РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ДИСТАНЦИОННОГО ОБРАЗОВАНИЯ

**КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА**

**По дисциплине: Организация исполнения бюджета**

**На тему: Система исполнения бюджета**

Тюмень 2009

**Содержание**

Введение

1. Общая характеристика организации исполнения бюджета
2. Преимущества казначейской системы над банковской системой исполнения бюджета

Заключение

Список литературы

**Введение**

Изменение экономического устройства страны после распада СССР затронуло все сферы жизни государства, в том числе и бюджетное устройство. До начала рыночных реформ в условиях плановой экономики бюджетная система России строилась по типичным для унитарного государства принципам - единства и централизма.

С образованием самостоятельного суверенного государства и в результате глубоких демократических преобразований начался процесс создания новой бюджетной системы, нового бюджетного законодательства, в котором, в частности, нашло отражение разграничение полномочий федеральных органов и субъектов Российской Федерации, появление новых негосударственных участников финансовой системы, включая коммерческие банки.

Сегодня перед российской финансовой системой поставлена задача повышения эффективности бюджетного процесса, которая должна выражаться в снижении рисков возникновения дефицита бюджетных источников, осуществлении полного контроля за целевым использованием средств. Данные меры призваны исключить просчеты при планировании и использовании бюджетных ресурсов.

Гибкость бюджетной системы подразумевает способность адекватно реагировать на постоянно меняющиеся условия внешнего и внутреннего характера, без нарушения ее устойчивости, что предполагает использование таких инструментов управления, которые позволили бы наиболее полно унифицировать и стандартизировать этапы и процедуры исполнения бюджета.

Одним из ведущих инструментов оптимизации бюджетного процесса является казначейская система исполнения бюджета. Роль Казначейства как важнейшего элемента всей бюджетной системы очевидна и определяется необходимостью централизации в рамках одного исполнительного органа - движения всех денежных потоков, как поступающих, так и исходящих. В процессе реализации принципа централизованного управления бюджетными средствами достигается одна из важнейших задач эффективной бюджетной политики - целевое использование средств и осуществление полного финансового контроля.

Современная практика исполнения бюджетов свидетельствует о том, что имеются все предпосылки для разработки единых стандартов казначейского исполнения бюджетов с целью создания стимулов для выработки и проведения органами власти рациональной и ответственной политики в условиях нового этапа развития бюджетного федерализма в России.

При построении систем казначейского исполнения бюджета особое внимание необходимо уделять вопросам стандартизации процедур, сведения их в единые организационные формы сбора, обработки и представления информации.

Результатом должна стать разработка и внедрение на государственном уровне принципов использования общих и стандартизированных программных средств исполнения бюджета.

Целью данной работы является определение возможности совершенствования механизма исполнения бюджета.

**1 Общая характеристика организации исполнения бюджета**

На этапе к рыночной системе отношений государству необходимо найти новые формы управления финансовыми потоками, в том числе бюджетными. Таким образом, создаются предпосылки для образования новой структуры, обеспечивающей исполнение федерального бюджета.

Исполнение бюджета - это процесс, который обеспечивает полное своевременное поступление доходов в целом и по каждому источнику, а также финансирование организаций и учреждений в пределах утвержденных по бюджету сумм в течение финансового года.

Исполнение бюджета как сложное финансовое явление охватывает 2 стадии бюджетного процесса: выполнение бюджетного закона (исполнение бюджета в узком смысле слова) и составление и утверждение отчетности об исполнении бюджета.

В мировой практике известны следующие системы исполнения бюджетов:

* казначейская, при которой на специальные органы министерства финансово (Казначейство) возложены организация исполнения бюджетов, управление их счетами и бюджетными средствами. Указанные органы являются кассиром для всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи от имени и по поручению бюджетных учреждений;
* банковская, когда функцию организации исполнения бюджетов выполняет центральный банк (возможен вариант участия и коммерческих банков);
* смешанная, для которой характерно обслуживание бюджетных счетов как казначейством, так и центральным банком.

С 1918 года в СССР сложилась банковская система исполнения бюджета, которая практически без изменений просуществовала до 1992 г.

С распадом СССР и появлением коммерческих банков, для которых исполнение бюджета не носило приоритетного характера, Министерство финансов потеряло контроль за бюджетными средствами, что характеризовалось задержками в перечислении налогов в бюджет, а также несвоевременным финансированием бюджетных расходов или нецелевым использованием средств бюджета. [11, c. 16]

Все это обусловили переход к казначейской системе исполнения бюджетов, в первую очередь федерального бюджета. В РФ Федеральное казначейство было образовано в соответствии с Указом Президента РФ "О Федеральном казначействе" от 08.12.1992 г № ц1556.

Таблица 1

**Характеристика систем исполнения бюджета**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Система исполнения бюджета | | |
| Казначейская | Банковская | Смешанная |
| Орган государственной  власти, осуществляющий организацию исполнения бюджета | Федеральное казначейство | Центральный банк | Объединяет  в себе  черты обеих систем |
| Осуществление операций получателей бюджетных средств | Через  территориальные  органы ФК | Через уполномоченные банки |
| Особенности функционирования | Эффективный  контроль за  бюджетными  расходами | Отсутствие  оперативного контроля  за расходованием бюджетных средств |

Сравнительный анализ процесса доведения средств федерального бюджета до получателей в период до создания системы федерального казначейства и после ее создания, представленный на рисунке, позволяет утверждать, что во втором случае уменьшается количество звеньев, участвующих в работе с бюджетными средствами, что создает возможности усиления контроля за целевым использованием бюджетных средств.

Исполнение бюджета начинается после его утверждения законодательным органом власти (Совет Федерации).

В исполнении бюджетов принимают участие все органы государственной власти и местного самоуправления, организации, учреждении и граждане, которые являются плательщиками или получателями бюджетных средств. [2, c.700]

В систему органов, обладающих полномочиями по исполнению бюджетов, входят финансовые органы, Центральный банк России, органы государственного финансового контроля.

**2 Преимущества казначейской системы над банковской системой исполнения бюджета**

Банковская система исполнения бюджетов в России действовала с 1918г. Эта система посредством Государственного банка обеспечивала кассовое исполнение бюджетов, включающее сбор и учет доходов бюджетов, межбюджетное перераспределение доходов, открытие и ведение лицевых счетов бюджетополучателей, организацию учета и отчетности по всем операциям с бюджетными средствами.

При банковской системе исполнения федерального бюджета по доходам основными участниками этого процесса были: налогоплательщики, банки, налоговые органы, Центральный банк и Минфин.

Средства налогоплательщиков поступали на счета налоговых органов, открытых в Центральном банке или коммерческих банках. Один раз в пять дней банки отчитывались перед Центральным банком о суммах поступивших доходов федерального бюджета, обобщенная информация в эти же сроки поступала в Минфин.

В отчетности Центрального банка не была предусмотрена детализация доходов в соответствии с бюджетной классификацией, в ней выделялись лишь основные доходные источники.

Функция налоговых органов в исполнении бюджета по доходам состояла в распределении регулирующих сумм и учете поступлений доходов в бюджет. Государственная налоговая служба два раза в месяц осуществляла сбор информации о поступивших налогах и иных сборах на территории РФ, обобщала ее и представляла в Министерство финансов.

Действовавшая система учета доходов не позволяла своевременно получать информацию об объемах поступивших доходов, что отрицательно сказывалось на точности краткосрочных прогнозов о налогах и платежах, установлении реальных лимитов по расходам, предусмотренным в бюджете, а следовательно, и на своевременности финансирования.

Кроме того, не была обеспечена идентичность данных отчетности Госналогслужбы и Центробанка вследствие неполноты учета доходов органами налоговой службы и отсутствия сверки.

Исполнение федерального бюджета по расходам при банковской системе осуществлялось через счета отраслевых министерств и ведомств. При этом фиксировались лишь две стадии бюджетного финансирования: первая – выделение объемов бюджетных назначений и вторая – осуществление кассовых расходов бюджетополучателям. [5, c. 54]

Доведение бюджетных средств до бюджетополучателей осуществлялось в основном через коммерческие банки, что давало возможность последним «прокручивать» эти средства, участвовать на рынке ценных бумаг, пополнять кредитные ресурсы за счет этих средств.

Применение казначейской системы исполнения бюджета отличается от банковской прежде всего тем, что казначейство концентрирует оба потока денежных средств, которые возникают в процессе исполнения бюджета, - доходный и расходный – на одном счете.

Такой порядок позволяет существенно ускорить процесс финансирования.

В научной литературе наиболее удачное определение понятия «казначейская система исполнения бюджета» дал А.. И. Романенко: «при казначейской системе обязательства бюджетополучателей по принятию к исполнению и последующему непосредственному осуществлению платежей за предоставленные товары, выполненные работы и оказанные услуги от имени и по поручению их берет на себя и осуществляет казначейство, обеспечивая при этом целевое использование бюджетных средств».

При казначейской системе процесс исполнения бюджета гораздо более детализирован. Он позволяет четко контролировать следующие показатели:

* объем бюджетных назначений;
* гарантированные лимиты финансирования (исходя из степени реальной обеспеченности расходов источниками финансирования, в пределах которых бюджетная единица приобретает право принимать на себя финансовые обязательства);
* объемы фактически заключенных соглашений (в пределах предоставленных прав по финансовым обязательствам);
* объемы произведенных авансовых платежей по заключенным договорам;
* суммы счетов, предъявляемых к оплате, и объемы других необходимых выплат;
* сумму средств, причитающихся к выплате после проверки обоснованности предъявленных счетов-фактур, подтверждения товарно-материальных ценностей и объемов выполненных работ, начисления заработной платы и других видов денежного содержания;
* сумму фактического перечисления бюджетных средств со счета.

Причинами воссоздания казначейства послужило изменение политической и экономической систем общества и последовавшее вслед за этим провозглашение независимости РФ, что потребовало реформирование бюджетной системы.

С выходом экономики из рамок централизованного планирования стала изменяться банковская система.

Образование коммерческих банков и переориентация функций Центрального банка привели к тому, что был серьезно ослаблен банковский учет бюджетных средств.

Как результат, возникли задержки в перечислении бюджетных средств, допускалось их нецелевое использование.

Кроме того, существенным недостатком банковского исполнения бюджета стало наращивание инфляционных процессов, так как кредитование дефицита бюджета осуществлялось автоматически и носило эмиссионный характер.

Суммы бюджетного финансирования поступали на счета главных распорядителей, т.е. министерств и ведомств, и перераспределялись далее с помощью коммерческих банков.

Банковская система многоступенчата, что замедляло скорость прохождения средств. В известной степени Минфин, как главный распорядитель бюджетных ассигнований, был лишен возможности контролировать прохождение и целевое использование этих средств. [4, c. 232]

Если говорить об исполнении доходной части федерального бюджета, то выход налоговых органов из подчинения Минфину РФ привел к ведомственному разрыву в передаче информации, необходимой для оперативного управления процессом исполнения федерального бюджета.

По каналам Государственной налоговой службы РФ стали проходить главным образом сведения о начисленных суммах налоговых платежей; в то же время Минфин РФ лишился возможности своевременно получать от своих территориальных органов достоверную информацию о фактически перечисляемых в доход федерального бюджета суммах, что приводило к задержке реального финансирования. [10, c. 12]

Таким образом, в условиях перехода к рыночной экономике и дефицита бюджетных средств использование банковской схемы исполнения бюджета привело к следующим негативным последствиям:

* наблюдалась низкая оперативность в зачислении доходов, а отсутствие единой методики распределения регулирующих налогов лишало эффективности процесс управления бюджетными ресурсами;
* отсутствовала оперативная информация о полученных доходах и проведенных расходах. Как следствие, было затруднено точное определение потребности в заемных средствах;
* в ходе исполнения бюджета фиксировались лишь два показателя: объемы бюджетных назначений и суммы фактического платежа, что исключало возможность разумного маневра средствами федерального бюджета;
* усложнился контроль за целевым использованием бюджетных средств распорядителями кредитов, существовала возможность нецелевого использования и злоупотреблений;
* «пробег» бюджетных средств до конечных получателей был недопустимо долог, следствием этого являлся срыв сроков выплаты заработной платы и социально значимых выплат, что приводило к росту социальной напряженности;
* сложился высокий уровень остатков бюджетных средств на счетах коммерческих банков.

К середине 1992г. система исполнения федерального бюджета Российской Федерации практически вышла из-под контроля Правительства.

Анализ результатов исполнения бюджета показывал, что в начале 90-х годов в России назрела необходимость более четкой реализации функций, связанных с пополнением государственной казны и обеспечением подконтрольности расходования ее ресурсов.

В 1992 г. согласно Указу Президента РФ от 8 декабря №1556 «О Федеральном казначействе» была образована система органов Федерального казначейства. В составе Министерства финансов РФ было образовано Главное Управление федерального казначейства, структура, задачи, функции, права и обязанности которого были определены Положением «О Федеральном казначействе», утвержденным Советом Министров – Правительством РФ от 27 августа 1993 г. № 864.

Система органов Федерального казначейства должна была «замкнуть» на себе осуществление и учет всех операций со всеми государственными федеральными ресурсами.

Важнейшая роль казначейства – претворить в жизнь утвержденный федеральный бюджет и проконтролировать расходование средств.

С 1 января 2005 года Федеральное казначейство (Казначейство России) является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

Федеральное казначейство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, Центральным банком Российской Федерации, общественными объединениями и иными организациями.

Казначейское исполнение бюджета в Российской Федерации основывается на принципе единства кассы, предусматривающем зачисление на счета казначейства всех доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета и выплату всех предусмотренных бюджетом выплат. Проведение операций, минуя систему балансовых счетов казначейства, запрещается.

Одним из направлений совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации является перевод с 1 января 2006 года исполнения бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов на кассовое обслуживание органами Федерального казначейства.

Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в связи с этим получили существенные преимущества, а именно обеспечено:

* внедрение единой методологи, технологии и механизмов по исполнению бюджетов на всей территории Российской Федерации;
* использование единой для всех бюджетов методологии взаимодействия с платежной системой Банка России (платежные документы, электронное взаимодействие);
* повышение качества исполнения бюджетов;
* повышение достоверности и своевременности отчетности об исполнении бюджетов;
* сокращение затрат на внедрение и техническую поддержку кассового обслуживания исполнения бюджетов, которое обусловлено тем, что органы федерального казначейства обслуживают региональные и местные бюджеты на безвозмездной основе;
* обеспечение соблюдения принципа единства кассы.

Федеральная казначейская система позволяет проводить государственную бюджетную политику, эффективно управлять доходами и расходами в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, повышать оперативность в финансировании государственных программ, усилить контроль за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств в Российской Федерации.

Казначейская система исполнения федерального бюджета позволяет:

* повысить эффективность использования бюджетных средств в части обеспечения целевой направленности, своевременности и рациональности их расходования;
* снизить стоимость обслуживания внутреннего долга путем увеличения точности прогнозирования доходов и расходов на базе оперативного учета и контроля;
* ускорить оборачиваемость бюджетных средств за счет сокращения пробега средств от распорядителя до конечных получателей.

При кассовом исполнении бюджетов, обслуживаемых системой Федерального казначейства, казначейский орган берет на себя самые объемные, затратные, трудоемкие и сложные в информационно-техническом плане операции.

Органы казначейства представляют руководству страны достоверную информацию о состоянии федерального бюджета на конкретную дату и в принципе обладают информацией о финансовом состоянии государства, что способствует сосредоточению внимания руководства страны на коренных проблемах развития государства, помогают в принятии важнейших управленческих решений.

В последнее время органы казначейства в различных странах, помимо основных своих функций, связанных с процессом исполнения бюджетов различных уровней, начинают играть все более активную роль в системе государственных финансов.

Органы казначейства становятся некими особенными государственными финансовыми органами, наделенными полномочиями в сфере экономики и государственных финансов. Например, используя временно свободные бюджетные средства, органы казначейства используют их в качестве кредитных ресурсов на межбанковском кредитном рынке, а также для предприятий и организаций.

Все чаще органы казначейства выходят на рынки капиталов, где являются заемщиками и кредиторами, используя свои кассовые остатки на счетах, включая временно свободные бюджетные средства в депозиты и ценные бумаги, тем самым, обеспечивая дополнительный доход бюджетной сфере.

Используя институт казначейства, государства все активнее начинают оказывать влияние на те сферы финансов и экономики, в которых изначально основную роль играли частные компании.

Использование свободных денежных бюджетных ресурсов в финансово-кредитной сфере в России уже давно обсуждается на различных уровнях власти.

Такое становится возможным благодаря существующему бюджетному порядку казначейского исполнения бюджета по расходам.

Это связано с тем, что обязательства бюджетополучателей перед своими контрагентами и бюджетные права, выделяемые главными распорядителями бюджетных средств на оплату этих обязательств, исходя из лимитов бюджетных обязательств, могут не совпадать по времени, из-за особенностей заключаемых бюджетополучателями соглашений, контрактов со своими контрагентами.

Однако, как только главные распорядители получают информацию о возникших обязательствах бюджетополучателя, они, реализуя предоставленные им Минфином свои бюджетные права, отправляют расходные расписания на оплату в территориальные органы Федерального казначейства, которые на основе предоставленной информации учитывают бюджетные права на лицевых счетах, открытых бюджетным организациям, и соответствующего им остатка денежных средств на едином казначейском счете 40105.

Таким образом, у органов казначейства есть возможность оперировать свободными денежными ресурсами, извлекая из этого дополнительные преимущества для государства.

Используя временно свободные бюджетные ресурсы казначейство, при соответствующем изменении Бюджетного кодекса, может:

- во-первых, размещать временно свободные денежные средства на межбанковском кредитном рынке срок от 1-2 дней до нескольких месяцев.

- во-вторых, казначейство может самостоятельной выпускать собственные ценные бумаги - казначейские обязательства с предполагаемым сроком погашения до З-5 лет.

Занимаясь размещением казначейских обязательств казначейство сможет обеспечить приток денежных средств, которые по стоимости будут дешевле, чем иностранные заимствования или кредиты коммерческих банков, обеспечивая дополнительный доход бюджетной сфере.

Кроме того, опыт функционирования и развития казначейств других стран показывает, что и в России необходимо создание государственной финансовой информационной системы, которая предоставит органам власти и управления оперативную и достоверную информацию о состоянии государственных финансов, позволив тем самым обеспечить эффективное управление ими.

**Заключение**

Таким образом, в правовом регулировании системы исполнения бюджета мы можем выделить как положительные черты, так определенные проблемы.

К положительным сторонам можно отнести переход России на казначейскую систему исполнения бюджета, так как банковская система исполнения бюджета является “рисковой”: коммерческие банки разоряются, и деньги застревают в неплатежеспособном банке, а так же законодательное закрепление принципа единства кассы.

В совершенствовании, в первую очередь, нуждается правовое регулирование исполнения бюджета по расходам.

Несовершенство правового регулирования в данной сфере наносит ущерб бюджету (неэкономное расходование бюджетных средств) и является причиной злоупотреблений всеми участниками бюджетного процесса, от федерального казначейства до получателей бюджетных средств.

**Список литературы**

1. Акперов И.Г. и др. Казначейская система исполнения бюджета в Российской Федерации: Учеб. пособие/ И.А. Коноплева, С.П. Головач. - М.: Финансы и статистика, 2009. – 123 с.
2. Бюджетная система России: учеб./ под ред. Г.Б. Поляка; - М-во образования РФ; УМЦ «Проф. учебник».- Изд.2-е, перераб. и доп.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.-703 с.
3. Бюджетное право : учеб. пособие для вузов / Д.А. Ремиханова и др. под ред. Г.А. Поляка, П.И. Кононова ; М-во образования РФ, Учеб.-метод. центр « Проф. учебник» Изд. 4-е, перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право,2009.- 239 с.
4. Бюджетная система РФ: учеб. пособие для вузов / под. ред. Парыгина В.А., Тедеев А.А., Мельников С.И. - М.: Феникс, 2006.-с.234 с.
5. Бюджетная система РФ: учебник / Максимова Н.С., Подпорина И.В. - М.: Дашков и Ко, 2008.- 423 с.
6. Общая теория финансов: Учеб. / Под ред. Л.А. Дробозиной. М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 2008.
7. Финансы. Учебник/под ред. Проф. В.В. Ковалёва. – М.: ПБОЮЛ М. А. Захарова, 2001
8. Финансы: Учеб. для вузов / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. М.: Перспектива; Юрайт, 2008.
9. Юденков Ю.Н. Концептуально-правовые основы формирования бюджета. Бюджетная система Российской Федерации. – М.,2007.
10. Яковлев А.С. Банковская система // Эксперт. 2009. № 6
11. Ягудина Е.Р. Организация исполнения бюджета в РФ // Деньги и кредит. 2009. № 2