

Леонид Богданов



**Федеральный бюджет: от казначейского
исполнения к финансовому менеджменту**

Москва, 2004 г.



План презентации

- Можно ли говорить о финансовом менеджменте применительно к государству?
- Цели, институты и инструменты финансового менеджмента
- Банковская система исполнения бюджета
- Казначейская система исполнения бюджета
- От казначейского исполнения к финансовому менеджменту
- Проблемы финансового менеджмента и бюджетная реформа:
 - Бюджетный учёт и отчётность
 - Экономить или зарабатывать
 - Границы бюджета: внебюджетные средства и субсидиарная ответственность

Цели финансового менеджмента в государстве

Стандартные цели финансового менеджмента

- Контроль над доходами и расходами бюджета!
- Прозрачность финансовых потоков !
- Эффективность, результативность использования средств!
- Прибыль/Капитализация?
- Управление рисками!

Специфические для государства цели финансового менеджмента

- Уточнение границ бюджета/общественных финансов !

Институты финансового менеджмента в государстве

Организации:

- Финансовые органы
- Органы финансового контроля и аудита
- *Банковская система*
- *Саморегулирующиеся организации*

Правовая база:

- Обязательная к исполнению: Бюджетный, Налоговый кодексы и иные

Кодексы, законы и НПА

- *Рекомендуемая: Кодекс лучшей практики*



Варианты организации системы финансового менеджмента в государстве

- Банковская система исполнения бюджета
- Казначейская система исполнения бюджета

Банковская система исполнения бюджетов

Банковская система исполнения федерального бюджета доминировала в России до середины 90 - х годов, а на уровне субъектов РФ и муниципалитетов преобладает до сих пор.

Отличительные черты банковской системы исполнения бюджета:

- Доходные счета бюджета и счета бюджетных учреждений (БУ) открыты в коммерческих банках
- Бюджетное финансирование перечисляется по цепочке: на счета главных распорядителей/распорядителей/БУ
- Авансовое финансирование
- Бюджетные учреждения самостоятельны в заключении договоров
- Финансовый контроль осуществляется после окончания отчетного периода

Основные недостатки банковской системы исполнения бюджета

- Недоступность оперативной информации о доходах и расходах бюджета
- Вероятность утраты бюджетных средств в проблемных банках
- Удлинение пробега и величины остатков бюджетных средств на счетах
- Отсутствие механизмов контроля за правомерностью и целевым характером расходов (следствие – расхищение/нецелевое использование бюджетных средств)
- Отсутствие механизмов контроля за возникновением бюджетных обязательств, т.е. за договорами (следствие – рост кредиторской задолженности бюджета)

Казначейское исполнение федерального бюджета

- Система федерального казначейства (ФК) начала создаваться с 1992 г. В настоящий момент ФК состоит из Главного управления (ГУФК - департамент Минфина РФ), 89 управлений ФК по субъектам Федерации и более 2 тыс. органов ФК на местах.
- Счета ФК открыты в учреждениях Центробанка (ОПЕРУ, требование Бюджетного кодекса), а также в Сбербанке, ВЭБе, комбанках.
- На финансирование через лицевые счета переведены порядка 50 тыс. бюджетополучателей (практически 100% – кроме отдельных частей Минобороны, бюджетных учреждений Татарстана, Башкирии и Чечни).

Главные функции Федерального Казначейства:

- Исполнение федерального бюджета **по доходам**, контроль за соблюдением бюджетного законодательства (прежде всего закона «О федеральном бюджете») - зачисление доходов на единый счет федерального бюджета, распределение доходов между бюджетами разных уровней и учет поступивших доходов
- Исполнение федерального бюджета по **расходам** и контроль за правильностью расходов
- Оптимальное **управление средствами** на счетах ФК

Отличительные черты казначейской системы

- Доходные и распределительные счета бюджета открыты в учреждениях Банка России
- Осуществляется переход к Единому счету федерального бюджета
- Лицевые счета БУ открыты на счетах органов федерального казначейства в учреждениях Банка России
- Бюджетное финансирование перечисляется на лицевые счета БУ
- Бюджетное финансирование осуществляется по факту поставки товара, оказания услуги и т.д.
- Самостоятельность бюджетных учреждений в заключении договоров ограничена лимитом бюджетных обязательств.
- Осуществляется предварительный (на стадии заключения договора), текущий (в момент платежа) и последующий финансовый контроль

Основные преимущества казначейской системы исполнения бюджета:

- Доступность оперативной информации о доходах и расходах бюджета
- Сохранность бюджетных средств
- Минимизация пробега бюджетных средств
- Минимизация величины остатков бюджетных средств на счетах
- Наличие механизмов контроля за правомерностью и целевым характером расходов
- Наличие механизмов контроля за возникновением бюджетных обязательств, т.е. за договорами

Некоторые недостатки казначейской системы исполнения бюджета:

- Ограничение самостоятельности бюджетных учреждений в расходовании средств (усложненная процедура переброски ассигнований между статьями)
- Разрыв процессов финансирования и кассового исполнения, приводящий к росту остатков на счетах

Исполнение федерального бюджета по доходам

- Достоверный и оперативный учет поступления доходов на едином счете ФК. В настоящий момент функции единого счета реально выполняют порядка дюжины счетов (счет ГУФК в ЦБ и банках – агентах).
- Оперативное информирование Правительства РФ о наличии средств на счете ГУФК. До недавних пор это происходило с регулярностью 3 – 5 дней в силу технической отсталости ФК, сейчас - ежедневно.
- Распределение регулирующих налогов, установленных законом «О федеральном бюджете». Счета органов ФК: № 40101 – для учета доходов, которые подлежат распределению по уровням бюджетной системы; № 40102 - для учета доходов, зачисляемых в федеральный бюджет (от налогоплательщиков или со счета 40101).

Расщепление доходов между бюджетами разных уровней

- Налоги, по которым установлены **нормативы**, зачисляются на основании консолидированной карточки налогоплательщика. Ранее - переплата в бюджет субъекта Федерации (часто товарными зачетами). Аналогично с акцизами на водку и этиловый спирт. В 1999 г. Федеральный бюджет потерял таким образом 18 млрд руб.
- Налоги, которые зачисляются по **ставкам**, – уплачиваются налогоплательщиками самостоятельно отдельными платежками в бюджеты разных уровней. Если налог регулирующий – то на регулирующий счет 42101 (Подходный, Земельный налоги)
- Несовершенство системы обмена информацией между ФК и Налоговой службой

Казначейское исполнение федерального бюджета по расходам

- **доведение бюджетной росписи** (ассигнований) до распорядителей бюджетных средств (министерства) и бюджетных учреждений
- **санкционирование расходов:** доведение лимитов бюджетных обязательств (ЛБО) на год с поквартальной разбивкой, принятие бюджетных обязательств (заключение договоров) бюджетными учреждениями и проверка/санкционирование бюджетных обязательств по объемам и срокам – предварительный контроль ФК
- **финансирование расходов** (разрешение на проведение расходов и осуществление платежей от имени бюджетного учреждения) – текущий контроль ФК;
- последующий **контроль** ФК.

Цели финансового менеджмента на новом этапе:

- Организация учета и совершенствование отчетности !
- Максимизация прибыли ? Профицит: Стабилизационный фонд
- Рост капитализации ?
- Управление денежными потоками/ средствами на счетах ФК:
 - максимизация доходов?/ сокращение налоговой задолженности!/вытеснение неденежных суррогатов!
 - отсрочка расходов?/равномерность расходов!
 - минимизация остатков?

Неравномерность финансирования/Остатки

- Расходы федерального бюджета финансируются неравномерно: на декабрь приходится до 18% годовых расходов (\$ 3 млрд.). Причины:
 - - поступление доходов в конце года
 - - отмена заключительных оборотов с 1 января 2000 г.
- лимиты бюджетных обязательств доводятся министерствами до бюджетных учреждений только весной.
- финансирование производится только под заключенный договор с подрядчиком, а правила проведения госзакупок устанавливают, что на проведение тендера отводится 45 дней
- дополнительные доходы: уточнение бюджета и увеличение ассигнований в конце года.

Кассовое обслуживание исполнения региональных бюджетов

Семь высокодотационных регионов из 31 (Закон о бюджете) все еще не перешли полностью на казначейское обслуживание. Это республики Бурятия, Саха и Северная Осетия, Амурская, Ивановская, Магаданская области и Таймырский автономный округ.

Уточнение границ бюджета/общественных финансов

- Разграничение доходов, расходов и полномочий между уровнями бюджетной системы
- Реформирование бюджетной системы и внедрение единых стандартов для всех ведомств. Реестр бюджетных учреждений.
- Консолидация в бюджет внебюджетных и целевых фондов!
- Консолидация в бюджет внебюджетных средств бюджетных учреждений!?
- Консолидация в бюджет средств государственных унитарных предприятий (ГУПов)?

Внебюджетные средства

- Внебюджетные счета БУ, перевели с 1999 г. в ФК: организации, имеющие статус и устав бюджетных учреждений, которые никогда не получали финансирования от министерства, в ведении которого находятся (Вневедомственная охрана). Источники финансирования: аренда и платные услуги, кредиты. Субсидиарная ответственность собственника, в данном случае - федерального бюджета.
- Совместное финансирование в законе о бюджете 2002 г. написано, что сельхозучреждения федерального значения, находящиеся в ведении Минсельхозпрода (а это федеральная собственность), финансируются по зарплате из федерального бюджета, а их другие расходы - из бюджета субъектов.



Субсидиарная ответственность

- За 2001 г. Минфин получил 13 258 исков на 44 млрд руб.
- 10 668 исков прошло по силовым министерствам и ведомствам на сумму 14,2 млрд руб. Иски гасятся в рамках тех ассигнований, которые предусмотрены в бюджете для этих министерств.