

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА В УКРАЇНІ: ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ

Л.Птащенко, к.е.н.
О.Єрошкіна, аспірант

Важливим фінансовим інститутом, який покликаний забезпечити ефективно та оперативне управління державними коштами, є Державне казначейство. Зважаючи на його порівняно молодий вік та на трансформаційні процеси української економіки в цілому, питання і проблеми, що виникають в процесі діяльності Державного казначейства України, потребують постійної уваги та вирішення як на загальнодержавному так і регіональному рівнях.

Одним з наймолодших фінансових інститутів України є Державне казначейство. На виконання Указу Президента України від 27 квітня 1995 року «Про державне казначейство України» та відповідно до «Положення про державне казначейство», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 590 від 31 липня 1995 року, започатковано казначейську форму виконання державного бюджету.

Проблемі розвитку казначейської справи, теоретичним і практичним основам, які забезпечують виконання бюджету, присвячували свої роботи вітчизняні науковці і фахівці Александров В.Г., Булгакова С.О., Дишкант О.В., Кондратюк С.Я., Петрашко П.Г., Сафонова Л.Д., Стоян В.І., Чечуліна О.О., Юрій С.І., Яременко А.М. та інші. Разом з тим, ретроспективний аналіз показує, що в процесі свого становлення чинна система управління коштами державного та місцевих бюджетів і їх казначейської системи виконання, потребує удосконалення. Це і визначило мету написання даної статті – дослідити і проаналізувати сутність послуг казначейської системи виконання бюджету та їх розвиток.

Звертаючись до принципу історизму, слід нагадати, що банківська система виконання бюджету, яка діяла в СРСР, цілком відповідала основним вимогам планової економіки. Її функціонування забезпечувалось взаємодією державних банків, які вирішували широкий спектр питань, пов'язаних з касовим виконанням

бюджету; головним виконавцем при цьому виступав Державний банк СРСР. З ліквідацією Держбанку СРСР управління державними коштами було покладено на безліч комерційних банків.

Головним недоліком діючої на той момент системи акумуляції та обліку доходів державного бюджету була недостатня оперативність, оскільки між терміном збору та надання інформації і реальним зарахуванням сум податків та платежів, що надійшли, проходило 2 - 4 робочих дні, а звітність по видах доходів надходила лише в кінці місяця, наступного за звітним. Це, в свою чергу, впливало на якість контролю та управління державними фінансовими ресурсами, не забезпечувало прозорості фінансових операцій.

Світовий досвід переконливо підтверджує доцільність зосередження функцій з управління державними коштами та виконання бюджетів у системі Державного казначейства – головного фінансового агента для концентрації фінансових ресурсів держави на Єдиному казначейському рахунку. Застосування казначейської системи обслуговування має важливе значення, зокрема, для запровадження єдиного механізму управління коштами державного та місцевих бюджетів, удосконалення системи управління видатками на всіх етапах бюджетного процесу, посилення поточного контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів, дотриманням фінансової, штатної та касової дисципліни.

Отже, починаючи з 1995 року в Україні почалася реалізація ідеї створення Державного казначейства. Стрімкий розвиток системи казначейства супроводжується перерозподілом функцій між фінансовою та банківською системами, галузевими міністерствами та відомствами, з подальшим зосередженням відповідних функцій у Державному казначействі. При цьому практичний досвід свідчить про суттєве відставання теорії від практики казначейства. Головна проблематика полягає у відсутності теоретичних напрацювань щодо сутності та розвитку казначейських послуг, необхідності відповідного нормативно-правового забезпечення, його чіткості та гармонізації з

іншими законодавчими актами у сфері фінансових відносин між державою, розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів.

Суть основної діяльності системи Державного казначейства полягає у казначейському обслуговуванні державного та місцевих бюджетів шляхом обліку надходжень до бюджету і проведення видатків відповідного бюджету через оплату рахунків суб'єктів господарювання, які виконали роботи (надали продукцію, послуги), розпорядникам бюджетних коштів. Найголовніша характеристика казначейської системи виконання бюджету та її відмінність від банківської полягає в тому, що казначейство концентрує в єдиній системі два потоки грошових ресурсів, які виникають в процесі виконання бюджету – дохідний і витратний – на Єдиному казначейському рахунку. Окрім того, казначейська система передбачає здійснення функцій контролю за цільовим спрямуванням коштів та управління наявними коштами, які консоліднуються на Єдиному казначейському рахунку [1].

Головне завдання казначейського обслуговування – сприяти оптимальному управлінню доходами та витратами суб'єктів господарювання. Слід зазначити, що це завдання охоплює широкий спектр функцій (рис.).



Рис. Основні види послуг Державного казначейства України.

По-перше, казначейство у державі виконує функцію «головного бухгалтера», тобто готує фінансові звіти та діє як злагоджений механізм, що концентрує бюджетні кошти в єдиній системі рахунків підпорядкованих структур і створює єдину інформаційну базу з виконання бюджету.

По-друге, здійснюючи контроль за всіма операціями, пов'язаними з надходженнями та витратами, казначейство виступає у ролі «касира» держави [2].

Сьогодні Державне казначейство України є учасником системи електронних платежів Національного банку України, має свою внутрішню платіжну систему та застосовує автоматизовану форму обліку. Казначейські органи здійснюють облік надходжень та видатків бюджетів усіх рівнів, складають бухгалтерську звітність про виконання та надають її Міністерству фінансів України, органам місцевого самоврядування.

Одним із найважливіших елементів управління казначейськими операціями є Єдиний казначейський рахунок (ЄКР), який дає можливість повною мірою реалізувати задекларований у Бюджетному кодексі України принцип єдності бюджетної системи.

Запровадження ЄКР дало змогу консолідувати всі державні доходи та видатки, зосередивши їх в руках одного суб'єкта. Це, в свою чергу, призвело до певних позитивних процесів, що відбуваються в бюджетній сфері, зокрема:

- удосконалення бази даних по бюджетних показниках;
- можливість щоденного перерахування за призначенням коштів, що надходять до державного та місцевих бюджетів;
- розподіл загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів між бюджетами всіх рівнів;
- своєчасне перерахування до місцевих бюджетів коштів у відповідності до нормативів та результатів взаєморозрахунків;
- дотримання принципу цільового спрямування бюджетних коштів через здійснення попереднього контролю;

- можливість отримання інформації щодо операцій на ЄКР у режимі реального часу, необхідної для прийняття оперативних рішень щодо використання залишків коштів на ЄКР;

- незалежність держави від банківської системи в питаннях здійснення контролю та обліку доходів і платежів.

Звертаючись до питання реалізації функції контролю, слід зазначити, що на Державне казначейство України покладено організацію та практичну реалізацію контролю як системи реальних контрольних процедур, які дали б можливість проводити справжнє управління об'єктом контролю – бюджетною системою.

Повністю перейнявши делеговану йому функцію виконання державного бюджету, Державне казначейство отримало змогу здійснювати принципово новий контроль. Місце Державного казначейства в бюджетному процесі, нові засади діяльності цього органу, що базуються водночас і на відповідальності за виконання бюджету в цілому, і на можливості діяти незалежно, у ролі самостійного суб'єкта, дали можливість наблизити контроль, що проводиться під час виконання бюджету, до вимог існуючої фінансової формації. Зокрема, Державному казначейству вдалося забезпечити системність здійснюваного ним контролю. Системність казначейського контролю полягає в тому, що здійснювані контрольні дії не відокремлені одна від одної, а сформовані в одну систему контрольних заходів, спрямованих на досягнення однієї мети. Системність контролю логічно базується на його суцільності [3].

Варто зауважити, що казначейський контроль за своєю природою не може не бути всеосяжним і унеможливорює вибірковість. Це є основою ефективного управління та створює такі умови, за яких незаплановане, нецільове використання розпорядниками бюджетних коштів фінансових ресурсів держави стає не тільки неможливим, а й нелогічним.

Важливою рисою казначейського контролю є також його поелементність, тобто спрямованість на кожний окремо взятий елемент системи, що піддається управлінню, – показники кошторисів, планів асигнувань, суми взятих зобов'язань, перерахованих коштів, здійснених видатків, обсяги доходів за їхніми видами

тощо. Проконтролювати і виконати кожний такий елемент означає забезпечити такий розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів, за якого досягнення запланованого соціально-економічного ефекту стане реальним фактом.

Однією з ключових рис здійснюваного в процесі виконання бюджету казначейського контролю є його попередність. Зміст здійснюваного Державним казначейством попереднього контролю полягає в тому, що контрольні дії органів Державного казначейства спрямовані на перевірку, приведення у відповідність заданих параметрів тих процесів, які ще не відбулися. На відміну від ретроспективного контролю, який передбачає виявлення й усунення відхилень, що виникли в тому чи іншому об'єкті, застосовуваний органами Державного казначейства контроль запобігає виникненню таких проблем.

Контроль у процесі здійснення платежів ставить перепону нецільовому спрямуванню бюджетних коштів. Так, за 2000 рік розпорядникам коштів на цьому етапі контролю відмовлено в оплаті рахунків більш як у 10 тис. випадків на суму понад 123 млн. грн., за 2001 рік було більш як 40 тис. відмов на суму понад 364 млн. грн., за 2002 рік зафіксовано майже 40 тис. відмов на суму понад 294 млн. грн., в 2004 році сума відмов в оплаті рахунків досягла 890 млн. грн., а в 2005 році було відмовлено в оплаті рахунків з виконання місцевих бюджетів майже у 100 тис. випадках на загальну суму понад 950 млн. грн., у тому числі по Полтавській області було відмовлено в оплаті рахунків більш як у 15 тис. випадках на суму майже 100 млн. грн.

Разом з тим, поряд з перевагами запровадження казначейської системи, в процесі розбудови Держказначейства України закономірно існують недоліки та виникають проблеми, які потребують вирішення.

Не може забезпечити в достатній мірі прозорості та оперативності управління коштами державного бюджету наявність “ручного управління” видатками. Недостатній рівень автоматизації казначейських операцій дає можливість органам Державного казначейства України корегувати звітні дані при складанні та консолідації фінансової звітності. Це, в свою чергу, знижує

якість оперативного управління, контролю та може призвести до зловживань деякими посадовими особами.

Потребує удосконалення нормативно-правове забезпечення системи казначейства. Це, зокрема, відсутність законодавчо-нормативних підстав щодо розподілу Державним казначейством України бюджетних асигнувань призводить до їх розподілу не в повному обсязі (частково або поетапно), без урахування наявності або відсутності бюджетних зобов'язань та стану виконання бюджету. Немає також взаємозв'язку між прийнятими управлінськими рішеннями щодо розподілу бюджетних асигнувань головним розпорядником бюджетних коштів та даними обліку фінансових зобов'язань підвідомчих установ.

Знижує ефект оперативного управління і нерегулярність термінів подання та консолідації фінансової звітності органами Державного казначейства з розпорядниками бюджетних коштів. При цьому, слід мати на увазі те, що основним призначенням оперативного управління є ліквідація недоліків щодо визначення резерву фінансових ресурсів, методів та інструментів покриття касових розривів [4].

Практичний досвід свідчить про необхідність законодавчого визначення переліку первинних документів для здійснення платежів за відповідними напрямками витрат установ та чітких вимог до цих документів.

В умовах складного фінансового стану вітчизняної економіки, постійного бюджетного дефіциту, одним з найважливіших питань, що потребують негайного вирішення, є проблема, пов'язана з наявністю залишків коштів на рахунках розпорядників коштів бюджету.

Основними причинами значних сум залишків на рахунках розпорядників та одержувачів коштів є:

- невідповідність термінів виділення асигнувань та проведення оплати рахунків. Так, наприклад, головними розпорядниками коштів розподіл на виділення асигнувань подається до Державного казначейства України, як правило, два рази на місяць. Відповідно до цих розподілів проводиться

зарахування коштів на рахунки, а виплата заробітної плати та нарахувань на неї здійснюється розпорядниками з 15 по 20 число (за першу половину місяця) та з 1 по 5 число (за другу половину місяця). В даному випадку кошти не використовуються на протязі десяти і більше днів. Аналогічна ситуація складається і при оплаті рахунків за енергоносії та комунальні послуги;

- довготривалість проведення процедур закупівлі товарів, робіт і послуг. У відповідності до Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” процедура проведення торгів триває до трьох місяців з моменту надання оголошення до визначення переможця. Крім того, державні кошти для проведення відповідних робіт та закупівлі товарів виділяються, як правило, не у вигляді одноразових перерахунків, а поетапно, і весь час знаходяться на рахунку організації. Так, наприклад, згідно помісячного розподілу асигнувань по коду економічної класифікації видатків 2110 – “Придбання обладнання і предметів довгострокового користування” установі на придбання комп’ютера вартістю 5,0 тис. грн. виділено: у квітні - 1,5 тис. грн., в травні - 1,0 тис. грн., в червні - 1,5 тис. грн. та в липні 1,0 тис. грн. Таким чином, всі кошти, які були перераховані до липня, акумулюються на рахунку установи і, відповідно, не приносять економічного ефекту.

З метою вирішення даної проблеми по зменшенню сум залишків коштів, на наш погляд, було б доцільним проводити зарахування коштів на рахунки розпорядників лише на підставі зареєстрованих сум фінансових зобов’язань в органах Державного казначейства України.

Фінансове зобов’язання – це зобов’язання розпорядника бюджетних коштів сплатити кошти за надані товари (послуги) чи інші операції за відповідними угодами. Фінансові зобов’язання реєструються в органах Державного казначейства на підставі поданого реєстру фінансових зобов’язань та платіжних доручень, які в свою чергу складаються на підставі підтвердних документів. Кошти доцільно зараховувати на рахунки розпорядників в межах кошторисних призначень та помісячного плану асигнувань на підставі платіжних доручень, в цей же день проводити оплату рахунків.

Запровадження такого порядку:

- скоротить термін проходження коштів від сплати податків до їх використання;
- зменшить кількість документів для виділення асигнувань;
- забезпечить автоматизовану систему виділення асигнувань лише в межах кошторисних призначень і зарахування коштів на рахунки розпорядників.

В даний час в органах Державного казначейства проводиться експеримент відповідно до наказу від 21.03.2005р. № 48, щодо запровадження даної моделі.

Крім того, враховуючи наявність щоденного залишку коштів на ЄКР (близько 600 млн. грн.), доцільно, з нашої точки зору, розширити види казначейських послуг на фінансовому ринку.

Таким чином, система казначейського обслуговування поряд з іншими молодими інститутами, створеними в процесі трансформації української економіки, потребує вдосконалення. А саме:

- внесення змін у чинне законодавство, яке б гармонізувало з казначейською практикою, та прийняття нових законодавчих актів, на які чекають органи Державного казначейства України;
- впровадження повнофункціонального програмного забезпечення та створення єдиної інформаційно-обчислювальної системи;
- запровадження акредитивної форми розрахунків та казначейських гарантій в органах Державного казначейства України, спрямованих на посилення контролю за цільовим спрямуванням державних коштів;
- удосконалення правил функціонування внутрішньої платіжної системи з урахуванням вимог НБУ;
- підвищення ефективності використання державних коштів шляхом розширення повноважень органів Держказначейства України в питаннях управління тимчасово вільним залишком коштів на ЄКР.

Процес розвитку системи Державного казначейства продовжується.

Стратегія розвитку Державного казначейства України на 2005 – 2010 роки визначає напрями подальшого розвитку та шляхи комплексного реформування

системи Державного казначейства України, в результаті чого мають бути досягнуті:

- посилення інституційної спроможності Державного казначейства України;
- оптимізація організаційної структури територіальних органів;
- комплексна модернізація функціонально – орієнтованої інформаційної системи;
- створення прозорого інтерфейсу між органами казначейства, Міністерством фінансів України та розпорядниками бюджетних коштів, а також іншими фінансовими та фіскальними органами.

Реалізація стратегії матиме позитивні наслідки, як для розвитку Державного казначейства України, так і для всіх учасників бюджетного процесу, якщо здійснюватиметься в комплексі з іншими загальнодержавними заходами в цій сфері. Складні і масштабні реалії розвитку Державного казначейства України вимагають розробки цілісних досліджень діяльності інституту казначейства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Казначейська система виконання бюджету: Підручник / За ред. Булгакової С.О. – К.: КДТЕУ, 2000. – С. 11-12.
2. Яременко Л.М. Казначейське обслуговування навчальних закладів / Фінанси України, №4, 2005. – С.19-23.
3. Петрашко П.Г., Чечуліна О.О., Олександров В.Г. та ін. Казначейська справа. У 2-х томах. – Т.1. – К.: НВТ «АВТ», 2004. – С.38-42.
4. Юрій С.І., Стоян В.І., Мац М.Й. Казначейська система: Підручник. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – С.17.
5. Кондратюк С.Я. Послуги державного казначейства: сутність і тенденції розвитку / Фінанси України, №1, 2005. – С.16-24.