

О.О. Богданова, Черкаська філія Української академії банківської справи

ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ У ВИКОНАННІ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ БАНКІВСЬКОЮ ТА КАЗНАЧЕЙСЬКОЮ СИСТЕМАМИ

У статті охарактеризований порядок проведення роботи з касового виконання бюджету банківською системою на кожному з етапів перебудови в політичному і економічному житті нашого суспільства. Визначено негативні моменти у виконанні бюджету банківською системою в період переходу до ринкової економіки і дефіциту бюджетних коштів, а також необхідність виконання цих функцій органами Державного казначейства України.

Ключові слова: Державний бюджет, банківська система, казначейська система.

Зміни в політичному житті та економічній системі держави, що відбулися в останнє десятиріччя, а також проголошення незалежності України призвели до необхідності реформування бюджетної системи. У зв'язку зі змінами меж централізованого планування в економіці сталися зміни і в банківській системі. Утворення дворівневої банківської системи, мережі комерційних банків (КБ) та перегляд функцій Національного банку України (НБУ) суттєво вплинуло на послаблення банківського обліку бюджетних коштів.

З ліквідацією Держбанку СРСР касове виконання Державного бюджету, тобто управління державними коштами, почали здійснювати КБ. В результаті цього частішали випадки затримки в перерахуванні бюджетних коштів та нецільового їх використання. У період економічної кризи, спаду виробництва та кризи платежів система виконання Державного бюджету КБ була досить недосконалою, внаслідок чого кошти на рахунках підприємств, організацій і бюджетних установ значно зменшилися, а в деяких випадках взагалі були відсутніми. Внаслідок ухилення від оподаткування, порушень КБ нормативів відрахувань від загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів між державними і місцевими бюджетами, що затверджені Верховною Радою України, безпідставного затримання перерахування КБ доходів бюджету, Державний бюджет недоотримував належні йому кошти. Крім всього вищезазначеного, суттєвим недоліком виконання бюджету банківською системою є поступове збільшення інфляційних процесів, оскільки покриття дефіциту бюджету здійснювалося автоматично за рахунок грошової емісії.

Одночасно з початком демократичних перебудов в Україні почалося створення нового бюджетного законодавства, відповідно до якого повноваження місцевих органів самоврядування та органів законодавчої і виконавчої влади із затвердження і виконання відповідних бюджетів, розмежовані. Регіональні фінансові органи припинили проводити обов'язковий контроль за цільовим використанням коштів місцевих бюджетів. Суми бюджетного фінансування, що перераховувалися на рахунки головних розпорядників, тобто міністерств і відомств,

в подальшому перерозподілялися КБ, що значно затримувало швидкість їх руху. За умов здійснення обліку за рухом коштів Державного бюджету банківською системою, потреби Міністерства фінансів України, як головного розпорядника бюджетних асигнувань, в оперативному управлінні та прогнозуванні доходів не задовольнялися.

Вихід із підпорядкування Міністерства фінансів України податкових органів призвело до відомчого розриву в передаванні інформації, що необхідна для оперативного управління процесом виконання бюджету в державі. Відомості про нараховані суми податкових платежів передавалися по мережі органів Державної податкової служби України. При цьому Міністерство фінансів України позбулося можливості своєчасно отримувати інформацію про фактичні суми, що перераховуються в дохід відповідних бюджетів, від регіональних фінансових органів. Як наслідок, частішали випадки затримки реального фінансування галузей, що утримувалися за рахунок державних коштів.

До компетенції комерційних банків та НБУ не входили функції контролю за виконанням видаткової частини Державного бюджету України та управління наявними коштами. Комерційними банками та НБУ була відкрита велика кількість поточних рахунків бюджетних установ по Державному бюджету та позабюджетних коштах, що, в свою чергу, не дало можливості застосовувати механізм попереднього контролю за витрачанням коштів. Розміщення бюджетних коштів по безлічі поточних рахунків міністерств, відомств, бюджетних установ та КБ, а також їх рух по мережі системи комерційних банків призвело до несвоєчасного отримання бюджетних асигнувань – користувачами бюджетних коштів для виплати заробітної плати, соціальних виплат, фінансування державних програм. У зв'язку з економічною ситуацією, що склалася в державі, а також за умов існування дефіциту бюджету на поточних рахунках бюджетних установ щоденно зберігалися значні залишки бюджетних коштів.

Підсумовуючи вищезазначене та зважаючи на період переходу до ринкової економіки і дефіциту бюджетних коштів, виконання бюджету банківською системою призвело до таких негативних явищ, як:

- відсутність єдиної методики розподілу регулюючих податків, що зменшує оперативність зарахування доходів і управління бюджетними ресурсами;
- неможливість визначення мінімальної потреби залучених коштів через відсутність оперативної інформації про отримані доходи і проведені видатки;
- відсутність системи контролю за цільовим використанням бюджетних коштів розпорядниками і як наслідок, існування можливості нецільового їх використання та зловживань;
- шлях бюджетних коштів до кінцевих отримувачів був довгим, що призвело до випадків несвочасної виплати заробітної плати та інших виплат, а також росту соціальної напруги;
- високий рівень середніх залишків бюджетних коштів на рахунках КБ.

Таким чином, державна скарбниця, яка за своїм призначенням має служити інтересам держави, а також брати участь у вирішенні економічних і соціальних питань, не мала чіткої системи використання коштів, управління доходами та видатками Державного бюджету та позабюджетних коштів.

Організаційна структура фінансової системи не дала б змоги забезпечити виконання першочергових завдань, що виникли одночасно з переходом на фінансування видатків Державного бюджету України в межах його доходів та здійснити системний контроль за проходженням коштів Державного бюджету банківською системою, а також ефективного їх витрачання розпорядниками коштів.

У зв'язку з вищевикладеним постали питання ефективного управління державними коштами, їх спрямування на першочергові соціально-економічні потреби. Можливість здійснення таких перебудов уряд вбачав у створенні нової фінансової структури з відлагодженим механізмом виконання Державного бюджету. Так, в 1993 р. при фінансових управліннях та райміськфінвідділах створилися групи з фінансування видатків Державного бюджету, а 27 квітня 1995 р. Указом президента України створено Державне казначейство України. Положення про Державне казначейство України розроблене і затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 р. № 590. Відповідно до цих нормативних актів Державне казначейство України є тим виконавчим органом влади, який вирішує весь спектр завдань, пов'язаних із касовим виконанням Державного бюджету (бюджетів самоврядування), а також ефективним управлінням бюджетними коштами, що, в свою чергу, забезпечує стійкість фінансової системи держави в цілому [2].

Для визначення переваг казначейської системи виконання бюджету перед банківською необхідно провести детальний розгляд цих двох систем. Основними учасниками процесу виконання бюджету

по доходах у банківській системі були платники податків, банки, податкові органи, Міністерство фінансів і його регіональні представництва. Кошти платників податків зараховувалися на рахунки податкових органів в мережі КБ та НБУ. Про отримані кошти всі банки звітували перед НБУ з подальшою передачею зведеної інформації в Міністерство фінансів. У такій звітності були визначені основні доходні джерела, але розмежування доходів у відповідності до бюджетної класифікації не передбачено.

Функції податкових органів у виконанні бюджету по доходах визначалися в межах розподілу регулюючих податків, поверненні понад перерахованих сум та обліку надходжень в бюджет. Система обліку надходжень, що діяла на той час в податкових органах, гальмувала отримання інформації про розміри зарахованих доходів бюджету. Зазначена методика негативно впливала на об'єктивність прогнозів про податки та інші платежі, визначення лімітів по витратах, а також на своєчасність їх фінансування. Через недоліки в обліку, допущені податковими органами, та відсутність зв'язу з КБ мали місце випадки невідповідності звітності податкової служби і НБУ.

Виконання бюджету в державі по видатках банківською системою здійснювалося через рахунки відомчих міністерств і відомств. Таким чином, можна було проконтролювати тільки обсяг бюджетного призначення, який отримувало певне міністерство або відомство, та здійснення ними касових видатків. Після визначення обсягів бюджетного фінансування в галузі і зарахуванні їх на рахунках бюджетотримувачів залишався певний час, який КБ в ряді випадків використовували для участі на ринку державних цінних паперів або збільшували за рахунок бюджетних коштів кредитні ресурси.

Позитивним моментом у застосуванні казначейської системи виконання бюджету, а також суттєвою відмінністю виконання бюджету банківською системою є те, що в органах накопичуються і доходний і видатковий потоки бюджетних ресурсів на одному рахунку. В цілому по бюджетній системі визначений порядок виконання бюджету дозволяє швидше здійснювати фінансування видатків бюджету.

Процес виконання бюджету казначейською системою більш деталізований і забезпечує здійснення контролю за:

- обсягами бюджетних призначень;
- дотриманням визначених лімітів фінансування;
- обсягами фактично укладених угод і здійснених по них авансових платежах;
- сумами в рахунках, визначеними до сплати, а також обсягами інших необхідних видатків;
- сумами коштів, що після перевірки обґрунтованості наданих рахунків-фактур, підтвердження оприбуткування товарно-матеріальних цінностей і обсягів виконаних робіт, нарахування заробітної плати та інших видів грошових утримань належать до сплати;

- сумами фактичних перерахувань бюджетних коштів.

Наявність інформації, що накопичується в органах Державного казначейства України – головного розпорядника бюджетних коштів – про стан і рух бюджетних коштів по фінансовій системі в державі надає можливість Міністерству фінансів України постійно здійснювати оперативне управління бюджетними коштами.

Виконання бюджету казначейською системою дозволяє:

- більш ефективно використовувати кошти бюджету за цільовим призначенням, своєчасно і раціонально їх витратити;
- зменшити вартість обслуговування внутрішнього боргу за рахунок застосування прогнозованих розрахунків доходів і видатків на підставі оперативного обліку і контролю;
- збільшити швидкість руху бюджетних коштів за рахунок скорочення їх руху від розпорядників до кінцевих отримувачів.

За період створення Державного казначейства в Україні на Черкащині було багато зроблено у напрямку успішного опанування функцій виконання бюджету казначейською системою. У 2001 р. зроблені суттєві кроки щодо виконання органами обласного управління Держказначейства однієї з найважливіших функцій – касового виконання Державного бюджету, входження в систему електронних платежів НБУ та здійснення їх в системі “клієнт-банк”. Для цього укладені відповідні угоди:

- управління Державного казначейства по обслуговуванню коштів обласного бюджету з обласною дирекцією Укрсоцбанку;
- відділення по обслуговуванню коштів районних, міських, сільських та селищних бюджетів з відповідними відділеннями Ощадбанку.

З цією метою в області відкрито для розпорядників коштів бюджету 3028 рахунків для більш ніж 5 тисяч бюджетних установ [1].

Робота щодо організації касового виконання в області як Державного, так і місцевих бюджетів постійно удосконалюється шляхом запровадження тих чи інших економічних, методичних та організаційних підходів роботи з касового виконання бюджету казначейською системою та доведення її до логічного завершення.

Список літератури

1. Бакум Л.М. Експеримент додав запалу в роботі // Досвід. – 2002. – № 6.
1. Бюджетне законодавство України. – К.: Юрінком-Інтер, 2002.

Summary

In this article it is described an order of conducting a work from the cash execution of budget by the banking system on each of stages of alterations in the policy and economic life of our society. It is defined negative moments in executed of budget by the banking system in the period of transition to the market economy and deficit of budget means, and also necessity of execution of these functions by the organs of State treasury of Ukraine.

Богданова, О.О. Переваги та недоліки у виконанні державного бюджету банківською та казначейською системами / О.О. Богданова // Вісник Української академії банківської справи.- 2002.- № 2.- С. 9–11.