

РОЛЬ ДЕРЖАВНОЇ КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ СЛУЖБИ У ЗМЕНШЕННІ НАСЛІДКІВ ЕКОНОМІЧНОЇ НЕСТАБІЛЬНОСТІ

Проблема ефективного управління державними фінансовими ресурсами особливо загострюється в умовах їх дефіцитності, що є наслідком світової фінансової кризи. Має місце різке зменшення можливості поповнення бюджетів держави. Це викликано суттєвим звуженням бази оподаткування, з якої сплачуються податки і платежі. В таких умовах особливо уважно слід ставитись до збереження і ефективного використання тих ресурсів, що вдається зібрати державі. У статті розглядається роль Державної казначейської служби України у цьому напрямі, наводиться аналіз актуальних показників виконання бюджетів, оцінюється досвід Російської Федерації, а також сформульовано ряд потенційних заходів, впровадження яких дозволить зменшити негативні наслідки економічної нестабільності та пришвидшити розвиток державних фінансів в цілому.

Ключові слова: казначейство, бюджет, ДКСУ, управління, державні фінанси.

Актуальність. Державний бюджет – дієвий інструмент регулювання асоціально-економічних процесів, вирішення проблем зайнятості, стабільності цін, економічного зростання, а також засіб реалізації внутрішніх макроекономічних і зовнішніх геополітичних цілей України. Разом з тим сам розмір Державного бюджету та можливості основних джерел його наповнення не гарантують своєчасного виконання основних функцій держави. Особливо це стає актуальними в умовах глобальної фінансово-економічної кризи, коли економіки більшості країн потребують різного роду допомоги з боку держави. Тому сьогодні все більш необхідним стає пошук і запровадження ефективної системи управління коштами державного бюджету.

Огляд літератури. Постановка загальної проблеми. Як відомо, в Україні роль держави у фінансово-економічних процесах залишається стабільно високою. Зокрема у кризових умовах від оперативності та ефективності роботи органів казначейської служби (ДКС) залежить у тому числі і темп виходу держави із рецесії. Це пояснюється тим, що значна частина ВВП перерозподіляється через Державний бюджет (в Україні близько 30%). А отже, його виконання набуває ще більшого значення, а роль ДКС стає визначальною.

Проблематику цього питання вивчають такі вітчизняні науковці, як В.М. Федосов [3], С.І. Юрій [7], О.Д. Василик, О.О. Чечуліна [5], Л. В. Чистякова та ін. Проблеми управління державними фінансами і шляхи їх вирішення знаходять своє відображення в працях зарубіжних вчених Ш. Бланкарта [2], Дж.Е. Стігліца [4], Дж. Б'юкенена [1].

Мета і завдання. Метою дослідження є вивчення проблем та недоліків казначейської системи виконання бюджету, аналіз та оцінка відповідних актуальних статистичних даних та розробка практичних заходів щодо підвищення ефективності управління бюджетними коштами в умовах фінансової кризи.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення комплексу таких основних завдань, як: дослідження ролі Державного казначейства у забезпеченні на-

лежного рівня управління коштами державного бюджету; вивчення зарубіжного досвіду з цього питання, який можна адаптувати до українських реалій, оцінка стану виконання органами казначейства державного бюджету, а також визначення основних складових та найбільш проблемних місць в системі управління державними фінансовими ресурсами в умовах їх дефіцитності та ймовірних заходів з оптимізації їх збереження і використання.

Основна частина. Сьогодні існують різні думки експертів з приводу темпів виходу України з кризи. Щоб уникнути упередженості, вважаємо за доцільне звернутись до аналізу безпосередньо цифр в сфері державних фінансів. Найбільш ґрунтовний огляд було проведено Інститутом бюджету і соціально-економічних досліджень [6]. Оскільки ця установа є незалежною від органів влади, то отримані ними дані можна з достатньою об'єктивністю використовувати в цьому дослідженні.

Згідно з офіційними даними, виконання доходів Зведеного бюджету України у 2011 р. склало 398,3 млрд грн, що більше аналогічного показника попереднього року на 26,7%, та становить 100,2% від планового показника на 2011 р.

Виконання доходів Державного бюджету України становило 311,9 млрд грн., що на 78,0 млрд грн, або на 33,4%, більше відповідного показника попереднього року. Річний план перевиконано на 3,6%, що відповідає прогнозу експертів ІБСЕД. Основними складовими перевиконання стали податок на прибуток підприємств (перевиконано на 15,1%), акцизний збір із ввезених на територію України товарів (перевиконано на 33,3%), податок на додану вартість (перевиконано на 1,3%). Причому в 2011 році було відшкодовано з бюджету на 8,6% більше, ніж було заплановано. Водночас річний план з надходжень не було виконано за такими статтями: акцизний збір із вироблених в Україні товарів (рівень виконання – 81,8%), вивізні мито (рівень виконання – 60,5%).

Отже, на відміну від попередніх двох років, коли основним стабільним бюджетним джерелом надходжень був акцизний збір, який завдяки підвищенню ставок мав стійку тенденцію до збільшення навіть в умовах фінансово-економічної кризи, у 2011 р. стабільне наповнення бюджету забезпечили податок на прибуток підприємств та ПДВ.

У цілому тренд надходжень до Державного бюджету, зокрема в частині податкових надходжень, подібний до трендів попередніх років, що свідчить про адаптацію економіки до нових правил оподаткування після впровадження Податкового кодексу з 1 січня 2011 р.

Рівень виконання річного плану видатків зведеного бюджету становить 93,5%, що майже дорівнює минулорічному показнику.

За видатками державного бюджету рівень виконання річного плану залишився майже на рівні минулорічного показника і склав 93,8%, або на 0,3 в. п. більше. Водночас за видатками державного бюджету без урахування міжбюджетних трансфертів відбулося зниження цього рівня – на 0,7 в. п. Погіршення рівня виконання відбулося в основному внаслідок його зниження за видатками на житлово-комунальне господарство до 27,0% річного плану, або на 55,6 в. п. Це відбулося через те, що суттєві за обсягом видатки на реалізацію програми «Питна вода України» та на реконструкцію і будівництво систем централізованого водовідведення практично не здійснювалися.

За видатками на економічну діяльність рівень виконання зменшився на 4,7 в. п. порівняно з минулорічним показником у зіставних умовах і становив 80,6%. За видатками на охорону здоров'я – на 3,3 в. п. до рівня 93,5%. Останнє відбулося, зокрема, внаслідок низького рівня фінансування капітальних вкладень МОЗ – 48,9% річного планового обсягу. Також на 3,3 в. п. зменшився рівень виконання за видатками на духовний та фізичний розвиток і становив 92,4%.

Найвищий рівень виконання видатків мав місце по соціальному захисту, де він становив 98,7%, або на 1,1 в. п. більше, ніж у минулому році, та по міжбюджетних трансфертах – 98,3%, або на 2,7 в. п. більше.

Позитивним фактором слід зазначити суттєве зростання рівня виконання видатків на охорону навколишнього природного середовища до – 65,0%, або на 27,2 в. п.

Як і в минулому році, спостерігається низький рівень виконання капітальних видатків, який становить 71,4%, що на 0,6 в. п. більше минулого року. Без урахування капітальних трансфертів місцевим бюджетам, які профінансовані на 95% (на 4,6 в. п. більше минулорічного показника), тобто, за капітальними видатками, власне, на потреби держави, цей рівень ще нижчий – 67,0%. Його зменшення проти минулого року становить майже 2,0 в. п. При цьому знизився рівень виконання за видатками на будівництво та капітальний ремонт житла (на 12,1 в. п. та 20,9 в. п. відповідно), проте на 33,0 в. п. збільшився – за видатками на реконструкцію житлового фонду, хоча за обсягами вони на 0,4 млрд грн, або на 76,5 в. п., менше попередніх. Також суттєве зниження відбулося за видатками на придбання землі та нематеріальних активів – на 20,3 в. п., рівень виконання становить 69,8%.

Дефіцит державного бюджету за 2011 р. профінансовано у сумі 23,6 млрд грн, або на рівні 60,7% від запланованого річного обсягу, що на 23,2% менше аналогічного показника 2010 р. Водночас запозичення здійснені на рівні 69,5% (80,7 млрд грн), що на 22,9 в. п. менше показника минулого року. При цьому більше половини (56,6%) запозичених коштів спрямовано на погашення боргу. Дефіцит загального фонду склав 20,9 млрд грн, або 62,8% планового річного обсягу.

Такі дані свідчать про обмеженість можливостей щодо вжиття заходів для стабілізації економіки та реалізації проектів інфраструктурного розвитку за рахунок бюджетних коштів.

Тому викликом сьогодення залишається створення законодавчих умов для поживлення ринку фінансових послуг, залучення кредитних і приватних ресурсів як на центральному, так і на місцевому рівнях, а також забезпечення максимально ефективного виконання держбюджету.

Основним фінансовим інститутом, який займає в цьому процесі визначальне місце, є Казначейство України. За шістнадцятирічну історію розвитку на нього покладалась все нові і нові функції та завдання, вдосконалювались методи і принципи його роботи. Сьогодні Державна казначейська служба України (ДКСУ) – повноправний учасник бюджетного процесу, що забезпечує оперативне управління державними фінансами. Бюджетним кодексом України регламентуються повноваження цього фінансового інституту щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Переведення на казначейське обслуговування державного та місцевих бюджетів було, без сумніву, правильним кроком і дало позитивний результат, оскільки дозволило:

- збільшити входну базу бюджетів за рахунок удосконалення механізму касового виконання бюджетів за доходами, своєчасного та у повному обсязі зарахування надходження доходів до бюджетів;

- ефективно їх перерозподіляти для реалізації соціальної політики і забезпечення своєчасного і повнішого фінансування бюджетів;

- здійснювати державний контроль і оперативно розпоряджатися фінансовими ресурсами держави;

- створювати можливість накопичення ресурсів для реалізації державних програм і зобов'язань.

- Запровадження казначейської системи касового виконання бюджетів дозволило значно підвищити прозорість бюджетного процесу та ефективність використання бюджетних коштів.

В той же час Державна казначейська служба повинна не лише ефективно виконувати свої функції, але й постійно вдосконалюватись.

Досліджено, що існують три основні стимули проведення реформ в сфері виконання бюджету [8]:

- наявність проблеми;
- наявність внутрішньої чи зовнішньої потреби, внаслідок змін законодавства;
- потенційні можливості.

Останні два стимули вже давно існували в Україні, а фінансово-економічна криза – проблема – повинна була стати заключним для проведення реформ казначейської системи. Проте навіть після зміни влади через рік від початку рецесії, повноцінного реформування не відбулось. Було внесено зміни лише в Бюджетний кодекс, прийнято розкритикований багатьма вітчизняними і зарубіжними експертами Податковий кодекс, а також в рамках адміністративної реформи – перейменовано Державне казначейство України в Державну казначейську службу.

Одним із суттєвих негативних моментів є і те, що реформи, які проводяться владою, не мають необхідного зв'язку між собою. Пенсійні, бюджетні, податкові та інші зміни впроваджуються відірвано одні від одних. В той час як їхній результат безпосередньо впливатиме на подальший розвиток економіки, враженої фінансовою кризою. Більше того, обов'язковою повинна бути реально відсутня сьогодні незалежна публічна експертиза і обговорення усіх нормативно-правових актів у сфері бюджетної і податкової політики. Тобто лише комплексність і прозорість усіх заходів дозволить досягти максимального ефекту.

Проте, як показує аналіз, на сьогодні стан управління державними фінансами характеризується внутрішніми перекосами й викривленнями, без усунення яких неможливе настільки необхідне нам радикальне (не на відсотки, а в рази) підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Основними з них є:

- формальна централізація – неформальна автономія;
- невизначеність повноважень – невизначеність відповідальності;
- детальність планування – аморфність виконання й звітності;
- контроль над відповідністю факту плану – невідповідність плану цілям і результатам;
- нестача фінансування – надлишок персоналу й ресурсів;

У сфері державних фінансів все зарегламентовано зверху донизу, існують тисячі норм, інструкцій, нормативів. Але виконати їх або неможливе в принципі, або можливе тільки формально й за рахунок зниження реальної результативності використання бюджетних коштів або навіть прямих бюджетних втрат. Тому складається гірший тип бюджетної автономії – автономії неформальної, без чітких правил, повноважень і відповідальності. Крім загального зниження ефективності функціонування бюджетної системи, це перешкоджає проведенню давно назрілих реформ, оскільки корінні недоліки неформальної автономії найчастіше неправомірно поширюються на сам принцип розширення самостійності й відповідальності в управлінні державними фінансами.

Із цього фундаментального й непереборного в рамках моделі «керування витратами» протиріччя випливає цілий ряд негативних наслідків.

Брак нормативно встановлених бюджетних повноважень неминуче веде до браку бюджетної відповідальності. Якщо формально майже все заборонено, але неформально майже все дозволено, то проконтролювати результати такого «управління» бюджетними коштами практично неможливо. Планування бюджету за сотнями позицій обертається його виконанням не в тому форматі, у якому він був затверджений. Витрачається величезна кількість часу й зусиль спочатку для включення в бюджет дрібних «окремих рядків», а потім і для пере-

кидання між ними, як правило, поза формальними обґрунтуваннями, бюджетних коштів. Уся контрольна робота орієнтується на перевірку відповідності звіту плану, зовні все використовується строго «з цільовим характером» відповідно до бюджету, але реально витрачання є нецільовим, тому що невідомо, на якій підставі й з якою метою ті або інші витрати взагалі потрапили в бюджет. Усі скаржаться на відсутність грошей, а в той же час на всіх рівнях бюджетної системи й усередині бюджетних установ очевидний надлишок натуральних ресурсів – людських, спожитих комунальних послуг, приміщень і т. д. І ніхто серйозно їх економією не займається, оскільки набагато звичніше й вигідніше вимагати додаткових засобів для підтримки їх «нормального функціонування». При цьому в ринковій економіці гроші – єдиний товар, якого й не повинно вистачати. Якщо хтось раптом заявить, що в нього грошей багато й більше не треба, виходить, що у бюджетній системі щось не так.

У цілому вся бюджетна система функціонує в режимі «м'яких бюджетних обмежень». Це означає, що якщо в результаті ефективного управління бюджетними коштами утворюються додаткові ресурси, то вони, з високою ймовірністю, будуть вилучені. У той же час, якщо в результаті суб'єктивних факторів міністерства бюджетні установи чи органи влади потраплять у фінансову кризу, то їм не дадуть пропасти, надавши додаткові кошти. У такій «системі» неминуче й об'єктивно виникає зацікавленість не в забезпеченні результативності використання бюджетних коштів, а у формуванні й збереженні контролю над фінансовими потоками.

Теоретично є два способи подолання цих системних недоліків.

Перший спосіб – «наведення порядку», посилення зовнішнього контролю над дотриманням чинних правил та інструкцій. Його результат очевидний – або повна зупинка функціонування бюджетної системи, оскільки більша частина діючих вимог нездійсненна або нераціональна, або, що більш імовірно, подальше посилення неформальної автономії аж до повного зникнення будь-якої достовірної інформації про процеси, що реально відбуваються.

Другий, єдино реальний, спосіб – «оптимальна децентралізація» управління державними фінансами, який полягає у створенні стійкої зацікавленості й стимулів усіх учасників у досягненні конкретних, вимірних, суспільно важливих результатів. Бюджетна система повинна бути єдиною, з погляду виконання загально визначених принципів і правил. Але управління бюджетними коштами повинне бути децентралізоване, тобто здійснюватися самостійними й деякою мірою конкуруючими один з одним адміністраторами бюджетних коштів різних типів (органами влади, міністерствами, установами), які будуть змушені постійно доводити, що саме вони забезпечують найбільш прозоре й ефективне використання коштів платників податків для виробництва суспільних послуг.

У цілому загальним принципом вдосконалення казначейського виконання бюджету повинне стати гасло «перехід від управління витратами до управління результатами», як це відбувається в Російській Федерації. Досвід сусідньої держави може бути поштовхом до розв'язання багатьох наявних в Україні проблем казначейської системи виконання бюджету.

Слід відзначити, що такий перехід уже давно закінчився в розвинених країнах, а в 1990-ті роки він почався і у постсоціалістичних країнах, у тому числі в ряді країн СНД. З нього можна отримати як мінімум три уроки.

Урок перший. Ефективна система управління державними фінансами – найважливіший фактор сучасного стійкого економічного зростання. У цьому сенсі бюджетні реформи неминучі й відкладати їх – означає неявно погоджуватися з наростаючим відставанням від міжнародного тренду економічного розвитку та зі зниженням конкурентоспроможності країни.

Урок другий. Реформи державних фінансів особливо складні, оскільки з одного боку, поєднують у собі об'єкт і суб'єкт перетворення (тобто вимагають

від органів влади «самореформування»), а з іншого – торкаються практично всього спектра політичних, економічних та соціальних інтересів і обмежень. Результати цих реформ можуть бути отримані не раніше ніж через декілька років чи навіть десятиліть послідовної й постійної роботи. Тому тут надзвичайно важливо мати чітку довгострокову стратегію перетворень, уникати крайностей, не відмовлятися, незважаючи на всі труднощі перехідного стану, від уже розпочатих або планованих перетворень.

Урок третій. Проводячи бюджетні реформи, у жодному разі не можна піддавати ризику вже досягнутий рівень «керування витратами», включаючи збалансованість бюджетів і загальну бюджетну дисципліну. Без цієї умови будь-які бюджетні реформи втрачають зміст і навіть погіршують вихідну ситуацію. Тому бюджетні реформи повинні ініціювати й проводити, головним чином і насамперед, фінансові органи виконавчої влади – такі як Державна казначейська служба. Зрозуміло, за умови їхнього внутрішнього реформування й переорієнтації на принципово нові форми й інструменти діяльності.

Ці три уроки слід обов'язково враховувати в контексті реформування казначейської системи виконання бюджетів в Україні.

Висновки. ДКС, яка, як уже зазначалося, є одним із основних органів процесу виконання бюджету, займає в цьому визначальне місце. Оскільки саме цей орган веде облік і здійснює контроль в сфері державних фінансів, то усі вищезгадані перетворення повинні бути наслідком проведення реформ саме казначейством. Це є необхідною, хоча й не єдиною, умовою для підвищення ефективності управління державними фінансами. Усі учасники бюджетного процесу повинні бути поставлені в такі зовнішні умови, які об'єктивно здатні їх зацікавити в раціональній поведінці, у діях, які відповідають інтересам споживачів бюджетних послуг. Це і є вимоги «оптимальності» управління державними фінансами.

Таким чином, органи Державної казначейської служби в рамках реформування бюджетної системи повинні забезпечити:

- 1) субсидіарність: розмежування бюджетних повноважень «знизу вгору», максимально можлива децентралізація повноважень;
- 2) формалізація: заміна «неписаних традицій» усіма офіційними правилами, що визнаються й виконуються;
- 3) тверді бюджетні обмеження: «зароблене» не вилучається, «незароблене» не покривається;
- 4) конкурентне середовище: мобільність бюджетних ресурсів, їх залежність від результативності діяльності і якості управління бюджетними коштами;
- 5) управління ризиками: обмеження зростання витрат, відповідальна бюджетна політика, стабілізаційні фонди.

Підсумовуючи сказане, можна зробити висновок, що в сучасних умовах економічної нестабільності в Україні, роль Державної казначейської служби як головного фінансового агента процесу виконання бюджетів є вирішальною, а саме реформування бюджетних відносин є вкрай необхідним.

Список використаної літератури

1. Б'юкенен Дж.М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави: пер. з англ. / Дж.М. Б'юкенен, Р.А. Масгрейв. – К., 2004. – 175 с.
2. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт; пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка; Передмова та наук. редагування В.М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – С. 450.
3. В. Федосов Бюджетний менеджмент: підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.

4. Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектора / Джозеф Е. Стігліц; пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К.: Основи, 1998. – 854 с.
5. Чечуліна О.О. Контроль бюджетних повноважень при виконанні бюджетів / О.О. Чечуліна // Фінанси України № 5. – 2007. – С. 35–36.
6. Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2012 / І.Ф. Шербина, А.Ю. Рудик, В.В. Зубенко, І.В. Самчинська. – К. ІБСЕД – USAID, 2012. – 59 с.
7. Юрій С.І. Казначейська система: підручник / С.І. Юрій, В.І. Стоян, О.С.Даневич. – 2-ге вид. змін. й доп. – Тернопіль: Карт – бланк, 2006. – 818 с.
8. Klaus Luder Reforming governmental accounting and budgeting in Europe / Klaus Luder, Rowan Jones /// Fachverlag Moderne Wirtschaft D-60439. – Frankfurt am Main. – 2003. ISBN 3-934803-13-X

Проблема ефективного управління державними фінансовими ресурсами особливо обостряється в умовах їх дефіцитності, що є наслідком глобального фінансового кризи. Має місце різке зменшення можливості поповнення бюджетів держави. Це викликане суттєвим звуженням бази, з якої платяться податки та збори. В таких умовах особливо уважно слід відноситися до збереження та ефективного використання тих ресурсів, які вдасться зібрати державі. В статті розглядається роль Державної казначейської служби України в цьому напрямку, наводиться аналіз актуальних показників виконання бюджетів, оцінюється досвід Російської Федерації, а також сформульовано ряд потенціальних заходів, впровадження яких дозволить зменшити негативні наслідки економічної нестабільності та прискорити розвиток державних фінансів в цілому.

Ключевые слова: казначейство, бюджет, ГКСУ, управління, державні фінанси.

The problem of the effective state financial resources management especially escalates in the conditions of their deficit, which is a consequence of the global financial crisis. There is a sharp reduction of possibilities to increase the budget of the state. It is caused by a significant narrowing in the tax base from which collected taxes and fees are paid. Under these conditions special attention should be paid to treatment and efficient use of resources that the state can raise. The article investigates the role of the State Treasury of Ukraine in this area, analyzes the current indicators of budget performances. The experience of Russian Federation is evaluated. A number of potential measures that can help to reduce the negative effects on economics are formulated, the implementation of which will reduce the negative effects on instability and speed up the development of public finances in general.

Key words: treasury, budget, STSU, management, public finance.

Надійшло до редакції 5.04.2012.