

ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАНЯТИЯ ПО ОСНОВНЫМ ВОПРОСАМ, СВЯЗАННЫМ С ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТА

Управление денежными средствами – как инструмент эффективного исполнения бюджета

Одна из руководящих сотрудников министерства здравоохранения собралась уходить, закончив часовую встречу с представителями министерства финансов. Ирина Тимич, старший советник министерства, осталась с заместителем министра, который отвечает за бюджет и казначейство, чтобы обсудить ответ министерства. Почти всегда министерства жаловались на нехватку бюджетного финансирования, но в этом раз дела обстояли по-другому. Представители Минздрава не жаловались на уровень бюджетного финансирования, они жаловались на то, что фактическое бюджетное финансирование всегда оказывалось меньше чем запланированные бюджетные ассигнования. Кроме того, их беспокоило то, что они не могли быть уверенными в том, что бюджетное финансирование поступит вовремя. Планирование работы министерства затруднялось тем, что в течении года финансирования могло быть уменьшено по сравнению с запланированными бюджетными ассигнованиями. Даже если средства и поступали в конце года, времени на их освоение не хватало.

С такими жалобами за два месяца в министерство финансов обратилось уже два министерства. Представители министерства сельского хозяйства также жаловались на то, что бюджетное финансирование, направляемое министерством финансов, не соответствовало сезонным потребностям в финансировании сельского хозяйства. Согласно представителям министерства сельского хозяйства, каждый год они заключали контракты на поставки, а потом узнавали, что казначейство эти контракты не оплачивало из-за нехватки средств. Министерство знало о политике Минфина по снижению задолженности. Но они считали, что в задолженности виноваты не они. Дело дошло до того, что Минсельхоз прекращал посылать накладные в казначейство, если они не были уверены в том, что в казначействе были средства для оплаты счетов по накладным.

Заместитель министра, который отвечал за казначейство, объяснял представителям отраслевых министерств, что международные соглашения требовали сдерживания дефицита бюджета на определенном уровне. Финансовые ресурсы были ограничены и Минфин очень тщательно отслеживал их расходование. Он также сказал, что специальный комитет проводит ежемесячные заседания, на которых определяются текущие приоритеты финансирования. То, что не успевали финансировать в этом месяце переноситься на будущие периоды. Минфин имел четкие приоритеты: зарплата госслужащим, выплаты кредитных ставок, финансирование фонда соцстраха (пенсии, выплаты ветеранам и т.д.). Другие бюджетные статьи, такие как основные фонды и техническое обслуживание оплачивались по остаточному принципу; капиталовложения в этом списке приоритетов занимали самую нижнюю строку. Согласно данным Минфина уровень задолженностей был стабилизирован в результате применения этой политики.

Ирина была согласна со своими коллегами, что финансовый контроль нельзя ослаблять, однако она считала, что систему финансового контроля можно улучшить. Отраслевые министерства подавали свои годовые планы закупок на рассмотрение в Минфин, а бюджетный отдел разрабатывал потолки финансирования на двенадцать месяцев. На практике реальные затраты министерств на протяжении года значительно отличались от запланированных. Эти изменения обуславливались изменениями финансовой ситуации на протяжении года. Однако такая ситуация никого не устраивала. Отдел планирования бюджетных поступлений работал хорошо и общее финансирование на конец года, как правило, соответствовало запланированному. Вероятно, корни проблемы были не в поступлении средств в бюджет, а в затратной части бюджета.

Представители казначейства заверяли Ирину, что они очень тщательно планируют поступление и расходование финансовых средств, но сама она не знала подробностей работы этой системы. Как определить насколько эффективно она работает? Данные, необходимые для составления точных финансовых планов, были разбросаны по разным отделам Минфина. Отсутствовала централизованная информационная система управления финансовыми средствами. Поэтому, для того, чтобы составить достоверный прогноз бюджетных поступлений и выплат приходилось собирать данные в многих подразделениях. Но за то короткое время, что Ирина проработала в Минфине, Ирина успела заметить, что многие отделы (включая, казначейство, отдел задолженности и отдел поступлений) работали разрозненно и коммуникация между ними налажена не была.

Ирина, знала, что многие жалобы на работу Минфина были обоснованными. Выплаты, проведенные казначейством, не всегда соответствовали бюджетным планам. Бюджетный отдел делал поправки размеров бюджетного финансирования и Минфин испытывал затруднения в выполнении планов, которые были составлены в начале года.. В некоторых случаях вносимые изменения повышали стоимость закупок. Зарубежные партнеры уже несколько раз высказывали обеспокоенность низкой эффективностью расходования бюджетных средств.

Все то время, что Ирина проработала в Минфине, финансовая дисциплина и контроль занимали первые места в списке приоритетов Минфина. И здесь был достигнут определенный успех – последние три года Минфин выполнял бюджетные планы. Но у Ирины были опасения в том, что пытаясь контролировать уровни ежемесячных выплат, Минфин может упустить определенные экономические выгоды. Когда два года назад Ирина пришла работать в Минфин, она предложила министру использовать краткосрочные кредиты как инструмент выравнивания уровней финансирования на протяжении года. Тогда министр высказал опасения, что это приведет к росту затрат и повышению уровня бюджетного дефицита.

Представители Минздрава также жаловались на то, что в конце года оказалось, что бюджетное финансирование их министерства было сокращено, в то же время финансирование других министерств возросло. Минздрав подозревал, что его финансирование передавалось казначейством другим более влиятельным министерствам на покрытие «важных» непредвиденных затрат. Бюджетный отдел планировал определенные уровни финансирования, но появлялись новые текущие

приоритеты и казначейство перебрасывало финансирование, забирая средства у таких министерств как Минздрав и Министерство сельского хозяйства.

Поставьте себя на место Ирины и обсудите следующие вопросы:

1. На какой срок должны составляться финансовые планы Минфина, чтобы это удовлетворяло отраслевые министерства (помесечно, на полугодие, на год)? Как можно наладить взаимодействие Минфина и отраслевых министерств для того, чтобы устанавливать реалистичные уровни бюджетного финансирования и планы финансирования?
2. Какие могли быть возможные причины того, что Минздрав недополучал финансирование, а его финансирование направлялось на покрытие непредвиденных расходов других министерств? Какие шаги надо предпринять для того, чтобы снизить давление, направленное на получение незапланированного финансирования, на казначейство?
3. Что должен принять во внимание министр, когда он будет рассматривать необходимость сохранения помесечного выделения финансирования? Какие имеются альтернативы достижению предсказуемости и повышения финансовой дисциплины?
4. Какие проблемы могут появиться при составлении достоверного и полного плана финансирования?