



КИБ в СССР

- ❖ Союзный и республиканский бюджеты – кассовые расходы вне зависимости от кассовых поступлений (существовало в нашей стране до 1990 г., такая практика существует в США, Франции и др. странах)
- ❖ Местные бюджеты – расходы осуществляются в пределах поступивших средств на счет бюджета



БК РФ (ст. 219) – до 2008 года

Бюджеты по расходам исполняются в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета

В настоящее время

эта норма содержится в ст. 166.1 «Бюджетные полномочия Федерального казначейства» - «обеспечивает в пределах остатков средств на счетах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации проведение кассовых выплат из бюджета от имени и по поручению администраторов доходов бюджета, администраторов источников финансирования дефицита бюджета, финансовых органов или получателей средств бюджета, лицевые счета которых открыты в органах Федерального казначейства»



Но

- ❖ Планируется возможность кредитования счетов территориальных органов Федерального казначейства по учету средств федерального бюджета подразделениями ЦБР внутри операционного дня, а в настоящее время Федеральному казначейству переданы функции по кредитованию счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов


Необходимость кассового планирования при исполнении бюджета



A topographic map of Russia is visible in the background, showing major cities, rivers, and terrain. A dark blue horizontal bar is overlaid on the top part of the map.

По мнению Т.Г.Нестеренко

- ❖ Полной равномерности ИБ по расходам в течение финансового года добиться невозможно

- 
- ❖ Несмотря на то, что с 1993 г. краткосрочное прогнозирование (кассовое планирование) было закреплено в виде функции Федерального казначейства, реально кассовое планирование при исполнении федерального бюджета началось не раньше 2006 года
 - ❖ Во многих субъектах Российской Федерации (напр., в Москве) кассовое планирование осуществляли всегда (наряду с бюджетными заявками ГРБС представляли информацию о том, в каком квартале (месяце) они (их подведомственные учреждения) планируют наиболее крупные расходы (главным образом, приобретение оборудования, капитальный ремонт, инвестиции в уставный капитал). Департамент финансов Москвы старался эти расходы равномерно распределить в финансовом году



Ст. 236

Размещение бюджетных средств на банковских депозитах, передача бюджетных средств в доверительное управление (старая редакция - недопустимость размещения бюджетных средств на банковских депозитах, передачи бюджетных средств в доверительное управление)

- ❖ Возможность размещения установлена для Российской Федерации и недотационных субъектов Российской Федерации



Кассовый план (правовое регулирование)

- ❖ Ст. 217.1 БК РФ
- ❖ Приказ Минфина России от 27.11.2007 № 120

КП по ФБ:

КП на финансовый год с ежемесячной разбивкой

КП на месяц с детализацией по раб. дням

Участники процесса составления КП ИФБ

ГАДФБ

ФНС
ФТС
Минфин России
ГАДФБ,
осуществляющие
полномочия
собственников в
отношении
федерального
имущества

ГРБС, которым
сводной бюджетной
рописью
предусмотрены БА:

По разделу 11
«Межбюджетные
трансферты»
На безвозмездные
перечисления
организациям
На увеличение
стоимости акций и иных
форм участия в
капитале
На обслуживание
государственного долга
Прочие кассовые по
расходам, в т.ч.
Контрактуемые расходы

ГАИФДБ

Минфн России
Федеральное агентство
по управлению
государственным
имуществом

Федеральное казначейство

Из доклада Шубиной Л.В. – кассовое планирование

Процесс кассового планирования



Управление денежными средствами федерального бюджета – доклад Шубиной Л.В.


размещение средств на банковских депозитах

привлечение и возврат средств организаций, учредителем которых является Российская Федерация и лицевые счета которым открыты в территориальных органах Федерального казначейства

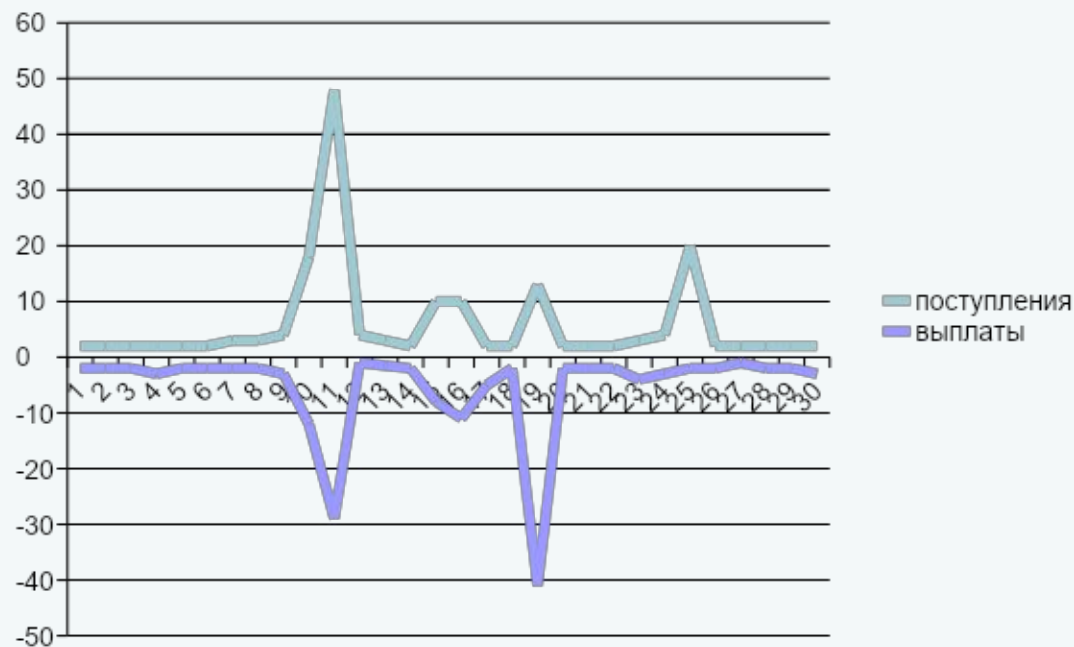
Операции по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета:

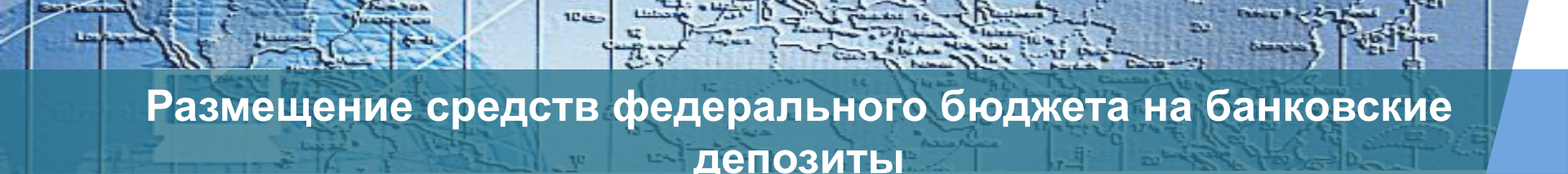
предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)

другие операции по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета

- 
- ❖ КП по ФБ на очередной финансовый год составляется ФК, представляется в Минфин России ежемесячно не позднее второго рабочего дня очередного месяца

Пример месячного кассового прогноза при исполнении бюджета центрального правительства Швеции



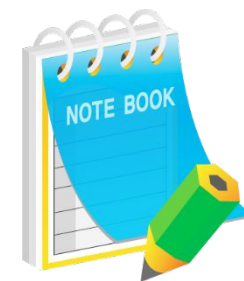


Размещение средств федерального бюджета на банковские депозиты

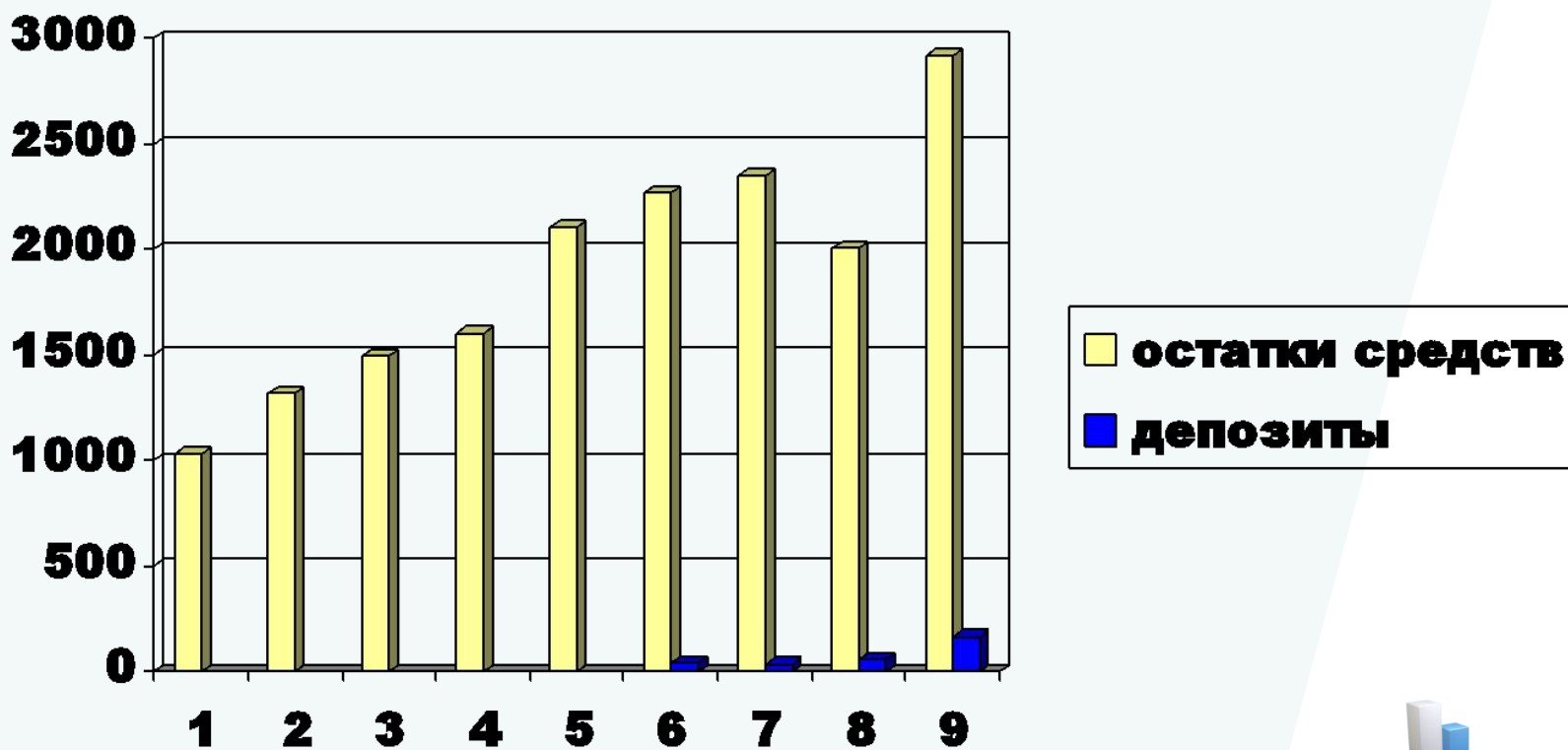
- ❖ Постановление Правительства Российской Федерации от 24.12.2011 № 1121 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах»
- ❖ Приказ Федерального казначейства от 20.03.2012 № 3н «Об утверждении Порядка работы по размещению средств федерального бюджета на банковских депозитах»

Задание

- ❖ По указанным документам составить схему взаимодействия участников размещения, на сайте Федерального казначейства найти статьи, посвященные вопросам размещения средств федерального бюджета и изучить с учетом комментариев, данных в лекции



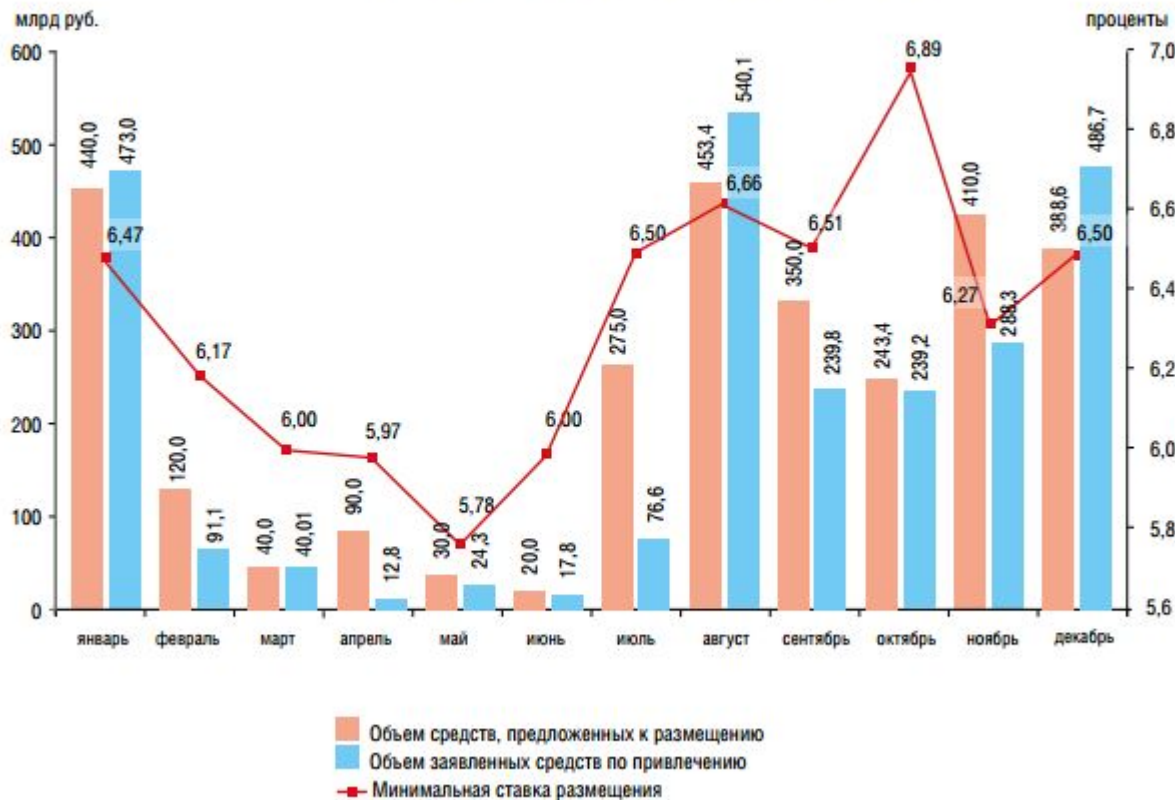
Динамика остатков средств ФБ в 2008 году и сумм на депозитах – до кризиса



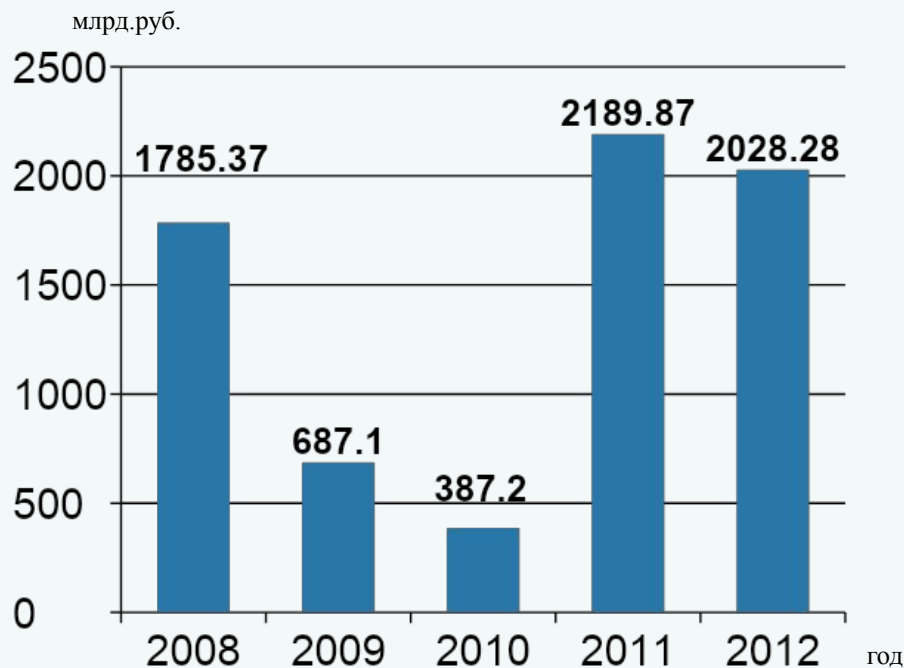
Источник: О результатах работы Федерального казначейства в 2012 году и основных задачах на 2013 год

Диаграмма 5

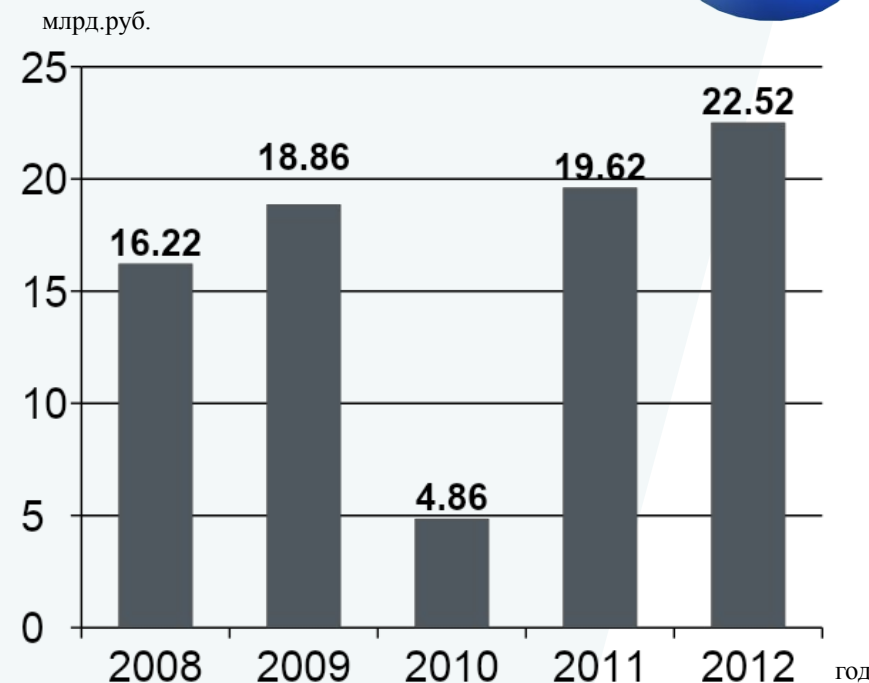
Объем предложенных к размещению средств и объем заявленных кредитными организациями средств по привлечению в 2012 году



Размещение средств федерального бюджета на банковских депозитах – Доклад Шубиной Л.В.



■ Объем размещенных средств бюджета



■ Объем доходов бюджета

Всего размещено средств федерального бюджета на банковские депозиты - **7236,8 млрд. руб.**

Общая сумма доходов от размещения средств на банковских депозитах - **87,26 млрд. руб.**



По состоянию на 01 сентября 2013 года на банковских депозитах размещены средства федерального бюджета в объеме 670,25 млрд. рублей.
В доход федерального бюджета от размещения средств на банковских депозитах в 2013 году поступило 13,07 млрд. рублей.





Мероприятия по реализации механизма размещения средств с использованием биржевого механизма (из доклада Шубиной Л.В.)

1

- организовано взаимодействие с подразделениями Банка России по обмену информацией, необходимой для организации размещения средств

2

- организована работа двух комиссий - Межведомственной комиссии Минфина России и Комиссии Федерального казначейства с целью определения параметров размещения

3

- привлечены для проведения размещения две биржи - ЗАО «Санкт-Петербургская Валютная Биржа» и ОАО «Московская биржа»

4

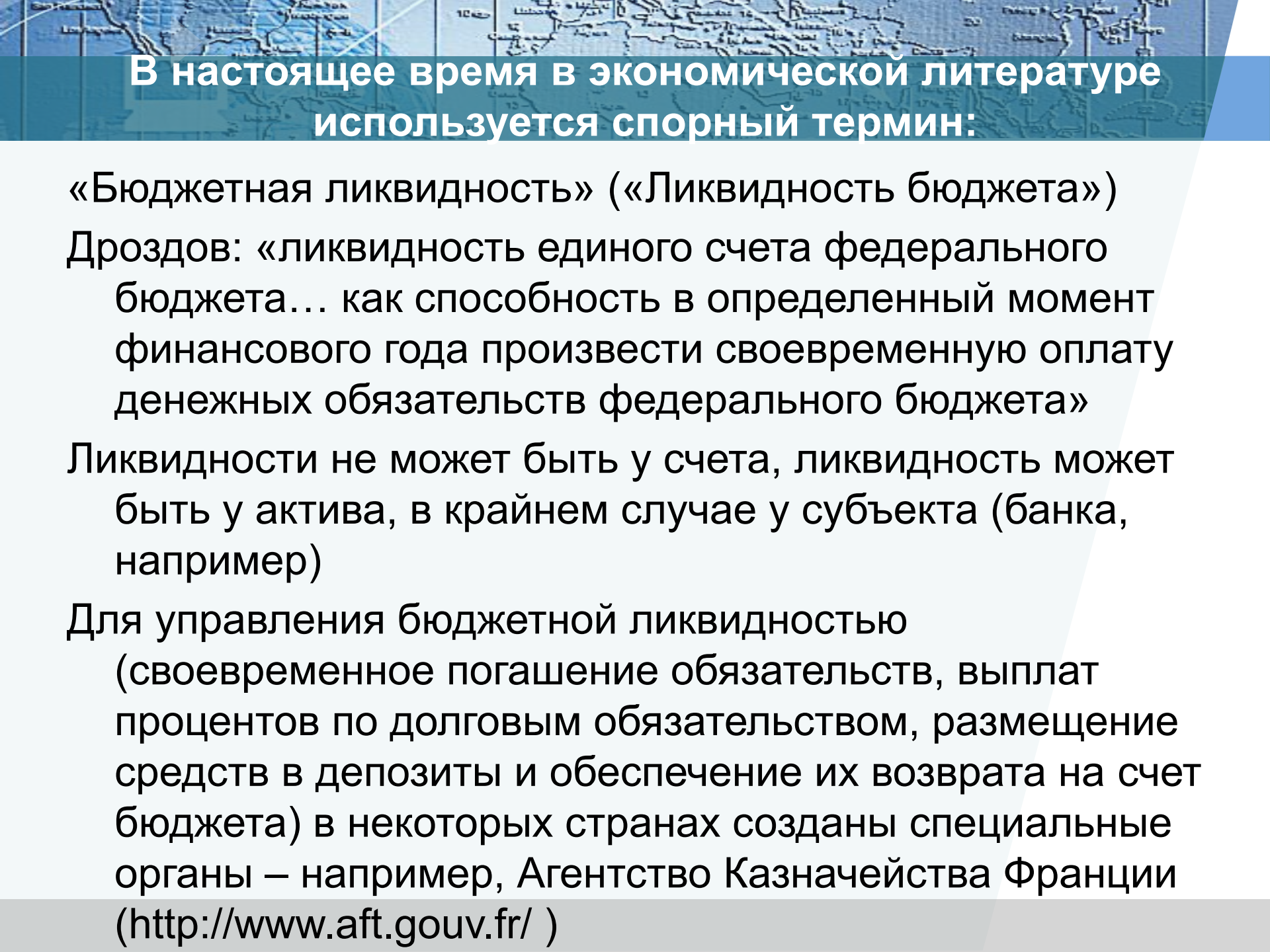
- с кредитными организациями, соответствующими установленным Правительством Российской Федерации требованиям, заключены **37 генеральных соглашений**

5

- с июня 2012 обеспечено проведение еженедельных, два раза в неделю, **размещений средств** федерального бюджета на банковских депозитах

6

- обеспечено предоставление в Минфин России **отчета о размещении средств** для включения его в бюджетную отчетность об исполнении федерального бюджета



В настоящее время в экономической литературе используется спорный термин:

«Бюджетная ликвидность» («Ликвидность бюджета»)

Дроздов: «ликвидность единого счета федерального бюджета... как способность в определенный момент финансового года произвести своевременную оплату денежных обязательств федерального бюджета»

Ликвидности не может быть у счета, ликвидность может быть у актива, в крайнем случае у субъекта (банка, например)

Для управления бюджетной ликвидностью (своевременное погашение обязательств, выплат процентов по долговым обязательствам, размещение средств в депозиты и обеспечение их возврата на счет бюджета) в некоторых странах созданы специальные органы – например, Агентство Казначейства Франции (<http://www.aft.gouv.fr/>)

A faint, light blue map of Russia is visible in the background of the slide. The map shows the country's borders and major cities, with a grid of latitude and longitude lines. The map is partially obscured by a dark blue horizontal bar at the top and a light blue diagonal shape on the right side.

Традиционный с XIX в. термин в России, аналогичный управлению ликвидностью

- ❖ УПРАВЛЕНИЕ ОБОРОТНОЙ КАССОВОЙ НАЛИЧНОСТЬЮ ИЛИ УПРАВЛЕНИЕ ОБОРОТНОЙ КАССОЙ
- ❖ Но в НПА Минфина сейчас не используется «резерв оборотной кассовой наличности»

Информация от наших выпускников (Кристина Косогова)

- ❖ www.rostu-comp.ru
- ❖ - О развитии БОР в России

