

О повышении эффективности кассового управления финансовыми ресурсами федерального бюджета



С.Е. Прокофьев,
заместитель руководителя
Казначейства России

Необходимость преодоления последствий глобального финансового кризиса требует и от Казначейства России в целом, и от всех его сотрудников, которые занимаются вопросами кассового исполнения расходов федерального бюджета и управления Единым казначейским счетом, бесперебойно и в полном объеме исполнять обязательства федерального бюджета, а также искать и мобилизовывать резервы по повышению эффективности в соответствующих направлениях деятельности.

В связи с этим, на наш взгляд, необходимо обозначить некоторые перспективные направления деятельности Федерального казначейства в рамках стратегической карты его развития на 2010 г.

Так, следует начать с функции, которая давно закреплена за Казначейством России, отражена и в Бюджетном кодексе РФ, и в Положении о Федеральном казначействе, но которой никогда не уделялось столько внимания, как в настоящее время. Речь идет о финансовом прогнозировании и кассовом планировании исполнения федерального бюджета. Согласно прогнозу кассовых поступлений и выплат из федерального бюджета на 2010 г., по сравнению с предшествующим периодом доходы федерального бюджета будут незначительно сокращаться, расходы несколько увеличатся, практически полностью будет израсходован Резервный фонд, а для обеспечения сбалансированности федерального бюджета планируется использование части ресурсов Фонда национального благосостояния (таблица 1).

Данные таблицы свидетельствуют о том, что для решения проблемы сбалансированности федерального бюджета требуются дополнительные заимство-

вания как на внутреннем, так и на внешнем рынках. В текущем году и согласно законодательству о бюджете, и по прогнозам Казначейства России их совокупный объем превысит 1 трлн. руб. В связи с этим можно констатировать, что в скором будущем существенно возрастут расходы на обслуживание долговых обязательств федерального бюджета.

В настоящее время в Казначействе России кассовое планирование осуществляется в годовом и помесячном разрезе, но в краткосрочной перспективе необходимо повышать его точность и дискретность (вплоть до поэтапного перехода к подневному прогнозированию), а также развивать систему интеграции кассовых планов федеральных министерств и ведомств и кассового плана исполнения федерального бюджета. Для осуществления этой работы необходимо совершенствовать соответствующую нормативно-правовую базу и провести серьезную организационную подготовку.

Одной из важнейших задач в этом направлении деятельности Казначейства России является повышение степени достоверности планирования параметров и сроков мобилизации средств суверенных

фондов Российской Федерации для обеспечения сбалансированности федерального бюджета (на рис. 1 представлена динамика их изменения в краткосрочном периоде).

С необходимостью повышения степени достоверности планирования и прогнозирования кассового исполнения федерального бюджета тесно коррелируется вопрос о том, что, начиная с 2009 года, Федеральному казначейству устанавливаются бюджетные назначения в части привлечения в федеральный бюджет дополнительных доходов от размещения на депозитах в кредитных учреждениях временно свободных остатков бюджетных средств федерального бюджета (таблица 2). При выполнении этой задачи главная сложность заключается в том, что сотрудникам Казначейства необходимо добиваться сбалансированных решений как с точки зрения обеспечения безусловной сохранности бюджетных средств в процессе проведения депозитных операций, так и в части выполнения бюджетных назначений по мобилизации дополнительных доходов в федеральный бюджет при наличии устойчивой тенденции к снижению ставки рефинансирования, устанавливаемой Банком России, и высокой степени волатильности ключевых параметров финансовых рынков.

Что касается обеспечения устойчивой ликвидности Единого казначейского счета федерального бюджета 40105 (ЕКС), то здесь имеются как внутренние, так и внешние резервы, которые позволяют ее существенно увеличить. В качестве внутренних резервов в 2009 г. были использованы такие факторы, как осуществление концентрации и централизации на едином распределительном счете 40101 средств, поступающих в виде таможенных сборов, что способствовало мобилизации дополнительных средств в объеме 60–70 млрд. руб. Был осуществлен временный возврат на ЕКС средств, ранее направленных в виде имущественного взноса в уставные капиталы ряда государственных корпораций.

Также был проведен эксперимент по централизации остатков счетов по учету средств получателей федерального бюджета, поступивших от осуществления ими внебюджетной деятельности, и средств, находящихся в их временном распоряжении (балансовые счета 40503 и 40302 соответственно), на примере трех управлений Федерального казначейства. Данный эксперимент показал свою эффективность – были централизованы дополнительные средства в виде неснижаемого остатка на соответствующих единых казначейских счетах в объеме примерно 4,5–5 млрд. руб.

Полагаем, что поставленная на 2010 г. задача централизации счетов 40503 и 40302 на соответствующих единых казначейских счетах, поступающих от всех управлений Федерального казначейства, является логичным продолжением этой работы. В дальнейшем

Таблица 1

Исполнение и кассовое планирование федерального бюджета в 2009–2010 гг., млрд. руб.

	Факт 2009 г. (оперативные данные)	2010 г. (прогноз)
Доходы федерального бюджета	7 274,3	6 950,0
Расходы федерального бюджета	9 636,8	9 886,9
Мобилизация средств Резервного фонда	2 964,8	1 783,4
Мобилизация средств Фонда национального благосостояния	0	385,8

Таблица 2

Размещение средств федерального бюджета на банковские депозиты, млрд. руб.

	2008 г.	2009 г.
Размещено средств на банковские депозиты	1 785,4	567,1
Получено доходов от размещения средств на банковские депозиты*	16,1	18,9

*Примечание: В 2009 г. Федеральному казначейству были установлены бюджетные назначения в объеме 20 млрд. руб., в 2010–2011 гг. по 10 млрд. руб. ежегодно.

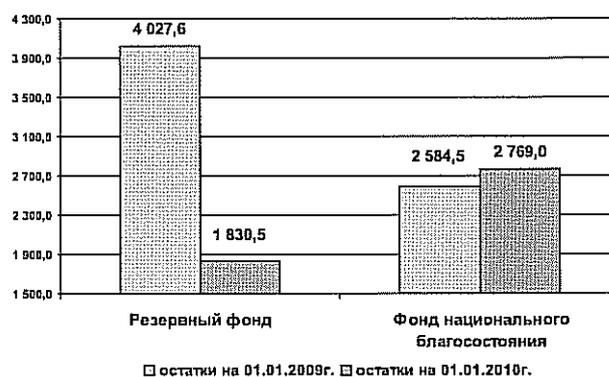


Рисунок 1. Объемы суверенных фондов в Российской Федерации, млрд. руб.



в целях обеспечения возможности беспроцентного подкрепления единого казначейского счета по учету средств федерального бюджета возможна разработка механизмов временного кассового заимствования с остатков соответствующих счетов в периоды краткосрочных кассовых разрывов. Это очень важный внутренний резерв повышения ликвидности ЕКС, который можно оценить в объеме примерно 100 млрд. руб. ежедневных неснижаемых остатков средств, из которых 80 млрд. руб. — остатки внебюджетных ресурсов, 20 млрд. руб. — остатки средств, находящиеся во временном распоряжении федеральных бюджетополучателей.

Очень важным внешним резервом повышения эффективности управления финансовыми ресурсами федерального бюджета является модернизация системы размещения бюджетных средств на банковских депозитах. Существующий сегодня механизм не в полной мере использует возможности Казначейства России в этой сфере. Необходимо решение задачи развития системы размещения временно свободных бюджетных средств, связанной с переходом на биржевой механизм торгов этими ресурсами, что позволит: увеличить степень оперативности выхода на финансовые рынки, обеспечить прозрачность соответствующих финансовых операций и, в конечном итоге, — повысить доходность от инвестирования этих ресурсов.

Кроме того, необходимо внедрение новых технологий работы на финансовых рынках. Министерством финансов РФ совместно с Казначейством России в настоящее время изучается возможность проведения таких новых для бюджетной системы России операций, как валютные свопы и рублевые сделки РЕПО. После завершения этой работы, вероятно в будущем году, будет осуществляться модернизация системы управления ресурсами ЕКС с ориентацией на внедрение соответствующих новаций.

Еще одним существенным внешним резервом повышения эффективности казначейского исполнения федерального бюджета является проводимая Федеральным казначейством совместно с Банком России работа по модернизации технологий осуществления бюджетных платежей. Помимо использования банковской системы межрегиональных и внутрирегиональных электронных расчетов, осуществляемых в порейсовом пакетном режиме, с 2009 г. Казначейство России начало активно применять механизм инновационной разработки Банка России — технологию банковских срочных электронных платежей (БЭСП).

В результате проведенной совместной работы удалось достичь того, что передача рублевых средств с ЕКС в территориальный орган Федерального казначейства любого субъекта Российской Федерации, интегрированного в систему БЭСП, не превышает двух минут. Это революционный прорыв в части развития казначейских расчетно-платежных технологий. Прделана огромная работа, за которую следует поблагодарить всех руководителей и сотрудников управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации (УФК), где в настоящее время применяется система БЭСП. Особенно нужно отметить работу Е.Б. Мазиной и возглавляемого ею коллектива УФК по Нижегородской области. Поскольку основные сегменты технологической системы БЭСП администрируются Управлением Банка России по Нижегородской области, логично, что базой внедрения было выбрано УФК именно этого региона. В расчет, безусловно, принималась и высокая квалификация персонала соответствующего УФК.

С середины 2009 г. в центральном аппарате Казначейства России и в УФК по Нижегородской области было начато проведение расчетно-платежных операций по всем направлениям посредством системы БЭСП: по перечислению доходов федерального бюджета на ЕКС; по обеспечению возвратов ошибочно (избыточно) поступивших в федеральный бюджет средств; по осуществлению подкреплений счета УФК для проведения выплат из федерального бюджета и т.д. Все возникавшие технологические проблемы оперативно разрешались благодаря эффективному взаимодействию соответствующего органа Федерального казначейства и подразделения Банка России. Успешное проведение этого эксперимента дало возможность уже с 1 декабря 2009 г. по всем УФК, интегрированным в систему БЭСП, осуществлять консолидацию доходов федерального бюджета на ЕКС, что, в свою очередь, существенно увеличило показатель оборачиваемости бюджетных средств. Сейчас в эксперименте с использованием технологий, аналогичных тем, которые применяются в УФК по Нижегородской области, работают уже 11 территориальных органов Казначейства России. И если его результаты будут столь же позитивными, как в регионе пилотного внедрения, то интенсивность подключения территориальных органов Федерального казначейства к этому процессу будет увеличена.

Что же должно явиться результатом внедрения системы БЭСП в Казначействе России и когда можно будет назвать ее внедрение завершенным в сфере

бюджетных расчетов? Во-первых, в нее должны быть инкорпорированы УФК по всем 83 субъектам Российской Федерации. Сегодня в четырех регионах страны – Республике Северная Осетия – Алания, Республике Ингушетия, Республике Дагестан, Чеченской Республике – по независимым от Казначейства России причинам, соответствующие УФК в эту систему еще не интегрированы.

Второй признак завершенности внедрения системы БЭСП – осуществление подкрепления счетов для проведения расходов из федерального бюджета ряда УФК (по определенному Казначейством России перечню) в режиме текущего операционного дня, минимизируя даже кратковременное отвлечение средств с единого казначейского счета. Средства федерального бюджета, «сохраненные» на ЕКС, рассматриваются, как возможные ресурсы для более эффективного управления ими (например, при размещении депозитов «овернайт»).

Важным вопросом является ежедневное полное направление остатков средств федерального бюджета, находящихся на счетах в УФК, на ЕКС. В конце 2009 г. Банк России утвердил соответствующий нор-

мативный документ, согласно которому со второй половины текущего года на определенную временную точку силами его подразделений будет осуществляться автоматизированное обнуление остатков средств на счетах УФК по учету средств федерального бюджета с «поднятием» их на ЕКС. Это позволит, в частности, уйти от такого понятия как «средства в пути», увеличивая таким образом объемы денежных ресурсов, находящихся на едином казначейском счете по учету средств федерального бюджета.

Существенным резервом повышения качества предоставления государственных услуг клиентам (в части ускорения доведения корректно сформированных бюджетных данных и санкционирования кассовых выплат за счет средств федерального бюджета) и повышения эффективности управления бюджетными ресурсами является установление между бюджетополучателями и обслуживающими их органами Федерального казначейства системы электронного документооборота (СЭД).

В зависимости от бюджетного статуса клиентов эта работа осуществляется как на уровне центрального аппарата Казначейства России (в отношении обслу-

Таблица 3

Примеры использования данных Реестра госконтрактов

№ п/п	Потребители информации	Возможные области применения информации
1	Правоохранительные, контрольные и надзорные органы	Аналитическое выявление противозаконных схем (например, по ценовому признаку) или нецелевого использования средств
2	Представители бизнес-сообщества и (или) их объединения	Конъюнктурные анализы и общественный контроль за соблюдением федерального законодательства о госзакупках
3	Министерство финансов Российской Федерации и Федеральное казначейство	Оценка принятых участниками бюджетного процесса бюджетных обязательств за счет средств федерального бюджета
4	Уполномоченные органы государственной власти	Макроэкономические и конъюнктурные анализы
5	Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по оборонному заказу	Реализация системы постоянного мониторинга за выполнением государственными заказчиками законодательства о размещении заказов
6	Государственные заказчики	Определение начальной цены контракта и добросовестных поставщиков (исполнителей, подрядчиков)
7	Главные распорядители	Повышение информированности о размещении заказов нижестоящими участниками бюджетного процесса



живаемых счетов главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС), так и на уровне его территориальных органов (в части открытых в них счетов получателей и распорядителей бюджетных средств).

Центральный аппарат Федерального казначейства в 2009 г. провел большую работу с ГРБС по внедрению системы электронного документооборота. В результате сегодня количество соответствующих абонентов СЭД увеличилось более чем в 3 раза — из 112 ГРБС 106 работают с Операционным управлением Казначейства России по этой системе. Ключевым вопросом здесь является подключение к СЭД территориальных органов Федерального казначейства и достижение высокой степени охвата ею их клиентов. Мониторинг показывает, что сегодня более половины (43) УФК имеют охват системой электронного документооборота распорядителей и получателей бюджетных средств в объеме от 90 до 100% от их общего количества. Три УФК (по г. Москве, Республике Дагестан и Чукотскому автономному округу) существенно отстают от этого показателя, у них он не превышает 62%.

Важнейшей государственной функцией, выполняемой Казначейством России на протяжении последних трех лет, является ведение Реестра государственных контрактов (Реестр госконтрактов), заключаемых от имени Российской Федерации. По состоянию на начало 2010 г. в нем содержится массив данных об 1,4 млн. госконтрактов на общую сумму свыше 5380 млрд. руб. Спектр возможного использования данных, содержащихся в Реестре госконтрактов, чрезвычайно широк (таблица 3).

В период кризисного и посткризисного состояния экономики России особую значимость представляет перманентный мониторинг контрактации бюджетных обязательств в разрезе министерств и ведомств, т.е. отслеживание динамики объемов заключенных бюджетополучателями государственных контрактов, подлежащих оплате за счет средств федерального бюджета.

Казначейство России еженедельно ведет анализ контрактации в разрезе ГРБС в сопоставлении с доведенными им объемами лимитов бюджетных обязательств. То, что это — задача общегосударственная и общеэкономическая — очевидно. Деньги должны быстрее совершать свой оборот, быстрее направ-

ляться в реальный сектор экономики, чтобы быстрее в виде налогов и сборов возвращаться в бюджетную систему. Еженедельная информация о контрактации предоставляется Казначейством в Минфин России и Правительство Российской Федерации. Крайне важно усиление межведомственного взаимодействия в этой сфере.

В прошлом году были подписаны соглашения об информационном обмене с такими ведомствами, как Рособоронзаказ и Счетная палата Российской Федерации. В Казначействе России работе с его сайтом, механизмом и ресурсами, которые содержит Реестр госконтрактов, были обучены специалисты Федеральной антимонопольной службы, Минэкономразвития России и Минфина России.

Большое внимание руководство Федерального казначейства уделяет мониторингу контрактации по смете на содержание собственной бюджетной сети. Всем памятно довольно жесткие меры, которые были предприняты руководством Казначейства России в отношении руководителей ряда УФК, допустивших нарушения в этой сфере.

По поводу еще одной задачи, обозначенной в стратегической карте Казначейства на 2010 г. — созданию Центрального операционного управления Федерального казначейства, следует отметить, что оно должно быть сформировано и приступить к работе с 1 января 2012 г. Это будет новый межрегиональный территориальный орган, который сможет принять от центрального аппарата ведомства большую часть операционных функций, позволит консолидировать исполнение ряда специальных функций, например, работу по распределению акцизов на нефтепродукты либо деятельность по обработке данных для выплат отдельных видов компенсаций гражданам, сконцентрированных сегодня в различных управлениях Федерального казначейства, и в целом, как нам представляется, позволит оптимально выстроить систему управления Федеральным казначейством.

Предполагается, что комплексная реализация приведенных мер позволит Казначейству России существенно повысить эффективность и результативность деятельности ведомства в отношении достижения принципиально нового качества кассового управления ресурсами федерального бюджета.

* * *