

УДК 338.242

І.В. Попов*Центр компетенції розвитку АТ «Дочірній банк СБЕРБАНКУ Росії», м. Київ***УПРАВЛІННЯ ЄДИНИМ КАЗНАЧЕЙСЬКИМ РАХУНКОМ
В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ
ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

У статті розглянуто особливості та основні функції єдиного казначейського рахунку, проаналізовано зарубіжний досвід. На основі проведених розрахунків зроблено висновок про необхідність системного планування та прогнозування залишків коштів на ЄКР та запропоновано схему управління ними.

Ключові слова: стабільність, Державне казначейство України, єдиний казначейський рахунок, ліквідність, управління.

В статье рассмотрены особенности и основные функции единого казначейского счета, проанализирована зарубежная практика. На основе проведенных расчетов сделан вывод о необходимости системного планирования и прогнозирования остатков денежных средств на ЕКС и предложена схема управления ими.

Ключевые слова: стабільність, Государственное казначейство Украины, единый казначейский счет, ликвидность, управление.

Article is devoted to the peculiarities and main functions of common treasury account, the foreign experience is analyzed. Necessity of system planning and forecasting of remains of funds is highlighted, the scheme of common treasury account management is proposed.

Key words: stability, State Treasury of Ukraine, common treasury account, liquidity, management.

Одним з основних факторів досягнення та забезпечення стабільності фінансової системи країни є керованість та підконтрольність фінансових ресурсів держави, забезпечення умов щодо їх використання в якості основного фактору розвитку країни. Важливим елементом управління місцевими та державними фінансами виступає організація системи касового виконання бюджетів всіх рівнів. Світовий досвід доводить доцільність консолідації функцій управління державними коштами та виконання бюджетів у системі державного казначейства.

В останні роки багато українських та зарубіжних вчених присвятили свої праці вивченню цього питання. Серед них можна виділити: В.Й. Башко [1; 4], В. Ви-соцького [2], В. Калининчук [2], А. Савицьку [2], О.І. Дроздову [3], С.Л. Лондар [4], А.О. Маслова [5], А.В. Череп [6], Л.А. Чорну [6].

Виконання бюджету та макроекономічні процеси в державі залежать насамперед від того, як здійснює свою роботу Державне казначейство. Завдяки своєму основному призначенню – управлінню ресурсами, Державне казначейство першим відчуває зміни у стані фінансової системи та може здійснювати оперативне втручання щодо її регулювання. Відповідно до указу Президента України та постанови Уряду Державне казначейство є органом виконавчої влади, який повинен виконувати завдання, пов'язані з виконанням державного бюджету та бюджетів самоврядування і ефективним управлінням бюджетними коштами. Основними завданнями Казначейства України є:

- 1) внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів;
- 2) реалізація державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів.

Повноваження Державного казначейства України можна розділити на три основні групи – загальні повноваження, повноваження, пов'язані з виконанням бюджетів

за доходами, та повноваження, пов'язані з виконанням бюджетів за видатками (табл. 1).

Таблиця 1. Основні повноваження Державного казначейства України

Бюджетні повноваження		
Загальні	З виконання бюджетів за доходами	З виконання бюджетів за видатками
Касове виконання державного бюджету України за доходами та видатками	Відкриття рахунків з кожного виду податків та зборів відповідно до бюджетної класифікації за доходами	Відкриття реєстраційних рахунків розпорядникам коштів
Казначейське обслуговування позабюджетних коштів бюджетних установ	Перерахування доходів на транзитні рахунки, а з них на єдиний рахунок бюджету	Ведення реєстрів розпорядників бюджетних коштів і позабюджетних коштів бюджетних установ
Ведення обліку доходів та видатків державного бюджету України	Розподілення доходів між бюджетами	Оперативне прогнозування та касове планування бюджетних коштів згідно з бюджетним розписом
Складання звітів про виконання державного бюджету України	Повернення та відшкодування сум доходів, що були зайво зараховані до бюджету або в результаті розрахунку	Перерахування бюджетних коштів їх розпорядникам
Складання зведеного звіту про виконання державного бюджету України та зведених бюджетів самоврядування	Ведення обліку доходів бюджету	Оплата витрат розпорядників коштів
Управління бюджетними асигнуваннями розпорядників бюджетних коштів відповідно до бюджетного розпису	Складання звітності про доходи	Закриття реєстраційних рахунків після закінчення бюджетного періоду
Затвердження єдиних правил бухгалтерського обліку та звітності про виконання всіх бюджетів, кошторисів доходів і видатків бюджетних установ та їх позабюджетних коштів		Облік і звітність по операціях касового виконання бюджету за видатками
Попередній та поточний фінансовий контроль за дотриманням бюджетного законодавства		

Оскільки основною передумовою ефективного контролю за коштами є їх концентрація на єдиному банківському рахунку, основним інструментом Державного казначейства України є єдиний казначейський рахунок, що забезпечує реалізацію функцій управління потоками бюджетних коштів через їх консолідацію на єдиному рахунку.

Єдиний казначейський рахунок (далі – ЄКР) – це консолідований рахунок, відкритий Державному казначейству України в Національному банку України для обліку коштів та здійснення розрахунків у системі електронних платежів Національного банку України (далі – СЕП).

ЄКР консолідує кошти державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, коштів інших клієнтів, обслуговування яких здійснюється органами Державного казначейства України та регламентується законодавством.

Функціонування ЄКР забезпечує:

- казначейське обслуговування бюджетних коштів;
- зарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших надходжень, передбачених законодавством, до державного та місцевих бюджетів;
- швидку мобілізацію коштів, які протягом дня надходять на рахунки, відкриті в органах Державного казначейства України, та використання їх для проведення бюджетних видатків і здійснення інших операцій, що не суперечать законодавству;
- отримання в режимі реального часу інформації про обсяг коштів на ЄКР;
- прискорення розрахунків за коштами, що обліковуються на ЄКР;
- оптимальні можливості для прийняття представниками законодавчої та виконавчої влади оперативних рішень щодо забезпечення виконання бюджетів, ефективного управління державним боргом;
- розміщення на конкурсних засадах та/або шляхом проведення аукціонів тимчасово вільних коштів ЄКР на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду;
- залучення на поворотній основі коштів ЄКР для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України та для надання середньострокових позик місцевим бюджетам [7].

Запровадження ЄКР дозволяє органам державного регулювання мати вичерпну інформацію про стан державних фінансів та володіти фінансовими важелями макроекономічного регулювання.

Оскільки банківські системи Європи та Північної Америки нараховують більш ніж двохсотрічну історію розвитку, варто звернути увагу на їх досвід управління єдиним казначейським рахунком. В багатьох країнах для здійснення ефективного управління залишками на єдиному казначейському рахунку створено окремі органи. Так, у Німеччині створено Фінансове агентство, основним завданням якого є забезпечення раціонального й ефективного використання коштів ЄКР шляхом залучення коштів на фінансовому ринку для покриття тимчасових касових розривів або розміщення тимчасово вільних залишків коштів з метою отримання додаткових доходів. У Сполучених Штатах Америки управління касовими залишками коштів Казначейства здійснює Служба управління фінансами, яка є головним розпорядником державних коштів та агентом по збору коштів. У Франції створено окремий підрозділ Агентство Франс Трезор, на яке покладено функції з управління боргом та грошовими коштами держави [1].

Так, аналіз управління єдиним казначейським рахунком у країнах Європи та Північної Америки, дозволив зробити наступні висновки:

- усі депозити, розміщені на головному рахунку, мають забезпечуватися високоліквідними цінними паперами з високим рейтингом: зобов'язаннями казначейства, борговими цінними паперами приватного сектору, позиками аграріям та студентам;
- розвиток електронних технологій та системи електронних платежів сприяв точнішим прогнозам касових залишків та можливості запровадження автоматичних програм коригування залишку на рахунках депозитних установ;
- починаючи з 2002 року, Казначейство для приведення відсоткової ставки до ринкової започаткувало нову програму розміщення строкових депозитів – TermInvestmentProgram. Вона передбачає проведення аукціонів щодо розміщення строкових депозитів уряду, на основі яких встановлювати ставку розміщення, яка в середньому на 15-25 базових пунктів вища за ставку по попередній програмі [1].

Підвищення ефективності управління ЄКР повинно бути одним із пріоритетних

завдань державного уряду. Так, посилаючись на зарубіжний досвід, необхідно зазначити, що важливим питанням при управлінні ЄКР є забезпечення його ліквідності на достатньому рівні, в той час як основна увага Українського уряду була спрямована на регулювання касових залишків приватного сектору. Віддача від впровадження механізму управління ліквідністю на рівні держави має подвійний характер, оскільки окрім розміщення надлишкових касових залишків, держава усуває можливий негативний вплив на грошовий ринок.

Для подальшого дослідження, доцільним є проведення аналізу залишку грошових коштів на єдиному казначейському рахунку протягом останніх років (рис.1).

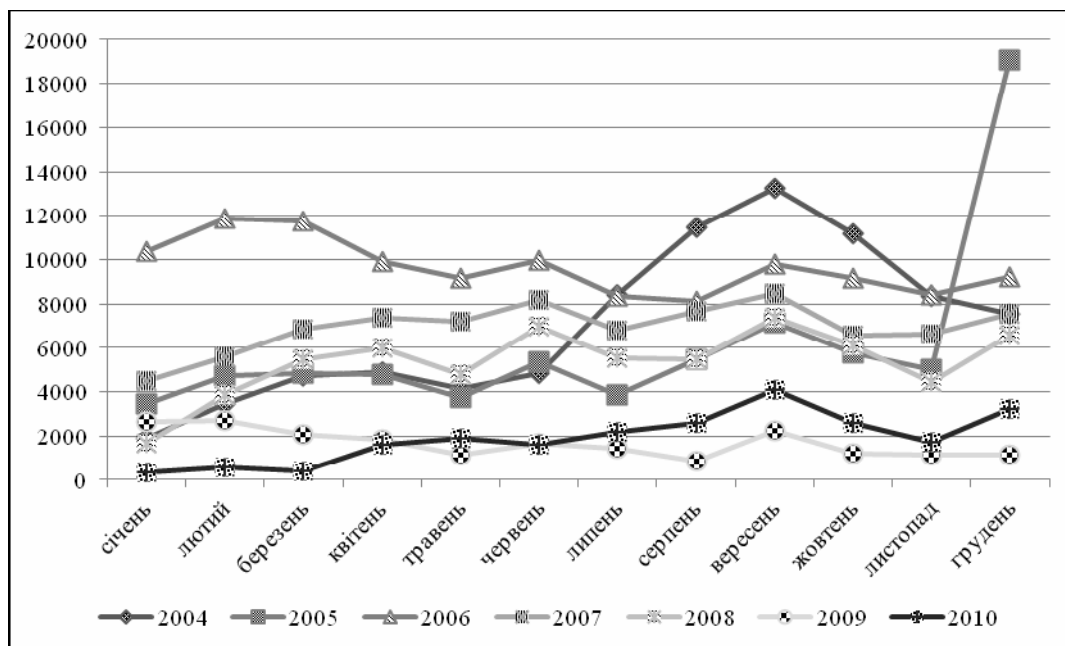


Рис. 1. Залишки на ЄКР на початок місяця, млн. грн. (у цінах 2003 року)

Для аналізу було обрано період, починаючи з 2004 року. Для можливості співставлення даних всі цифри були приведені у відповідність до 2003 року.

На вищенаведеному графіку можна спостерігати поступове зменшення залишків на ЄКР на початок місяця протягом 2004–2010 років. Основна частина залишків коливається від 2 млрд. грн. до 10 млрд. грн., що становить від 1 до 2,5% середнього номінального ВВП за ці роки (320,5 млрд. грн. у цінах 2003 року). Не відповідають загальній тенденції лише 2009-2010рр., що можна пояснити економічною кризою, яка призвела до зменшення податкових надходжень.

Надалі, було проаналізовано середні залишки на ЄКР протягом 2004-2010 років у порівнянні з динамікою коштів у 2011 році. З графіка 2 можна зробити висновок про локальні підйоми величини грошових коштів на ЄКР у червні та вересні, та спади у липні та листопаді, що говорить про затримку розподілення коштів, та їх надмірне накопичення на єдиному казначейському рахунку в окремі місяці.

Стосовно даних за перші 7 місяців 2011 року, з графіку видно, залишки на ЄКР на початок кожного місяця майже в тричі менші ніж за попередні роки. Це свідчить про досить тяжкий стан економіки та слабке наповнення бюджету. Окремим виключенням виступають дані на початок червня 2011 року – залишок на ЄКР становив майже 4 млрд. грн. Це пов'язано з тим, що саме в цей час проводились

адміністративні зміни в державному апараті, та була скасовано більша частина надбавок для державних службовців.

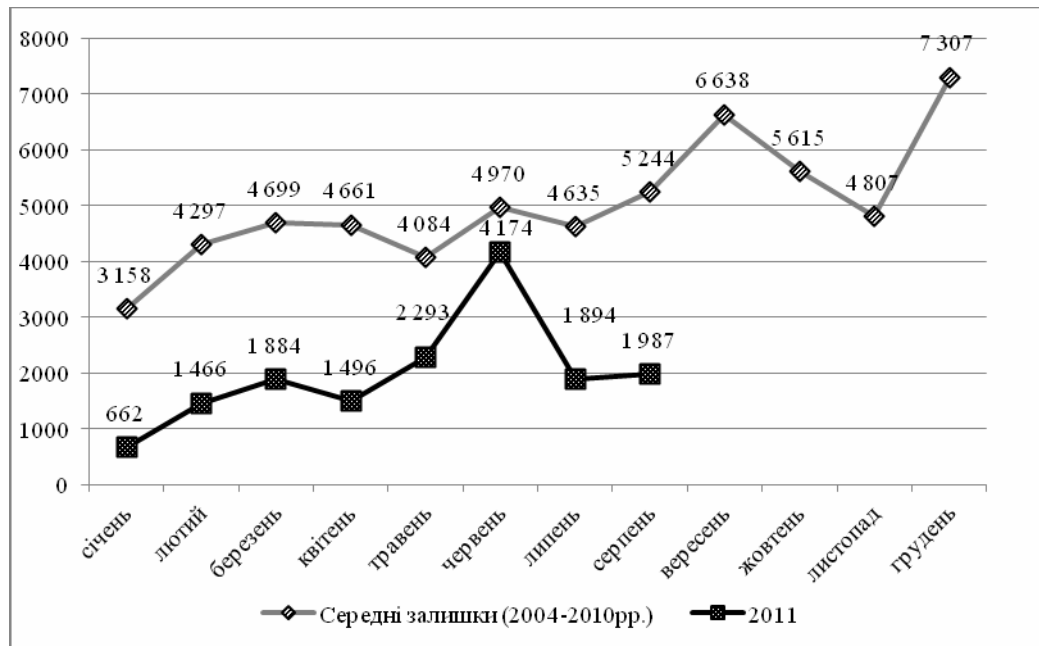


Рис. 2. Середні залишки на ЄКР, на початок місяця 2004-2010 рр., у порівнянні з 2011 роком (млн. грн.)

За період 2004-2010 років, починаючи з липня місяця, спостерігалось поступове зростання вхідного сальдо на ЄКР до жовтня місяця. Це значною мірою було обумовлено зростанням доходної частини бюджетів усіх рівнів за рахунок сплати основної частини податку на прибуток аграрними підприємствами. В аналогічному періоді (липень-жовтень) 2011 року приріст коштів на ЄКР за рахунок сплати податків буде нівельовано або його динаміка буде дуже слабкою внаслідок введення вивізного мита на зернові культури та відповідного зменшення експорту.

Зростання вхідних залишків на ЄКР протягом листопада-грудня 2004-2010 років пов'язано з поверненням кредитів, наданих місцевим бюджетам за рахунок державного бюджету.

З огляду на таку нерівномірну динаміку, постає питання про оперативне управління залишками коштів на ЄКР та прийняття рішення щодо розміщення тимчасово вільних коштів у короткострокових доходних інструментах. Додаткові доходи від короткострокового розміщення коштів дозволять згладити локальні спади. З урахуванням досвіду зарубіжних країн, доцільним є зменшення середнього залишку на ЄКР до 0,5% ВВП, що дозволить, окрім отримання додаткових доходів, зменшити вплив залишків ЄКР на фінансовий ринок.

Одним з напрямків вдосконалення ефективного використання бюджетних коштів та своєчасного впливу на стан фінансової системи є створення системи управління грошовими активами – залишками коштів ЄКР.

8 липня 2010 року було прийнято новий Бюджетний кодекс, основними нововведеннями якого є:

- створене правове підґрунтя для практики надання позик з метою підвищення мобільності та ефективності управління бюджетними коштами. Державному казна-

чейству надано можливість за погодженням з Міністерством фінансів України залучати на поворотній основі кошти єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України та для надання середньострокових позик місцевим бюджетам;

- введено механізм середньострокового бюджетного планування і прогнозування, орієнтований на стратегічні пріоритетні завдання. Міністерство фінансів України за участю Міністерства економіки України, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає прогноз Державного бюджету України на наступні два бюджетні періоди [8].

Такі нововведення можуть стати першими кроками до підвищення ефективності управління та використання коштів на єдиному казначейському рахунку з метою забезпечення стабільності фінансової системи України. Крім того, доцільною є побудова загальної схеми управління касовими залишками на ЄКР, яка дозволить виявити основні фактори впливу на його стан (рис. 3).

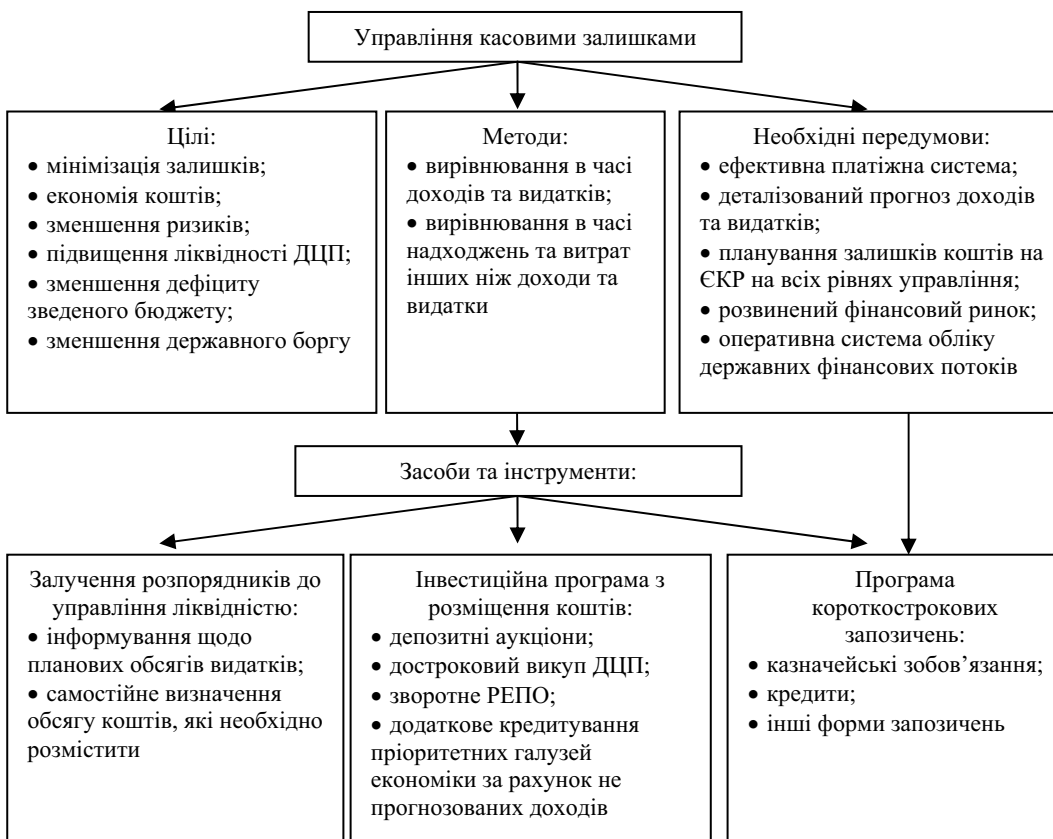


Рис 3. Система управління вільними касовими залишками на ЄКР

В процесі побудови та подальшого аналізу вищезазначеної схеми було зроблено висновок про необхідність врахування ряду факторів при управлінні єдиним казначейським рахунком. Перш за все, необхідно враховувати існування різниці між обсягами затвердженого річного й фактичного дефіциту зведеного бюджету. Доцільним є проведення аналізу можливих відхилень від планових значень на щомісячній основі, оскільки плани розроблені на наступний місяць з урахуванням поточної ситуації мають більшу прогнозну силу.

По-друге, важливою є оцінка перспектив реалізації запланованих програм при-

ватизації та можливих ризиків, пов'язаних з ними. Така оцінка повинна проводитися шляхом аналізу інформації про настрої інвесторів та пошуку альтернативних можливостей розміщення отриманих коштів.

По-третє, держава повинна проводити аналіз можливостей здійснення зовнішніх та внутрішніх розміщень/запозичень на сприйнятливих умовах на основі тенденцій розвитку світової фінансової системи та фінансових ринків. Проведення оперативного аналізу та інтеграція нових даних до існуючих моделей дозволить збільшити точність прогнозних значень та забезпечити прийняття ефективних оперативних рішень щодо строків та обсягів розміщення/запозичення коштів.

По-четверте, прийняття нового бюджетного кодексу не дозволило вирішити всі проблемні питання. Так, досі існує потреба у внесенні змін щодо механізму податкових надходжень та тендерних процедур, які призведуть до зміни обсягу та термінів доходів і видатків. Крім того, враховуючи відносно малу місткість грошового ринку, існує потреба у злагоджених діях Уряду та Національного банку України. Але на сучасному етапі через слабку координацію грошово-кредитної та бюджетно-податкової політики, даний фактор відіграє значну роль в погіршенні якості прогнозних значень залишків на ЄКР.

Даний перелік не є повним, але він відображає основні напрямки щодо збільшення ефективності використання коштів ЄКР.

Висновки. Залишки на єдиному казначейському рахунку мають короткостроковий вплив на загальний стан фінансової системи. Така особливість ЄКР робить його особливо привабливим інструментом для оперативного (майже миттєвого) втручання в економіку країни. З огляду на це запропоновано зосередити увагу на оперативному аналізі та оперативному управлінні залишками грошових коштів на ЄКР. Крім того, необхідним є поглиблення координації грошово-кредитної та бюджетно-податкової політики, а також забезпечення скоординованості дій Уряду та НБУ. Такий підхід дозволить забезпечити додаткову стабільність та прогнозованість розвитку фінансової системи, зростання якості прогнозів, зменшення ризиків інвестування та відповідне збільшення рівня довіри до національної фінансової системи.

Бібліографічні посилання і примітки

1. Башко В.Й. Міжнародний досвід управління бюджетними касовими залишками / В.Й. Башко // Наукові праці НДФІ. – 2008. – № 3 (44). – С. 28–40.
2. Висоцький В. Вдосконалення управління активами Єдиного казначейського рахунку в Україні / В. Висоцький, В. Калинчук, А. Савицька // Світ фінансів. – 2008. – № 3 (16). – С. 58–62.
3. Дроздов О.И. Размещение средств федерального бюджета на банковские депозиты в 2009 году / О.И. Дроздов // Финансы. – 2010. – № 2. – С. 20–23.
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. Маслова А.О. Управління фінансовими ресурсами в системі казначейства / А.О. Маслова // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2007. – №.1. – С. 37–41.
6. Череп А.В. Деякі аспекти управління коштами єдиного казначейського рахунку / А.В. Череп, Л.А. Чорна // Економічний простір. – 2009. – № 26.
7. Положення «Про єдиний казначейський рахунок» від 18 липня 2002 р. № 594/6882 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0594-02>.
8. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.

Надійшла до редколегії 17.08.2011