

МЕНЕДЖМЕНТ ФІНАНСОВИХ ПОТОКІВ В КАЗНАЧЕЙСЬКІЙ СИСТЕМІ

У статті здійснено аналіз залишків коштів на єдиному казначейському рахунку. Розглянуто динаміку показників попереджених правопорушень контролюючими органами Державної казначейської служби України станом на 2010–2013 рр. Підтверджено особливий характер та необхідність здійснення казначейського контролю, складність його структури та управління фінансовими потоками в системі казначейства.

This paper analyzes the remaining funds to the Single Treasury Account. Past performance warnings offenses supervisory authorities of the State Treasury Service of Ukraine as of 2010–2013 years was considered. The special nature and the need for treasury control, the complexity of its structure and management of financial flows in the system of Treasury was proved.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Система казначейства займає визначальне місце в управлінні фінансовими ресурсами держави. Саме вона є тим головним фінансовим інститутом держави, завдяки якому суттєвих змін зазнав процес управління видатками державного бюджету. Функціонування системи казначейства, викликало зміни у організаційних структурах та правових взаємовідносинах між усіма учасниками бюджетного процесу, що задіяні на кожній його стадії.

Практика свідчить, що в сучасних умовах органи Державної казначейської служби України постають одним із найактивніших учасників в процесі управління державними і регіональними фінансовими ресурсами завдяки використанню законодавчо прийнятих механізмів та процедур виконання державного і місцевих бюджетів відповідно до вимог бюджетного законодавства. Разом із тим, саме від ефективності таких механізмів залежатимуть потенційні можливості економічного розвитку країни.

Незважаючи на значні переваги функціонування системи казначейства, які пов'язані з більш дієвим фінансовим контролем, прозорістю виконання бюджетів, поліпшенням фінансової дисципліни, аналіз сучасного стану функціонування системи казначейства, у тому числі, її механізму показав, що ціла низка методологічних та методичних питань залишається недостатньо вирішеною та вимагає адекватного не локального, а системного розв'язання.

Зокрема, залишається невирішеними низка проблем щодо обмеженості фінансових ресурсів і відсутності ефективних механізмів управління ними у процесі касового виконання державного бюджету, які приводять до необхідності здійснення нерациональних запозичень для покриття касових розривів, що виникають у процесі виконання бюджету; втрат від невикористання тимчасово вільних державних фінансових ресурсів. Існують певні проблеми в функціонуванні механізму управління фінансовими ресурсами в системі казначейства, які пов'язані з оперативністю, прозорістю та контролем за цільовим використанням бюджетних коштів. Функціонування системи казначейства як інструменту управління державними коштами, багато в чому визначає якість фінансування цільових бюджетних програм, своєчасного отримання учасниками бюджетного процесу державних коштів.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років. Аналіз наукових праць у сфері управління державними фінансовими ресурсами показав, що дослідженням теоретичних й практичних питань побудови та функціонування системи казначейства займалися

такі учені як С. О. Булгакова, О. Д. Василик, М. І. Огданський, К. В. Павлюк, Н. І. Сушко, В. І. Стоян, В. П. Тентюк та інші.

Доцільності участі в бюджетному процесі комерційних банків присвячено праці таких учених як: А. М. Мороз, М. Ф. Пуховкіна, М. І. Савлук, В. Токмакова, В. Шамова та інших.

Ефективність функціонування єдиного казначейського рахунку розглядається в працях українських вчених: Р. Т. Макуцького, Ю. В. Пасічника, П. Г. Петрашко, В. І. Ракитського, М. В. Сізової, В. І. Стояна, О. О. Чечуліної, С. І. Юрія, а також зарубіжних учених: М. Альера, Е. Амантурова, О. Демидова, Т. Жибер, К. Сехінашвілі та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Разом із тим, зостаються малодослідженими питання дієвості механізму управління фінансовими потоками казначейства, моніторингу видаткової частини в системі казначейства. Потребує вдосконалення оцінювання ефективності управління залишками коштів на єдиному казначейському рахунку.

Постановка завдання. Метою статті є моніторинг та управління фінансовими потоками в системі казначейства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Механізм реалізації функції управління бюджетними коштами став можливим через консолідацію фінансових ресурсів на єдиному казначейському рахунку. Запровадження ЄКР надало можливість мати інформацію щодо бюджетних коштів, тобто володіти фінансовими важелями макроекономічного регулювання, у тому числі здійснювання вирівнювання фінансового потенціалу територій [1].

У сучасних умовах ЄКР стає інструментом розподілу доходів між державними рівнями влади, адже без належного розподілу функцій між цими рівнями щодо надання суспільних благ не може бути ефективного розподілу фінансових ресурсів.

Акумуляція грошових фондів у державному бюджеті (як централізованому фонду держави) відбувається завдяки податковим та неподатковим надходженням (рис.1).

Чим більша сума надходжень концентрується, тим складніше стає управління бюджетними коштами (рис.2).

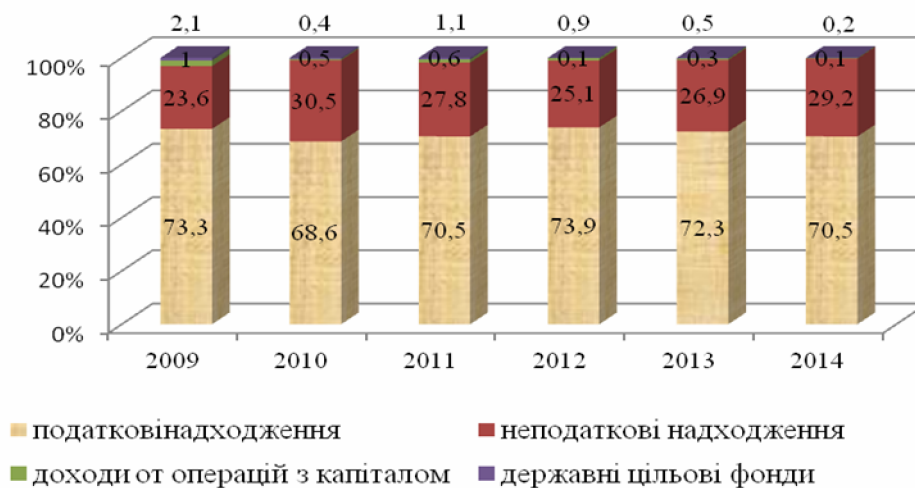


Рис. 1. Структура доходів Державного бюджету України за 2008–2014 рр. (%)

Визначений порядок призвів до збільшення сум, які обертаються на рахунках казначейства, швидкості їх обігу та ускладнив контроль за їх проходженням.

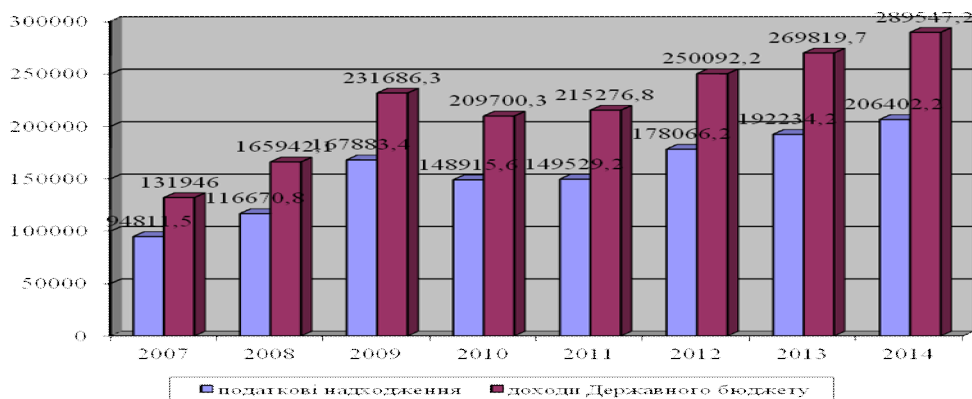


Рис.2. Динаміка податкових та неподаткових надходжень до держбюджету за 2007–2014рр.

Вивчення наукових досліджень зарубіжних та українських учених надало можливість дійти висновку про те, що, зазвичай, діяльність органів Державної казначейської служби України розглядають лише як суто технічну: ведення бухгалтерського обліку, складання звітності про виконання державного та місцевих бюджетів.

Водночас, із збільшенням надходжень збільшується і видаткова частина бюджету, що призводить до ускладнення роботи казначейства та вимагає застосування нових методів та підходів до управління грошовими коштами та, відповідно, вдосконалення механізму системи казначейства.

За даними Державної казначейської служби України, у січні-травні 2014 року до загального фонду Державного бюджету України зараховано 131 827,8 млн. грн., що на 13 914,4 млн. грн. або на 11,8 % більше за відповідний показник 2013 року. Неподаткових надходжень до загального фонду державного бюджету з початку поточного року надійшло 28 069,9 млн. грн., або 104,1 % відповідно до планових показників, що на 16 404,2 млн. грн. або на 140,6 % більше ніж за січень-травень минулого року. Збільшуються обсяги доходів, відповідно і видатків, ускладнюється робота органів Державної казначейської служби. Доведемо за допомогою графічного обстеження однорідність зміни залишку на ЄКР протягом 11 останніх років. Для цього побудуємо за допомогою «Мастер діаграмм» MS Excel графік щомісячних залишків за 2003–2014 роки (рис. 3).

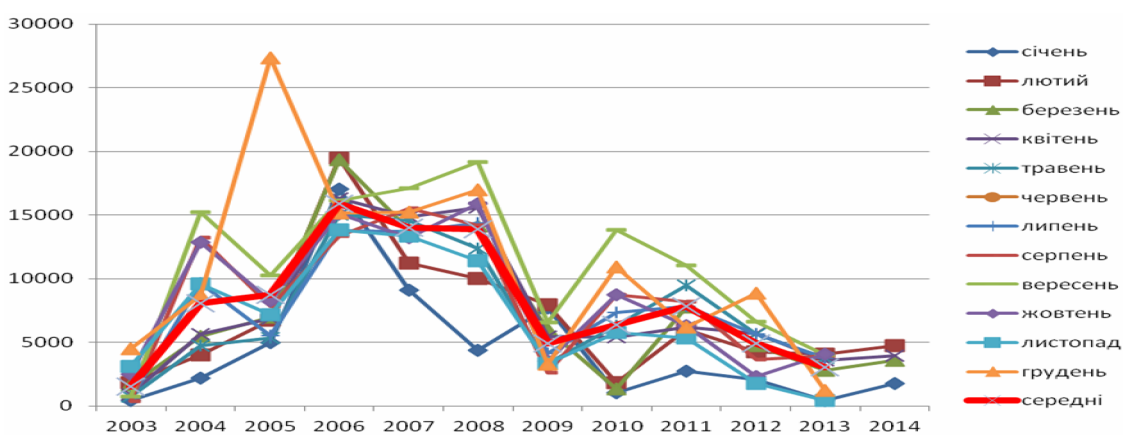


Рис. 3. Динаміка вхідного середньомісячного сальдо ЄКР в Україні у 2003-2014 рр. [1]

На рис.3 бачимо, що тенденція зміни залишків у кожному місяці та середньорічних залишків мало відрізняється, тобто можливо для дослідження замінити річні залишки їх середнім значенням. Як демонструє рис.3., середнє значення залишків коштів на ЄКР станом на 2012–2014 рр. становить менше граничного обсягу. Без режиму єдиного казначейського рахунку процес управління фінансовими потоками в Україні стає неможливим, принаймні

на етапі перехідного періоду економіки. Специфікою роботи ДКУ у здійсненні попереднього та поточного контролю є його належність до учасників СЕП НБУ, що потребує перевірки всіх документів. Значна оборотність фінансових потоків, що перерозподіляється через систему казначейства, вимагає здійснення постійного контролю за їх ефективним використанням. Ефективний контроль та підвищення рівня оперативного управління бюджетними коштами спрямований на зменшення необґрунтованої кількості відмов у реєстрації фінансових зобов'язань та у прийнятті платіжних доручень.

Таблиця 1

Динаміка показників попереджених правопорушень контролюючими органами Державної казначейської служби України станом на 2010–2013 рр.

Показники	2010	2011	2012	2013	Абсолютний приріст			Темп приросту, %		
					2011-2010р.	2012-2011р.	2013-2012р.	2011/2010	2011/2012	2013/2012
Кіл-сть порушень, шт.	34860	13353	8939	13477	-21507	-4414	12578	-61,7	-33,1	50,7
Заг.сума, млн. грн.	1276,1	2517,7	1616,8	3311,0	1241,6	-900,9	1694,2	97,3	-35,8	104

Як видно з табл. 1, динаміка показників попереджених правопорушень контролюючими органами Державної казначейської служби України станом на 2010–2013 роки збільшилася як в кількісному значенні, так і в сумарному значенні. Абсолютний приріст і темпи росту також мають тенденцію до росту.

Реалізація функції управління бюджетними потоками держави стала можливою через консолідацію фінансових ресурсів держави на єдиному казначейському рахунку. Запровадження єдиного казначейського рахунку, на який зараховуються державні доходи і з якого здійснюються видатки, дозволяє органам казначейської служби отримувати вичерпну інформацію про стан державних фінансів, а отже, володіти фінансовим важелями макроекономічного регулювання [3].

Такий механізм контролю діє для загального фонду державного бюджету, а також частково для спеціального фонду державного бюджету – надходжень, що мають цільовий характер використання. На сучасному етапі розпорядникам бюджетних коштів виносяться попередження про бюджетне правопорушення. У разі невиконання попередження протягом одного місяця головними казначеями складається протокол про бюджетні правопорушення, які далі передаються в органи прокуратури, фінансові інспекції, службу безпеки України, управління по боротьбі з економічними злочинами. Реалізація казначейського контролю в повному обсязі можлива лише при дотриманні загальних принципів фінансового контролю, а саме: законності, об'єктивності, поєднання державних, регіональних і приватних інтересів, розподілу контрольних повноважень, повноти охоплення об'єктів контролем, достовірності фактичної інформації, збалансованості контрольних дій, превентивності контрольних дій, самодостатності системи контролю, ефективності та відповідальності. За даними результатів попереднього та поточного контролю Державної казначейської служби України станом на 11.2010 року було попереджено 34860 правопорушень на суму 1276,1 млн. грн., а станом на 2012 р. – 8939 порушень на суму 1616,8 млн. грн.

Станом на 2013 р. ці показники становили відповідно 13 477 шт. (відмов) та 3 311,0 млн. грн. Це говорить про зниження бюджетної дисципліни. Наведені дані аналізу підтверджують особливу роль Державної казначейської служби в управлінні фінансовими потоками, оскільки саме діяльність цього органу дозволяє не тільки мінімізувати втрати бюджетів, але й взагалі попереджувати настання таких випадків. Державна казначейська служба у своїй діяльності взаємодіє з органами законодавчої і виконавчої влади, НБУ та

банками України, іншими учасниками бюджетного процесу та фінансовими інституціями. Воно виступає з'єднувальним ланцюгом у бюджетному процесі між органами виконавчої влади та установами банківської системи. Проте, процес розпочинається з контролю за плановими показниками, що надходять від Міністерства фінансів та розпорядників бюджетних коштів (розпис доходів та видатків державного бюджету, кошториси та плани асигнувань), та закінчується складанням звітності після проведення процедур попереднього контролю перед здійсненням платежу. До недоліків «доказначейської системи» відносяться наступні: контроль фінансових ресурсів закінчувався зразу ж після перерахування коштів бюджетотримувачам; зона оперативного бачення грошових коштів була обмеженою; відсутня можливість попередити нецільове використання бюджетних коштів; відсутня інформація про наявність залишків коштів на рахунках [3].

Разом із тим, існує низка першочергових проблем, серед яких:

- обмеженість фінансовими ресурсами та недосконалість діючого механізму їх управління;
- неможливість використання тимчасом вільних залишків коштів для забезпечення покриття касових розривів;
- недосконалість законодавчого забезпечення;
- порядок реєстрації зобов'язань (потребує вдосконалення всіх етапів, починаючи з реєстрації асигнувань, кошторисів, змін до них, контролю за прийняттям зобов'язань, закінчуючи розрахунками згідно платіжних вимог, доручень та іншої документації);
- є необхідність подальшого розвитку – немає юридичних підстав;
- недосконалість організаційного забезпечення (оргструктура-відсутні розрахунки навантаження на одного працівника, яке постійно збільшується, в періоди пікових навантажень створює підґрунтя для нервових зривів та підриву психоемоційного стану казначейів, що не може не мати впливу на подальшу роботу та відобразитися на їх результатах, оперативності і т.ін.
- реструктуризація, зміни в структурі(вже втретє змінюється назва органів казначейства, змінюються посадові інструкції та самі посади, печатки, бланки, штампи, картки підписів всіх розпорядників коштів, таблички та ін., що має на увазі додаткові не завжди виправдані статті видатків коштів державного бюджету
- наявність залишків на рахунках розпорядників бюджетних коштів;
- вразливість фінансового сектору до впливу факторів ризику.



Рис. 4. Кількість організацій, обслуговуваних в ДКСУ в Одеській області за 2000–2012рр.

Відмітимо, що це лише основні проблеми, з якими сьогодні зіткнулися в системі казначейства при управлінні фінансовими ресурсами.

Учений М. Огданський пропонує здійснити вирішення триєдиної задачі: переорієнтувати бюджетний процес в напрямі досягнення конкретних результатів завдяки реалізації загальнонаціональних цільових програм; покращити ступінь транспарентності

бюджету; підвищити роль та місце бюджету в економіці країни [2, с.9].

Ще однією проблемою є зменшення кількості обслуговуваних бюджетних організацій, при збільшенні кількості рахунків, що демонструють рис. 4. та рис. 5. (на прикладі ДКСУ в Одеській області)

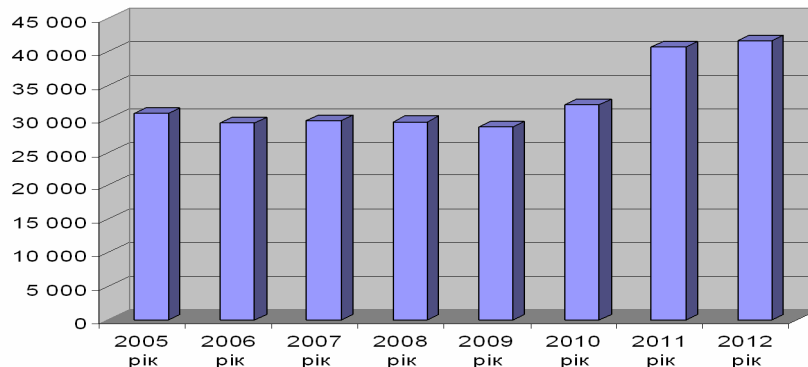


Рис. 5. Кількість рахунків, відкритих в органах ДКСУ в Одеській області

Це пов'язано з різними економічними явищами в країні: реформування та реорганізації установ та організацій, перепідпорядкованість, наприклад, створення міністерства доходів спричинило реорганізаційні зміни в структурі митних служб та управлінь міністерства доходів [3, с.100–101].

Але, з однієї сторони зменшилась кількість обслуговуваних в казначейській службі організацій, з іншої, кількість рахунків не зменшилася, а, навпаки, з 2011 року зростає. На сьогодні не розроблена стратегія щодо методів мобілізації, перерозподілу та ефективного використання тимчасово вільних коштів, яка повинна спиратися на відповідну нормативно-правову базу [4, с.95].

Вилучення резервних коштів дозволило б не лише покривати тимчасово вільні кошти, але й інвестувати у вигідні проекти, здійснювати пільгове кредитування тощо. Існують проблеми своєчасності реагування на внесення змін. Тільки за таких умов Державна казначейська служба України забезпечить дієвий попередній та поточний контроль за використанням бюджетних коштів і недопущення їх нецільового використання.

Принципово новим стало Положення Бюджетного кодексу про встановлення в Україні казначейського обслуговування бюджетів. Запровадження ЄКР, на який зараховуються державні доходи і з якого здійснюються видатки, дозволяє органам казначейства мати вичерпну інформацію про стан державних фінансів, а отже, володіти фінансовим важелями макроекономічного регулювання[5, с.18].

Оскільки системі казначейства належить провідна роль у галузі системи планування, розподілу, складання і виконання бюджету, а також контролю за використанням фінансових ресурсів, то управління державними ресурсами та контроль за їх цільовим використанням – це основна функція, здійснення якої можливе за умови використання методу єдиного казначейського рахунку. Концентрація на єдиному казначейському рахунку дозволяє не лише акумулювати фінансові ресурси, контролювати їх цільове використання, прогнозувати майбутні залишки або нестачу бюджетних коштів, а й показує його роль у процесі управління. Від того, яким чином буде організовано роботу системи казначейства, насамперед такої його функції, як управління фінансовими ресурсами, залежатимуть і виконання бюджету, і макроекономічні процеси в державі. За наявності своєчасної і достовірної інформації про надходження до бюджету, здійснені видатки та наявні зобов'язання можна оперативно ухвалювати рішення щодо розміщення тимчасово вільних залишків або здійснення запозичень.

До вищерозглянутих проблемних питань у функціонуванні та управлінні фінансовими

потоками в системі казначейства, можна приєднати також інформаційно-технічне забезпечення тощо. Так, упровадження транзакційної автоматизованої системи казначейства (ТАСК) з 2001 року, яка базується на електронних засобах телекомунікації та інтегрована в СЕП НБУ й використовує системи «Клієнт Банк», дозволяє суттєво удосконалити всю роботу казначейства [6, с.283]. В Україні робота такого масштабу виконується вперше. Внутрішня інструкція казначейства дає таке визначення: «ТАСК – це система реєстрації, обліку, організації платіжного документообігу, генерації звітності щодо фінансових операцій, які здійснюються учасниками бюджетного процесу в ході їхньої діяльності та виконання державного бюджету, місцевих бюджетів, а також спеціальних та інших власних коштів установ та організацій, що утримуються за рахунок цих коштів» [1]. Проте, навіть нові програми не забезпечують в повній мірі тих потреб, які продиктовані навантаженнями окремих управлінь сьогодні. Так, наприклад, управління обслуговування кошторисів розпорядників коштів та інших клієнтів МБ та управління обслуговування розпорядників коштів та інших клієнтів ДБ проводить до 750 платіжних доручень в періоди пікових навантажень з розрахунку на одного казначея. Фізично та морально застаріле комп'ютерне обладнання на АРМ уповільнює роботу вказаних управлінь (зависання програмного забезпечення перевантажує сервери, таким чином уповільнює втягування та набір платіжних документів в програму «АС–Казна» та «Клієнт-Банк»). Це пояснюється тим, що вказані програмні продукти не задовольняють обсягів навантаження та не розраховані на таку кількість проведених документів періодичністю одна доба. Починаючи з січня 2013 року залишок коштів на ЄКР становить менше граничного обсягу, тому на даному етапі програмне забезпечення повністю задовольняє потреби в проведених платіжних документах. Але визнати таку ситуацію задовільною не можна.

Розвиток системи казначейства породжує нові зростаючі вимоги, які відповідно породжують нові фінансові можливості, з одного боку, та кількісні зміни інформаційного забезпечення, тобто збільшення обсягу оброблюваної інформації, виконуваних казначейською службою функцій. З іншого – якісні: розширення задач, покладених на казначейство, зміни їх направленості тощо.

З огляду на пріоритетне місце й роль Державної казначейської служби у системі фінансових органів держави, потребує подальшого вдосконалення нормативно-законодавча база для ефективного його функціонування. Оптимальним із цієї точки зору було б вдосконалення Закону України «Про Державне казначейство України». Це дасть можливість закріпити специфіку роботи ДКСУ, наголосити на його відмінності від інших органів виконавчої влади, яка полягає у поєднанні функцій органу виконавчої влади та системного банку, а також стане підставою для подальшого розвитку, вдосконалення його діяльності.

Для встановлення дієвого контролю за всіма напрямками витрачання фінансових ресурсів від видатків на утримання установ і організацій до їх витрачання на соціально важливі цілі вкрай необхідним є встановлення систематичного обміну інформацією між усіма фінансовими і контролюючими органами, які забезпечують виконання бюджету. Тобто необхідна єдина інформаційна база. Рішення цієї проблеми може бути в комп'ютеризації системи фінансового контролю в Україні з доступом до локальних і глобальних мереж передачі інформації (це дає змогу зекономити робочий час і не турбувати зазначені органи постійними письмовими запитами). Роль системи казначейства в бюджетному процесі взагалі та у виконанні бюджету важко переоцінити, на сьогодні вона набагато вища, порівняно з тими роками, коли діяльність системи казначейства тільки розпочиналась. Організаційне забезпечення системи казначейства в цілому реалізувало функцію казначейського обслуговування державного бюджету. Все вищевказане тільки підтверджує особливий характер та необхідність здійснення казначейського контролю, складність його структури та управління фінансовими потоками в системі казначейства.

Висновки і перспективи подальших розробок. досліджено сучасний стан управління фінансовими ресурсами через систему казначейства, здійснено аналіз особливостей контролю в системі казначейства України, визначено ефективність

функціонування єдиного казначейського рахунку в системі електронних платежів. Зміст отриманих результатів становить наступне:

1. Зростання обсягів надходжень грошових ресурсів до доходної частини бюджету як податкових, так й неподаткових має стійку тенденцію до збільшення. За період з 2007 р. по 2014 р. обсяг надходжень зріс майже у 5 разів. Дослідження показало, що на єдиному казначейському рахунку України щорічно обертається від 1540 млрд. грн. до 15912 млрд. грн. Це ускладнює роботу органів казначейства, підвищує вимоги до оперативності, швидкості проходження платежів, контролю за надходженням та витрачанням коштів.
2. Зі збільшенням надходжень до державного бюджету збільшується і його видаткова частина. Така ситуація ставить нові вимоги до здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, контроль за управлінням фінансовими ресурсами в системі казначейства. Все це спонукає до винаходу певних нововведень у законодавчому забезпеченні, нових підходів до управління фінансовими ресурсами, удосконалення методів та правил механізму управління бюджетними коштами. Разом із тим, існує низка питань, які потребують негайного вирішення: неможливість використання тимчасом вільних залишків коштів для забезпечення покриття касових розривів; недосконалість законодавчого забезпечення; недосконалість організаційного забезпечення; порядок реєстрації зобов'язань; зменшення кількості обслуговуваних бюджетних організацій, при збільшенні кількості рахунків та ін.
3. Аналіз даних контролю (попереднього і поточного) доводить важливість цієї функції системи казначейства. Разом із тим, у встановленому порядку контролю існують певні недоліки, а саме: функції контролю в повному обсязі застосовуються для загального фонду державного бюджету, а для спеціального – частково, що підвищує ризики нецільового фінансування. Реалізація функції управління бюджетними потоками держави відбувається через консолідацію фінансових ресурсів держави на єдиному казначейському рахунку. Запровадження ЄКР, на який зараховуються державні доходи і з якого здійснюються видатки, дозволяє органам казначейства мати вичерпну інформацію про стан державних фінансів, а отже, володіти фінансовим важелями макроекономічного регулювання. З метою посилення контролю для підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами в системі казначейства запропоновані методичні підходи до моніторингу видатків з ЄКР та їх цільового спрямування.

Список використаної літератури

1. Офіційний веб-портал Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.
2. Огданський Н. Консолидація фінансових средств в одной структуре / Н. Огданський // Казна України. – 2003. – № 9. – С. 9–25.
3. Кублікова Т. Б. Мониторинг расходов в системе казначейства Украины // Т. Б. Кублікова, Е. І. Курганська // XIX Международная заочная научно-практическая конференция «Научная дискуссия: вопросы экономики и управления». – Москва. – 2013. – С. 99–106.
4. Курганська Е. І. Ефективність руху фінансових потоків в казначейській системі виконання бюджету / Е. І. Курганська // Культура народів Причорномор'я. Економіческие науки. – 2010. – № 186. – С. 95–96.
5. Чечуліна О. О. Державне казначейство: правовий статус і напрямки діяльності // О. О. Чечуліна // Економіка. Фінанси. Право. – 2000. – № 12. – С. 18.
6. Юрій С. І. Казначейська система. / С. І. Юрій, В. І. Стоян, О. С. Даневич. – Тернопіль.: Карт-бланш, 2006. – С. 271–290.

Стаття надійшла до редакції 02.06.2014.