ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОБСЛУГОВУВАННЯ

Віра Стоян,
кандидат економічних наук, доцент Тернопільського національного економічного університету,

Василь Савчин,
головний спеціаліст відділу видатків місцевих бюджетів УДК у м. Івано-Франківську

В умовах соціально-економічної кризи дієвим інструментом впливу держави на економічні, соціальні та політичні процеси є бюджет. Від якості та своєчасності прийняття рішень у сфері управління доходами та видатками бюджету залежить рівень ефективності державного регулювання економічних процесів. Тому бюджет та організація його виконання перебувають у полі зору вчених-економістів і практиків, які намагаються розробити дієві механізми управління бюджетними коштами.

Значними повноваженнями у процесі виконання бюджету наділені органи Державного казначейства, основним завданням яких є оперативне управління грошовими потоками держави з метою піднесення ефективності їх використання. Від того, як буде організовано роботу Державного казначейства, залежатиме стан виконання бюджету і як наслідок – макроекономічні процеси в державі, соціально-економічний розвиток регіонів.

В економічній літературі проблеми організації виконання бюджетів висвітлені достатньо широко. Незважаючи на значні здобутки науковців та практиків у дослідженні питань управління державними та місцевими фінансами, низка питань, що стосуються сфери касового виконання видаткової частини бюджетів, потребує подальшого уточнення та розвитку. Зокрема, недостатньо дослідженими залишаються проблеми, породжені самою практикою казначейської системи касового виконання бюджетів за видатками. Дослідження в цій галузі не були орієнтовані на ситуацію стрімкого спаду економіки, спричиненого економічною кризою, коли держава відчуває гострий дефіцит фінансових ресурсів.

Таким чином, необхідність удосконалення вітчизняної системи касового виконання бюджетів з метою поліпшення управління фінансовими ресурсами держави та раціональнішого використання бюджетних коштів зумовила актуальність цієї теми.

Як відомо, перехід на казначейське обслуговування місцевих бюджетів за видатками дав можливість зосередити всі рахунки місцевих бюджетів і розпорядників коштів цих бюджетів у системі органів Держказначей-

ства. Тобто кошти бюджетів усіх рівнів тепер зосереджені на єдиному казначейському рахунку, а не розпорошуються на великій кількості рахунків в установах банків. За казначейської системи обслуговування всі операції руху коштів за видатками відображаються у внутрішній платіжній системі за допомогою програмного комплексу АС «Казна-Видатки», що дозволило органам казначейства щодня формувати оперативну інформацію, а також місячну, квартальну та річну звітності про виконання бюджетів і надавати її внутрішнім і зовнішнім користувачам. Перехід на казначейське обслуговування місцевих бюджетів за видатками значно підвищив контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, що привело до їх ощадного й ефективного використання. Але, як доводить практика, і така система виконання бюджетів не є досконалою.

Серед великого розмаїття проблем на особливу увагу заслуговує організація планування видатків місцевих бюджетів. Власне, через недоліки у плануванні нині більшість місцевих бюджетів має постійну потребу у додатковому фінансуванні. Запровадження постановою Кабінету Міністрів №1204 від 29.12.2010 р. механізму покриття тимчасових касових розривів за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку в основному вирішує цю потребу. Одначе надані позики покривають лише поточні видатки потреб територіальних громад, витрати довготермінового характеру залишаються фінансово не забезпеченими. Запровадження цього механізму хоча і є позитивним явищем, проте надання позик місцевим бюджетам повинно мати радше винятковий, а не постійний характер. Розв'язання проблеми неплатоспроможності бюджетів за рахунок ефективного планування та раціонального розподілу доходів між рівнями бюджетів привело б не тільки до покриття поточних зобов'язань бюджетів, а й до фінансової самостійності органів місцевого самоврядування та економічного розвитку регіонів.

Як показує практика попередніх років, наприкінці місяця чи іншого звітного періоду після погашення бюджетних зобов'язань розпорядників та одержувачів коштів обласного бюджету мали місце значні залишки коштів на рахунках зазначеного бюджету. Водночас міські бюджети відчували гостру нестачу бюджетних коштів, що змушувало їх залучати позики за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку. Певною мірою така ситуація має місце і тепер, але не стоїть так гостро. Це пов'язано з тим, що училища, які раніше фінансувалися за рахунок коштів державного бюджету, переведені на обслуговування до обласних бюджетів, що дало змогу певною мірою зменшити залишки коштів на рахунках обласних бюджетів. На нашу думку, розв'язати проблему нестачі коштів міських бюджетів можна за допомогою надання їм додаткових дотацій за рахунок залишків коштів обласного бюджету. Це дозволить розпорядникам міських бюджетів безперебійно здійснювати свої видатки, збільшити наявні бюджетні призначення і, як результат, зменшити кількість змін у розписах міських бюджетів.

Позитивний ефект у плануванні місцевих бюджетів дасть запровадження середньострокового планування на основі програмно-цільового методу. Як відомо, такий метод передбачає досягнення певної цілі, до якої прямує розпорядник, а надання йому коштів проводиться в міру виконання програми. Переведення на програмно-цільовий метод планування місцевих бюджетів передбачає заміну тимчасової класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів на програмну класифікацію, як це передбачено у державному бюджеті. Такий перехід призведе до закриття значної кількості рахунків, а отже, й зменшення здійснюваних операцій по кожному розпоряднику в цілому.

Ще одна низка проблем спричинена нестабільністю нормативно-правового забезпечення казначейського обслуговування місцевих бюджетів. Часті зміни у законодавстві не дозволяють ефективно здійснювати функції, покладені на органи Казначейства. Не встигають працівники органів Казначейства пристосуватися до одних змін, як набувають чинності інші. Це створює різноманітні конфлікти та непорозуміння між органами Казначейства й розпорядниками бюджетних коштів. На нашу думку, такі нормативно-правові акти, як постанова Кабінету Міністрів України №228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» і наказ ДКУ №205 «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів» відповідають вимогам практики і не потребують удосконалення. З іншого боку, постанова Кабінету Міністрів України №332 про граничні суми витрат на деякі товари потребує термінових змін, пристосованих до реалій сьогодення. Положення цієї постанови ставить обмеження перед розпорядниками щодо вибору вартості певного виду товарів. Тому це спонукає їх до протиправних дій та домовленостей з постачальниками про зміни у співвідношенні кількості/ціни товарів у накладній. Як результат, до органу казначейства надходять накладні за цінами, які істотно відрізняються від фактичних. Внесення своєчасних змін приведе до узаконення купівлі товарів за наявними ринковими цінами і зменшить протиправні дії з боку розпорядників.

Удосконалення потребують також наказ Міністерства фінансів №11 «Про бюджетну класифікацію» та наказ ДКУ №495 «Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету». Незважаючи на те, що в цих документах уже проводилося укрупнення деяких статей видатків, окремі видатки залишаються надто деталізованими. Це, зокрема, стосується класифікації комунальних послуг, за якими часто проводяться зміни призначень між ними. Укрупнення групи комунальних послуг в один

код (1160) призведе до зменшення змін до розпису та спростить планування бюджету. Це дозволить також зменшити навантаження і на розпорядників, і на органи Казначейства.

Особливу увагу потрібно приділити Закону «Про здійснення державних закупівель», що почав діяти з середини 2010 року. У ньому визначено граничні межі сум закупівель одного виду товару чи послуги: для товарів і послуг — межа 100 тис. грн, для робіт — 300 тис. грн. Вони не відповідають рівню теперішніх цін. Наприклад, якщо установа протягом року сплачує за послуги зв'язку більше 100 тис. грн, то їй потрібно проводити тендерну процедуру. У цьому разі вона обслуговуватиметься одним оператором, а не кількома, як раніше. З переведенням на обслуговування до іншого оператора установі доведеться міняти номери всіх стаціонарних телефонів — звичайно, за рахунок коштів бюджету. Як бачимо, недостатня продуманість і недосконалість положень закону призводить до зайвих витрат бюджетних коштів.

Слід зауважити, що хоча цей закон приймався для здійснення контролю за цільовим і економним витрачанням бюджетних коштів, на практиці цей контроль здебільшого спрямовується на дотримання розпорядниками різноманітних форм, термінів, правильності оформлення документів тощо. Так, у законі прописано, що коли сума закупівлі товарів сягає понад 200 тис. євро, то всі оголошення про проведення процедури закупівлі потрібно в обов'язковому порядку розміщувати в офіційному міжнародному виданні. Відтак постає питання: чи буде вигідно, скажімо, підприємцю з іншої країни привозити продукти харчування для забезпечення української школи. Звичайно, ніхто такого не робитиме. Відміна цієї норми дозволить зменшити документообіг розпорядника та витрати на публікацію таких оголошень.

Потребує розв'язання проблема дотримання термінів публікації оголошень у Віснику державних закупівель. Публікація оголошень в офіційних виданнях (зокрема й міжнародних), згідно із законом, є безплатною, одначе, за процедурою Вісника, їх неможливо встигнути розмістити у терміни, визначені законом. Для уникнення порушень законодавства розпорядник змушений розміщувати оголошення в терміновій формі, за яку вже доводиться платити. Зміна термінів публікації оголошень у бік збільшення чи встановлення прив'язки до дати їх складання замість дати публікації дасть змогу провести тендер у спокійному режимі і без залучення додаткових коштів.

Потрібно також істотно розширити перелік товарів і послуг, які здійснюються без процедур державної закупівлі, як, наприклад, послуги зв'язку. Це дасть змогу безперебійно проводити видатки на їх оплату без зайвих витрат. Суттєво знизити навантаження на органи казначейства та бюджетні установи можна за допомогою збільшення граничного рівня вартості предмета закупівлі по товарах і послугах. Це дозволить зменшити протиправні дії з боку розпорядників щодо розбивки товарів і послуг на лоти з метою уникнення процедур закупівель. Змінюючи граничний рівень вартості закупівель, потрібно враховувати як щорічне зростання цін та інфляції, так і зміни, які відбуваються в кон'юнктурі ринку.

Значною проблемою для територіальних органів казначейства є несвоєчасне доведення до них змін у чинному законодавстві від вищих за підпорядкуванням органів казначейства. Застарілі повідомлення про внесені зміни спричиняють непорозуміння як з боку районних управлінь державного казначейства, так і розпорядників бюджетних коштів. Налагодження ефективної роботи методологічних груп головних управлінь Держказначейства щодо доведення таких змін до нижчих його органів дозволить безперебійно і, що головне, згідно із законом, якісно виконувати роботу, покладену на працівників казначейства.

Для вдосконалення казначейського обслуговування місцевих бюджетів за видатками потребує вирішення питання програмного забезпечення. Оскільки основна частина роботи працівника казначейства здійснюється в програмному комплексі АС «Казна-Видатки», то саме з ним пов'язана найбільша кількість проблем. На практиці бачимо, що недосконалість цього програмного продукту призводить до неконтрольованого відкриття особових рахунків головним розпорядникам коштів місцевих бюджетів. Тобто таких рахунків відкривається реально більше від фактичної потреби в них. Так, в управлінні Державного казначейства у м. Івано-Франківську відкрито 307 особових рахунків головним розпорядникам міського бюджету. З них лише 34 рахунки є задіяними в роботі. Тобто потреба у відкритті таких рахунків становить лише близько 11%. Щоб виправити ситуацію, треба удосконалити програмний продукт АС «Казна-Видатки», що дозволить відкривати особові рахунки тільки в разі їх необхідності. Крім того, доопрацювання такої системи дозволить здійснювати автоматизовані операції з імпорту мережі, розписів, кошторисів і розподілів, які нині виконуються у «ручному режимі».

Чинним законодавством органи казначейства наділено контрольними повноваженнями. Контрольні функції реалізуються через складання органами казначейства попередження про неналежне виконання вимог бюджетного законодавства щодо взяття та реєстрації зобов'язань і фінансових зобов'язань, а також у прийнятті до виконання платіжних доручень розпорядників бюджетних коштів. Хоч підвищення фахового рівня працівників бюджетної установи частково впливає на зменшення кількості наданих попереджень, однак запобіганню протиправних ситуацій з боку розпорядників бюджетних коштів може слугувати виконання ось таких завдань.

Зокрема, для поліпшення порядку та обліку зобов'язань пропонуємо запровадити як підтвердний документ реєстр накладних; а для розв'язання проблеми з термінами реєстрації дозволити розпорядникам бюджетних коштів користуватися датами відправки та отримання підтвердних документів. Крім того, посилити превентивний контроль можна за рахунок попереднього погодження в органах казначейства проектів договорів розпорядників із суб'єктами підприємницької діяльності. А запровадження єдиної інформаційної бази в органах Держказначейства з доступом до неї фінансових органів, бюджетних установ та інших зацікавлених користувачів дозволить уникнути дублювання інформації, підвищить прозорість бюджетного процесу.

Здійснюючи контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, пропонуємо впровадити механізм взаємодії органів казначейства та контрольно-ревізійних органів на основі єдиної інформаційної системи. Контрольно-ревізійні органи могли б отримувати інформацію про здійснення попереднього контролю органами казначейства і за необхідності (у разі проведення крупних операцій) перевіряти їх фактичні показники ще до здійснення погашення зобов'язань розпорядників. Це значною мірою дозволило б запобігти нецільовому та неощадливому використанню бюджетних коштів.

Часто-густо у бюджетній практиці казначейство називають «бюджетним банком». Відповідно, такому «банку» мають бути притаманні ознаки банківської установи. Зі входженням казначейства в систему електронних платежів НБУ воно стало працювати на принципах, прийнятних для банківської системи. Тому логічним кроком у його розвитку стало б запровадження системи «Клієнт – казначейство» за принципом банківської системи «Клієнт – банк». Тут потрібно звернути увагу на певні особливості, які мають місце в казначейському обслуговуванні розпорядників і одержувачів бюджетних коштів. Можливий варіант, коли клієнтська частина системи «Клієнт – казначейство» матиме широкі функції:

– дасть змогу розпорядникам отримувати виписки з рахунків у розрізі кодів економічної класифікації в режимі он-лайн;

– відкриє доступ до АС «Казна-Видатки» для формування платіжних доручень із раніше зареєстрованих фінансових зобов'язань;

– внесення сформованих доручень до системи електронних платежів.

Реалізація на практиці такого задуму можлива за умови виділення розпорядникові коштів електронного підпису для відповідальної особи та її керівника, який надавав би доступ до вказаної системи. Спираючись на принципи банківської системи, електронний підпис відповідальної особи (керівника) органу казначейства став би підтвердженням проведення платіжних доручень розпорядників бюджетних коштів. У такому разі поточний контроль з боку казначейства за проведеними платежами зводитиметься до проставляння контрольного електронного підпису органом казначейства.

Інший варіант такої системи міг би функціонувати у створенні та впровадженні єдиної інформаційної бази даних, де злилися б воєдино системи АС «Казна-Видатки», «Клієнт банку – банк» і «Клієнт – казначейство». Це дозволило б розпоряднику формувати платіжні документи в єдиній клієнтській програмі.

Реалізація на практиці запропонованих моделей дозволить значно прискорити проведення платежів розпорядників бюджетних коштів, перенести функцію працівника-операціоніста Державного казначейства на самого розпорядника. Недоліком цієї системи є обмеженість контролю за проведеними операціями з боку органу казначейства, оскільки всі дії щодо оплати рахунків здійснюватимуть розпорядники коштів. Контроль з боку органу казначейства буде покладений виключно на його відповідальну особу. Водночас такі дії призведуть до звуження кола повноважень органів казначейства щодо управління ними наявними фінансовими ресурсами бюджетів.

Компромісним варіантом може слугувати надання розпорядникові права пересилати мережею Інтернет його електронні платіжні доручення з наступним внесенням таких документів працівниками казначейства в АС «Казна-Видатки» та систему «Клієнт банку – банк». У такому разі з боку казначейства залишиться посилений поточний контроль, а для розпорядників – зменшиться витрачений час на доставку таких документів до органу казначейства. Крім того, встановлення такого комп'ютерного зв'язку дозволить передавати розпоряднику виписки з рахунків в електронному варіанті. У разі запровадження однієї з вказаних моделей відпаде потреба у формуванні розпорядником паперових варіантів платіжних доручень для подання їх до органу казначейства. Відповідно й органи казначейства відмовляться від формування паперових виписок із рахунків для розпорядників бюджетних коштів. Це, в свою чергу, значно зменшить матеріальні та фінансові витрати на формування розрахункових документів як органами казначейства, так і розпорядниками коштів.

Звичайно, сфера казначейського обслуговування місцевих бюджетів не обмежується виокремленими нами проблемами. Одначе втілення в практику окреслених рекомендацій і пропозицій дозволить поліпшити якість казначейського обслуговування місцевих бюджетів за видатками та піднести ефективність управління коштами місцевих бюджетів. Водночас підвищення ефективності механізму казначейського обслуговування бюджетів вимагає вдосконалення управління бюджетним процесом і підвищення відповідальності органів, які беруть участь у виконанні бюджетів. ■