
Чечуліна О. О.,

кандидат економічних наук, доцент,

заступник Голови Державного казначейства України

УДОСКОНАЛЕННЯ КАЗНАЧЕЙСЬКОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ БЮДЖЕТІВ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

У цілому всі функції бюджетної системи, які реалізуються у вигляді бюджетної політики, переплітаються між собою і здійснюються в комплексі. Тому діяльність Державного казначейства України, яку можна узагальнено представити як здійснення контрольних функцій під час виконання бюджетів та ведення і складання фінансової звітності, є невід'ємною складовою бюджетного процесу.

Враховуючи те, що сьогодні найбільш сучасна тенденція розвитку бюджетної політики спрямована на результативність через досягнення таких головних цілей, як:

- підвищення ефективності;
- удосконалення процесу прийняття управлінських рішень у бюджетному процесі;
- збільшення прозорості і вдосконалення підзвітності, можна стверджувати про необхідність більш дієвої участі Держказначейства у цьому процесі.

Зазначене підтверджується тим, що визначення пріоритетів бюджетної політики, а тим більше їхнього прогнозування на середньо- та довготривалий період неможливі без відповідного інформаційно-аналітичного забезпечення.

Протягом 10-ти років існування Держказначейства постійно відбувався пошук та вдосконалення форм і методів казначейського обслуговування, спрямованих на отримання достовірної, повної та своєчасної інформації. Причому такі заходи здійснювалися як у напрямку реформування системи бухгалтерського обліку, так і у виборі більш прогресивних інформаційних технологій.

Що стосується головної функції Держказначейства – ведення бухгалтерського обліку у секторі державного управління, то на нинішньому етапі розвитку уряд матиме достатньо професійно побудовану систему, і це підтверджується міжнародними фінансовими організаціями. Зазначеному сприяло те, що Держказначейство з 2000 р. є учасником Системи електронних платежів Національного банку України, і в основу програмного забезпечення була покладена бухгалтерська модель виконання бюджетів.

Результатом таких заходів стала можливість уряду отримувати оперативну та достовірну звітність про стан державних фінансів з різноманітним ступенем деталізації.

Щоденно Держказначейство надає інформацію Міністерству фінансів України, Кабінету Міністрів та Верховній Раді для аналізу та прийняття

оперативних управлінських рішень стосовно виконання бюджетів за минулий день.

Але незважаючи на певні технічні успіхи, залишаються проблеми, пов'язані з відсутністю законодавчих вимог до єдності підходів в організації бухгалтерського обліку в секторі державного управління (особливо це стосується державних цільових фондів), а також до вибору програмного забезпечення та інтерфейсу між системою Держказначейства і розпорядниками бюджетних коштів.

Також на якість і достовірність фінансової звітності впливає існування двох потоків консолідації звітності (через головних розпорядників бюджетних коштів та систему органів ДКУ) та позаказначейське обслуговування деяких розпорядників бюджетних коштів

Перелічені недоліки діючої системи бухгалтерського обліку, а також необхідність адаптації економічної інформації до міжнародних вимог та стандартів спонукали Державне казначейство до здійснення заходів по реформуванню системи бухгалтерського обліку, реалізація яких найближчим часом знайде своє відображення у стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку у секторі державного управління на період до 2015 р.

Отже, можна зробити висновок, що технічні заходи, здійснювані Держказначейством, були необхідним кроком у реалізації бюджетної політики, які дали змогу викрити більш детально недоліки діючої системи і стали відправною точкою для подальших дій, спрямованих на удосконалення та модернізацію державних фінансів.

Одним із таких кроків є проведення експерименту щодо переходу від виділення асигнувань до погашення зобов'язань, які зареєстровані в органах Держказначейства.

Ідеологія, закладена у діючі механізми виконання державного бюджету за видатками, перейшла у спадок з часів постійного невиконання державного бюджету за доходами.

Результатом зазначеного є порушення стадій виконання бюджету, визначених ст. 51 Бюджетного кодексу України, накопичення залишків коштів у одних розпорядників бюджетних коштів при відсутності у них зобов'язань і підстав для платежу і навпаки – відсутність коштів на рахунках і значні зобов'язання в інших.

Тобто існуюча ситуація привчила розпорядників бюджетних коштів до безвідповідальності за планування і результати господарської діяльності.

Підтвердженням викладеного є факти за 2005 р. Так, по державному бюджету в цілому кредиторська заборгованість склала 2 446 748 тис. грн, зобов'язання – 84 273 тис. грн, повернення асигнувань – 737 297 тис. грн.

Таким чином, можна було не тільки погасити існуючі зобов'язання, які, на жаль, не зареєстровані у повному обсязі в казначействі (3 %), а також 30 % кредиторської заборгованості.

Аналогічні приклади можна наводити майже по всіх головних розпорядниках бюджетних коштів, що підтверджує бездієвість існуючих механізмів виконання бюджету за видатками.

Отже, сутність експерименту полягає у тому, що видатки розпорядників бюджетних коштів на зарплату з нарахуваннями та оплату комунальних послуг і енергоносіїв будуть здійснюватися територіальними органами Держказначейства без надання розподілів асигнувань на зарплату з нарахуваннями та оплату комунальних послуг і енергоносіїв. Видатки за іншими кодами економічної класифікації здійснюватимуться на підставі розподілів асигнувань головних розпорядників, які складатимуться на підставі інформації про зареєстровані фінансові зобов'язання в системі органів Держказначейства.

Підсумки першого етапу експерименту, який проводиться у системі Державного казначейства України, виявили деякі технологічні проблеми, які будуть усунуті в I півріччі 2006 р., після чого можна поширювати його дію на інших головних розпорядників бюджетних коштів.

Також пріоритетним напрямом удосконалення казначейського обслуговування на найближчий час для Держказначейства є оптимізація обслуговування розпорядників бюджетних коштів.

Протягом діяльності Державного казначейства в першу чергу вирішувалися питання реалізації та впровадження саме його повноважень. Проблеми якості обслуговування клієнтів залишалися поза увагою як з точки зору суто організаційних, так і методологічних аспектів.

У зв'язку із зазначеним накопичилася низка проблем, а саме:

1. Відсутність чітко визначеного переліку документів, який надається до договорів при здійсненні видатків за відповідними напрямками:

- а) наслідком цього є залежність проведення платежів розпорядників бюджетних коштів від фахового рівня працівника казначейства. Йдеться про вимоги до переліку первинних документів, що повинні надаватися відповідно до економічного напрямку видатків і бути уніфікованими;
- б) громіздкий документообіг для розпорядників бюджетних коштів, що, передусім, стосується видатків, легітимність яких, по суті, не перевіряється органами Державного казначейства (заробітна плата, нарахування на неї, відрядження тощо).

2. Відсутність типових вимог до розпорядників бюджетних коштів при укладанні договорів.

Зміст угод визначається на основі волевиявлення сторін, коли будь-які умови договору сторони погоджують на свій розсуд. Результатом зазначеного є відсутність у тексті будь-яких вимог та обмежень, пов'язаних з бюджетним процесом, зокрема: терміну попередньої оплати, застосування штрафних санкцій (прикладом є договори з ВАТ "Укртелеком", "Укрпошта", енергозабезпечуючими підприємствами, що передбачають попередню оплату).

3. Відсутність нормативів щодо термінів розгляду зобов'язань розпорядників бюджетних коштів від моменту реєстрації в системі органу Державного казначейства до їх погашення.

Наявність зазначених вимог сприяла б дотриманню бюджетної дисципліни як розпорядниками бюджетних коштів, так і органами Державного казначейства (платежі будуть здійснюватися з урахуванням пріоритетності видатків та у визначені терміни), а також надала б можливість прогнозувати

стан єдиного казначейського рахунку та приймати оперативні управлінські рішення щодо залучення або використання тимчасово вільних коштів.

4. Неможливість дистанційного обслуговування клієнтів.

Дана проблема полягала, в першу чергу, у відсутності повноважень на здійснення Державним казначейством України зазначеної платної послуги. Після виходу Постанови Кабінету Міністрів України від 21.12.2005 № 1232, якою затверджено Положення про Державне казначейство України, отримано дозвіл щодо надання платних послуг з обслуговування бюджетних коштів, а ст. 34 Закону України “Про Державний бюджет України на 2006 рік” зазначена норма розповсюджується і на небюджетні установи, у порядку, який повинен визначатися Кабінетом Міністрів України. Залишилося тільки підготувати відповідний порядок.

5. Недосконале програмне забезпечення АС “Казна”.

Зазначене питання буде вирішуватися комплексно під час реалізації пріоритетних завдань.

6. З метою оптимізації та спрощення казначейського обслуговування розпорядників коштів державного бюджету передбачається провести експеримент щодо виносних робочих місць, обладнаних за місцезнаходженням розпорядника коштів державного бюджету.

Розроблено проект порядку організації виносних робочих місць, суть якого полягає у такому:

- казначей здійснює обслуговування за місцем знаходження розпорядника бюджетних коштів і засобами системи “Клієнт–Банк” передає інформацію в управління Державного казначейства (на обласний рівень);
- у разі згоди керівника бюджетної установи виступає третьою особою при укладанні договорів розпорядниками бюджетних коштів (ст. 115 Цивільного кодексу України).

Цей порядок має свої обмеження в частині кадрового забезпечення, тому може пропонуватися лише розпорядникам коштів з великим обсягом роботи, наприклад, великою кількістю платіжних доручень або при обслуговуванні декількох місцевих бюджетів та розпорядників бюджетних коштів.

Виходячи з викладеного пропонується:

1. Міністерству фінансів України та Державному казначейству з метою усунення недоліків діючої системи бухгалтерського обліку, а також адаптації до міжнародних вимог стандартів затвердити стратегію модернізації системи бухгалтерського обліку в секторі державного управління.
2. Поширити експеримент щодо переходу від виділення асигнувань до погашення зобов’язань розпорядників бюджетних коштів, який проводиться Державним казначейством України, на інших розпорядників бюджетних коштів.
3. Розробити та уніфікувати вимоги до складання документів, які подаються при погашенні зобов’язань розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів, а також спростити вимоги до надання первинних документів по відповідних напрямках видатків.

-
4. Встановити терміни розгляду зобов'язань розпорядників бюджетних коштів з метою їх реєстрації та погашення з урахуванням пріоритетності видатків для прогнозування потоків відтоку коштів ЄКР.
 5. Запровадити в порядку експерименту здійснення попереднього контролю підтвердних документів на проведення платежів до моменту їх підписання на виносних робочих місцях органів Державного казначейства України, обладнаних за місцезнаходженням розпорядників бюджетних коштів.
 6. Для оперативного інформування головних розпорядників бюджетних коштів щодо стану виконання кошторисів надати розширений доступ (в пакетному та, по можливості, он-лайнному режимі) до інформації бази даних АС “Казна—Видатки”.