

**І. В. Тімар**

*Дніпропетровський національний університет імені О. Гончара*

## **ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ КАЗНАЧЕЙСЬКОГО ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ**

**У статті досліджено обсяг, структуру, динаміку видатків на утримання органів Державного казначейства України в Дніпропетровській області та виявлено основні проблеми, пов'язані зі скороченням бюджетних асигнувань на їх утримання.**

*Ключові слова:* казначейство, виконання бюджету, бюджетні видатки.

**В статье исследованы объем, структура, динамика расходов на содержание органов Государственного казначейства Украины в Днепропетровской области и выявлены основные проблемы, связанные с сокращением бюджетных ассигнований на их содержание.**

*Ключевые слова:* бюджет, исполнение бюджета, бюджетные расходы.

**In this article researches the volume, the structure and the dynamics of expenditure for maintenance the state treasury of Ukraine in the Dnipropetrovsk region and uncovers the fundamental problems that connected with the decline of budget appropriation for their maintenance.**

*Keywords:* treasury, execution of the state budget, budget expenditures.

Світова фінансово-економічна криза загострила і зробила очевидними системні проблеми державних фінансів в Україні, призвела до збільшення бюджетного дефіциту й державного боргу. Дефіцит Зведеного бюджету України в 2009 році було профінансовано, в першу чергу, за рахунок зовнішніх запозичень, які було використано переважно на розв'язання поточних проблем [3]. Наслідки таких запозичень у вигляді бюджетних видатків із обслуговування й повернення державного боргу обмежують можливості держави у фінансуванні інших завдань, що актуалізує необхідність дослідження впливу рівня фінансування державних органів на ефективність їх функціонування.

Теоретичні й практичні аспекти бюджетного процесу на стадії його виконання досліджуються в численних наукових працях О.І. Барановського, О.Д. Василика, Ю.В. Ковбасюка, О.П. Кириленко, В.М. Опаріна, К.В. Павлюк, В.М. Родіонової й ін. [1; 2]. Питання розвитку, становлення та особливостей функціонування Державного казначейства в Україні розглядали В.Т. Александров, С.О. Булгакова, О.С. Даневич, В.Г. Дем'янишин, О.І. Кірсєв, К.М. Огданський, П.Г. Петрашко, В.І. Стоян, О.О. Чечуліна, С.І. Юрій та ін. [4–6].

Проте проблемам дослідження ефективності й якості організації процесу касового виконання бюджетів усіх рівнів у контексті їх взаємозв'язку із рівнем фінансування видатків державного бюджету на утримання державних органів приділено недостатньо уваги.

Враховуючи викладене, виникає необхідність проаналізувати розмір, структуру бюджетних видатків на утримання органів Державного казначейства України (ДКУ) в Дніпропетровській області, виявити проблеми, пов'язані зі скороченням бюджетних асигнувань на утримання органів ДКУ та їх вплив на ефективність і якість виконання функцій, пов'язаних з касовим обслуговуванням державного та місцевих бюджетів.

Виконання бюджету є однією з найважливіших та найскладніших стадій бюджетного процесу, яка передбачає забезпечення повного та своєчасного надходження передбачених бюджетом доходів і забезпечення фінансування запланованих бюджетом видатків.

У сучасних умовах в Україні ключовим учасником процесу касового виконання бюджетів усіх рівнів є Державне казначейство. Відповідно до законодавства України Державне казначейство наділене широкими бюджетними повноваженнями. Основне призначення казначейства як фінансового інституту – забезпечення обслуговування бюджетів та оперативне управління бюджетними коштами. Це завдання охоплює широкий спектр функцій органів казначейства. У процесі касового виконання державного та місцевих бюджетів органи казначейства здійснюють облік надходжень податків, зборів, інших обов'язкових платежів та проведення видатків розпорядників коштів бюджетів через оплату рахунків установ та організацій, які виконали роботи, надали послуги відповідним розпорядникам коштів.

Створене в 1995 році з метою переведення касового виконання бюджетів з банківської на казначейську систему, Державне казначейство досить динамічно розвивалося, розширювало свої завдання та функції, збільшувало кількість бюджетів та розпорядників коштів, яких обслуговувало. В теперішній час казначейська система України має тривірневу структуру і складається з Державного казначейства України, Головних управлінь Державного казначейства (ГУДКУ) обласного значення та районних (міських, районних у містах) управлінь (відділень) Державного казначейства (УДК). Державне казначейство – це самостійна організаційна одиниця, яка формує власну кадрову, господарську та інформаційно-технічну політику та утримується за рахунок коштів Державного бюджету України. Загальна кількість територіальних органів Держказначейства в Україні станом на 1 січня 2010 року становила 633 одиниці. Державне казначейство та його територіальні органи мають самостійні кошториси, реєстраційні та інші бюджетні рахунки як у самому казначействі, так і в банківських установах.

Створення, становлення та розвиток будь-якої структури потребує істотних вкладень матеріальних, інтелектуальних, трудових, фінансових ресурсів. Не стала винятком і вітчизняна казначейська служба. Впродовж тринадцяти років фінансування нової структури здійснювалося в розмірах, достатніх для забезпечення необхідних темпів розвитку. Це дозволило створити діючу структуру служби, розробити і впровадити досить складні та важливі сучасні автоматизовані інформаційні системи, проводити кадрову політику, направлену на залучення високопрофесійних фахівців. Але фінансова криза призвела до необхідності скорочення бюджетних видатків по всіх напрямках, у тому числі і на фінансування органів державного управління.

Дослідження даної проблеми проводилося за матеріалами казначейських органів Дніпропетровської області і показало наступне. Казначейська служба в Дніпропетровській області складається з 46 управлінь, у т.ч. Головного управління державного казначейства України в Дніпропетровській області (ГУДКУ), 12 Управлінь державного казначейства в містах обласного підпорядкування, 22 управлінь державного казначейства в районах обласного підпорядкування, 7 управлінь державного казначейства в районах м. Дніпропетровська та 4 управлінь державного казначейства в районах м. Кривого Рога. Кількість органів ДКУ в Дніпропетровській області, штатна чисельність, кількість місцевих бюджетів та розпорядників коштів, які обслуговуються органами ДКУ станом на 01.01.2010 р. наведені в табл. 1.

Загальна чисельність працюючих в органах державного казначейства області складала 1005 одиниць. Бюджет області включає до свого складу 389 місцевих бюджетів, з яких 1 – обласний, 13 – міст обласного значення, 18 – районних у містах обласного значення, 22 – районних, 8 – міст районного значення, 40 – селищних, 288 – сільські бюджети. Загалом в органах державного казначейства області

здійснюється обслуговування 4342 розпорядників бюджетних коштів (бюджетних установ і організацій), з них 960 – в ГУДКУ, 1025 – в управліннях ДКУ в містах, 708 – у районних управліннях ДКУ в м. Дніпропетровську, 290 – у районних управліннях ДКУ в м. Кривому Розі та 1359 – в управліннях ДКУ в районах обласного підпорядкування.

**Таблиця 1. Штатна чисельність, кількість місцевих бюджетів та розпорядників коштів, які обслуговуються органами ДКУ станом на 01.01.2010 р.**

	Кількість органів ДКУ	Кількість штатних одиниць	Кількість місцевих бюджетів, що обслуговують органи ДКУ	Кількість бюджетних установ і організацій, що обслуговують органи ДКУ
Головне управління ДКУ в Дніпропетровській області	1	178	387	960
Управління ДКУ в містах обласного підпорядкування	12	250	37	1025
Управління ДКУ в районах обласного підпорядкування	22	344	386	1359
Управління ДКУ в районах м. Дніпропетровська	7	165	26	708
Управління ДКУ в районах м. Кривого Рогу	4	68	12	290
<b>Разом</b>	<b>46</b>	<b>1005</b>	<b>-</b>	<b>4342</b>

Джерело: розраховано автором на підставі звітних даних ГУДКУ в Дніпропетровській області.

Динаміка та структура видатків на фінансування органів ДКУ в Дніпропетровській області в 2008-2010 рр. наведено в табл. 2.

**Таблиця 2. Динаміка та структура видатків на фінансування органів ДКУ в Дніпропетровській області в 2008–2010 роках**

	2008 рік		2009 рік		2010 рік	
	Касові видатки, тис.грн.	Структура, %	Касові видатки, тис.грн.	Структура, %	Затверджено кошторисами, тис.грн.	Структура, %
Оплата праці, нарахування на заробітну плату	36679,1	85,19	33477,2	94,09	36900,2	90,80
Придбання матеріалів, обладнання	724,9	1,68	29,3	0,08	354,6	0,87
Оплата транспортних послуг, зв'язку, оренди	911,3	2,12	262,9	0,74	1543	3,80
Оплата комунальних послуг	2670,4	6,20	1804,7	5,07	1566,5	3,85
Оплата видатків на відрядження	120,9	0,28	6	0,02	26,2	0,06
Капітальні видатки	1951,5	4,53	0	0,00	250	0,62
<b>Разом видатків</b>	<b>43058,1</b>	<b>100,00</b>	<b>35580,1</b>	<b>100,00</b>	<b>40640,5</b>	<b>100,00</b>

Джерело: розраховано автором на підставі звітних даних ГУДКУ в Дніпропетровській області

Аналіз затверджених кошторисів та звітів про їх виконання за 2008-2010 рр. показав, що основними статтями видатків на фінансування органів ДКУ були: заробітна плата (від 85,2% до 94,1% загального обсягу фінансування), оплата комунальних послуг (від 3,85% до 6,2%), оплата оренди, транспортних та інших послуг (від 0,74% до 3,8%), придбання обладнання, матеріалів, устаткування (від 1,68% до

0,08%), досить незначними були асигнування на відрядження, а капітальні вкладення фінансувалися лише в 2008 році.

В 2009 р. порівняно з 2008 р. загальна сума видатків зменшилася майже на 7,5 млн. грн. (17,4%), а збільшення на 5,1 млн. грн. запланованих на 2010 р. видатків навіть не дозволяє досягнути рівня фінансування 2008 р. У 2009–2010 рр. з кошторисів зникли капітальні видатки, значно скоротилось фінансування транспортних послуг, видатків на відрядження, придбання матеріалів, обладнання. В 2009 р. скорочення стосувалося також і видатків на оплату праці (на 3,2 млн. грн., або 8,7%), причому без скорочення чисельності працюючих. Слід зауважити, що збільшення видатків у 2010 р. є запланованим, фактичне виконання кошторисів показує, що за 9 місяців профінансовано заробітну плату в розмірі 71% від затверджених на рік асигнувань, комунальні послуги – 66%, оплата оренди, зв'язку, транспортних та інших послуг – 53%, придбання матеріалів, обладнання тощо – 15%. Питання чи будуть заплановані кошторисами видатки профінансовані до кінця року в повному обсязі лишається відкритим.

Заслугове на увагу ще одна тенденція. Так, заплановані кошторисом асигнування були профінансовані в 2008 р. на 99,8% (недофінансування склало 60 тис. грн.), у 2009 р. – на 96,6% (недофінансування – 1,5 млн. грн.), 9 місяців 2010 р. – на 97,1% (недофінансування – 844 тис. грн.). Але фактичні видатки органів державного казначейства по деяких статтях протягом досліджуваного періоду перевищували касові видатки і заплановані кошториси. Так, у 2009 р. фактичні видатки на оплату комунальних послуг склали 2 005,7 тис. грн., а профінансовано 1 804,7 тис. грн., тобто різниця складає 201 тис. грн. (10%), оплата оренди відповідно – 282 тис. грн. і 212 тис. грн., різниця 70 тис. грн. (25%). Схожа ситуація спостерігалась і в 2008 році і по інших статтях видатків. Таке становище приводить до утворення і накопичення кредиторської заборгованості в установах органів ДКУ.

Також тенденційною є ситуація стосовно розподілу обсягів фінансування між Головним управлінням ДКУ в Дніпропетровській області (обласний апарат управління) і територіальними органами. Обсяги та структура видатків на утримання органів ДКУ в Дніпропетровській області за 9 місяців 2010 р. представлені в табл. 3. В цілому на фінансування органів ДКУ в області на 2010 р. кошторисами затверджено 40 640,5 тис. грн., у т.ч. на утримання ГУДКУ – 9 759,2 тис. грн. (24%), територіальних управлінь – 30 881,3 тис. грн. (76%).

З табл. 3 видно, що в цілому на утримання управлінь області профінансовано 28 155,6 тис. грн., що складає 69,3% від затверджених на рік сум, у тому числі на утримання ГУДКУ – 6 661,6 тис. грн. (68,3%), територіальних управлінь – 21 494 тис. грн. (69,6%).

Структура видатків на фінансування територіальних управлінь характеризується домінуванням коштів, направлених на виплату заробітної плати (95,4%) на фоні незначних видатків на оплату комунальних послуг (3,3%), на оплату оренди, зв'язку, транспортних та інших послуг (1,2%), на відрядження та придбання матеріалів, обладнання інвентаря (0,1%). Структура видатків на утримання ГУДКУ в області дещо інша, так заробітна плата з відрахуваннями складає 86%, видатки на оплату комунальних послуг – 5%, на оплату оренди, зв'язку, транспортних та інших послуг, придбання матеріалів, обладнання, інвентаря – майже 9%.

Якщо загальний обсяг фінансування органів ДКУ області прийняти за 100%, то на фінансування ГУДКУ виділено 23,7%, територіальним органам – 76,3%, при цьому співвідношення на фінансування заробітної плати наступне: 21,8% – ГУДКУ, 78,2% – територіальні органи, оплата комунальних послуг: 32,1 і 67,9%

відповідно. Але співвідношення в фінансуванні інших статей зворотне. Так, на оплату оренди, зв'язку, транспортних і інших послуг, придбання матеріалів, обладнання, відряджень ГУДКУ витратило від 67,8 до 56,2% коштів, а територіальні управління від 43,8 до 32,2%.

Очевидно, що територіальним органам держказначейства майже не виділяють кошти на фінансування витрат, пов'язаних з придбанням канцелярських приладів, обслуговуванням оргтехніки, закупкою інших матеріалів, обладнання, послуг, необхідних для організації праці робітників.

**Таблиця 3. Обсяги та структура видатків на утримання органів ДКУ в Дніпропетровській області за 9 місяців 2010 року**

	Органи ДКУ в Дніпропетровській області		в тому числі			
			ГУДКУ в Дніпропетровській області		Територіальні управління	
	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%
Оплата праці, нарахування на заробітну плату	26224,6	93,14	5727,7	85,98	20496,9	95,36
Придбання матеріалів, обладнання	53,1	0,19	34,4	0,52	18,7	0,09
Оплата транспортних послуг, оренди	824	2,93	558,4	8,38	265,6	1,24
Оплата комунальних послуг	1043,4	3,71	335,2	5,03	708,2	3,29
Оплата видатків на відрядження	10,5	0,04	5,9	0,09	4,6	0,02
<b>Разом видатків</b>	<b>28155,6</b>	<b>100,00</b>	<b>6661,6</b>	<b>100,00</b>	<b>21494</b>	<b>100,00</b>

Джерело: розраховано автором на підставі звітних даних ГУДКУ в Дніпропетровській області.

Викладене дозволяє сформулювати проблеми, пов'язані з фінансуванням органів Державного казначейства України, які можуть бути систематизовані в такий спосіб.

По-перше, в останні роки під впливом фінансової кризи скоротилися бюджетні видатки на фінансування органів Державного казначейства України в цілому та за окремими статтями.

По-друге, в умовах скорочення бюджетних асигнувань фінансуються тільки «життєво необхідні» видатки, тобто ті, без яких неможливе функціонування будь-якої організації. В Дніпропетровській області майже всі виділені кошти на утримання органів ДКУ в 2008–2010 рр. направлялися на виплату заробітної плати і оплату комунальних послуг.

По-третє, досить актуальною проблемою стало неповне фінансування фактично здійснених видатків, особливо стосовно оплати комунальних послуг, придбаних матеріалів, обладнання, інвентаря, зв'язку, транспортних та інших послуг. Такий стан справ призводить до зростання кредиторської заборгованості перед постачальниками товарно-матеріальних цінностей, робіт та послуг установ ДКУ.

Зазначені проблеми та недоліки мають наслідки, які негативно впливають на якість та ефективність виконання казначейськими органами функцій, пов'язаних з касовим виконанням державного бюджету:

1. Скорочення заробітної плати, особливо в умовах зростання інфляції та нестабільного економічного розвитку держави, призводить до певних проблем в управлінні кадрами, пов'язаних з людським фактором. Працівники, які починають отримувати меншу заробітну плату за той же обсяг роботи, втрачають стимул та

мотивацію для підвищення якості роботи, виникають стурбованість і нервозність, пов'язані, насамперед, з відсутністю впевненості в завтрашньому дні. Як наслідок, знижується ефективність та якість роботи працівників, з'являються помилки в роботі та навіть спокуси посадових порушень за певну винагороду від сторонніх осіб. Скорочення заробітної плати працівникам державних органів влади, особливо коли їхні функціональні обов'язки пов'язані з управлінням фінансовими потоками, це прямий шлях до зростання корупції і зловживання з бюджетними коштами.

2. Неадекватна оплата праці призводить до плінності кадрів, у тому числі звільняються й високопрофесійні фахівці. Наявність вакансій, в свою чергу, призводить до підвищення навантаження на працюючих фахівців, знижуючи якість їх роботи.

3. Недостатнє фінансування фактичних видатків та накопичення кредиторської заборгованості загрожує припиненням надання комунальних послуг, насамперед послуг зв'язку, тепло, електро- та водопостачання. Нині, згідно з кошторисом обласним органам ДКУ, не передбачено кошти на фінансування навіть канцелярських товарів. Це призводить до погіршення якості та ефективності праці фахівців органів казначейства, а іноді взагалі унеможливорює виконання ними деяких функцій.

4. Досить важливою проблемою стало скорочення фінансування програм розвитку інформаційних систем та систем захисту інформації, які використовуються в процесі касового виконання бюджетів усіх рівнів. Нинішній стан охоплення казначейськими функціями, враховуючи інформаційну насиченість системи, її багаторівневу ієрархічну структуру, функціональну складність та необхідність роботи практично в реальному режимі часу синхронно з банківською системою, став можливим завдяки проведеній значній роботі з автоматизації обчислювальних процесів. Практика переконує, що від надійної роботи інформаційної системи значною мірою залежить успішність виконання органами казначейства своїх функціональних повноважень. Автоматизовані інформаційно-обчислювальні системи, що використовуються у системі казначейства, необхідно постійно модернізувати та вдосконалювати, з метою адекватного реагування на вплив змінного внутрішнього та зовнішнього середовища. Цілком зрозуміло, що модернізація автоматизованих інформаційно-обчислювальних систем потребує досить значних фінансових вкладень. Відсутність фінансування на вказані потреби загрожує проблемами в функціонуванні автоматизованих інформаційних систем, які застосовуються в процесі касового виконання державного та місцевих бюджетів.

5. Наступна проблема – незадовільне забезпечення комп'ютерною технікою територіальних органів ДКУ та віддаленість розпорядників сільських і селищних бюджетів від органів Державного казначейства. За умови відсутності власного транспорту, видатків на паливо та на відрядження людям доводиться долати значні відстані, щоб оформити платіжні документи на дріб'язкові суми. Великий обсяг ручної роботи для працівників системи казначейства, коли інформація не надається на машинних носіях, негативно позначається на ефективності, а головне – швидкості обслуговування розпорядників коштів. Вирішення цієї проблеми можна досягти завдяки створенню електронних каналів зв'язку, однак це також потребує значного фінансування. Питання оснащення сільських, селищних, а подекуди і районних рад засобами обчислювальної техніки та розповсюдження цифрового телекомунікаційного зв'язку в Україні є невідкладними і потребують підтримки на державному рівні.

6. Ще одна проблема пов'язана з професійною підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації фахівців, які працюють в органах ДКУ, в тому числі

здіяних в експлуатації програмних комплексів, які використовуються в процесі касового виконання бюджетів. На численних нарадах наголошується на необхідності проведення поглибленого навчання фахівців фінансових органів, розпорядників бюджетних коштів, фахівців територіальних органів Державного казначейства. Слід зазначити, що спектр такого навчання має бути досить широким – від навчання клієнтів елементарних навичок підготовки інформації, яка необхідна при казначейському обслуговуванні місцевих бюджетів, до ознайомлення з нормативно-законодавчою базою та основами використання програмних комплексів. Але в останні роки кошти на такі цілі майже не виділялися, що ставить під загрозу виконання програм і заходів, пов'язаних з підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації кадрів.

Очевидно, що зазначені проблеми є досить гострими і актуальними та потребують вирішення на досить високому державному рівні. Обсяги фінансування видатків на утримання державних органів, які беруть участь у бюджетному процесі, в тому числі на стадії його касового виконання, повинні відповідати рівню, достатньому для забезпечення ефективного та якісного виконання ними своїх функцій.

### **Бібліографічні посилання і примітки**

1. Кириленко О. Вдосконалення методів фінансування видатків бюджетів в умовах функціонування казначейської системи / О. Кириленко, Б. Малиняк // Вісник ТДЕУ. – 2006. – №1. – С. 7–16.
2. Ковбасюк Ю.В. Державні фінанси: теоретико-організаційні аспекти: навч. посіб. / Ю.В. Ковбасюк. – К.: Київ, 2007. – 259 с.
3. Луніна І.О. Проблеми й перспективи розвитку системи державних фінансів в Україні / І.О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – №2. – С. 3–12.
4. Петрашко П.Г. Казначейська справа: інтегр. посіб.: у 2-х т. – Т. 1 / П.Г. Петрашко, О.О. Чечуліна, В.Т. Александров, С.О. Булгакова, К.М. Огданський, О.І. Назарчук, Н.І. Сушко. – К.: АВТ, 2004. – 527 с.
5. Петрашко П.Г. Казначейська справа: інтегр. посіб.: у 2-х т. – Т. 2 / П.Г. Петрашко, О.О. Чечуліна, В.Т. Александров, С.О. Булгакова, К.М. Огданський, О.І. Назарчук, Н.І. Сушко. – К.: АВТ, 2004. – 496 с.
6. Чечуліна О. Про стан виконання держбюджету та кошторисів органів держказначейства / О. Чечуліна // Казна. – 2006. – №11–12. – С. 10–12.

*Надійшла до редколегії 06.04.2010.*