

ПРОБЛЕМИ КАЗНАЧЕЙСЬКОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ БЮДЖЕТІВ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Анотація Розглянуто основні аспекти казначейської системи виконання бюджетів. Обґрунтовано роль і місце казначейства у бюджетному процесі та запропоновано шляхи вдосконалення казначейської системи.

Світовій практиці касового виконання бюджетів відомо три системи: банківська, казначейська та змішана. За роки незалежності в Україні використовувалися усі три системи. Нині у нашій державі використовується казначейська система касового обслуговування державного та місцевих бюджетів. За тринадцятирічну історію свого існування на органи казначейства покладались все нові і нові функції та завдання пов'язані з виконанням бюджетів. Можна з упевненістю стверджувати, що запровадження казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів сприяло зміцненню дисципліни у фінансовій сфері, а за набутим позитивним досвідом можна зробити висновок, щодо ефективності функціонування казначейської системи виконання бюджетів. Однак є ще ціла низка проблемних питань, які потребують дослідження та вдосконалення.

Значний внесок у розробку питань функціонування системи казначейства здійснили ряд учених – економістів та практиків, а саме: С. О. Булгакова, О. С. Даневич, М. Т. Огданський, К. В. Павлюк, І. В. Сало, А. М. Стовбчастий, В. І. Стоян, Н. І. Сушко, П. Г. Петрашко, О. О. Чечуліна, С. І. Юрій та інші. Але в їхніх працях досліджуються або окремі елементи функціонування казначейської системи, або дія цієї системи на певних етапах розвитку. Разом з тим, поза увагою залишаються ще багато актуальних питань, що стосуються вдосконалення діяльності системи казначейства. Мають місце проблеми методологічного, технічного та організаційного характеру.

Метою статті є визначення місця і ролі казначейства у бюджетному процесі та розроблення пропозицій щодо вдосконалення казначейської системи виконання бюджетів.

На сьогоднішній день відповідно до норм Бюджетного кодексу України в Україні використовується казначейська форма обслуговування державного та місцевих бюджетів за якої органам казначейства відводиться провідна роль у бюджетному процесі, зокрема на стадії виконання бюджетів що передбачає здійснення органами Державного казначейства України:

- операцій з коштами державного та місцевих бюджетів;
- розрахунково–касового обслуговування розпорядників бюджетних коштів;
- контролю за бюджетними повноваженнями під час зарахування надходжень, прийняті зобов'язань, проведені платежів;

- ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів;

- та інше [1].

Нині органи Державного казначейства України залучені лише до процесу виконання бюджетів і не беруть участі в інших етапах бюджетного процесу. Зважаючи на те, що органи ДКУ володіють усім спектром показників виконання бюджетів, детально аналізують дані про виконання бюджетів, доцільно було б передбачити участь казначейства, поряд з іншими виконавчими органами, на етапах планування доходів і видатків бюджетів, прогнозування й оцінки ефективності цільових програм, фінансового аудиту [2, с. 88].

Однак не дивлячись на тривалий період існування органів казначейства та величезний обсяг виконуваних функцій нині досі і немає Закону України який би регламентував діяльність органів казначейства. Немає і нормативного документу який чітко розмежовував би повноваження органів казначейства та фінансових органів. Тому виникає потреба у вдосконаленні нормативно-правового забезпечення. Перш за все необхідно розробити та затвердити Закон України “Про Державне казначейство України”.

Майже вся діяльність органів казначейства, що пов’язана з рухом грошових потоків автоматизована. Проте органи казначейства працюють з використанням різних програмних продуктів: АС “Казна” для виконання видаткової частини бюджетів, ПТК “Барс - Мілленіум” для виконання дохідної частини бюджетів та ПТК “Клієнт-Банк” для взаємодія між даними програмними продуктами. Тому доцільно розробити один програмний продукт для казначейського обслуговування бюджетів як за доходами так і за видатками.

Основна частина інформації що стосується виконання бюджетів формується в органах держказначейства із застосуванням інформаційних технологій і передається фінансовим, податковим, контрольно-ревізійним та іншим органам. Тому в перспективі має бути створення інформаційної бази даних в органах казначейства з доступом до неї фінансових органів. Це забезпечить отримання фінансовими інститутами держави необхідної інформації в режимі реального часу, не потрібно буде звіряти звітні дані між різними органами та виявляти причини та характер можливих розбіжностей. Це також дасть можливість органам державного фінансового контролю повністю володіти ситуацією і правильно орієнтуватись в середовищі контролю.

Є також розбіжності в частині аналогічних звітних даних органів Державного казначейства та зведених звітів Міністерства оборони України, Міністерства освіти і науки України та Міністерства аграрної політики України, що свідчить про недостатній контроль на етапі прийняття та складання звітності, як з боку органів Державного казначейства так і зазначених головних розпорядників.

Що стосується технічного забезпечення органів казначейства то тут також існують проблеми. Значна частина комп’ютерного обладнання потребує оновлення, зокрема це стосується органів казначейства на найнижчому рівні.

Оскільки з кожним роком кількість оброблених документів в органах казначейства зростає, то варто і покращити технічні характеристики серверів та обладнання, призначеного для зберігання баз даних.

Потребують вдосконалення і телекомунікаційні зв'язки як між казначейством та іншими фінансовими інститутами держави, так і між структурними елементами внутрішньої платіжної системи.

Якщо нині система електронних платежів Національного банку України дає можливість здійснювати міжбанківські перекази в режимі реального часу, що ефективно використовують банківські установи, то органи казначейства, працюючи за моделлю обслуговування кореспондентського рахунку, яка поєднує можливості здійснення міжбанківських переказів як у файлового так і у режимі реального часу здійснюють міжбанківські перекази лише у файлового режимі. Тому казначейству варто було б також використовувати новітні технології для міжбанківських переказів, що займає в десятки разів менше часу для здійснення міжбанківського переказу.

Нині відкриття бюджетних рахунків в органах казначейства є одним з найважливіших елементів процесу касового виконання бюджетів, оскільки допущені помилки на даному етапі спричинять значний негативний вплив на всіх наступних стадіях. Якщо процедура відкриття та функціонування видаткових рахунків характеризується незначними недоліками, то існуючий порядок відкриття та функціонування рахунків для зарахування бюджетних надходжень має низку суттєвих недоліків. Це перш за все стосується щорічного перевідкриття рахунків. Відповідно до норм Бюджетного кодексу України органи Державного казначейства України на початок бюджетного періоду відкривають бюджетні рахунки і не пізніше 31 грудня або на останній день іншого бюджетного періоду закриває всі рахунки відкриті у бюджетному періоді. Однак визначення терміну “закриття рахунків” в законодавстві не наведено. В економічній літературі під “закриттям рахунку” розуміють або обнулення сальдо рахунку, або припинення функціонування даного рахунку. А органи казначейства щорічно відкривають нові рахунки, що призводить до помилкового зарахування надходжень до бюджетів.

Так, у 2005 році відкриття рахунків для нового бюджетного періоду відповідно до вимог Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 р.” проводилося з 14 лютого 2005 р., а зарахування на нові рахунки розпочалося з 28 лютого 2005 р. У структурі рахунків для зарахування надходжень міститься символ звітності. У 2007 р. довідник відповідності символу звітності коду бюджетної класифікації за доходами затверджений наказом ДКУ від 15 січня 2007 р. № 5. Тому в процесі відкриття рахунків повинна бути чітка послідовність: зміни до бюджетної класифікації, зміни до довідника відповідності символу звітності коду бюджетної класифікації за доходами, відкриття рахунків. Тому варто зазначити, що є необхідність відмовитися від практики відкриття нових рахунків кожного бюджетного періоду, що надасть змогу уникнути проблем із зарахуванням платежів на початку року. Достатньо провести перевідкриття рахунків без зміни самого номеру рахунку. Існує необхідність визначення

особливостей закриття рахунків після закінчення бюджетного періоду. У зв'язку з тим, доречно зберегти в силі положення статті 57 чинного Бюджетного кодексу України “Не пізніше 31 грудня або на останній день іншого бюджетного періоду Державне казначейство України закриває всі рахунки, відкриті у поточному бюджетному періоді“, але варто доповнити її пунктом такого змісту: “Щорічно рахунки для зарахування доходів бюджетів перевідаються під тими номерами, що діяли у минулому бюджетному періоді. У новому бюджетному періоді під новими номерами відкриваються виключно рахунки для зарахування нововведених податків, зборів та обов'язкових платежів, а також тих, порядок зарахування яких до бюджетів змінився внаслідок внесення змін до чинного бюджетного законодавства”.

Ще однією з основних функцій Держказначейства та його територіальних органів є розрахунково-касове обслуговування клієнтів. Однією з проблем в обслуговуванні територіальними органами Державного казначейства України розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів є обмін з клієнтами великою кількістю документів, але обмінюватись великою кількістю інформації на паперових носіях не завжди швидко і зручно [3, с.33]. Транспортне сполучення і значне віддалення окремих сільських, селищних рад з районними центрами не дозволяє головним бухгалтерам у разі потреби (проведенні видатків, розподілу коштів на окремі реєстраційні рахунки, тощо), відвідувати районні Управління державного казначейства. Аналогічну проблему банківські установи вирішили створенням системи “Клієнт банку – банк”, яка на сьогоднішній день ефективно використовується банками для обслуговування клієнтів. Запровадження спеціалізованої програми “Клієнт казначейства - казначейство” допоможе місцевим бюджетам вирішити ряд питань щодо більш раціонального використання робочого часу, оперативності у наданні планових показників та отриманні інформації за рухом коштів на рахунках, зменшення витрат на відрядження, тощо [4, с.27]. Але впровадження даної системи вимагає врегулювання цілого ряду питань. Перш за все, окрім розробки даного програмного забезпечення, необхідно забезпечити розпорядників коштів комп'ютерною технікою та телекомунікаційними зв'язками між ними та органами казначейства. Вирішення потребують і питання стосовно захисту інформації. Крім технічного забезпечення необхідне і кадрове забезпечення. Основними причинами невикористання навіть наявної комп'ютерної техніки є відсутність навичок роботи працівників бухгалтерських та економічних служб бюджетних установ, а особливо сільських та селищних рад.

Суттєвою перевагою казначейської системи для органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади є можливість отримання безвідсоткових позичок з єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових розривів, що виникають при виконанні місцевих бюджетів. Такі позики надаються, як правило, для забезпечення витрат, пов'язаних з оплатою праці бюджетних установ, придбання продуктів харчування, медикаментів, оплатою комунальних послуг та енергоносіїв [5, с.28]. Однак, якщо

з наданням та поверненням короткострокових позичок проблем майже не виникає, то порядок надання середньострокових позичок продемонстрував свою недосконалість. Він є недостатньо прозорим, формалізованим, особливо процедура списання казначейством погашених сум. Так, у 2005 р. згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України № 574 – р було погашено заборгованість за середньостроковими позичками в розмірі 248,8 млн. грн., причому основна частина погашених сум – позички “багатим бюджетам” з відносно високим індексом податкоспроможності – бюджету м. Києва – 120,1 млн. грн. (48,2 %), Автономної Республіки Крим – 70 млн. грн. (28,1 %), м. Запоріжжя – 22,4 млн. грн.(9%), та м. Одеси – 16,8 млн. грн.(6,8%) [5, с.29]. Також слід звернути увагу на наявність у 2006 р. прорахунків при визначенні сум середньострокових позичок, належних до погашення, що спричиняло заниження обсягів їх погашення, і які виправилися після виявлення їх Державним казначейством України [6, с.20]. Отже, механізм надання середньострокових позик продемонстрував свою недосконалість у врегулюванні фінансових відносин між державним та місцевими бюджетами, що вимагає подальшого вивчення та вдосконалення даного процесу.

Нині органи місцевого самоврядування та вищі навчальні заклади мають право розміщувати тимчасово вільні кошти на депозитних рахунках. З кожним роком все більші суми розміщуються в установах банків. Проте спостерігається часте розміщення коштів на депозитні рахунки за ставками, що досить нижчі за середні в даному регіоні, та неправомірне розміщення вільних коштів, які появляються в результаті несвоєчасного та неповного виконання видаткової частини даного бюджету. Тому доцільно наділити органи казначейства контрольними функціями у даному процесі з метою уникнення подібних ситуацій.

В процесі казначейського обслуговування місцевих бюджетів часто трапляються ситуації, коли місцевою радою приймаються рішення з порушенням норм чинного бюджетного законодавства чи рішення місцевої ради подається до органів казначейства несвоєчасно. Мають місце часті внесення змін до розписів бюджетів і відповідно до кошторисів та планів асигнувань розпорядників коштів. Цей фактор суттєво ускладнює своєчасність і правильність обліку планових показників як бюджетів, так і розпорядників коштів в фінансових та казначейських органах і як наслідок унеможлиблює належний рівень казначейського обслуговування місцевих бюджетів. Органи казначейства у даному випадку не мають права вжити ніяких заходів та застосувати будь-які санкції до місцевих органів влади. Тому доцільно врегулювати дане питання на законодавчому рівні.

Разом з тим, незважаючи на низку заходів, що проводились Держказначейством протягом останніх років, залишається ряд невирішених питань, які відносяться до сфери відповідальності органів Державного казначейства.

Так, в організації роботи Державного казначейства України мають місце численні недоліки, основною причиною більшості з них є недостатній рівень виконавської дисципліни.

За останні роки рівень плинності кадрів у органах Держказначейства сягає майже 30 % на рік, що призводить до зменшення висококваліфікованих працівників.

У роботі територіальних органів Державного казначейства України присутні недоліки в організації фінансово-господарської діяльності, зокрема в оформленні правовстановлюючих документів на адміністративні об'єкти та земельні ділянки, які знаходяться на балансі (в оперативному управлінні), наявності значних залишків відкритих асигнувань.

Отже, виконання бюджетів, їх якість, своєчасність, достовірність і прозорість у багатьох випадках залежить від організації роботи в органах Державного казначейства. Тому до казначейства як і до будь-якої самоврегульованої системи ставиться вимога постійного вдосконалення, підвищення рівня ефективності управління бюджетними коштами, спрощення та оптимізація існуючих процедур обслуговування клієнтів, тощо.

Таким чином, підсумовуючи вище викладене, до най важливіших завдань розвитку вітчизняної казначейської системи виконання бюджетів слід віднести:

- вдосконалення нормативно-правового забезпечення;
- розробка єдиного програмного продукту для казначейського обслуговування як державного так і місцевих бюджетів;
- розробка бази даних в органах казначейства з можливостями доступу до неї фінансових інститутів держави;
- відмова від практики щорічного перевідкриття рахунків для зарахування бюджетних надходжень;
- спрощення системи казначейського обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів;
- зниження рівня плинності кадрів у органах казначейства.

Список використаних джерел

- 1) Бюджетний кодекс України від 21.06.2001. № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37. – С.189.
- 2) Павлюк К. В. Розвиток казначейської системи виконання державного бюджету // Фінанси України. – № 2. – 2006. – С. 78–90.
- 3) Фастовець І. Система “Клієнт казначейства – казначейство”: досвід застосування // Казна. – № 4 – 5(79). – 2007. – С. 33 – 35.
- 4) Ракитський В. Механізми удосконалення казначейського обслуговування // Казна. – № 4 – 5(68). – 2006. – С. 26 – 27.
- 5) Лучка А. В. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів: теоретичні основи та вітчизняна практика // Світ фінансів. – №1. – 2006. – С.18 –31.
- 6) Виступ заступника голови Державного казначейства України Олени Чечуліної. За матеріалами розширеної наради Державного казначейства України // Казна. – № 10. – 2006. – С. 19 – 24.