

Стоян В.І.,

кандидат економічних наук, доцент
кафедри казначейської справи Тернопільського
державного економічного університету

УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ У СИСТЕМІ КАЗНАЧЕЙСТВА

Розглянуто основні аспекти участі органів Державного казначейства в управлінні фінансовими ресурсами держави. Значну увагу зосереджено на висвітленні питань функціонування єдиного казначейського рахунка як головного рахунка держави та на механізмі його обслуговування.

The article deals with the main aspects of participation of the State Treasury organs in managing the state's financial resources. Considerable attention is focused on the functioning of a single treasury account as the chief account of the state and also on the mechanism of its servicing.

Стабільне фінансове становище держави є об'єктивною передумовою її економічного розвитку й зростання суспільного добробуту. А оздоровлення економіки, забезпечення соціальних гарантій громадян можна здійснити двома шляхами: за рахунок збільшення доходів бюджету і за рахунок раціонального, економного й цільового витрачання бюджетних коштів.

Для економіки України, як і для інших держав світу, характерним є зростання частки витрат у валовому внутрішньому продукті. Соціальний прогрес, численні програми й об'єкти фінансування привели до активізації ролі держави у суспільному житті, з одного боку, та значного зростання обсягів видаткової частини державного бюджету, з другого. У реальному житті державні видатки зростають швидше, ніж обсяги виробництва і національний дохід.

Це явище, передбачене ще у XIX столітті німецьким економістом А. Вагнером, витримало перевірку часом і не втратило своєї актуальності й сьогодні. Аналіз динаміки державних витрат у різних країнах світу переконує, що вони рік у рік зростають, а це дає підставу вченим вважати передбачення А. Вагнера в галузі економіки найточнішим із будь-коли зроблених економістами.

Зростання державних витрат за останні століття свідчить про значне розширення й ускладнення економічних і соціальних функцій сучасної держави. Вона розробляє програми економічного й соціального розвитку, визначає основні напрями діяльності уряду та національні пріоритети. Основними програмами, на виконання яких спрямовуються бюджетні асигнування, є: національна оборона, міжнародні відносини, енергетика, природні ресурси, охорона здоров'я та навколишнього середовища, освіта, транспорт і зв'язок, сільське господарство тощо. Це свідчить про широкий діапазон діяльності держави, яка регулює складні процеси суспільного життя.

За умови постійного зростання державних витрат, збільшення їхньої частки у валовому внутрішньому продукті особливої уваги заслуговує питання ролі фі-

Бюджет

нансових інститутів у макроекономічному регулюванні, інститутів, які б могли забезпечити раціональний розподіл державних фінансів.

Важливим елементом системи управління як державними, так і місцевими фінансами є організація системи касового виконання бюджетів усіх рівнів. Залежно від того, яка система касового виконання бюджетів застосовується, залежить ефективність використання фінансових ресурсів.

Вітчизняна практика і світовий досвід переконливо доводять, що найефективнішим є управління державними фінансами з використанням казначейської системи касового виконання бюджетів.

Починаючи з 1992 року в Україні проводилося поетапне переведення касового виконання бюджетів із банківської на казначейську систему, яке супроводжувалося перерозподілом функцій між банківською і фінансовою системами з подальшим їхнім зосередженням у системі Державного казначейства.

Переведення на казначейське обслуговування державного і місцевих бюджетів було, без сумніву, правильним кроком і мало позитивний результат, оскільки дало змогу:

- збільшити дохідну базу бюджетів за рахунок удосконалення механізму касового виконання бюджетів за доходами, своєчасного й у повному обсязі зарахування надходження доходів до бюджетів;
- ефективно їх перерозподіляти для реалізації соціальної політики і забезпечення своєчасного й повного фінансування бюджетів;
- здійснювати державний контроль і оперативно розпоряджатися фінансовими ресурсами держави;
- створювати можливість накопичення ресурсів для реалізації державних програм і зобов'язань.

Запровадження казначейської системи касового виконання бюджетів допомогло значно підвищити прозорість бюджетного процесу й ефективність використання бюджетних коштів.

Водночас слід зазначити, що можливості казначейської системи обслуговування бюджетів використовуються не повною мірою. Про це свідчить той факт, що на рахунках розпорядників коштів державного та місцевих бюджетів в органах Державного казначейства формуються значні залишки бюджетних коштів. Великою мірою осіданню залишків коштів на рахунках розпорядників коштів сприяє незбігання у часі між моментом виділення асигнувань головними розпорядниками бюджетних коштів розпорядникам коштів нижчого рівня і взяття останніми зобов'язань перед суб'єктами господарювання, які виконали для них роботи чи надали послуги. Це пояснюється тим, що сьогодні асигнування перераховуються в межах кошторисних призначень без урахування наявності зареєстрованих і непогашених фінансових зобов'язань розпорядниками коштів нижчих рівнів.

Крім того, є низка інших причин, які приводять до накопичення залишків бюджетних коштів на казначейських рахунках, а саме:

-- несвоєчасне проведення видатків бюджетних коштів розпорядниками через відсутність належно оформленої кошторисної документації, угод на поставлення товарів тощо;

— несвоєчасне подання головними розпорядниками до Державного казначейства розподілів виділених коштів, реєстрів змін до мережі, зведених кошторисів;

— накопичення значних сум коштів спеціального фонду на спеціальних реєстраційних рахунках для здійснення платежів подальших періодів.

Ситуація ускладнюється ще й тим, що органи казначейства не мають дієвих важелів впливу на цей процес. Державне казначейство може оперувати залишками коштів на рахунках, відкритих головними розпорядниками бюджетних коштів на центральному рівні, за умови перерахування ними асигнувань розпорядникам нижчого рівня під узяті зобов'язання.

Вилучення з грошового обігу значних сум бюджетних коштів через їхнє "осідання" на рахунках, відкритих в органах казначейства, за умови їхньої дефіцитності й нерівномірності надходження, негативно позначається на виділенні асигнувань для здійснення видатків на соціально-економічні потреби суспільства. Не сприяє оперативності у проходженні платежів і чинна схема здійснення видатків, за якої процес оплати витрат розпорядників бюджетних коштів затримується на кілька днів. Такий стан справ не відповідає потребам держави щодо оперативного управління бюджетними ресурсами з дотриманням принципу наявності оптимально необхідної суми залишків коштів на бюджетних рахунках.

Тому органи казначейства, крім основних функцій, пов'язаних із касовим виконанням бюджетів, починають відігравати дедалі активнішу роль у системі державних фінансів. Відповідно до Бюджетного кодексу Державне казначейство є одним із учасників бюджетного процесу і наділене широкими бюджетними повноваженнями. Основне призначення казначейства як фінансового інституту -- забезпечення касового виконання бюджетів і оперативне управління бюджетними коштами шляхом надання органам влади достовірної інформації. Це завдання охоплює широкий спектр функцій органів казначейства, виконання яких адекватне їхній ролі у бюджетно-податковій політиці, що проводиться в державі.

Водночас участь казначейства в управлінні фінансовими ресурсами держави ускладнюється необхідністю розв'язувати широкий спектр складних і багатопланових питань, пов'язаних із формуванням адекватного сучасним вимогам бюджетного законодавства, необхідністю удосконалення бюджетного процесу й міжбюджетних відносин, нестабільністю фінансової системи, недостатнім теоретичним опрацюванням казначейських технологій, тощо.

На основі моніторингу й аналізу інформації про проведені операції з бюджетними коштами, оцінки показників виконання бюджету Державне казначейство здійснює планування і підготовку прогнозів про надходження коштів до казни та здійснення видатків, у співпраці з Національним банком управляє бюджетними

Бюджет

потоками держави, забезпечує сприятливі умови для їхнього використання як важливого чинника розвитку держави.

Завдяки інформації, яку Державне казначейство надає відповідним органам державної влади й управління, вони мають можливість адекватно оцінювати, прогнозувати і своєчасно коригувати управлінські рішення у бюджетній сфері.

Для спрощення процедури та прискорення термінів проходження коштів бюджету Державне казначейство розробляє механізм здійснення видатків на соціальні виплати за рахунок поточних надходжень адміністративно-територіальних одиниць області управліннями казначейства. У цьому разі на управління покладаються повноваження щодо здійснення контролю за всіма платежами і надходженнями до бюджетів. Таким чином, ставиться мета посилити роль територіальних управлінь казначейства у бюджетному процесі з паралельним скороченням функціональних повноважень відділень. Такий крок дасть змогу значно спростити схему руху грошових потоків, підвищити відповідальність розпорядників за витрачанням бюджетних коштів.

Реалізація функції управління бюджетними потоками держави стала можливою через консолідацію фінансових ресурсів держави на єдиному казначейському рахунку — рахунку, відкритому Державному казначейству в Національному банку для обліку коштів і здійснення розрахунків у системі електронних міжбанківських переказів Національного банку України¹.

Для здійснення операцій за доходами й видатками бюджетів усіх рівнів відповідно до закону про державний бюджет і рішення сесій місцевих рад про відповідні місцеві бюджети в органах державного казначейства, у свою чергу, відкриваються:

- рахунки бюджетів для зарахування надходжень і виділення коштів, передбачених чинним законодавством;
- рахунки розпорядникам і одержувачам бюджетних коштів;
- рахунки підприємствам, установам, організаціям за операціями, що не належать до операцій із виконання бюджетів, але, відповідно до вимог законодавства, обслуговуються органами казначейства.

Державне казначейство формує щоденний оборотно-сальдовий баланс за рахунками, що є підставою для отримання інформації про фактичне проходження та наявність коштів на відповідних рахунках для прийняття управлінських рішень і проведення фінансових операцій.

Чинний у системі казначейства порядок відкриття і функціонування рахунків для обслуговування бюджетів, а також розпорядників і одержувачів коштів за умови функціонування єдиного казначейського рахунка, дає змогу сконцентрувати бюджетні кошти держави на централізованому єдиному рахунку, проводи-

¹ "Положення про єдиний казначейський рахунок". Затв. наказом Державного казначейства України 26.06.2002 року №122.

ти електронні міжбанківські розрахунки у децентралізованому режимі й відобразити їх у обліковій системі казначейства на обласному рівні.

Схема виконання бухгалтерських проведення за рахунками визначається технологією оброблення розрахункових документів у платіжній системі Державного казначейства. Останніми роками спостерігається стійка тенденція до зростання середньодобової кількості платіжних трансакцій і величини оборотів, що свідчить про велику завантаженість системи електронних платежів. Тому основним напрямом розвитку електронних міжбанківських розрахунків є впровадження нової підсистеми міжбанківських розрахунків — системи термінових переказів, яка забезпечує переказ грошових ресурсів між банками у режимі реального часу з негайним зарахуванням коштів на рахунок банку-отримувача.

Державне казначейство використовує сьогодні модель обслуговування кореспондентського рахунка, яка поєднала можливості системи електронних платежів (СЕР) і системи термінових переказів (СТП) коштів для управління єдиним казначейським рахунком.

Сфера діяльності єдиного казначейського рахунка визначається можливостями акумуляції надходжень — із різноманітних джерел і чинною системою управління фінансовими ресурсами. У міру розвитку системи державного казначейства, розширення функціональних повноважень органів казначейства поетапному зарахуванню до складу єдиного казначейського рахунка підлягали:

- доходи загального і спеціального фондів державного та місцевих бюджетів;
- залишки коштів загального й спеціального фондів бюджетів і розпорядників коштів цих бюджетів від попереднього року;
- кошти державних цільових фондів.

Внесення до системи єдиного казначейського рахунка вищезазначеного переліку грошових ресурсів, які формуються за рахунок податків, зборів, обов'язкових платежів і надходжень з інших джерел, значно розширило сферу охоплення грошових ресурсів у межах єдиного казначейського рахунка. Це, у свою чергу, дало змогу зосередити державні кошти в руках одного органу державного управління і забезпечити:

- отримання детальної оперативної інформації про виконання бюджетів і стан рахунків клієнтів;
- формування єдиної бази даних за бюджетними показниками;
- надання інформації органам державної влади та місцевого самоврядування про здійснені на єдиному казначейському рахунку операції з бюджетними коштами і коштами державних цільових фондів;
- можливість прийняття оперативних рішень щодо оптимального використання залишків коштів на єдиному казначейському рахунку;
- повну незалежність фінансової системи держави від банківської системи у сфері контролю й обліку доходів і платежів, звітності про стан виконання бюджетів.

Бюджет

Запровадження єдиного казначейського рахунка, на який зараховуються державні доходи і з якого здійснюються видатки, дає змогу органам казначейства мати вичерпну інформацію про стан державних фінансів, а отже, володіти фінансовими важелями макроекономічного регулювання.

Тому органи казначейства, маючи достатню інформаційну базу про увесь спектр показників виконання бюджету, повинні брати участь у плануванні доходів і видатків бюджету, прогнозуванні й оцінці ефективності державних цільових програм. Участь органів казначейства у формуванні прогнозних і планових показників бюджету, разом з іншими органами виконавчої влади, допоможе забезпечити комплексний підхід до управління державними фінансами.

Як переконує практика, динаміка наявності бюджетних коштів на єдиному казначейському рахунку (ЄКР) коливається протягом бюджетного періоду від 2,5 до 15 млрд грн. Найбільший приріст залишків на єдиному казначейському рахунку спостерігається у серпні—вересні. Саме на цей період припадає найбільша кількість відпусток працівників бюджетної сфери, що відповідно впливає на оперативність розподілу і використання коштів. Найбільший рівень падіння ЄКР уже кілька років поспіль характерний для другої половини листопада і грудня, що пояснюється завершенням бюджетного року і бажанням розпорядників бюджетних коштів максимально освоїти затверджені їм асигнування. Динаміка наявності бюджетних коштів на єдиному казначейському рахунку значною мірою визначається також надходженнями від приватизації і залежить від складених Фондом державного майна графіків роздержавлення.

Ось чому фахівцями Державного казначейства на основі постійної статистики й аналізу прогнозу майбутніх видатків здійснюється розрахунок тієї частини бюджетних коштів, яка в обов'язковому порядку має бути у розпорядженні казначейства, з урахуванням граничного розміру оборотної касової готівки. Так, відповідно до ст. 14-1 Бюджетного кодексу (зі змінами й доповненнями) оборотна касова готівка встановлюється у розмірі не більш як два відсотки від планових видатків загального фонду державного бюджету. За оцінками спеціалістів, мінімальний залишок коштів на єдиному казначейському рахунку, достатній для підтримання платоспроможності Державного казначейства відповідно до прийнятих розпорядниками бюджетних коштів зобов'язань, має підтримуватися на рівні 1—1,5 млрд грн². Такий залишок коштів на ЄКР є достатнім для забезпечення безперервного фінансування бюджетної сфери, щоб гарантувати своєчасну оплату рахунків суб'єктам господарювання, стимулюючи у такий спосіб споживання й створення доданої вартості.

Водночас, якщо всі бюджетні зобов'язання проведено, а на єдиному казначейському рахунку закумуляовано значно більше коштів, ніж потрібно для поточного фінансування бюджетної сфери й обслуговування зовнішнього і внутрішнього державного боргу, їх доцільно спрямувати на фінансовий ринок. При

² *Петрашко П.Г.* Казначейство не стимулює форсованого використання бюджетних коштів // *Казна.* — 2004. — № 12.

цьому слід пам'ятати, що, працюючи на фінансовому ринку з бюджетними коштами, ми піддаємо їх фінансовим ризикам.

Для зведення ризиків до мінімуму необхідні гарантовані механізми повернення коштів. Тому за підтримки Національного банку Державне казначейство має можливість спрямувати вільні бюджетні кошти на рефінансування кредитів банківських установ. Це дасть змогу банківським установам залучати дешевші короткотермінові позики для надання кредитів клієнтам. У разі виникнення проблем із поверненням боржником коштів Національний банк із коррахунка банку-позичальника почне перераховувати кошти на погашення заборгованості перед органом казначейства. Разом із Міністерством фінансів Державне казначейство може здійснювати викуп облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП), заощаджуючи у такий спосіб на обслуговуванні державного боргу. У межах бюджетного законодавства можуть проводитися операції з кредитування суб'єктів господарювання під заставу тих самих ОВДП.

У сучасних умовах формування ринкової економіки, обмеженості фінансових ресурсів важливим є пошук нових альтернативних методів мобілізації й перерозподілу фінансових ресурсів. Стратегічним напрямом діяльності Державного казначейства має стати розміщення тимчасово вільних залишків коштів на міжбанківському кредитному ринку. Це повинні бути банки з великим ступенем фінансової стійкості й надійності, що мають достатньо активів, зокрема в державних цінних паперах. Залежно від стратегії розміщення бюджетних коштів це може бути розміщення на термін від кількох днів до кількох місяців. Для підвищення платіжної дисципліни казначейство повинно мати можливість на паритетних умовах взаємодіяти із суб'єктами фінансового ринку і Національним банком зокрема.

Зарубіжний досвід переконує, що перспективною є діяльність щодо випуску казначейством власних цінних паперів — казначейських зобов'язань із запропонованим терміном погашення до 3—5 років. Для цього у структурі Державного казначейства має бути створений інвестиційно-фондовий відділ, який займатиметься випуском, розміщенням і управлінням фондовим портфелем казначейства, формуватиме попит і пропозицію на власні цінні папери. Фінансові менеджери казначейства визначатимуть допустиму частку фінансових ресурсів у бюджетних залишках, яку можна випустити на ринок цінних паперів для підтримки ліквідності ринку за рахунок можливого постійного чи періодичного викупу казначейських зобов'язань.

Займаючись розміщенням казначейських зобов'язань, казначейство зможе забезпечити надходження коштів, які будуть значно дешевшими, ніж іноземні запозичення чи банківські кредити. Вилучені кошти казначейство зможе використати не лише на покриття тимчасових касових розривів, а й на вкладення у перспективні інвестиційні державні проекти й високотехнологічні підприємства. Відплив бюджетних коштів у виробничу сферу приведе до здешевлення кредитних ресурсів, дасть імпульс для розвитку економіки й збільшення податкових надходжень до бюджету.

Розміщуючи тимчасово вільні залишки бюджетних коштів на фінансовому ринку, казначейство матиме можливість реалізувати й інші державні програми. Зокрема казначейство може надавати гарантійні зобов'язання за розпорядників бюджетних коштів, які здійснюють закупівлі для технічного переоснащення або будівництва нових об'єктів. Гарантійним фондом, із якого оплачуватиметься гарантія, мають бути кошти, зосереджені у залишках на єдиному казначейському рахунку і доступні для надання гарантій у будь-який час.

Чинним законодавством не передбачено отримання кредитів бюджетними установами в банках, і вони здійснюють свою функціональну діяльність у межах виділених асигнувань на бюджетний період. Залучення органів казначейства до діяльності з надання гарантій розпорядникам бюджетних коштів дасть їм змогу здійснити технічне переоснащення з погашенням зобов'язань за наданими гарантіями за рахунок асигнувань майбутніх періодів. Органи казначейства мають усі інструменти контролю за наданими гарантіями, оскільки володіють достовірною інформацією про сферу діяльності й фінансовий стан розпорядників бюджетних коштів, а також дієві важелі для забезпечення повернення наданих коштів.

Казначейство, оперуючи вільними залишками бюджетних коштів, може також здійснювати пільгове кредитування вітчизняного експорту. Для цього на основі відбору (конкурсних торгів) вибираються уповноважені банки, з якими укладається договір про рефінансування торгових кредитів із пільговими ставками для експортерів. Така фінансова підтримка вітчизняного експортера сприятиме розвитку експорту, зміцненню позицій українського виробника на світових ринках, що, у свою чергу, поліпшить платіжний баланс і активізує надходження іноземної валюти до держави.

Забезпечити ефективну діяльність Державного казначейства на фінансовому ринку можна тільки шляхом внесення певних змін і поправок до Бюджетного кодексу й нормативно-правових документів, що регламентують діяльність фінансового ринку і бюджетної сфери.

Переймаючи зарубіжний досвід розміщення тимчасово вільних залишків бюджетних коштів на фінансовому ринку, треба глибоко осмислити й науково обґрунтувати його щодо доцільності використання у вітчизняній практиці з урахуванням специфічних особливостей української економіки.

З огляду на пріоритетне місце й роль Державного казначейства у системі фінансових органів держави потребує подальшого удосконалення нормативно-законодавча база для його ефективного функціонування. Це пов'язано також із тим, що нормативно-правове регулювання організації й функціонування органів казначейства значно відстає від темпів, якими нині розвивається ця структура, і не враховує змін, пов'язаних із розширенням функціональних повноважень органів казначейства і соціально-економічних реалій.

Для підвищення ефективності процесу виконання бюджетів необхідно в розвиток положень Бюджетного кодексу затвердити нову редакцію Положення про Державне казначейство України, що дасть змогу закріпити організаційно-право-

ву структуру, завдання, функції та повноваження казначейства у сфері регулювання бюджетного процесу і міжбюджетних відносин, управління державними фінансами.

Окрім упорядкування правового статусу діяльності Державного казначейства як важливого фінансового інституту, на основі якого можуть бути сконцентровані усі напрями управління фінансовими потоками держави, перед казначейством стоять такі завдання:

- удосконалення механізмів мобілізації й використання Державних фінансових ресурсів, ведення обліку й здійснення контролю за їхнім цільовим спрямуванням;

- поліпшення організаційного, матеріального й технічного забезпечення органів казначейства;

- забезпечення ефективного функціонування інформаційної і телекомунікаційної системи органів казначейства з використанням надійних систем захисту інформації;

- забезпечення більшої інтегрованості та ефективнішого виконання програм державних витрат через поліпшення координації дій між усіма учасниками бюджетного процесу.

Подальший розвиток Державного казначейства як провідного фінансового інституту має відбуватися у контексті загальної концепції розвитку державних фінансів в Україні. У рамках “Інституціональної, законодавчої й адміністративної реформи”, фінансованої Європейським Союзом у межах програми TACIS, із кінця 2004 року Державне казначейство України разом із міжнародним консорціумом на чолі з фірмою АДЕТЕФ (Франція) впровадило проект “Ефективне управління державним бюджетом”. Цей проект є окремою складовою Плану дій Україна – ЄС у 2005 році за компонентою “Фінансовий контроль. Система обліку казначейства”. Реалізація проекту спрямована на підвищення прозорості управління державними фінансами з урахуванням розроблення і втілення (щодо дотримання міжнародних правових норм) модернізації системи обліку казначейства.

У рамках співробітництва Державного казначейства зі Світовим банком Уряд України наприкінці 2004 року схвалив концепцію спільного “Проекту системи казначейства-2”, яким передбачається підтримка діяльності у сфері управління державними фінансами. Подальшим перспективним завданням Державного казначейства під час реалізації “Проекту-2” є запровадження єдиного плану рахунків із виконання кошторисів бюджетних установ і виконання бюджетів, національних стандартів бухгалтерської звітності, що відповідають міжнародним стандартам. Це дасть можливість формувати облікову інформацію про виконання бюджетів, яка необхідна для здійснення ефективного аналізу, планування, прогнозування і прийняття важливих управлінських рішень у бюджетній сфері.