

Научные сообщения

УДК 336.1

ГРОШОВІ ПОТОКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЧЕРЕЗ МОДЕЛЬ ЄДИНОГО КАЗНАЧЕЙСЬКОГО РАХУНКУ

Клітенко І.Ю.

Стаття присвячена процесу обігу коштів місцевих бюджетів через систему казначейського рахунку. Автором проведено аналіз структури ЄКР та механізмів проведення платежів в казначейській системі виконання бюджетів. Запропоновано нові напрями діяльності Державного казначейства України в процесі ефективного управління бюджетним коштами місцевих бюджетів та збереження платіжного балансу єдиного казначейського рахунку.

Ключові слова: *модель єдиного казначейського рахунку, управління коштами ЄКР, тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів.*

Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» управлінням фінансовими ресурсами на відповідному адміністративно-територіальному утворенні покладено на місцеві органи влади, зокрема відповідні місцеві ради та виконавчі органи відповідних місцевих рад – місцеві фінансові органи [3]. Водночас відповідно до ст. 43 Бюджетного Кодексу України при виконанні місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування місцевих бюджетів на основі ведення єдиного казначейського рахунку. При цьому до повноважень органів Державного казначейства, окрім ведення розрахунково-касового обслуговування, бухгалтерського обліку та контроль за здійсненням бюджетних повноважень розпорядників бюджетних коштів, входять повноваження із здійснення інших операцій із бюджетними коштами [1]. Отже, на сьогодні, склались усі передумови, вдосконалення існуючих та запровадження нових ефективних методів управління грошовими потоками місцевих бюджетів на основі ведення єдиного казначейського рахунку.

Аналіз кола літературних джерел [2, 4, 6, 7] дав зробити висновок, що значний внесок у дослідження управління фінансовими ресурсами, які акумулюються на єдиному казначейському рахунку здійснили такі вітчизняні науковці, як Башко В.Й., Лондар С.Л., Висоцький В., Калитчук В., Ставицька А., Стоян В.І., Павлюк К.В. Так, Башко В.Й., Лондар С.Л. розглядають процес управління касовими залишками єдиного казначейського рахунку – рахунку, на який «...надходять доходи зведеного бюджету, кошти, запозичені урядом, а також від програми приватизації» [4, с. 55]. На думку Висоцького В., Калитчука В. та Ставицької А., в Україні процес управління коштами ЄКР «...наразі зводиться до зарахування на нього надходжень бюджету та здійснення платежів з ЄКР розпорядникам бюджетних коштів», а вільні грошові активи ЄКР – це «... лаг між термінами зарахування коштів на ЄКР та виплатами з нього». При цьому процес управління ЄКР розглядають із боку макроекономічного регулювання [2, с. 58].

Стоян В.І. вважає, що єдиний казначейський рахунок – це рахунок, «...на який зараховуються державні доходи і з якого здійснюються видатки» та який «...дає змогу органам казначейства мати вичерпну інформацію про стан державних фінансів...» [7, с. 26].

Отже, здебільше вищезазначені науковці робили акцент на управління коштами ЄКР – фінансовими ресурсами держави, не відокремлюючи фінансові ресурси місцевих бюджетів – як ресурси, які складають ресурсну базу місцевого бюджету та направляються на виконання поставлених завдань та розвиток конкретного регіону (адміністративно-територіальної одиниці). Але, в процесі дослідження управління бюджетним коштами Павлюк К.В. розглядає бюджетні кошти місцевих бюджетів та робить акцент на доцільності «... надання права органам ДКУ на місцях використовувати різноманітні інструменти управління бюджетними коштами...» [6, с. 74].

Метою статті є визначити місце і роль органів казначейства процесі забезпечення ефективного управління грошовими потоками місцевих бюджетів, та розробити пропозиції щодо вдосконалення існуючих методів управління коштами в системі ЄКР.

Для досягнення поставленої мети визначено наступні завдання:

дослідити структуру єдиного казначейського рахунку та систему проходження коштів через ЄКР; проаналізувати процес формування грошових потоків у системі Державного казначейства України при обслуговуванні місцевих бюджетів на основі ведення єдиного казначейського рахунку;

вивчити проблемні аспекти управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів органами Держказначейства та запропонувати пропозиції щодо вдосконалення існуючих механізмів управління;

Із запровадженням у 2002 році та поступовим переходом до казначейського обслуговування місцевих бюджетів на сьогодні склалась ситуація, що всі грошові потоки місцевих бюджетів формуються та проходять через систему єдиного казначейського рахунку.

В міжнародній практиці виділяють дві моделі (структури) єдиного казначейського рахунку: централізована та дистриб'ютивна, при цьому в більшості країн система функціонування єдиного казначейського рахунку знаходиться десь між двома моделями та має в кожній країні свої особливості.

Централізована модель ЄКР – модель, в якій всі взаємодії доходів та видатків держави проходять через єдиний рахунок, який найпоширеніше підтримується центральним банком.

Особливістю дистриб'ютивної моделі є те, що ЄКР може практично діяти через нижчестоящі підрозділи головного офісу, та яким дозволено проводити операції із грошовими активами через банківську систему (рахунки нижчестоящих органів підтримуються комерційними банками). Проте, залишки на всіх поточних рахунках повинні підійматись «вгору» - на рівень головного управління, щоденно в кінці дня. При цьому, в систему єдиного казначейського рахунку можуть бути залучені не всі учасники бюджетної системи.

Міра децентралізації структури ЄКР пов'язана з повноваженнями різноманітних органів, щоб мати доступ та управляти державним банківськими рахунками. Поряд з цим, важливим питанням в процесі управління грошовими потоками, яке необхідно вирішити щоб досягти максимально позитивного ефекту, залишається – як проводяться операції через систему єдиного казначейського рахунку. При відповіді на поставлене запитання можна виділити дві основні «базисні» моделі проведення операцій через систему єдиного казначейського рахунку: централізована та децентралізована, які на практиці не мають чіткого виразу.

Перша модель базується на централізованому проведенні операцій через систему ЄКР. Дана модель передбачає концентрацію влади в руках Державного казначейства за проведенням видатків, консолідацією надходжень та управлінням єдиним казначейським рахунком. В даному випадку, казначейство, яке може мати регіональні органи, проводить платежі розпорядників коштів та має ексклюзивне право управляти ЄКР, враховуючи субрахунки ЄКР, відкриті казначействам в регіонах. При цьому бюджетні установи перед проведенням платежів повинні, по-перше, надавати підтвердні документи до органів Держказначейства, по-друге, формувати заявку на проведення платежів до органів казначейства для контролю та виконання її.

Друга модель передбачає децентралізоване проведення платежів та ведення бухгалтерського обліку. У даному випадку, кожна бюджетна установа обробляє та безпосередньо проводить свої платежі в процесі виконання бюджету через відповідні банківські рахунки, які включені в систему ЄКР.

При цьому кожна модель проведення платежів через систему ЄКР може бути притаманна кожній структурі ЄКР, що наведено у таблиці 1.

Аналіз світового досвіду дає зробити висновок, що найпоширеніше застосовується централізована структура єдиного казначейського рахунку із застосуванням централізованої моделі проведення платежів через систему ЄКР.

В Україні застосована централізована модель єдиного казначейського рахунку та централізована система проведення операцій через систему ЄКР, це підтверджується тим, що:

по-перше, на єдиному казначейському рахунку консоліднуються кошти державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, коштів інших клієнтів, обслуговування яких здійснюється органами Державного казначейства України;

Таблиця 1.

Взаємозалежність структури ЄКР та проведення платежів через систему ЄКР в країнах світу*

		Модель проведення платежів через систему ЄКР	
		Централізована	Децентралізована
Модель (структура ЄКР)	Централізована	Франція Бразилія Російська Федерація Україна Грузія	Індія Сполучені Штати Америки
	Дистрибутивна	Сполучене Королівство Англії	Швеція Перу

* - розроблено автором на основі аналізу міжнародного досвіду [8]

по друге, з метою проведення операцій по виконанню державного та місцевих бюджетів, а також інших операцій з коштами клієнтів, передбачених законодавством, в органах Державного казначейства України відкрито:

бюджетні рахунки для зарахування надходжень бюджетів, передбачених законодавством;

бюджетні рахунки для операцій клієнтів з бюджетними коштами;

рахунки для обліку операцій з фінансування бюджетів та інші бюджетні рахунки;

рахунки фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування;

рахунки інших клієнтів за операціями, що не належать до операцій з виконання бюджетів, але відповідно до вимог законодавства обслуговуються органами Державного казначейства України [5].

Процес формування та проходження грошових коштів в системі органів Державного казначейства України зображено на рис.1.

Так, кошти в системі ЄКР проходять декілька етапів, які взаємопов'язані та взаємозалежні.

- 1.Протягом дня платники податків та зборів перераховують кошти на рахунки відкриті на ім'я відповідного бюджету в органах Державного казначейства України та які паралельно відображаються на субрахунку ЄКР. Далі органи державного казначейства України щоденно в регламентованому режимі піднімають доходи на центральний рівень, де зазначені кошти формують щоденний баланс Єдиного казначейського рахунку.
- 2.Поряд з цим щоденно Державне казначейство України відкриває асигнування для проведення видатків Державного бюджету та місцеві бюджети (фінансові органи) надають розпорядження для відкриття асигнувань розпорядникам коштів всіх рівнів для проведення видатків. Далі органи Державного казначейства на рівні областей на підставі наданих платіжних доручень формують заявку для підкріплення субрахунку ЄКР на проведення видатків державного та місцевих бюджетів. Після поновлення субрахунків ЄКР Державним казначейством України та проведення платежів розпорядників коштів на рахунки установ, які надали товари та послуги, виконали роботи, відкриті в установах комерційних банків баланс єдиного казначейського рахунку зменшується.

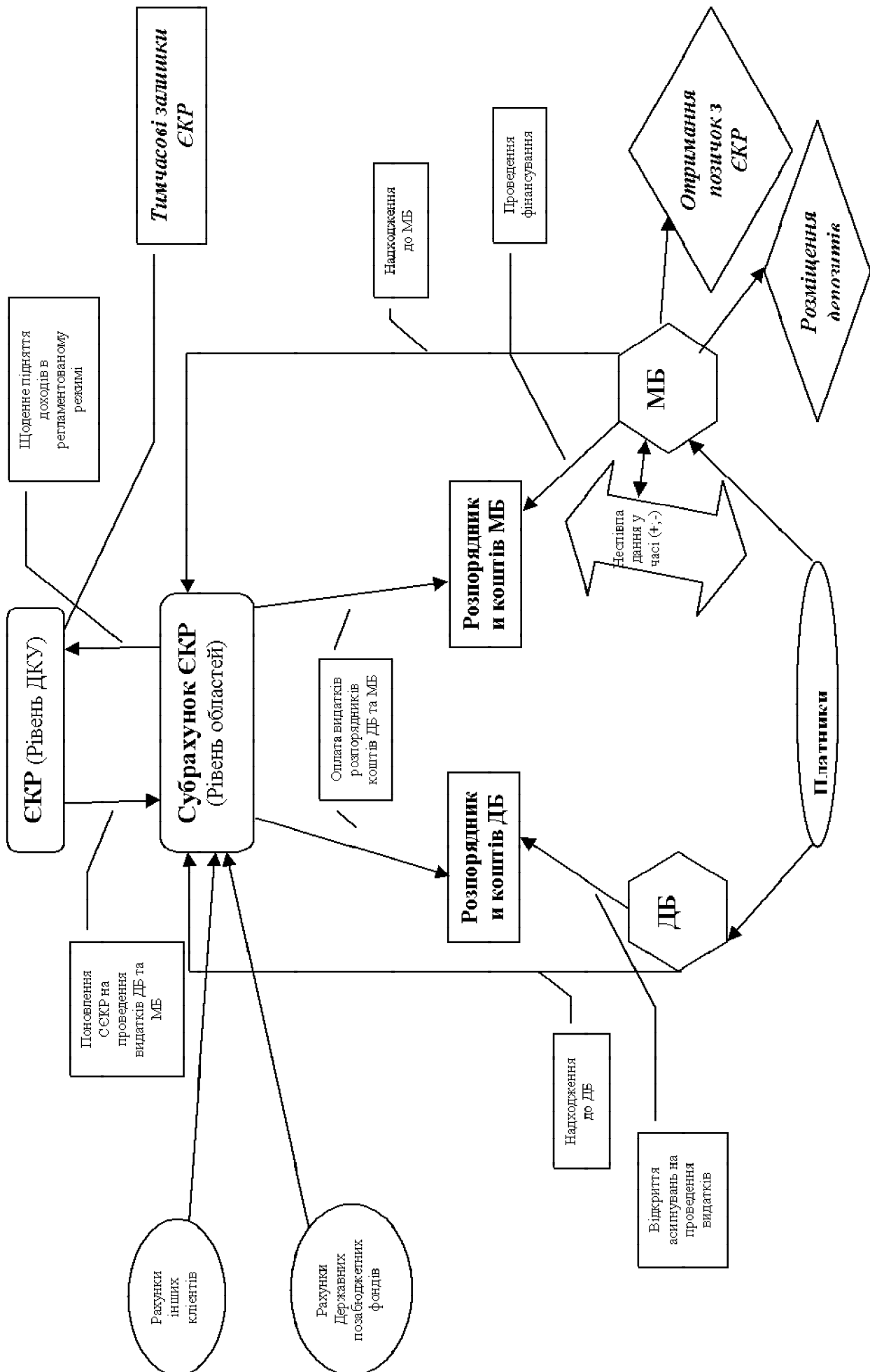


Рис.1 Процес обігу коштів через систему єдиного казначейського рахунку [розроблено автором]

Якщо розглянути більш детально процес виконання місцевих бюджетів, можна зробити висновок, що здебільше етап надходжень доходів до бюджету та етап проведення видатків не співпадає у часі. Як наслідок чого виникає або тимчасовий касовий розрив, або тимчасово вільні кошти. Тоді перед органами місцевого самоврядування постає питання що робити. Так, для вирішення поставленого завдання органи Державного казначейства України надають короткотермінові позики на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, надають середньострокові позики на суми невиконання розрахункових обсягів кошика доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів та приймають участь в розміщенні тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитні рахунки в установах банків.

Аналіз динаміки вхідного сальдо на єдиному казначейському рахунку станом на початок кожного місяця та наданих органами Держказначейства позичок місцевим бюджетам на покриття тимчасових касових розривів і розміщених тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитні рахунки в установах банків в розрізі місяців у 2009-2010 (Рис.2) надає зробити висновок, що коливання залишків коштів на ЄКР мають нестабільний та здебільше «сезонний» характер. Це пов'язано із нерівномірним формуванням дохідної частини бюджетів нерівномірним характером проведення видатків. Так, ресурсозатратні видатки бюджетів (наприклад, капітальні), здебільше проводяться у 4 кварталі, це пов'язано із особливостями тендерного законодавства, що передбачає тривалу процедуру підготовки та проведення торгів. Коливання кривої наданих позик місцевим бюджетам має стабільну динаміку із значними піками у червні, що пов'язано із виплатою заробітної плати працівниками освіти. Залучення тимчасово вільних коштів на депозитні рахунки в установах банків знаходиться на низькому рівні.

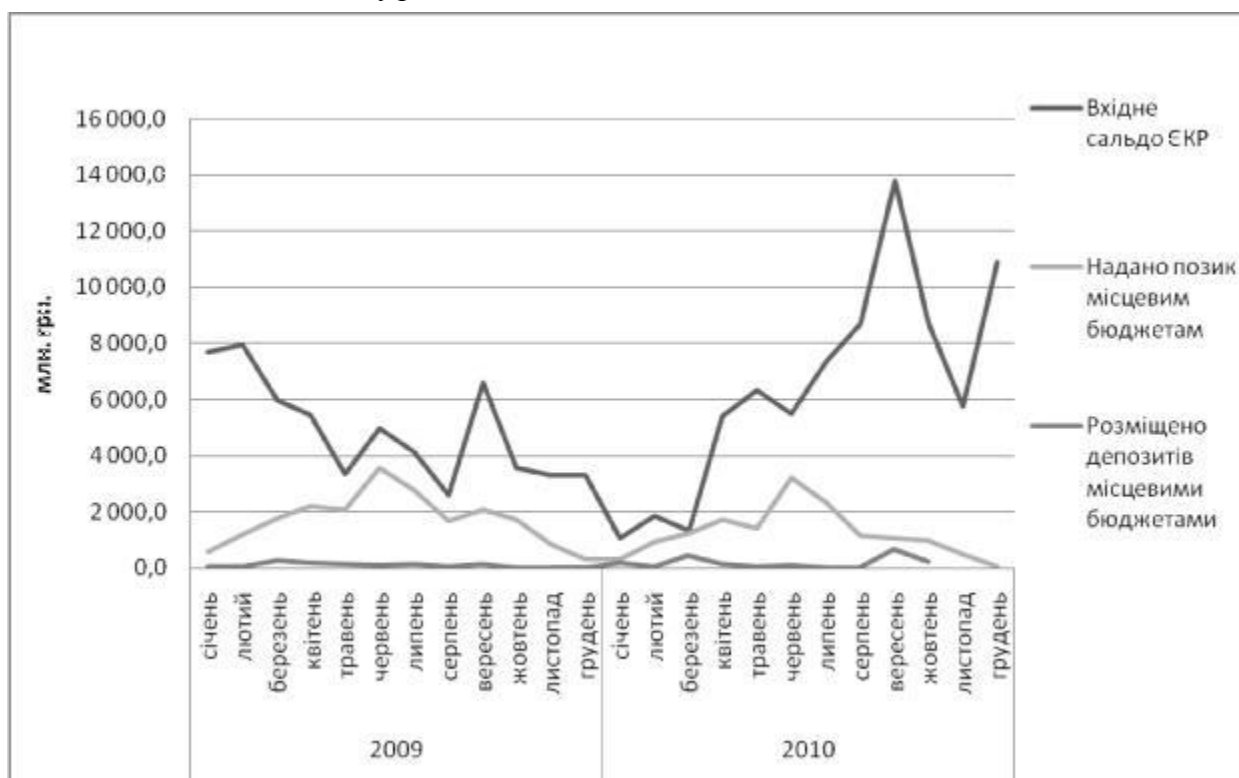


Рис.2 Динаміка залишків ЄКР, наданих короткотермінових позичок з ЄКР та розміщених тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитних рахунках в Україні у 2009-20101 роках [розроблено автором]

На нашу думку, для ефективного виконання вищезазначених заходів та збереження платіжного балансу єдиного казначейського рахунку перед органами Державного казначейства України має постати завдання:

- ефективно спрогнозувати фінансові потоки місцевих бюджетів на основі моніторингу, аналізу та співставлення структури та часових процесів формування дохідної частини бюджету та проведення видатків відповідного бюджету за аналогічні періоди минулих років;

- створення національного фонду позик із регіональними підрозділами, який би входив до системи та поповнювався за рахунок тимчасово вільних коштів ЄКР. Щоденне управління таким фондом, на нашу думку, повинно здійснювати структурний підрозділ Державного казначейства на основі проведення аналізу наявних ресурсів, оцінки платоспроможності бюджетів, прогнозування обсягів та швидкості повернення вже залучених коштів та розрахунку ризиків вчасного неповернення коштів.
- розробки та чіткого окреслення відповідальності всіх учасників бюджетного процесу за дотриманням законодавства при отриманні позик місцевими бюджетами та розміщенні коштів місцевих бюджетів на депозитні рахунки в установах банків.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження автором було проаналізовано та систематизовано структуру єдиного казначейського рахунку та процес проведення операцій через систему ЄКР. Розглянуто процес обігу коштів через систему єдиного казначейського рахунку в Україні, роблячи акцент на особливостях обігу коштів місцевих бюджетів. Запропоновані нові напрями діяльності Державного казначейства України в процесі ефективного управління бюджетними коштами місцевих бюджетів та збереження платіжного балансу єдиного казначейського рахунку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України: із змінами та допов. від 08.07.2010 №2456 – VI: (Відповідає офіц. текстові) – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 110с.
2. Висоцький В. Вдосконалення управління грошовими активами єдиного казначейського рахунку в Україні./ В. Висоцький, В. Калитчук, А. Ставицька. // Світ фінансів. – Вересень 2008. - № 3(16).- С. 58-63.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 208/97-ВР із змінами./ www.zakon1.rada.gov.ua
4. Лондар С.Л. Методологічні основи управління фінансовими активами єдиного казначейського рахунку в Україні./ С.Л. Лондар, В.Й. Башко // Фінанси України. - 2008. -№ 12. - С. 53-65.
5. Наказ Державного казначейства України «Про затвердження Положення про єдиний казначейський рахунок» від 26.06.2002 №122 із змінами./ www.zakon1.rada.gov.ua
6. Павлюк К.В. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів./ К.В. Павлюк // Фінанси України. - 2004. -№ 5. - С. 68-75.
7. Стоян В.І. Управління фінансовими ресурсами у системі казначейства./ В.І. Стоян // Фінанси України. - 2006. -№ 7. - С. 21-29.
8. Sailendra Pattanayak and Israel Fainboim. Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues/ International Monetary Fund; Working Paper No. 10/143 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=23927.0>