

ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ

УДК 336.146

И.М. АБДУЛЬМАНОВ,

кандидат экономических наук, доцент

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

E-mail: abdulmanov@ieml.ru

ЗНАЧЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА

В статье рассматриваются вопросы развития казначейской системы исполнения бюджета как важнейшего элемента устойчивости всей финансовой системы страны. Подчеркивается важность постоянного совершенствования и модернизации работы органов казначейства, что позволит значительно снизить транзакционные издержки в бюджетной сфере и, соответственно, повысить уровень эффективности исполнения бюджетов бюджетной системы РФ.

Как известно, государственный бюджет – это крупнейший централизованный денежный фонд, сосредотачиваемый в руках государства для решения им возложенных на него функций и задач. При этом, являясь важнейшим звеном финансовой системы, госбюджет составляет значительную ее долю. Следовательно, состояние всей финансовой системы страны во многом определяется положением дел в бюджетной сфере. Важно отметить, что благодаря четкой, отлаженной и постоянно совершенствующейся работе органов федерального казначейства обеспечивается безопасность исполнения бюджета в современных условиях, с помощью чего достигается стабильность экономической ситуации в целом.

Казначейство России в настоящее время является мощной системой бюджетных показателей, обеспечивающей кассовое обслуживание исполнения всех бюджетов бюджетной системы РФ, доступ всех участников бюджетного

процесса к банковской системе, обладающей детальной информацией о состоянии общественных финансов. Важность решаемых Казначейством государственных задач обуславливает необходимость постоянно находиться на острие современных технологий, открыто принимать вызовы современного развития.

В течение 2008 г. через казначейскую систему страны прошло более 17 трлн рублей поступлений в бюджетную систему РФ, 57% которых было направлено в федеральный бюджет (включая 27% от общего объема поступлений – нефтегазовые доходы), 26% – в бюджеты субъектов Федерации, 7% – в местные бюджеты и 10% – в бюджеты государственных внебюджетных фондов [1].

В настоящее время Казначейство России обеспечивает полное кассовое обслуживание 40% бюджетов субъектов РФ и 41% местных бюджетов. Из 83 бюджетов субъектов РФ 34 бюд-

жета обслуживаются с открытием и ведением лицевых счетов, а в 21-м из них – с санкционированием расходов из бюджетов.

По данным Казначейства России, в конце 2008 года на территории РФ насчитывалось 24 209 муниципальных образований (МО), из них 97% имели самостоятельные бюджеты. Из этого количества 41% бюджетов МО обслуживался с открытием и ведением лицевых счетов участников бюджетного процесса.

Сводный реестр включает 34 463 участника бюджетного процесса. С помощью кассового плана появилась возможность управлять остатком свободных средств на счетах казначейства России, что является показателем качественного управления государственными финансами.

Обеспечение безопасного исполнения бюджета в современных условиях требует прочной правовой основы функционирования системы казначейства, в которой и происходит данный процесс. При этом отметим, что в России такие основы заложены еще в конце 1990-х гг., когда была принята Федеральная программа развития федерального казначейства [2].

Безусловно, безопасность и стабильность функционирования казначейской системы, качество и масштабность реализации стоящих перед ней задач находятся в прямой зависимости от состояния государственно-правового регулирования данного института. Поэтому при нормативно-правовом обеспечении развития системы казначейского исполнения бюджетов целесообразно обращать особое внимание на следующие факторы:

- необходимость и достаточность задач, поставленных перед органами казначейства;
- уровень существующего законодательства – достаточен ли он для достижения поставленных задач;
- соответствует ли международной практике действующее законодательство, с помощью которого возможно достижение наиболее эффективным способом поставленных задач и уточнение.

Более того, для укрепления и дальнейшего развития статуса федерального казначейства необходимо, чтобы приобрело приоритетное зна-

чение безопасное совершенствование уже имеющейся правовой основы деятельности органов казначейства. Наиболее значимым в этом направлении является устранение противоречий в системе норм самого бюджетного права [3].

В условиях возникших качественно новых рисков необходимо укреплять банковскую систему. Свою роль в решении этой глобальной задачи Казначейство России видит в том, чтобы минимизировать объемы обращения наличной денежной массы в секторе государственного управления. В настоящее время по банковским картам выплачивается около 44% объема финансовых ресурсов, выделяемых на заработную плату [2].

Совершенствование системы бюджетных платежей через банковские карты позволяет ускорить оборачиваемость средств в экономике, повысить уровень ликвидности банковского сектора, сократить оборот наличных средств.

В рамках проводимой административной и бюджетной реформ управление результатами в государственном секторе экономики становится приоритетной задачей.

Органы Федерального казначейства – типичный элемент государственного сектора экономики, так как им присущи следующие признаки:

- функции устанавливаются только государством;
- деятельность финансируется исключительно из бюджета;
- финансовая и имущественная ответственность за результаты их деятельности ложится на государство.

Сегодня модель управления финансами сфокусирована исключительно на процессе управления затратами и не увязывается с целями и ожидаемыми результатами произведенных расходов, в связи с чем Федеральное казначейство приступило с 2007 г. к разработке системы управленческого учета (рис. 1) [4].

Основными предпосылками для создания данной системы явились:

- отсутствие четкого взаимодействия между целями и конечными результатами использования бюджетных средств, а также критериев оценки деятельности администраторов бюджетных



Рис. 1. Модель системы управленческого учета, внедряемая в системе Федерального казначейства

средств (под администратором бюджетных средств понимается главный распорядитель, распорядитель и получатель бюджетных средств);

- ограниченность полномочий администраторов бюджетных средств при формировании и исполнении бюджета;

- преобладание внешнего контроля за соответствием кассовых расходов плановым показателям при отсутствии процедур и методологии внутреннего и внешнего мониторинга обоснованности планирования и результатов использования бюджетных средств;

- отсутствие системы оценки финансового результата деятельности администраторов бюджетных средств;

- отсутствие стимулов для повышения эффективности бюджетных расходов и оптимизации бюджетной сети.

Целью и задачами разработки системы управленческого учета явились:

- создание информационной базы для оценки эффективности функционирования и результативности деятельности Федерального казначейства;

- формирование информационной базы для принятия эффективных управленческих решений;

- распределение ресурсов по поставленным целям деятельности;

- повышение эффективности контроля за достижением результатов и исполнения решений Федерального казначейства;

- определение персональной ответственности должностных лиц за решение возложенных на них задач, достижение показателей результативности и эффективности их деятельности [5].

В связи с этим совершенствование управления результатами в системе Федерального казначейства также является главной задачей.

Одной из целей проводимых в стране реформ является повышение эффективности бюджетных расходов путем внедрения системы бюджетирования, ориентированного на конечные результаты (БОР). Суть системы БОР заключается в увязке затрат на содержание администраторов бюджетных средств и результатов их деятельности. Важным в связи с этим становится вопрос о выработке механизмов, позволяющих увязать затраты и результаты, обеспечив их сопоставимость.

Вопросы реализации принципа БОР в Федеральном казначействе аналогичны вопросам, возникающим у других администраторов бюджетных средств.

Рассмотрим возможный вариант внедрения отдельных положений принципа БОР на примере Федерального казначейства.

Учитывая, что внедрение принципа БОР в качестве основной цели преследует повышение эффективности деятельности, в рамках решения этой задачи, для увязки категорий затрат и результатов, необходимо пройти 2 этапа:

- определение эффективности деятельности органов Федерального казначейства;
- оценка эффективности деятельности органов Федерального казначейства.

На первом этапе, для определения эффективности деятельности органов Федерального казначейства (ФК) введем показатель – "индекс эффективности деятельности органов ФК", который представляет собой стоимостное соотношение результатов деятельности органа ФК к затратам на его содержание и показывает, какова отдача от деятельности соответствующего органа ФК на 1 рубль, вложенный в его содержание за определенный период времени (месяц, квартал, год). Индекс эффективности определяется по формуле:

$$\Xi = \frac{P}{Z},$$

где Ξ – индекс эффективности деятельности органа ФК; P – результаты его деятельности в рублях; Z – затраты на его содержание в рублях.

В соответствии с действующим законодательством органы Федерального казначейства реализуют:

- 21 бюджетное полномочие;
- 26 полномочий по исполнению бюджетов бюджетной системы РФ;
- 23 функции Управлений по субъектам РФ;
- 20 функций Отделений Управлений по субъектам РФ;
- 1 общую функцию – защиту интересов казны [6].

Всего – 91 полномочие и функция. Итоги выполнения всех этих полномочий и функций являются результатами деятельности органов ФК. Эти результаты имеют разное социально-экономическое значение для государства и общества и не все из них могут быть оценены в рублях.

В целях определения эффективности деятельности органов ФК назовем "принципы определения перечня результатов деятельности":

- 1) принцип полезности, означающий, что результаты деятельности должны быть полезными для государства и общества;
- 2) принцип измеримости, заключающийся в том, что результаты деятельности должны быть измеримыми и иметь стоимостное выражение.

Анализ результатов выполнения всех полномочий и функций органов ФК, через призму принципов определения перечня результатов деятельности, позволил выделить из 91 результата всего 4 результата, имеющих значение для государства и общества.

Итак, общественно значимыми результатами деятельности органов ФК являются:

1. Сумма кассовых поступлений бюджетов бюджетной системы РФ, распределенных и учтенных органами ФК.
2. Сумма кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы РФ, произведенных и учтенных органами ФК.
3. Сумма бюджетных средств, сохраненных органами ФК в бюджетной системе РФ в результате предварительного и текущего контроля.
4. Сумма бюджетных средств сохраненных органами ФК в бюджетной системе РФ в результате юридической работы.

Данные результаты отвечают установленным принципам, так как имеют важное государственное и общественное значение, а также измеримы и могут быть выражены в рублях.

Теперь, имея вариант определения результатов деятельности органа ФК и данные о затратах на его содержание, несложно определить индекс эффективности.

Результаты деятельности органа ФК определяются по формуле:

$$P = P_d + P_p + P_k + P_{ю},$$

где P – результаты деятельности органа ФК; P_d – результат деятельности по формированию доходов (первый общественно значимый результат); P_p – результат деятельности по осуществлению расходов (второй общественно значимый результат); P_k – результат контрольной работы (третий общественно значимый результат); $P_{ю}$ – результат юридической работы (четвертый общественно значимый результат).

Полученное значение индекса эффективности является венцом первого этапа и должно показать, сколько финансовых средств обслужил соответствующий орган ФК на один рубль, вложенный в его содержание за определенный период (месяц, квартал, год).

На втором этапе – оценке эффективности деятельности органов ФК – необходимо ввести показатель, который будет являться критерием оценки эффективности, а также базовым индексом эффективности деятельности органов ФК.

Возможны два основных варианта определения значения базового индекса эффективности:

1) значение базового индекса эффективности определяется как среднее значение индексов эффективности деятельности органов ФК соответствующего горизонтального уровня. Например, для всех 85 УФК в данном случае значение базового индекса определяется по формуле:

$$\frac{\Theta_{61} = \Theta_1 + \Theta_2 + \Theta_3 + \dots + \Theta_{85}}{85},$$

где Θ_{61} – значение базового индекса эффективности, определяемое по первому варианту; $\Theta_1, \Theta_2, \Theta_3, \dots, \Theta_{85}$ – значение индексов эффективности каждого из 85 УФК;

2) централизованное установление значения базового индекса эффективности на основании плановых заданий по формуле:

$$\Theta_{62} = P_{пл} / Z_{пл},$$

где Θ_{62} – значение базового индекса эффективности, определяемое по второму варианту; $P_{пл}$ – значение планируемых результатов деятельности органов ФК; $Z_{пл}$ – значение планируемых затрат на содержание органа ФК [6].

Следует отметить, что внедрение инструментов определения и оценки эффективности деятельности администраторов бюджетных средств является лишь частью управленческого учета, который в свою очередь, наряду с планированием, организацией, мотивацией и управленческим контролем, является элементом системы управления, ориентированной на конечные результаты. Индекс эффективности служит своего рода индикатором деятельности соответствующего администратора бюджетных средств. Для повышения же эффективности деятельности администраторов бюджетных средств необходим комплекс мероприятий по оптимизации функционирования, который охватил бы все элементы системы управления.

Приступая к новому этапу работы, основанному на новых положениях в работе органов федерального казначейства, вступивших в силу с 1 января 2009 г., на основе опыта предыдущих лет были определены 12 главных дел Казначейства на среднесрочную перспективу:

1. Совершенствование системы бюджетных платежей.
2. Прозрачность и доступность информации о состоянии общественных финансов.
3. Электронное Казначейство.
4. Разработка и внедрение административных регламентов в рамках проводимой административной реформы.
5. Кассовое обслуживание государственных внебюджетных фондов.
6. Завершение проекта модернизации казначейской системы Российской Федерации.
7. Разработка и внедрение Концепции безопасности Казначейства России.
8. Мониторинг функциональной деятельности Казначейства России.

9. Технологическая регламентация.

10. Управленческий учет в системе Казначейства России.

11. Эффективная кадровая политика.

12. Оптимизация деятельности [7].

Казначейство России – один из динамично развивающихся органов государственной власти в Российской Федерации, постоянное развитие и совершенствование которого обусловлено происходящими политическими, экономическими, технологическими и другими изменениями в жизни государства. Необходимость эффективно и своевременно отвечать на все вызовы современности закалила как саму структуру, так и работающих в ней специалистов. И это дает основание полагать, что, несмотря на масштабность предстоящей работы, с поставленными задачами Казначейство России успешно справится.

Список литературы

1. О Федеральной целевой программе развития казначейства на 2000-2004 гг.: Постановление Правительства РФ от 23.07.1999 № 677 // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 27. – 5 июля.
2. Артюхин Р.Е. Федеральное казначейство: итоги и задачи // Финансы. – 2009. – № 3. – С. 3-8.
3. Мацкуляк Д.И., Петров А.В. О безопасном исполнении бюджета в системе казначейства // Финансы и кредит. – 2008. – № 11 (299). – С. 70-76.
4. Яковлева Е. Этапы становления и перспективы развития системы управления финансами Казначейства России // Бюджет. – 2008. – № 1. – С. 76-78.
5. Демидов А.Ю. Некоторые вопросы управления результатами в органах Федерального казначейства // Бюджет. – 2007. – № 9. – С. 70-71.
6. Демидов А.Ю. Принципы БОР в деятельности администраторов бюджетных средств // Финансы. – 2009. – № 2. – С. 30-33.
7. Артюхин Р. 12 главных дел Казначейства // Бюджет. – 2009. – № 3. – С. 14-18.

В редакцию материал поступил 13.07.09.

Ключевые слова: казначейство, органы Федерального казначейства, государственный бюджет, система управленческого учета.
