

ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДІВ ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ФУНКЦІОНУВАННЯ КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ

Розглянуто методи фінансування видатків бюджету. Вказано на недоліки існуючого методу фінансування бюджетних видатків та запропоновано напрями його вдосконалення із врахуванням особливостей казначейського обслуговування бюджету.

Питання витрачання бюджетних коштів завжди було об'єктом пильної уваги як науковців, практиків, так і широкої громадськості країни. Раціональна організація виконання видаткової частини бюджету потребує врахування низки чинників, які впливають не тільки на досягнення кількісних показників, визначених бюджетом, але й позначаються на якості його виконання. Одне з чільних місць в системі таких факторів належить вибору найбільш ефективного методу фінансування видатків. При цьому надзвичайно важливо забезпечити оптимальне поєднання обраного методу з формою обслуговування бюджету.

Нині в Україні застосовується казначейська форма обслуговування бюджетів всіх рівнів, яку запроваджено поступово, починаючи з 1995 року. Завдяки цьому досягнуто певних позитивних змін у бюджетному процесі: підвищено ефективність управління коштами бюджетів, запроваджено систему попереднього та поточного контролю за їх використанням, забезпечено можливість отримання повної, своєчасної і достовірної інформації про стан виконання бюджетів. З часу створення казначейства суттєво збільшився обсяг його функціональних повноважень та значно розширилася сфера його діяльності. Однак в даний час потенціал існуючої казначейської системи використовується не повною мірою. Так, до кінця не реалізовані можливості казначейства щодо управління бюджетними потоками та оптимізації методів фінансування витрат бюджетів. Порядок здійснення видатків, який застосовується в даний час в Україні, не сприяє підвищенню ефективності управління ресурсами бюджетів. Тому *актуальними сьогодні є дослідження, спрямовані на пошук нових, нетрадиційних методів фінансування витрат, використання яких дозволить удосконалити процедури виконання бюджетів.*

Характеристика методів фінансування бюджету *наводиться у працях* низки вітчизняних науковців – Й. М. Бескида, В. Г. Дем'янишина, О. Д. Василика, В. М. Опаріна, Л. Д. Сафонові, В. М. Федосова, С. І. Юрія. Однак при визначенні методів фінансування зазвичай не враховуються особливості казначейського обслуговування бюджету. В окремих наукових роботах зазначається необхідність застосування методу єдиного казначейського рахунку у бюджетному фінансуванні. Однак, мало уваги в економічній літературі приділяється пошуку найбільш ефективних способів фінансування бюджетних видатків в умовах функціонування казначейської системи. Окремі аспекти даної проблематики у своїх працях розглядають російські науковці та фахівці-практики Т. Г. Нестеренко, В. В. Сидоренко, Є. В. Бушмен. Проте, питання вдосконалення методів здійснення видатків бюджетів досі залишається мало вивченим і потребує глибшого дослідження. Тому *метою нашої роботи є з'ясування особливостей існуючих методів фінансування видатків бюджету та визначення перспективних напрямків їх оптимізації в умовах функціонування казначейської системи.*

Традиційно у вітчизняній фінансовій науці, залежно від організації розрахунків та взаємодії учасників бюджетного процесу, розглядають два методи фінансування видатків бюджету – відкриття кредитів та перерахування коштів з рахунку бюджету на рахунки розпорядників коштів.

Суть методу відкриття кредитів полягає в тому, що орган, який організовує виконання бюджету, доводить до банківських установ, які здійснюють його касове виконання, планові показники за видатками бюджету (т. зв. кредити), на основі яких накладаються обмеження на обсяги витрачання коштів. Цей метод, зокрема, застосовувався в Радянському Союзі при виконанні державного бюджету. Можливість його використання забезпечувала єдина централізована банківська система, оскільки доходи бюджету акумулювалися на рахунках Держбанку СРСР, а витрати здійснювалися також з рахунків цього ж банку. В кінці бюджетного року порівнювали надходження бюджету з витратами і визначали результат. Якщо результат виявлявся негативним, то на отриману різницю оформлялася емісія коштів (рис. 1). Після розпаду СРСР даний метод фінансування продовжував використовуватися в українській практиці до 1993 року [1, с. 274].

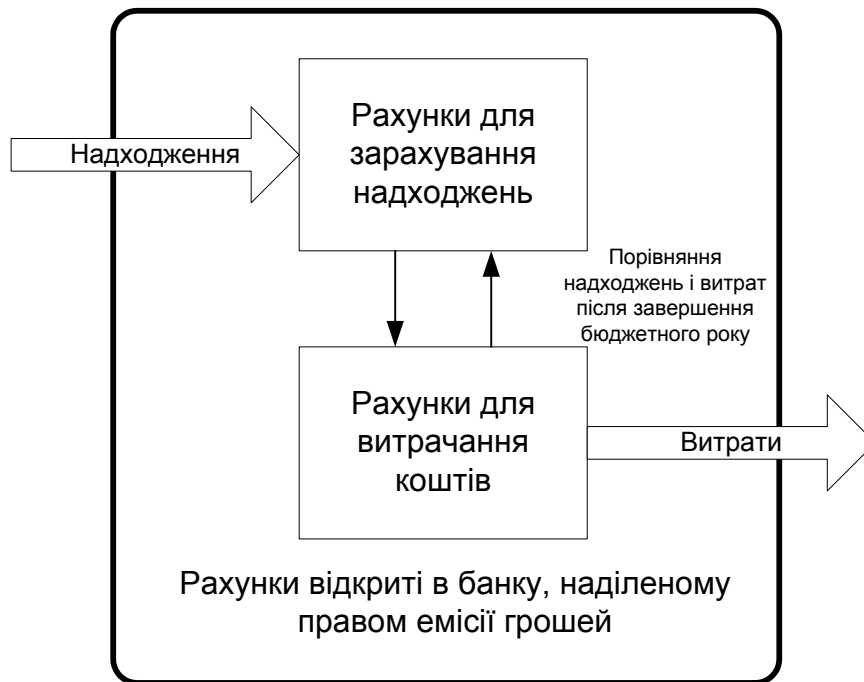


Рис. 1. Схема бюджетного фінансування способом відкриття кредитів

Вказаний спосіб бюджетного фінансування був досить успішним, адже не відбувалося багаторазового перерахування коштів по вертикалі між багатьма рівнями, що неминуче призводило б до збільшення терміну обороту коштів бюджету, а також потребувало б значного розміру оборотної касової готівки.

Реформа у банківській сфері, яка відбулася після розпаду СРСР і передбачала запровадження дворівневої банківської системи, зміну форм власності банківських установ, а також перегляд функцій банків, призвела до неможливості фінансування видатків способом відкриття кредитів. Надалі використовувався інший метод – перерахування коштів з рахунку бюджету на рахунки його розпорядників (рис. 2). Потрібно зазначити, що саме цей спосіб завжди застосовувався в нашій країні для фінансування видатків місцевих бюджетів.

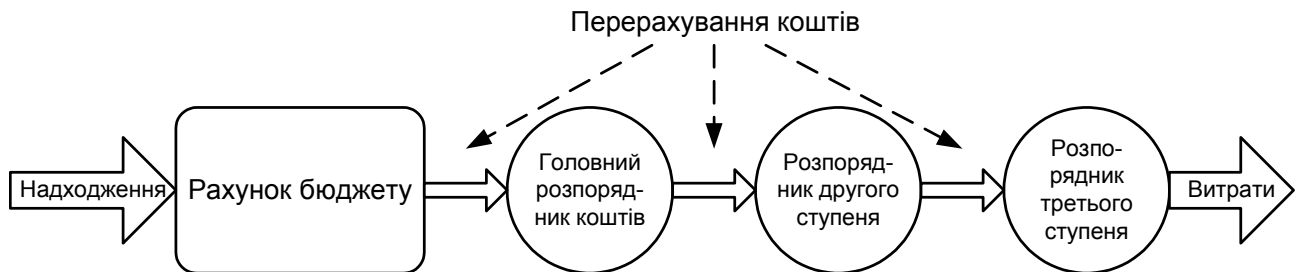


Рис. 2. Схема бюджетного фінансування способом перерахування коштів на рахунки розпорядників

Фінансування видатків бюджету способом перерахування коштів на бюджетні рахунки розпорядників коштів передбачає наступну схему руху коштів: орган оперативного управління бюджету здійснює платежі з рахунку бюджету на рахунок головного розпорядника коштів, який надалі самостійно здійснює платіж нижчестоящому розпоряднику. В умовах, коли рахунки бюджету та розпорядників коштів відкриті в установах банків, це єдино можливий спосіб фінансування видатків.

Завдяки застосуванню цього методу в ході фінансування видатків державного бюджету вдалося ліквідувати низку проблем: забезпечити збалансованість бюджету, призупинити гіперінфляційні процеси. Проте, даному методу притаманні певні негативні риси, які з часом загострювалися. По-перше, значні суми залишків невикористаних коштів на рахунках розпорядників негативно впливають на ліквідність бюджету. Другим недоліком цього способу є можливість "ручного" втручання у розподіл бюджетних ресурсів.

Запровадження казначейської форми обслуговування бюджету призвело до певної модернізації методу перерахування коштів з рахунку бюджету на рахунки розпорядників коштів. Набуття Державним казначейством статусу учасника системи електронних платежів Національного банку України та створення внутрішньої платіжної системи казначейства дозволили акумулювати ресурси бюджетів на єдиному

казначейському рахунку (ЄКР) та сприяли удосконаленню управління ними. Завдяки цьому вдалося розмежувати в часі перерахування коштів з рахунків головних розпорядників на рахунки нижчестоящих розпорядників та з центрального апарату державного казначейства до територіальних управлінь.

Сьогодні управління казначейства зараховують кошти на рахунки розпорядників шляхом залучення вільного залишку субрахунку єдиного казначейського рахунку на підставі розподілів асигнувань, що надходять з центрального апарату, відображаючи ці суми як збільшення зобов'язань управлінь перед Державним казначейством України. Якщо наявний залишок субрахунку не дозволяє здійснити платежі в необхідних обсягах, то територіальне управління звертається з проханням поповнити субрахунок необхідними ресурсами.

Зміна процедур фінансування видатків методом перерахування коштів на рахунки розпорядників, що пов'язана із запровадженням казначейської системи, була, практично, невідчутною для бюджетних установ та організацій. Тобто головний розпорядник отримує кошти з бюджету на особовий рахунок, після чого розподіляє їх між нижчестоящими розпорядниками. Розпорядники другого ступеня здійснюють розподіл отриманих сум між розпорядниками третього ступеня та одержувачами бюджетних коштів. Таким чином, в умовах функціонування внутрішньої платіжної системи казначейства використання такої схеми перерахування коштів (див. рис. 2) дає змогу управляти ліквідністю єдиного казначейського рахунку. Однак поряд з перевагами застосування даного методу, головною з яких є забезпечення дієвого контролю за цільовим спрямуванням платежів, йому притаманні й певні вади. Однією з таких вад є здатність підтримувати ліквідність казначейського рахунку шляхом ненадання згоди на виділення бюджетних асигнувань. Такий недолік завжди має місце при застосуванні непрозорих процедур планування та виконання бюджету і спричинює використання "ручного" управління бюджетними коштами. Саме "ручне" управління видатками є одним із п'яти основних порушень, що, з точки зору фахівців Рахункової палати, мали місце при виконанні Державного бюджету України у 2003 році [2, с. 71].

Діючий порядок бюджетного фінансування складається з двох етапів, першим з яких є доведення до розпорядників та одержувачів обсягів затверджених асигнувань, а другим – перерахування бюджетних коштів. До роботи з доведення асигнувань залучені Міністерство фінансів України, органи Державного казначейства України та бюджетні установи. Їхні дії чітко регламентовані нормативними документами: передбачені терміни розподілу асигнувань та подання відповідних документів до казначейських органів, порядок відображення даних операцій в бухгалтерському обліку. Після доведення обсягів асигнувань відбувається перерахування коштів від вищестоящих до підпорядкованих їм розпорядників, що передують здійсненню касових видатків бюджетними установами. Отже, визначена ще одна обов'язкова схема дій, яка передбачає доведення відкритих асигнувань від головного розпорядника до тих бюджетних установ, які здійснюють видатки. При цьому відкриті асигнування за своєю суттю для розпорядників ототожнюються з бюджетними коштами. Головний розпорядник відповідно до розпису бюджету подає пропозицію про відкриття асигнувань бюджету до Міністерства фінансів України. Останнє її погоджує та ініціює її виконання Державним казначейством України. Казначейство (центральний рівень) здійснює зарахування відкритих асигнувань на особові рахунки головних розпорядників, які в триденний термін подають документи для розподілу асигнувань між підвідомчими установами. Аналогічні дії відбуваються на рівні територіального управління державного казначейства [3, с. 12].

Таким чином, створено умови, які призводять до невиправданого зменшення фінансової самостійності розпорядників. Це відбувається всупереч тому, що чинне бюджетне законодавство надає розпорядникам право самим, без стороннього втручання визначати, коли брати зобов'язання, а отже і здійснювати видатки, в межах обсягів, визначених кошторисом та планом асигнувань. Тобто, щомісяця в межах затверджених планом асигнувань показників за укрупненими кодами економічної класифікації видатків бюджетні установи мають право брати необхідні зобов'язання. При цьому вони мають право маневрувати витратами, виходячи з їх пріоритетності. Необхідно також відмітити, що, як засвідчує практика, найчастіше розпорядники реєструють зобов'язання вже після зарахування коштів на рахунок, адже наявність зобов'язання за конкретним кодом економічної класифікації не гарантує надходження коштів саме за цією статтею витрат.

Наступним недоліком вказаного способу фінансування є накопичення значних залишків тимчасово вільних бюджетних коштів. Це відбувається внаслідок перевищення сум зарахованих податків та інших обов'язкових платежів над бюджетними видатками. Тому утворення великого залишку на єдиному казначейському рахунку можливе за рахунок вилучення цих коштів із реального сектора економіки. У цей період суб'єкти господарської діяльності відчують нестачу фінансових ресурсів, що безумовно позначається на економічних показниках. Ще в середині XIX століття видатний фінансист Карл фон Гок осуджував поведінку держав, які залишають без використання протягом певного часу суспільні фінансові ресурси [4, с. 233]. Крім того, дефіцит грошових ресурсів в економіці має дестабілізуючий вплив на фінансові ринки в країні – в періоди різких коливань залишку єдиного казначейського рахунку відбувається коливання монетарних та фінансових індикаторів.

Станом на 1 січня 2004 року, незважаючи на зниження обсягу невикористаних коштів державного бюджету у зв'язку із завершенням попереднього бюджетного періоду, їх сума складала 2297 млн. грн., або була майже в шість разів більша від встановленого Законом України "Про Державний бюджет України на 2003 рік" обсягу оборотної касової готівки (400 млн. грн.) [2, с. 71]. У цей час залишок єдиного

казначейського рахунку становив 2550 млн. грн., що є мінімальним показником для 2004 року. Однак згідно з даними Державного казначейства України станом на кінець листопада 2004 року залишок коштів державного бюджету складав вже понад 7 млрд. грн., що перевищувало розмір оборотної касової готівки у 17,5 раза. Зауважимо, що сальдо єдиного казначейського рахунку в цей час перевищувало 9 млрд. грн. (рис. 3). Знаючи залишки єдиного казначейського рахунку (середньорічний залишок 8043 млн. грн., максимальне значення досягнуте 30 серпня 2004 року 15564 млн. грн.), можна припустити, що протягом року відбувалося суттєве перевищення бюджетних залишків розміру встановленої оборотної касової готівки.

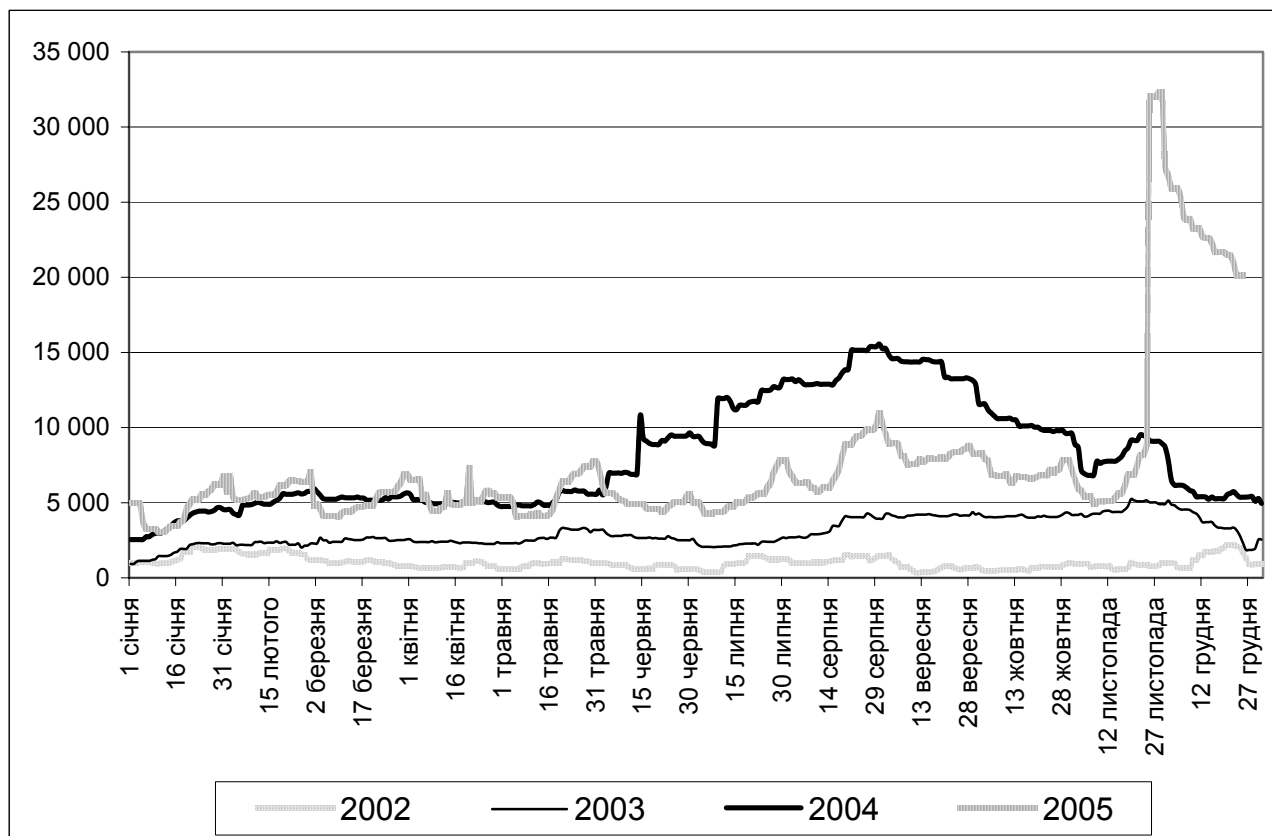


Рис. 3. Залишки єдиного казначейського рахунку, млн. грн. [5]

Внаслідок вище зазначених обставин, пов'язаних з використанням діючого методу фінансування, та у зв'язку з переведенням на казначейське обслуговування місцевих бюджетів залишки ЄКР в останні роки стрімко зростали. Так, якщо середньорічні залишки єдиного казначейського рахунку в 2002 році становили 1021 млн. грн., в 2003 році – 3045 млн. грн., то в 2004 році вони досягли 8043 млн. грн. [5]. Накопичення залишків коштів на єдиному казначейському рахунку в обсягах, які значно перевищують сумарний залишок кореспондентських рахунків всіх комерційних банків країни, має дестабілізуючий вплив на грошово-кредитний ринок.

Фінансування видатків бюджету методом перерахування коштів призводить до природного зниження оборотності бюджетних коштів. Наприклад, у розпорядників коштів державного бюджету другого ступеня, які обслуговуються в органах казначейства Тернопільської області, середня тривалість обігу коштів у 2004 році становила 2,5 дні, для розпорядників третього ступеня та одержувачів цей показник становив відповідно 9,1 та 14,6 дні. Для загального фонду місцевих бюджетів середня тривалість обігу коштів на стадії здійснення видатків становила 9,1 дні (з них – 2,8 дні кошти зберігаються на рахунках бюджетів; 2,1 дні у головних розпорядників коштів; 4,2 дні – на рахунках розпорядників третього ступеня та одержувачів бюджетних коштів)[6].

Таким чином, основними недоліками фінансування видатків способом перерахування коштів з рахунку бюджету на бюджетні рахунки розпорядників є:

- втрати бюджету, пов'язані з необхідністю підтримання залишків на багатьох бюджетних рахунках;
- значне обмеження фінансової самостійності розпорядників бюджетних коштів;
- низька оборотність бюджетних коштів.

Враховуючи сучасний рівень розвитку Державного казначейства України, можна стверджувати про неповноцінне використання можливостей вітчизняної казначейської системи. Одним із шляхів вирішення вище описаних проблем касового виконання бюджетів, на нашу думку, є вдосконалення методу

фінансування видатків бюджету. Реалізація даного завдання дає змогу забезпечити сучасний рівень розвитку казначейства, яке має добре сформовану внутрішню платіжну систему та розвинене інформаційне середовище. Тому пропонуємо запровадити метод фінансування бюджетних видатків, при якому розпорядники бюджетних коштів базового рівня матимуть можливість здійснювати видатки безпосередньо з рахунку бюджету в межах показників розпису. Однак при цьому необхідно проводити додаткову роботу щодо управління залишком рахунку бюджету (рис. 4). Сутність управління бюджетним рахунком полягає у підтримці його величини в оптимальному обсязі. Тому у випадку наявності залишку на рахунку, який перевищує оптимальні обсяги, треба розміщувати надлишкові фінансові ресурси, а в разі недостатності коштів – залучати необхідні кредитні ресурси.

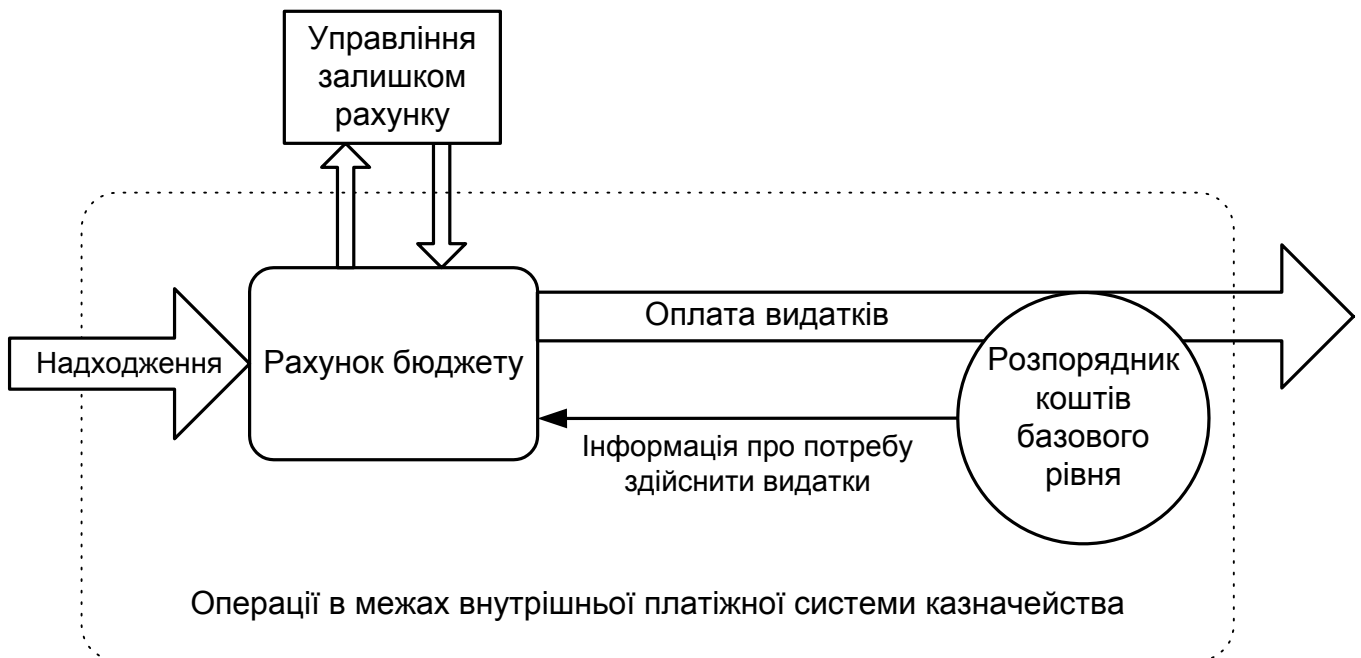


Рис. 4. Модернізований метод фінансування видатків бюджету в умовах функціонування казначейської системи

Необхідними умовами запровадження цього методу є концентрація всіх надходжень і витрат бюджету на єдиному рахунку та надійна система контролю за доведенням показників розпису бюджету до розпорядників коштів всіх рівнів. Це дає можливість розірвати ланцюг руху коштів з рахунку бюджету до головних розпорядників коштів і потім до розпорядників нижчих рівнів.

Головними позитивними рисами запропонованого методу є такі:

- зростає фінансова самостійність розпорядників коштів усіх рівнів, що сприяє раціональнішому використанню бюджетних ресурсів і зменшенню обсягів дебіторської заборгованості бюджетних установ;
- бюджет отримує додатковий ресурс завдяки відсутності залишків на рахунках розпорядників бюджетних коштів;
- існує можливість гармонізувати боргову політику держави та управління рахунком бюджету.

Запропонований метод фінансування видатків враховує необхідність здійснення контролю за зобов'язаннями розпорядників бюджетних коштів з боку органів казначейства. Казначейства реєструють зобов'язання в межах показників кошторису та плану асигнувань (ідентичні показникам розпису). Інформацією про потребу здійснювати видатки можуть бути обсяги зареєстрованих бюджетних фінансових зобов'язань розпорядників, які в свою чергу обмежуються зареєстрованими зобов'язаннями. Таким чином, зберігається система контролю зобов'язань та видатків розпорядників бюджетних коштів.

Необхідність управління рахунком бюджету наповнить новим змістом також термін управління єдиним казначейським рахунком. Ця функція буде принципово відрізнятися від управління єдиним казначейським рахунком в умовах застосування діючого методу фінансування видатків. Якщо в сучасних умовах таке управління полягає насамперед в розміщенні вільного залишку коштів, то в разі використання запропонованого методу доведеться здійснювати також операції щодо залучення ресурсів для забезпечення його ліквідності. Тому значну увагу доведеться приділяти гармонізації діяльності щодо управління єдиним казначейським рахунком та боргової політики держави. Цьому сприятиме зосередження функцій щодо управління рахунком бюджету та управління боргом в одному органі. Про це свідчить досвід Франції, де функції щодо забезпечення оптимального залишку єдиного казначейського рахунку та

управління державним боргом виконує Агентство “Франс Трезор” (“Franc Trezor”), яке входить до складу міністерства економіки, фінансів і промисловості і підпорядковане безпосередньо міністру фінансів [7, с. 21].

Успішна реалізація функції управління єдиним казначейським рахунком дає можливість досягнення двох цілей: по-перше, реальний сектор економіки має отримати фінансові ресурси, які стануть каталізатором процесів соціально-економічного розвитку; по-друге, бюджет повинен одержати додаткові надходження від використання тимчасово вільного залишку коштів. Головною метою в управлінні бюджетними ресурсами, на нашу думку, повинна служити не максимізація надходжень бюджету від розміщених ресурсів, а уникнення дестабілізуючого впливу на фінансові ринки країни та своєчасне спрямування грошових коштів до реального сектора економіки. На практиці інколи доводиться чути від вітчизняних фінансистів-практиків думки з приводу успішності їхньої роботи залежно від величини залишку коштів ЄКР. Якщо інколи заходила мова про напрями вдосконалення використання коштів ЄКР, то вони, як правило, були націлені на отримання бюджетом додаткових надходжень [8, с. 3]. Таким чином, недостатньо враховується потенційна можливість позитивного впливу раціонального використання коштів ЄКР для економічної системи загалом. На цей недолік вказував ще на початку ХХ століття видатний російський фінансист І. Х. Озеров, який зауважив, що “если в странах, богатых капиталами, – Англия, Бельгия – стремятся утилизировать в интересах кредита свободную наличность государственного казначейства, то тем больше, тем настоятельнее чувствовалась эта потребность у нас – стране, бедной капиталами, где нужно дорожить каждой копейкой” [9, с. 58].

Чи не найбільшою перевагою запропонованого методу фінансування видатків бюджету, порівняно з діючим, є зростання фінансової самостійності розпорядників бюджетних коштів всіх рівнів. Дотримуючись показників кошторису та плану асигнувань, розпорядник самостійно визначатиме час взяття того чи іншого зобов'язання і час оплати. Тоді не буде потреби стимулювати витрачання коштів з реєстраційних рахунків розпорядників, що інколи трапляється в практиці казначейського обслуговування бюджету та призводить до виникнення у розпорядників бюджетних коштів дебіторської заборгованості.

Реформування методу фінансування видатків матиме велике позитивне значення для фінансування капітальних видатків бюджету. Адже в умовах “ручного” розподілу бюджетних коштів, як правило, в першу чергу бюджетні кошти направляються на здійснення поточних видатків. Якщо з певних причин бюджет недоотримує заплановані надходження, то кошти на капітальні видатки виділяються із запізненням, або не спрямовуються взагалі.

Найбільша проблема, яка може виникнути при застосуванні запропонованого методу, полягає в наявності певних труднощів щодо здійснення обмежень видатків розпорядників бюджетних коштів у випадку неотримання запланованих надходжень до бюджету. Можливим виходом з цієї ситуації може бути виокремлення певної групи видатків бюджету, які здійснюватимуться винятково за умови отримання запланованих доходів. Ще одним напрямом вирішення даної проблеми може бути створення стабілізаційного фонду бюджету, джерелом формування якого була б певна частка профіциту бюджету.

З метою уникнення можливих проблем пропонуємо запроваджувати запропонований метод фінансування видатків бюджету поступово. Розпочати його використання можна передусім із захищених статей державного бюджету. На цьому етапі можна виявити недоліки методу та оцінити його переваги детальніше, удосконалити нормативно-правову базу і тільки після цього розширити сферу застосування методу на всі видатки державного бюджету.

Повноваження органів казначейства щодо управління місцевими фінансами є обмеженими. Тому застосування запропонованого методу фінансування видатків бюджету в практиці виконання місцевих бюджетів буде більш утрудненим порівняно із застосуванням його щодо державного бюджету. Перепоною будуть також обмежені можливості місцевих бюджетів щодо залучення додаткових ресурсів для поповнення залишку рахунку бюджету. Враховуючи ці труднощі, застосування описаного методу щодо сільських, селищних бюджетів та бюджетів міст районного значення можна вважати взагалі нераціональним. Висновки щодо доцільності застосування запропонованого методу фінансування видатків бюджету щодо інших рівнів місцевих бюджетів можна буде зробити після його практичного застосування у процесі виконання державного бюджету.

Підбиваючи підсумки проведеного дослідження, необхідно наголосити, що нами в загальних рисах описано напрям удосконалення методу фінансування видатків бюджету. В подальшому доцільно досліджувати окремі елементи запропонованого методу, сферу його застосування. Реформування методу фінансування видатків повинно бути одним із складових системи заходів, спрямованих на загальне підвищення ефективності бюджетної системи.

Література

1. *Бюджетний менеджмент: Підручник* / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; за заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
2. *Висновки про виконання Державного бюджету України та використання бюджетних коштів за 2003 рік* / <http://www/ac-rada.gov.ua/Ua/44/2004/20040525.htm>
3. *Порядок казначейського обслуговування державного бюджету за видатками: затв. наказом Державного казначейства України від 25.05.2004 р. № 89.*

4. Гок К. Государственное хозяйство. Налоги и государственные долги: Пер. с нем. профессора Н. Бунее. – К.: Университетская типография, 1865. – 324 с.
5. Вихідне сальдо ЄКР у 2002–2005 роках // http://www.treasury.gov.ua/kazna/control/uk/publish/category/main?cat_id=31376
6. Розраховано автором на основі даних щоденних оборотно-сальдових балансів 2004 року УДК в Тернопільській області.
7. Прокофьев С. Е., Шубина Л. В. О расширении функций органов федерального казначейства // Финансы. – 2003. – № 9. – С. 20–21.
8. Петрашко П. Казначейство не стимулює форсованого використання бюджетних коштів // Казна. – 2004. – № 12. – С. 2–4.
9. Озеров И. Х. Основы финансовой науки. Вып. II. Бюджет. Формы взимания. Местные финансы. Государственный кредит. 4-е изд., доп. – М.: Типография т-ва И. Д. Сытина, 1914. – 364 с.