**Аннотация**

Объект исследования – Государственное Казначейство Украины.

Тема дипломной работы специалиста: «Организация Казначейского исполнения Государственного бюджета Украины и разработка направлений ее совершенствования».

В первой части изложены теоретические основы Казначейского исполнения Государственного бюджета Украины, рассмотрены бюджетный учет, как основа обеспечения информационной базы в органах Госказначейства.

Вторая часть работы целиком посвящена анализу казначейской системы исполнения Государственного бюджета Украины, произведены расчеты доходной и расходной части Государственного бюджета Украины в динамике 3-х лет и сделаны первичные выводы о первичных их изменениях.

В третьей части рассмотрены основные направления совершенствования бюджетной политики и казначейской системы исполнения бюджета, в частности рассмотрен бюджетный процесс и направления его совершенствования, а также сделано экономическое прогнозирование бюджетных поступлений.

КАЗНАЧЕЙСТВО, КАССОВЫЕ ДОХОДЫ, ТАСК, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ

## **Содержание**

#### Введение

#### 1. Теоретические основы казначейского исполнения государственного бюджета Украины

* 1. Роль и задачи Казначейства в реализации функции распорядителя денежных средств
  2. Бюджетный учет как основа обеспечения информационной базы в органах Госказначейства: формирование информационной базы по доходам и расходам
  3. Отчетность по кассовому исполнению государственного бюджета и контроль за использованием бюджетных средств

2. Анализ казначейской системы исполнения государственного бюджета

2.1 Казначейскоe исполнениe доходной и расходной части государственного бюджета Украины

2.2 Управление денежными потоками в системе казначейского исполнения государственного бюджета Украины

2.3 Анализ структуры государственного долга Украины; управление государственным долгом как функцией Госказначейства

#### 3. Основные направления совершенствования бюджетной политики Украины и Казначейской системы исполнения бюджета

3.1 Обеспечение оперативного управления государственных финансов через государственное Казначейство Украины

3.2 Бюджетный процесс и направление его совершенствования

3.3 Совершенствование взаимоотношений бюджетов разных уровней; экономическое прогнозирование бюджетных поступлений

Заключение

#### Перечень ссылок

Приложения

## **Введение**

Реформа банковской системы и образование в Украине сети коммерческих банков существенным образом повлияли на исполнение государственного бюджета, ускорив необходимость его реформирования. Существовавший порядок кассового банковского обслуживания бюджета отрицательно сказался на всей бюджетной системе, усилил негативные тенденции в экономике. При данной форме исполнения бюджета практически невозможно было проконтролировать движение денежных средств, скорость их прохождения к адресату, надежность работы бюджетной системы в целом. Бюджетные деньги, проходя через коммерческие структуры, как правило, задерживались и своевременно не направлялись на выделенные цели. Так, решение о выделении средств из бюджета на оказание помощи сельскому хозяйству на период посевной выполнялись в сроки, когда посевная уже заканчивалась. Коммерческие же банки в силу их коммерческого характера не упускали возможности использовать бюджетные деньги в своих целях. Именно по причине неудовлетворенного обслуживания коммерческими банками исполнения государственного бюджета по обоим направлениям – и по доходной части и по расходной части – из-за задержки денежных средств в своих структурах и возникла необходимость реформирования системы исполнения государственного бюджета. Цель проведения реформирования – сосредоточение государственных средств в едином центре и, таким образом, расширение возможности контроля за их прохождением в обеих частях бюджета, особенно целевого их использования.

Реально возможны две схемы работы с государственным бюджетом.

Первая построена на казначейской форме исполнения бюджета, вторая – на создании специального банка – бюджетного банка, аккумулирующего бюджетные деньги, как в доходной, так и в расходной его частях. Обе формы в принципе реализуют поставленную цель. Поэтому выбор той или иной схемы работы с государственным бюджетом зависит от складывающейся конкретной ситуации в экономике и финансовой системе страны. Украина также делала свой выбор, приспосабливая ту или иную схему под свои финансовые и экономические требования. Разница между казначейством и бюджетным банком незначительна и состоит в том, что казначейство ведет операционный баланс, контролирует бюджетные доходы и расходы и по своей сути, несмотря на определенную обособленность, является подразделением Министерства финансов. Бюджетный банк – это обособленное финансовое подразделение с высокими гарантиями, которое помимо перечисленных функций имеет право размещать имеющиеся у него средства на коммерческой основе. В условиях сложившийся острой финансовой ситуации, дефицитности государственного бюджета Украины, роста задолженности в связи с постоянной нехваткой денежных средств, а также уже существующих реальных организационных предпосылок выбор Украины был сделан в пользу казначейской системы исполнения государственного бюджета.

Согласно постановлению Кабинета Министров Украины Госказначейство является «системой органов государственной исполнительной власти и действует при Министерстве финансов». Основная задача казначейства – организация контроля за исполнением бюджета. Следовательно, начиная с момента поступления налогов, казначейство занимается их распределением между государственным и местным бюджетами. Эффективный контроль за расходованием бюджетных средств осуществляется с помощью созданного единого казначейского счета, в котором другие государственные органы будут иметь лишь субсчета. Таким образом, сосредоточенные средства в дальнейшем, после принятия Закона о бюджете на текущий год, будут целенаправленно, распределятся по назначению. Казначейство, как специальный финансовый орган, который ведал кассовым исполнением государственного бюджета в России, был основан после 1863 года, как департамент Государственного Казначейства в составе Министерства финансов. В его распоряжении находились местные органы – казенные палаты. Все собранные казначейской системой средства поступали на единый счет в Госбанке. Казначейство организовывало взимание налогов, сборов, пошлин, вело учет доходов государства и отпускало средства на расходы, предвиденные государственным бюджетом.

**1. Теоретические основы казначейского исполнения государственного бюджета Украины**

* 1. **Роль и задачи Казначейства в реализации функции распорядителя государственных средств**

Казначейство – это финансовый орган, на который ложатся функции по кассовому исполнению государственного бюджета Украины.

Действующая схема исполнения государственного бюджета не обеспечивала системного контроля как за прохождением государственных ресурсов через коммерческие банки, так и за использованием этих средств распорядителями кредитов на местах. Государственные финансовые ресурсы размещались на многочисленных текущих счетах министерств и ведомств. Для того чтобы навести порядок, обеспечить эффективное управление средствами государственного бюджета, повысить оперативность по финансированию расходов 27 апреля 1995 года Президент Украины принял Указ №335/95 «О государственном казначействе Украины», согласно с которым при Министерстве финансов создано Государственное Казначейство. А постановление от 31 июля 1995 года №590 Кабинет Министров утвердил «Положение о Главном управлении Государственного казначейства и его территориальных органах – управлении в областях и отделении на местах и в районах».

Указ Президента Украины (335/95) обязует органы Госказначейства осуществлять:

а) организацию и контроль за выполнением государственного бюджета Украины;

б) управление явными средствами государственного бюджета Украины (в том числе в иностранной валюте) и средствами государственных внебюджетных фондов в рамках расходов, установленных на отчетный период;

в) финансирование расходов государственного бюджета Украины;

г) ведение учета кассового исполнения государственного бюджета;

д) составление отчетности о состоянии исполнения государственного бюджета;

е) контроль за поступлением, использованием средств государственных внебюджетных фондов;

ж) управление государственным внутренним и внешним долгом согласно законодательства;

з) разработка нормативно-методических документов по вопросам бухгалтерского учета и отчетности и организации исполнения бюджетов всех уровней, которые являются обязательными для всех предприятий, учреждений и организаций, использующих средства государственных бюджетных и внебюджетных фондов.

Следует также отметить, что в основу деятельности Государственного Казначейства заложен принцип «единой кассы» госбюджета с переходом от практики исполнения бюджета (самофинансирование расходов) к территориальному принципу. И осуществляется это с помощью территориальных органов казначейства. При этом расчеты распорядителей кредитов осуществляют определенные органы Казначейства, а операции с наличностью – учреждения банков.

Внедрение в жизнь принципа «единого счета» госбюджета в соединении с централизованной казначейской телекоммуникационной системой позволит в будущем иметь исчерпывающую информацию о ежедневном состоянии государственных финансов и обеспечить возможность гибкого маневрирования государственными денежными ресурсами.

Что касается структуры и подчиненности, органы Госказначейства являются системой органов государственной исполнительной власти, которая действует при Министерстве финансов. Система состоит из Главного управления и территориальных органов, управлении в Автономной республики Крым, областях, городах Киеве и Севастополе, с отделениями в районах, городах. В своей деятельности Госказначейство руководствуется Конституцией Украины, Законами Украины, постановлениями и распоряжениями Кабинета Министров Украины, указами министерства финансов.

Согласно п. 6 постановления Кабинета Министров Украины и Национального банка от 14. 01. 2002 года №13 «О внедрении казначейской системы исполнения государственного бюджета» утвержден сектор управлений и отделений территориальных органов казначейства.

Органы Госказначейства выполняют следующие функции:

– разработка долгосрочных и оперативных прогнозов, которые касаются поступления денежных средств в государственный бюджет;

– осуществление контроля по кассовому исполнению государственного бюджета по доходам;

– организация работы по ведения учета доходов государственного бюджета на основе составления реестров;

– организация проведения аналитической работы по основным направлениям работы;

– регулирование финансовых взаимоотношений между государственным и местными бюджетами и плательщиками налога;

– подготовка предложении по увеличению доходной части государственного бюджета;

– подготовка информации и отчетов;

– разработка методических рекомендации и организация методологического обеспечения соответствующих структурных подразделении;

– оказание практической помощи соответствующим структурным подразделениям.

Главное управление Госказначейства в областях, согласно заданий, которые возложены на Госказначейство, организует и осуществляет исполнение государственного бюджета, выходя из принципа «единого казначейского счета», осуществляет руководство территориальными органами Госказначейства; управление доходами и расходами государственного бюджета, проводит операции с реальными бюджетными средствами, в том числе и в иностранной валюте, в рамках росписи доходов и расходов государственного бюджета; по поручению Кабинета Министров Украины и Министерства финансов осуществляет операции с другими средствами, которые находятся в распоряжении правительства; организовывает и осуществляет прогнозирование и кассовое планирование средств государственного бюджета, определяет на основе действующего законодательства объемы их текущего использования в рамках, утвержденных на отчетный период расходов; доводит до главных распорядителей средств и территориальных органов казначейства объемы ассигнований, которые выделяются из государственного бюджета; организовывает и осуществляет взаимные расчеты между государственным бюджетом и бюджетом Автономной Республики Крым, областей, городов Киева и Севастополя; организовывает и осуществляет сбор и анализ финансовой отчетности о состоянии исполнения государственного и сводного бюджетов, подает эту отчетность в Верховную Раду Украины, Кабинету Министров Украины, Министерству финансов, осуществляет вместе с Национальным банком и Министерством финансов управление государственным внутренним и внешним долгом и проводит их обслуживание согласно действующему законодательству; регулирует финансовые взаимоотношения между государственным бюджетом и государственными фондами, организовывает и осуществляет контроль за поступлением, движением и использованием этих фондов; подает Министерству финансов, в случае надобности, предложения по уменьшению расходов государственного бюджета.

В случае, когда указанные территориальные органы Госказначейства и Главного Госказначейства непосредственно осуществляют исполнение государственного бюджета, остальные выполняют те же функции, что и отделения Госкзначейства в районах, городах.

Органы Госказначейства имеют право открывать в учреждениях банков счета по доходам и расходам государственного бюджета; получать в банках на договорных началах внутригодовой кредит в рамках, установленных законодательным актом о государственном бюджете на отчетный год для покрытия временных кассовых разрывов государственного бюджета; проводить операции по размещению государственных ценных бумаг, их нее непосредственное погашение и выплату доходов по ним.

Внедрение казначейской системы исполнения государственного бюджета сопровождается перераспределением функции между финансовой и банковской системами, органами государственной власти, учреждениями и организациями, которые содержатся на средства из государственного бюджет Банковская система осуществляет только функцию аккумуляции (а не учета и разделения) средств государственного бюджета, сбережение и перечисление их по поручению Госказначейств, а также принятие, сбережение и выдача наличных за главными распорядителями средств сберегается право на определение конкретных направлений использования средств.

Одновременно функционирует единый казначейский счет, на который зачисляются согласно бюджетной классификации все ее государственные доходы и с которого распределяются все следующие расходы государственного бюджета, то есть государственные средства сконцентрированы в руках одного хозяина.

Правительство, имея исчерпывающую информацию о состоянии государственных финансов в рамках реального времени, осуществляет контроль по придержанию установленного дефицита государственного бюджета, то есть владеет финансовыми рычагами влияния на экономическую ситуацию.

Текущие бюджетные счета распорядителей бюджетных средств в учреждениях банков закрытые. Для учета этих операции по расходам распорядителям средств назначены регистрационные счета в органах Госказначейства, открытые в рамках единого казначейского счета. В связи с этим, почти решена проблема достоверности отчетности, поскольку большинство данных для ее составления поступают в органы Госказначейства ежедневно. Внедрение системы Госказначейства разрешает сопровождать средства только через сеть Национального банка.

На сегодня Госказначейство пытается продолжить то, что начали первые казначеи. Государственная казна, которая призвана служить людям и с ее помощью должны решаться экономические и социальные вопросы, ни чего не стоит, если не будет порядка в обороте ее средств.

В 2002 году согласно со специальным постановлением Кабинета Министров и Национального банка Украины от 14 января 2002 года за №13 осуществили переход на казначейскую систему исполнения государственного бюджета Украины. Органы Госказначейства призваны помочь бесперебойному и эффективному функционированию бюджетной системы Украины в рамках основных направлении бюджетной политики.

Поскольку с помощью органов Госказначейства на местах осуществляется финансирование расходов из государственного бюджета, то они наделены значительно большими правами в сфере бюджетных кредитов и имеют право приостанавливать финансирование из бюджета предприятий, учреждении и организации в случае обнаружения фактов нарушения установленного порядка исполнения государственного бюджета с уведомлением об этом ответственных руководителей министерств и ведомств. В случае установления не целевого и неэффективного использования средств органы Госказначейства имеют право изымать у министерств, ведомств, учреждении и организации суммы средств выделенных ранее в порядке финансирования из государственного бюджета.

С целью обеспечения своевременности и полноты финансирования, осуществление контроля за использованием бюджетных средств финансовые органы и отделения Госказначейства на местах тесно сотрудничают между собой, а также организовывают свою деятельность в взаимодействий с органами исполнительной власти, налоговой службой, органами КРУ Украины.

Практическая деятельность бюджетной системы Украины в плане организации кассового исполнения государственного бюджета функции органов казначейства составляют:

– усиление контроля за поступлением, целевым и экономическим использованием государственных средств;

– придерживание действующего законодательства Украины по вопросам исполнения государственного бюджета, а также за поступлением, использованием государственных и внебюджетных фондов;

– повышение оперативности в управлении реальными средствами и поддерживание финансовой дисциплины.

Особенностью новой системы внедрения казначейства является то, что с помощью этого органа будет проводится эффективное и обязательное целевое расходование средств государственного бюджета.

Только создав крепкое казначейство, можно в короткий срок решить ряд вопросов, связанных с исполнением бюджета. На органы казначейства, особенно на территориальные возложены такие функции:

– обеспечение исполнения государственного бюджета показателей, а также контроль за поступлением и использованием государственных внебюджетных фондов;

– ведение учета расчетов по финансированию распорядителей средств, которым оказывается ассигнование из государственного бюджета и внебюджетных фондов;

– осуществление прогнозирования и кассового планирования средств государственного бюджета, контроль за поступлением доходов в государственный бюджет;

– ведение бухгалтерского учета движения средств государственного бюджета на счете Госказначейства;

– формирование, контроль и подача вышестоящим органам финансовой отчетности о состоянии исполнения показателей государственного бюджета;

– проведение работы, связанной с осуществлением контроля по поддержанию действующего законодательства по вопросам исполнения государственного бюджета.

Применение полной функциональной системы Госказначейства для исполнения государственного бюджета, повышение собственной ответственности и обеспечение требуемой налогово-бюджетной дисциплины поможет правительству усовершенствовать эффективность и продуктивность управленческой деятельности, осуществить задания представляемые макроэкономической политикой и бюджетом. Организованное общими усилиями Министерства финансов и Госказначейством исполнение государственного бюджета поможет преодолеть проблемы, которые стали перед системою управления государственными ресурсами. Одновременно для усовершенствования системы казначейства нужно осуществить ряд организационных методов. Поэтому совместный проект казначейской системы, правительства Украины и Мирового банка окажет помощь в поддержке реформ. Для усовершенствования бюджетной аналитической структуры и отчетности принята система бюджетной классификации, которая отвечает международным стандартам. Разработан казначейский план счетов, который согласован с новой классификацией. Совместный проект предвидит внедрение казначейской системы бухгалтерских книг, которые включают новый план счетов для отражения бухгалтерских операции с бюджетом.

В процессе исполнения бюджета система бюджетных книг обеспечивает исполнение таких задании:

– получение и сбережение информации о бюджетном назначении и о текущих ассигнованиях распорядителей бюджетных средств, о обязательствах и платежах, о ликвидности и задолженности, которая будет опорой предыдущего и текущего контроля за всеми этими операциями;

– формирование данных бухгалтерского учета и получение необходимой информации относительно управления наличностью и долгом;

– информационное обеспечение отчетности об исполнении бюджета, а также создание базы для аудита и контроля над содержанием финансовых операции.

Если система бухгалтерских книг будет внедрена в полном объеме, она дополнит децентрализованную информацию бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях.

Внедрение централизованных услуг бухгалтерского учета для бюджетных учреждений значительно сократила бы численность персонала, задействованного в проведении бюджетного учета этих учреждении. Преимущества казначейства при полном исполнении функциональных обязанностей будет обусловлено лучшим использованием средств и уменьшением (сокращением) наличности. Возникают ограничения в допущении нарушении в использовании средств государственного бюджета, появляется возможность получения своевременной и достоверной информации кассового исполнения бюджета, что обусловлено повышением качества управленческих решений. Выгоды от функционирования казначейства лежат в усовершенствовании управления бюджетным процессом и повышением меры ответственности органов, которые берут участие в исполнении бюджета, что в целом позитивно влияет на бюджет государства.

Поэтому к самым важным заданиям, которые возникают перед казначейством, можно отнести:

– организацию эффективной системы управления наличностью, которая основана на централизации ресурсов распорядителей бюджетных средств на едином казначейском счете. По этому направлению счетов уже осуществляется постепенный перевод банковских бюджетных учреждений к органам казначейства на регистрационные счета. А процедура по управлению наличностью внедряется в территориальных органах казначейства;

– четкую и своевременную информацию о финансовом налогово-бюджетном состоянии, которое основывается на централизованной и доскональной системе бухгалтерских отчетов о исполнении государственного бюджета;

– эффективный финансовый контроль за исполнением обязательств плательщиками и распорядителями средств в процессе исполнения и формирования бюджетных ресурсов.

1.2 Бюджетный учет как основа обеспечения информационной базы в органах Госказначейства; формирование информационной базы по доходам и расходам

Учет исполнения бюджета – это разновидность хозяйственного учета Бюджетный учет является научно обгрунтованной системой предоставления, отображения, контроля за сменами, которые имеют место в бюджетном процессе.

Предметом бюджетного учета является бюджетный процесс. Бюджетный учет осуществляется с помощью следующих методов: отражение всех хозяйственных операции в первичных документах и реестрах учета и их оценка; двойная запись операции и система счетов; проведение периодической и годовой инвентаризации средств на счетах и в расчетах, долговых, казначейских обязательств.

Основными функциями бюджетного учета является: предостережение, обобщение и отображение всех процессов, которые имеют место в исполнении бюджета; обеспечение сбережения средств бюджета.

Доходы и расходы бюджета являются основными объектами учета.

Кассовые доходы – это такие доходы, которые поступили на казначейский счет в банке.

Фактические расходы включают действующие затраты бюджета, денежные расходы бюджета те, что проведены по казначейским счетам и принадлежат к кассовым расходам. Областное управление Госказначейства осуществляет перевод полученных средств с балансового счета №2600 распорядителям государственных средств согласно с бюджетной классификацией на счета, открытые по балансовым счетам №2520 и №2532, а также на счета балансового счета №2600 районным и городским отделениям казначейства для дальнейшего перевода их распорядителям государственных средств, размещенных на соответствующей территории.

Специалистами отдела оперативно-аналитического учета доходов государственного бюджета определяется правильность отнесения зачисленных доходов и других поступлении на соответствующие подразделениям бюджетной классификации. Учет доходов и составление отчетности проводится отделом бухгалтерского учета и отчетности.

Главным управлением Госказначейства Украины внедрен порядок передачи информации территориальных органов Госказначейства в государственном бюджете и консолидация ее на уровне области и Главного управления Госказначейства Украины.

Учреждения банков исполняют функции, связанные с кассовым исполнением государственного бюджета по доходам, и несут за это ответственность согласно действующего законодательства. Счета в банках открыты по подразделениям бюджетной классификации и символами отчетности банка по исполнению государственного бюджета Украины.

Рабочие отдела бухгалтерского учета и отчетности по исполнению государственного бюджета ежедневно получают в учреждениях банков выписки из указанных счетов с приложением копий платежных документов, заверенных банком, ведомость отчислении из общегосударственных налогов, сборов и других обязательных платежей, а также ежедневно банковскую отчетность по форме №412-Д, которая отображает поступление доходов на счета государственного бюджета.

Работники отдела оперативно-аналитического учета доходов Госказначейства проверяют полученные из банка документы относительно соответствия сумм платежных документов выпискам банка, правильности зачисления налогов, платежей на соответствующие подразделениям бюджетной классификации.

Учет финансирования и кассовых расходов ведется в карточке учета ассигновании и кассовых расходов. По окончанию месяца в карточке подсчитывается всего за месяц и с начала года. По окончанию месяца распорядителями средств, которые удерживаются за счет государственного бюджета, составляется отчет об исполнении сметы расходов по форме 2-МДБ и подаются управлению (отделу) бухгалтерского учета и отчетности соответствующего органа Госказначейства и вышестоящим распорядителям средств в установленный срок.

Ошибки в записях на регистрационных счетах исправляются путем проведения на них обратных записей, для чего выписываются уточняющие мемориальные ордера. Проведение таких операции осуществляется вне очереди и без соглашения с распорядителем средств.

После проведения расходов отдел учета лимитов расходов и контроля по исполнению смет, операционный отдел, отдел бухгалтерского учета и отчетности делают соответствующие записи.

По окончанию месяца на основании данных на особых счетах в управление (отдел) бухгалтерского учета и отчетности соответствующего органа Госказначейства операционно-контрольным управлением подается отчет об использовании бюджетных ассигновании по распорядителям средств. Отчет сверяется с данными распорядителей средств об исполнении смет расходов и подается вышестоящему органу Госказначейства.

На основании вышесказанного можно сделать вывод, что бюджетный учет в органах Госказначейства является основным способом формирования информационных потоков, которые обеспечивают полное и точное отображение исполнения Государственного бюджета Украины по доходам и расходам, а также контролирует поступления и использование бюджетных средств согласно кодов функциональной, ведомственной и экономической бюджетной классификации.

Казначейство работает с НБУ и уполномоченными банками.

*Казначейство и НБУ.* Двухуровневая банковская система предполагает организацию отношений казначейства как с НБУ, так и с коммерческими банками.

Основу деятельности казначейства составляет тесное сотрудничество с НБУ и коммерческими банками через систему уполномоченных банков.

На сегодняшний день часть функций казначейства взял на себя НБУ Создание системы платежей казначейства происходит в тесной привязке к общенациональной системе платежей, то есть в качестве ее составной части НБУ и казначейство договорились о создании своей электронной почты С ее помощью и будут осуществляться платежи Данная система находится в стадии становления, создаются узлы электронной почты в областных центрах Украины Последние должны быть связаны между собой и подключены к электронной системе НБУ до момента полного создания электронной системы казначейства контроль и учет прохождения бюджетных средств будет осуществляться параллельно с НБУ В будущем такая система прохождения средств в рамках казначейства будет выглядеть следующим образом: предприятие – район – область – центр Сейчас в этой системе (но без казначейства) ежедневно находятся и бесконтрольно используются (по свидетельствам Министерства финансов значительные суммы, которые могли бы целенаправленно покрыть расходы бюджета.

*Казначейство и коммерческие (уполномоченные) банки* Классической страной, в которой казначейская система исполнения бюджета успешно функционирует на практике, финансисты считают Францию, именно ее принципы положены в основу введения казначейства в Украине непосредственные бюджетные расчеты осуществляются через коммерческие банки, в которых работают государственные казначеи Банки, через счета которых происходит перечисление денежных средств, тщательно отбираются, и составляют систему уполномоченных банков и банков-агентов.

Фактически полностью перейти на казначейскую систему исполнения государственного бюджета Украины удалось в 2004 году, однако по данным Министерства финансов отдельные учреждения могут финансироваться ведомственной структурой. С 2005 года в Украине вводится в действие Транзакционная автоматизированная система казначейства (ТАСК). Эта система обеспечивается созданием электронной сети, которая имеет связь с банковской системой и приспособлена к программе «клиент банка – банк», и является революционным шагом в усовершенствовании казначейской работы Похожие системы уже функционируют в развитых странах, в Украине работа такого масштаба выполняется впервые.

ТАСК – это система регистрации, учета, организации платежного документооборота, генерации отчетности относительно финансовых операции, которые осуществляются участниками бюджетного процесса в ходе их ней деятельности и исполнение государственного бюджета, местных бюджетов, а также специальных и других собственных средств учреждении и организации, которые содержатся за счет этих средств.

Участниками ТАСК является казначейство, учреждения и организации, которые содержатся за счет средств государственного и местных бюджетов, специальные и другие собственные средства бюджетных учреждений и организации и целевые фонды, исполнение которых осуществляется органами казначейства Система различает такие группы пользователей: руководство, администраторы, бухгалтерия, операторы. Каждый пользователь имеет код и пароль входа в свое отделение системы.

ТАСК состоит из двух частей: сервера, который обеспечивает объединение, обработку и сбережение информации клиентов. Работа с ТАСК предоставляет пользователям средств информации в электронном варианте, хотя в некоторых случаях возможно предоставление информации вручную. Основными принципами системы являются:

– сбережение и обработка данных в таблицах;

– построение таблиц по правилам двойной записи бухгалтерского учета;

– встроенная система проверки, которая руководствуется балансовым критерием бухгалтерского учета;

– невозможность бесследного извлечения из системы ранее введенных данных – существует система исправлении.

Таким образом, ТАСК объединяет в себе функции исполнения бюджета, контроля и учета; отчетность может быть сформирована как ежедневно, так и за большие промежутки времени Система ТАСК условно разделяется на такие основные группы:

– главная книга – показывает остатки на счетах и даты движения средств, в том числе на счетах бюджетного и сметного назначения Информация в нее вносится автоматически самой системой через корреспонденцию с другими группами данных, которые заполняются пользователями;

– бюджетная книга – содержит информацию относительно остатков на счетах бюджетного и сметного назначения, также заполняются автоматически;

– журнал операции – фиксирует в хронологическом порядке все операции, осуществляющиеся в системе;

– документы – содержит перечень и характеристику документов, которые введены в систему классифицируют их по типам, периодом ввода, статусом;

– протокол работы – фиксируется кем, когда и какие операции были проведены в системе;

– справки – содержат справочную информацию. Система содержит реестр распорядителей средств, данные о территориальном размещении учреждений, предприятий и организации и подведомственных им органов

Органам казначейства предоставлен статус участников СЕП НБУ, сумма ассигнований на внедрение электронной внутренней системы казначейства составляет 17,5 млн. грн. Высокая оперативность получения информации дает возможность правительству своевременно реагировать, например, на вопросы управления внешним государственным долгом.

Относительно роли отдельных звеньев казначейства в ТАСК, то, как указано в концепции развития Госказначейства при условии функционирования единого казначейского счета, районные и местные отделения Госказначейства функционируют по двум схемам – в зависимости от количества клиентов, документооборота и других показателей:

– отделения казначейства будут иметь коды МФО, однако не будут непосредственными участниками СЕП НБУ, а передают и получают информацию через клиентов ТАСК;

– отделения казначейства не имеют кода МФО, не будут непосредственно участниками СЕП НБУ, а передают и получают информацию через ближайшие территориальные управления казначейства. Такие отделения будут информационными звеньями территориальных управлении. Их структура будет максимально проста и с наименьшим количеством работников.

Основной составляющей бюджетной системы и гарантированной возможностью ее функционирования являются доходы бюджетов различных уровней.

Доходы бюджета состоят из пяти основных групп. Это – налоговые и неналоговые поступления, доходы от операции с капиталом, официальные трансферты и государственные целевые фонды.

Детальную информацию о поступлении доходов на счета государственного бюджета формируется по отчетности банка. Работники отдела оперативно-аналитического учета доходов государственного бюджета органов Госказначейства проверяют полученные в банке документы, касающиеся соответствия сумм платежных документов выпискам банка, правильности зачисления налогов, платежей на соответствующие подразделы бюджетной классификации.

На основе выписок с особенных счетов первичные платежные документы группируются по видам доходов, и составляется реестр доходов по форме №1‑Д.

Общая сумма поступлений по банку за день на банковском счете №2510 должна равняться общей сумме в ежедневной банковской форме №412‑Д.

Составленный реестр по видам доходов передается в бухгалтерию, где проверяется правильность оборота по дебету и кредиту на каждом банковском счете и соответствие общих сумм поступлении за день по ежедневной банковской форме отчетности №412‑Д. Один экземпляр реестра №1‑Д с выписками учреждения банка остается в отделении Госказначейства, другой экземпляр с платежными документами передается налоговой администрации. На основе реестра составляется корреспонденция счетов в мемориальном ордере Ф274 в разрезе 5 групп согласно бюджетной классификации.

В конце месяца бухгалтерией проводится сверка доходов, которые поступили в государственный бюджет с начала года из налоговой службы. О последствиях этой сверки составляется справка по форме №2‑Д в двух экземплярах. Содержание справки по форме №2‑Д должно соответствовать аналогичному содержанию в книге доходов (ф 5‑ф), в Главной книге (ф 1‑ф) и данным формы 412‑Д, а также данным оперативно-бухгалтерского учета в налоговой службе.

Справка сверки подписывается ответственными лицами отделения Госказначейства и налоговой службы. Один экземпляр остается в отделении Госказначейства, а другой – в налоговой службе.

Возвращение излишне внесенных платежей или неверно зачисленных проводится Государственной налоговой администрацией, на основе которых составляются платежные поручения Госказначейства о перечислении средств Банк проводит возвращение в рамках сумм, зачисленных за день на балансовый счет №2510, а если поступлении недостаточно, то эти платежные поручения попадают в картотеку по счету №2510. Списывается сумма по мере поступления на следующий день.

Кассовое исполнение государственного бюджета по расходам осуществляется органами Госказначейства в рамках ассигновании, указанных в государственном бюджете соответствующим распорядителям средств и поступлении на единый казначейский счет государственного бюджета. Финансирование, осуществляется путем проведения платежей, непосредственно в помощь субъектам хозяйственной деятельности, которые выполняли работы и предоставляли услуги распорядителям бюджетных средств.

Распорядителями средств являются руководители министерств, ведомств и учреждений, которым предоставлено право распоряжаться бюджетными ассигнованиями, предоставленные на определенные мероприятия. Осуществление операции по расходам государственного бюджета через органы Госказначейства обязательно для всех распорядителей средств за исключением тех, финансирование которых и дальше проводятся ведомственной структурой, которая утверждена Кабинетом Министров Украины по согласию Министерства финансов.

При казначейской системе исполнения государственного бюджета распорядителям средств открываются регистрационные счета в органах казначейства.

Финансирование расходов или проведение платежей непосредственно в помощь субъектам хозяйственной деятельности, которые выполняли работы или предоставляли услуги распорядителям средств, осуществляются на основании росписи доходов и расходов государственного бюджета.

Министерство финансов в двухнедельный срок после опубликования в прессе Закона Украины «О государственном бюджете Украины на бюджетный год» передает утвержденную роспись доходов и расходов государственного бюджета для главных распорядителей Главного управления Госказначейства. В случае не принятия Верховным Советом Украины Закона «О государственном бюджете Украины» до начала бюджетного года устанавливается порядок финансирования текущих расходов, указанных в статье 28 Закона Украины «О бюджетной системе Украины» и постановлением Кабинета Министров Украины от 21 01 97 года №180 «Об утверждении Положения о порядке составления единой сметы доходов и расходов бюджетной организации, учреждения».

Финансирование и оплата проводится органами Госказначейства при существовании данных о связи учреждении, предприятий и организации и на основании утвержденных смет доходов и расходов. Смета доходов и расходов бюджетного учреждения является основным документом, который определяет общий объем, целевое направление и поквартальное распределение средств. Отдельные распорядители имеют временные сметы, то есть только помесячные лимитные справки. Согласно с распределением средств и регистров на осуществление расходов отдел учета лимитов расходов и контроля за исполнением смет составляется в двух экземплярах распоряжения на перечисление средств, которое утверждается начальником отделения Госказначейства. Распоряжение на перечисление средств регистрируется в журнале регистрации.

Один экземпляр распоряжения вместе с первым экземпляров регистра на финансирование расходов передаю в отдел бухгалтерского учета и отчетности для разрешения, другой остается в отделе учет лимитов расходов и контроля за исполнением смет. В отделе бухгалтерского учета и отчетности сверяются указанные в распоряжении суммы финансирования с остатками неиспользованных ассигнований по кодам функциональной, ведомственной, экономической бюджетной классификации. Один экземпляр передается операционисту-бухгалтеру для перевода средств, где составляются платежные поручения на перевод средств распорядителям.

Оплата расходов распорядителей бюджетных средств органами Госказначейства осуществляется с бюджетных счетов, открытых по балансовому счету «Средства государственного бюджета» как посредством безналичного осуществления платежей непосредственно в пользу субъектов хозяйственной деятельности, организаций, учреждений, выполнивших работу или предоставивших услуги распорядителям средств, так и помощью предоставления разрешения на получение наличных денег в учреждениях банков на цели, предусмотренные в сметах доходов и расходов распорядителей средств. Для учета бюджетных средств на уровне распорядителей средств на уровне распорядителей кредитов в операционно-контрольном управлении к каждому регистрационному счету открывается личная карточка, содержащая развернутую информацию о выделенных бюджетных средствах на оплату расходов, об израсходованных суммах и остатках. Записи в личных карточках группируются в разрезе параграфов и статей бюджетной классификации, по которым предусматривается подведение итогов на необходимую дату. Средства, выделенные на осуществление расходов, используются их распорядителями в соответствии с утвержденной сметой и бюджетными назначениями

Средства на осуществление расходов учреждений и организаций поступают в управление (отделение) Госказначейства на бюджетный счет единого казначейского счета, открытый органу Госказначейства в учреждении уполномоченного банка. По мере зачисления средств на бюджетный счет на основании полученной выписки из учреждения банка и реестров на осуществление расходов операционно-контрольное управление записывает средства, поступившие на регистрационный счет распорядителя кредитов. Выписка с этого счета с приложением первого экземпляра мемориального ордера, подтверждающего зачисление средств, выдается распорядителю кредитов.

После получения выписки с регистрационного счета распорядитель кредитов на протяжении операционного дня (с 9–13 часов) передает в орган Госказначейства, в котором открыт его регистрационный счет, необходимые расчетные документы для проведения расходов. Расчетные документы принимаются в размерах наличного остатка средств на соответствующем регистрационном счету распорядителя кредитов.

На основании предоставленных распорядителем кредитов платежных поручений, к которым прилагаются соответствующие счета, счета-фактуры, накладные, товарно-транспортные накладные, трудовые соглашения, договора на выполнение работ, акты выполненных работ и так далее орган Госказначейства перечисляет средства за предоставленные услуги, выполненные работы непосредственно субъектам хозяйственной деятельности. Платежное поручение передается в операционно-контрольное управление в двух экземплярах, на первом из которых ставятся оттиск печати и подписи ответственных лиц учреждения. Дата платежного поручения должна соответствовать дате его фактического предоставления или дате следующего дня, если документы поступили после операционного времени. Распорядитель средств несет ответственность за правильность оформления расчетных документов. Предоставленные платежные поручения проверяются относительно правильности заполнения реквизитов и соответствия подписей и оттиска печати образцам, которые подаются распорядителями средств на специальных карточках. В случае выявления неправильного заполнения реквизитов платежного поручения оно возвращается распорядителю средств с отметкой на обратной стороне о причине возврата, заверенной подписью казначея.

Для обеспечения предварительного контроля за расходованием средств государственного бюджета документы, подтверждающие необходимость проведения оплаты счета, проверяются относительно целесообразности и эффективности расходов. При необходимости проверка проводится непосредственно на месте, для чего оформляется соответствующее решение, которое должно быть согласовано с заместителем начальника Главного управления Госказначейства или областного управления либо с начальником отдела районного (городского) органа Госказначейства.

В тех случаях, когда при проведении документальных проверок установлена возможность неэффективного использования материальных ценностей и денежных средств или неполное документальное подтверждение расходов, орган Госказначейства отказывает в оплате данного счета и возвращает его распорядителю средств. Последний уведомляется об этом в письменной форме. Отказ в оплате обязательно регистрируется в соответствующем органе Госказначейства. Подготовленные платежные поручения передаются в уполномоченный банк в виде электронных расчетных документов каналами связи в системе «клиент – банк». Если расчеты осуществляются без применения электронной системы, то документы подаются в письменном виде.

За 55 дней до начала квартала, который планируется, распорядители бюджетных средств направляют в операционно-контрольное управление органа Госказначейства, в котором им открыты регистрационные счета, кассовые заявки на получение наличных денег. Сводная кассовая заявка передается в учреждение уполномоченного банка не позднее чем за 45 дней до начала квартала по форме, установленной Национальным банком Украины.

Для оформления документов на получение зарплаты, стипендий, помощи, затрат на служебные командировки и так далее представитель распорядителя средств, уполномоченный получать денежную наличность, подает в операционно-контрольное управление доверенность на получение денежного чека. Чек выписывается на имя лица, указанного в доверенности на получение денежного чека.

На основании правильно оформленного чека уполномоченное лицо распорядителя средств получает наличность с открытого в учреждении уполномоченного банка бюджетного счета органа Госказначейства. Неиспользованная наличность возвращается непосредственно уполномоченным лицом распорядителя средств на этот же бюджетный счет по документам, форма которых установлена НБУ. При заполнении их обязательно указывается номер соответствующего регистрационного счета.

1.3 Отчетность по кассовому исполнению государственного бюджета и контроль за использованием бюджетных средств

Госказначейство составляет годовой отчет о кассовом исполнении государственного бюджета в разрезе доходов и расходов.

Годовой отчет об исполнении доходов государственного бюджета составляется согласно бюджетной классификации на основании аналитического учета, который ведется в книге доходов (форма №5‑ф) и банковской ежемесячной отчетности (форма №412). Данные аналитического учета до составления отчета должны быть сверены с данными Государственной налоговой службы и финансового отдела. С введением новой бюджетной классификации с 1 января 2003 года отчет по доходам государственного бюджета составляется в разрезе следующих групп: налоговые поступления, неналоговые поступления, доходы от операции с капиталом, официальные трансферты и государственные целевые фонды. Особенностью является то, что поступления в счет погашения займа, полученной под государственный заказ в счет возвращения бюджетного займа, предоставленной предприятиям, учреждениям и организациям, которые временно терпят финансовые трудности, отражаются в расходной части отчета со знаком минус. В отчете отражается общая сумма доходов за соответствующим кодом бюджетной классификации с учетом поступлении по взаимозачету, взаимным расчетам между бюджетами.

Отчет по расходам бюджета составляется на основании аналитического учета кассовых расходов и проверенных отчетов учреждении и организации распорядителей средств, где отображаются суммы утвержденных ассигновании по сметам, суммы полученных средств на оплату счетов и кассовые расходы учреждении, которые проводят оплату расходов через органы Госказначейства.

Вводятся следующие формы отчетности:

– «Отчет о выполнении смет учреждениям по ассигнованию из местного бюджета»;

– «Отчет о выполнении ассигновании из государственного бюджета»;

– «Отчет об использовании внебюджетных средств»;

– «Отчет о выполнении смет учреждения по бюджетным ассигнованиям»;

– «Отчет об использовании специальных средств учреждения»

Изменена месячная форма отчетности распорядителей средств в связи с введением лимитов. В новой форме отражается остаток бюджетных средств на начало года.

Качественная и своевременная отчетность дает возможность оценить исполнение государственного бюджета и является основанием для управления бюджетным процессом.

В условиях сложившейся недостаточности бюджетных средств одним из важных вопросов для правительства Украины является вопрос их эффективного использования.

Нынешняя система ежедневного выделения средств их распорядителям не отвечает приоритетам, избранным на этапе подготовки бюджета Эта система не в состоянии предотвратить возникновение задолженности и является неэффективной, поскольку предприятия и организации, осуществляющие расходы, могут иметь остатки средств на счетах в учреждениях коммерческих банков

Поэтому при внедрении казначейских функций в Украине одной из первостепенных задач является установление органами Госказначейства соответствующих процедур контроля за принятыми обязательствами и учетом выделенных средств

Предполагается, что система отчетности будет отслеживать ассигнования, обязательства и платежи распорядителей бюджетных средств ежемесячно одним из первых шагов в направлении решения вышеуказанных задач является разработка Министерством финансов Украины и Главным управлением Госказначейства Украины (при участии советников из Министерства финансов США) новой редакции Закона о бюджетной системе и бюджетных процедурах впервые в проект закона введены такие понятия, как финансовый бухгалтерский контроль, а также определена ответственность всех участников бюджетного процесса Оптимальный процесс контроля предполагается организовать следующим образом

*Прежде чем брать обязательства, необходимо убедиться, что:*

– предложение о расходе средств утверждено уполномоченным на это должностным лицом;

– бюджет имеет достаточную для ассигнований сумму средств;

– предполагаемые расходы соответствуют бюджетным назначениям

*Прежде чем осуществить платеж, необходимо убедиться, что:*

– имеется законное обязательство;

– должностные лица подтвердили выполнение работ или предоставление услуг;

– предоставленные на оплату счета или другие документы по исполнению бюджета правильно заполнены;

– кредитор является действительным.

2. Анализ казначейской системы исполнения государственного бюджета

Трансформация экономики Украины к рыночным механизмам хозяйствования создала объективные условия для создания новой структуры управления государственными финансами, которые обеспечивают качественный и оперативный контроль за своевременным и полным поступлением доходов в государственный бюджет Украины, целевое и эффективное расходование бюджетных средств, прозрачность всего процесса исполнения государственного бюджета Украины.

С создания Госказначейства Украины началась реорганизация исполнения бюджетного процесса.

Правовые основы создания и деятельности органов Госказначейства Украины определены Указом Президента Украины и Положением о Госказначействе Украины, которое утверждено Постановлением Кабинета Министров Украины от 31 июля 1995 года №590.

Главное назначение казначейства как государственного института – обеспечение точного учета доходов и расходов государственного бюджета, централизация информации о движении бюджетных средств, осуществление предварительного контроля за их целевым и эффективным использованием, эффективное управление денежными потоками государственного бюджета Украины.

За прошедшие годы проведена значительная работа относительно формирования единой централизованной системы органов государственного казначейства, разработка методологических принципов казначейского исполнения государственного бюджета Украины, взаимодействия с другими органами исполнительной и законодательной власти, которые принимают участие в организации и осуществлении бюджетного процесса.

Главное управление Госказначейства Украины имеет региональное управление и отделения региональных управлении

|  |
| --- |
| Главное управление Государственного казначейства Украины |

|  |
| --- |
| Управление Государственного казначейства в Автономной Республики Крым, областях, Киеве и Севастополе |

|  |
| --- |
| Отделения Государственного казначейства в городах и районах |

Рисунок 2.1 – Структура органов Госказначейства

Единая централизованная система органов казначейства состоит из 28 территориальных управлении Главного управления Государственного казначейства Украины – в Автономной Республики Крым, в 25 областях, Киеве и Севастополе – и более 600 районных и городских отделении территориальных управлении

Процесс формирования, становления и развития органов Государственного казначейства в Украине прошел не бесследно Представляя интересы государства, органы государственного казначейства Украины должны контролировать действия всех участников бюджетного процесса, жестоко пресекая какие-либо попытки неэффективного, а тем более не целевого использования бюджетных средств.

2.1 Казначейское исполнение доходной и расходной части государственного бюджета Украины

Доходная часть 2004 года. Общая сумма доходов государственного бюджета Украины за 2004 год составила 19935,5 млн. грн., что на 3669,4 млн. грн., или на 22,6% больше по таким показателям за предыдущий год

Увеличение поступлений осуществилось по таким источникам доходов:

– налог на добавленную стоимость – на 939,4 млн. грн., или на 12,6%

– акцизный сбор с импортных товаров – на 11,4 млн. грн., или на 5,7%;

– неналоговые поступления – на 734,6 млн. грн., или на 35,3%;

- доходы от операции с капиталом – на 378,2 млн. грн., или в 8,5%.



Рисунок 2.2 – Исполнение доходной части государственного бюджета Украины за 2003–2004 гг.

Уровень исполнения государственного бюджета за 2004 год составила 83,4% годового плана против 77,1% предыдущего года, в том числе налоговых поступлении – 88,6% по плану против 89,6% за предыдущий год, неналоговых поступлений соответственно 54,8% против 66,3% за предыдущий год. Уровень исполнения доходов от операций с капиталом в государственный бюджет за 2004 год составил 103,9% годового расчетного показателя против 4,4% за предыдущий год, поступлении в государственные целевые фонды – соответственно 115% против 69,3% за предыдущий год.

Платежи, которые относятся к доходам государственного бюджета путем взаимозачетов и вексельных расчетов составляют за 2004 год 1834,3 млн. грн., или 9,2% доходов государственного бюджета (Приложение А).

Общая сумма доходов государственного бюджета Украины за 2004 год составила 35655,7 млн. грн., что на 15673,5 млн. грн., или на 78,4% больше чем за предыдущий год, в том числе доходы общего фонда составили 28183,1 млн. грн., доходы специального – 7472,6 млн. грн. Реальные доходы государственного бюджета за отчетный период увеличился на 38,9%. При этом доходы государственного бюджета по соответствующее структуре по доходам 2004 года составил 29416,2 млн. грн., что на 9434 млн. грн., или на 47,2% больше предыдущего года Реальные доходы в 2004 году увеличились на 14,6%.

Увеличение поступлений произошло за счет таких источников доходов:

– налог на прибыль предприятий – на 4116 млн. грн., или в 3,7 раза;

– налог на добавленную стоимость – на 1028,5 млн. грн., или на 12,25;

– акцизный сбор с отечественных товаров – на 654,8 млн. грн., или на 66%;

– неналоговые поступления – на 7390 млн. грн., или в 3,6 раза;

– целевые фонды – на 2054,4 млн. грн., или на 90,3%

Уровень исполнения доходов государственного бюджета за 2004 года составил 105% плана на год против 83,6% за предыдущий год (общий фонд – 95,5%, специальный – 168,4%), в том числе налоговые поступления – 95,6% плана на год против 88,6% за предыдущий год, неналоговые поступления – соответственно 115,8% против 55,5% за 2004 год. Уровень исполнения доходов от операции с капиталом в государственный бюджет за 2004 год составил 199% плана против 103,9% за 2004 год, поступлении в целевые фонды – соответственно 131,4% против 115,1% за предыдущий год.

Удельный вес налоговых поступлении государственного бюджета в общей сумме доходов за 2004 год составил 55%, что на 5,4% меньше от запланированного показателя на год (в том числе налог на прибыль предприятий за отчетный период составил 15,8% общей суммы доходов против 18% запланированного показателя на год, удельный вес налога на добавленную стоимость составила 26,5% доходов против запланированного 29,7%, акцизный сбор – 5,9% против 5,8%). Неналоговые поступления составили 28,7% общей суммы доходов государственного бюджета, что на 2,7% превышает запланированный показатель на год. Удельный вес поступлении в целевые фонды составил 12,2% доходов, что на 2,4% превышает запланированный показатель. Официальные трансферты за отчетный период составили 4%, что на 0,2% превышает запланированный показатель.

Наблюдается такая динамика структуры доходов за отчетный период по сравнению с соответствующим показателем предыдущего года: удельный вес налоговых поступлении государственного бюджета в общей сумме доходов снизился на 15,9% (в том числе налог на прибыль предприятий увеличился на 8,2%, НДС снизился на 15,6%, акцизный сбор – на 0,2%). Удельный вес неналоговых поступлении увеличился на 14,5% по сравнению с предыдущим годом, доход нот операции с капиталом уменьшился на 2%, поступления в целевые фонды увеличились на 0,8% (Приложение В).

Доходная часть 2005 года

Общая сумма доходов Украины за 2005 год составила 38906,7 млн. грн., что на 2676,8 млн. грн., или на 7,4% больше за соответствующий показатель предыдущего года, в том числе доходы общего фонда составили 28465,4 млн. грн., что на 336,4 млн. грн., или на 1,2% больше по сравнению с 2004 годом, специального – 10441,3 млн. грн., что на 2340,4 млн. грн., или на 28,9% больше за показатель 2004 года. Реальные доходы государственного бюджета за отчетный период снизились на 3,2%. При этом доходы государственного бюджета по доходам 2004 года составляли 38236,4 млн. грн., что на 4312 млн. грн., или на 12,7% больше за соответствующий показатель предыдущего года. Реальные доходы за 2004 год увеличились на 1,6%.

Увеличение поступлений осуществилось за счет таких источников:

– налог на прибыль предприятий – на 575,2 млн. грн., или на 10,3%;

– НДС – на 913,7 млн. грн., или на 9,7%;

– акцизный сбор с отечественных товаров – на 288,5 млн. грн., или на 17,5%;

– неналоговые поступления – на 2550,3 млн. грн., или на 23,5%.

Удельный вес доходной части государственного бюджета (без меж бюджетных трансфертов) в сводном бюджете за прошлый год составил 67,37 против 70,86% за предыдущий. Уровень исполнения доходов государственного бюджета за 2005 год составил 92,7% по плану против 106,7% за предыдущий год (общий фонд – 85,6% против 95,3%, специальный – 120,2% против 182,5%) в том числе налоговые поступления – 93,3% по плану на 2005 год против 95,4% за 2004 год, неналоговых 85,6% против 123% за 2004 год. Поступление доходов от операции с капиталом в государственный бюджет в 2005 году перевыполнено в 3,2 раза к плану на перевыполнено в 2 раза за 2004 год, поступления в целевые фонды – на 149,8% годового плана против 131,4% в 2004 году.

Удельный вес налоговых поступлений государственного бюджета в общей сумме доходов за 2005 год составил 56,4%, что на 0,4% больше от запланированного показателя на год. Неналоговые поступления составили 34,5% общей суммы доходов государственного бюджета, что на 2,9% меньше от запланированного показателя на год. Удельный вес поступлений в целевые фонды составил 1,1% доходов, что на 0,4% превышает запланированный показатель.

Наблюдается такая динамика структуры доходов за 2005 год по сравнению с показателем за 2004 год: удельный вес налоговых поступлении государственного бюджета в общей сумме доходов увеличился на 2,4%. Удельный вес неналоговых поступлении увеличился на 4,5% по сравнению с показателем 2004 года, доходы от операции с капиталом увеличились на 0,8%, поступления в целевые фонды снизились на 10,9%.

Значительное недовыполнение поступлений в общий фонд государственного бюджета имело место в таких источниках доходов.

Поступление налога на прибыль предприятий в 2005 году составили 95,2%, не получили 312,4 млн. грн. Основной причиной невыполнения является значительное расширение льгот по инвестированию жилья для военнослужащих, что привело к сокращению базы налогообложения, вследствие чего потери бюджета в прошлом году, по данным ГНА, составили 800 млн. грн. Против учтенных показателей государственного бюджета на 2005 год 460 млн. грн. Кроме того, на поступление этого налога негативно влияли низкий уровень уплаты налога предприятиями топливно-энергетического комплекса и значительного количества убыточных предприятий – 43% за январь – ноябрь 2005 года.

Поступление НДС за отчетный период составил 89%, не получили 1273,6 млн. грн., в том числе поступления с НДС с произведенных в Украине товаров составили 82% годового плана, не получили – 1375,9 млн. грн. Причинами не получения является списание и рассрочка долгов с налога согласно статьи 18 Закона Украины от 21 12 2004 года №2181 «О порядке погашения обязательств плательщиками налогов перед бюджетами и государственными целевыми фондами»; неудовлетворенный уровень уплаты налога предприятиями топливно-энергетического комплекса (57%). Кроме того, сумма налога, которая подлежит возмещению, на 01.01.2005 год составила, по данным ГНА, 5,8 млрд. грн., что в 1,5 раза больше чем на 01.01.2005 года (4 млрд. грн.).

Поступление от приватизации государственного имущества в общий фонд государственного бюджета за 2005 год составили 37,4%, сумма не полученная составляет 3565,5 млн. грн. Существенной причиной является перенос сроков продажи ОАО «Укртелеком» и 12 энергораспределительных компании. Кроме того, причинами не поступления средств является дальнейшее снижение спроса на рынке ценных бумаг на акции украинских предприятий, низкая инвестиционная привлекательность предложенных к продаже пакетов акции.

Казначейское исполнение доходной части государственного бюджета имеет такие позитивные моменты:

а) территориальные органы Госказначейства, начиная с 2003 года, согласно с законами о Государственном бюджете Украины на соответствующий бюджетный год осуществляют разделение общегосударственных налогов и сборов между бюджетами. Правильное и своевременное разделение регулирующих доходов между бюджетами различных уровней является одним из важных моментов бюджетного процесса. Органы казначейства во время выполнения данной функции четко придерживаются нормативов отчислении от регулирующих доходов и контролируют их правильное зачисление, тогда как банки систематически нарушали действующую финансово-бюджетную дисциплину при размещении общегосударственных налогов, сборов, и их зачисление на счета соответствующих бюджетов. Это привело к ошибочному зачислению части доходов местных бюджетов в государственный бюджет;

б) при казначейском исполнении доходной части государственного бюджета органы казначейства осуществляют постоянный контроль за своевременным исполнением банковскими учреждениями платежных поручении плательщикам относительно зачисления налогов и сборов в государственный бюджет.

Одновременно проведенный анализ показал, что, нормативно-правовая база, которая регулирует казначейское исполнение доходной части государственного бюджета, достаточной мерой не отработана. Не обращая внимания на проведение одноразовых экономических экспериментов относительно внедрения казначейского исполнения доходной части государственного бюджета, в ряде регионов Украины она несущественно отличалась от «до казначейского» варианта. Доходная часть Государственного бюджета Украины и при казначейской системе исполняется банковскими учреждениями, казначейство осуществляет только дальнейший контроль за банками, проверяя своевременность и полноту перечисленных ими платежей в государственный бюджет.

Анализ нормативных документов, которые регулируют казначейское исполнение доходной части государственного бюджета Украины, что в них есть существенные недостатки и не доработки, которые позволили разворовать средства государственного бюджета в особо великих размерах. Такая ситуация стала возможна потому, что существующий порядок казначейского исполнения доходной части бюджета не предвидит введение особенных счетов плательщикам в территориальных органах казначейства, а возмещение излишне уплаченных налогов и сборов, налога на добавленную стоимость на продукцию, которая экспортируется, осуществляется на основании выводов налоговых органов.

На сегодняшний день, с одной стороны, нет законодательной, нормативной базы, а, с другой – соответствующего программного обеспечения, которое состыковало бы три сферы – банковскую, казначейскую и налоговую. Это стало бы гарантией успешной работы казначейской системы в исполнении доходной части государственного бюджета.

Казначейское исполнение расходной части бюджета принципиально отличается от «до казначейской» системы и имеют ряд существенных преимуществ. При традиционной системе исполнения государственного бюджета Украины отсутствовала возможность осуществления предварительного контроля за использованием средств бюджета и предотвращать их не целевое, не эффективное использование, поскольку контроль финансовых потоков оканчивается сразу после перечисления получателям бюджетных средств Казначейская система прежде всего предвидит предварительный контроль за использованием бюджетных средств и имеет такие преимущества:

– возможность осуществления контроля специальных фондов бюджетных учреждении, которые раньше направлялись на финансирование дополнительных методов бюджетных учреждении (составление единой сметы доходов и расходов бюджетных учреждении);

– оплата счетов бюджетных учреждении позволяет осуществлять предварительный контроль использования бюджетных средств и положить конец их не целевому использованию;

– существенно сокращает время прохождения средств государственного бюджета в банковских учреждениях как при зачислении доходов бюджета, так и при предоставлении их конкретных получателям

Вместе с этим существующая система казначейского исполнения расходной части государственного бюджета имеет и значительные недостатки

Не обращая внимание на внедрение казначейской системы исполнения государственного бюджета, факты не эффективного и не целевого использования средств государственного бюджета Украины, которые устанавливаются контролирующими органами, не становится меньше Как показывает анализ, сумма нарушении, выявленных в процессе проверок Счетной палатой Украины, имеет тенденцию увеличения (таблица №1)

Таблица №2.1 – Нарушение финансово-бюджетной дисциплины, выявленные Счетной палатой Украины

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Год | Количество проведенных проверок | Количество проверенных объектов | Выявленные нарушения | |
| Сумма нарушении, млн. грн. | В процентах |
| 2003 | 234 | 434 | 1381,2 | 7,5 |
| 2004 | 62 | 373 | 3649,2 | 16,6 |

Данные таблицы №2.1 свидетельствуют о том, что не обращая внимание на казначейское исполнение расходов государственного бюджета, среди нарушении, выявленных Счетной палатой Украины в 2004 году, более чем 50% составляет не целевое использование бюджетных средств. При этом одни и те же нарушения повторяются в одних и тех же бюджетных учреждениях их года в год, а именно:

– нарушение действующего порядка составления и исполнения единой сметы доходов и расходов, бюджетных учреждений и организаций;

– нарушение финансово-бюджетной дисциплины, которые возникли вследствие применения не денежных форм исполнения бюджета, что в общем недопустимо при казначейской системе. Следует сказать, что в последнее время количество таких нарушении значительно снизилось, однако это случилось вследствие запрета. Правительством осуществление зачетов по доходам и расходам государственного бюджета, а не через улучшение качества работы органов государственного казначейства;

– нарушения, связанные с прохождением бюджетных средств через счета коммерческих банков

Расходная часть 2004 года

Расходы государственного бюджета Украины за 2004 год составили 21903,7 млн. грн., что превышает такой же показатель за предыдущий год на 3523,9 млн. грн., или на 19,2% (Приложение Б).

Удельный вес расходной части государственного бюджета в сводном бюджете за отчетный период составил 55% против 51,86% за 2003 год.

Приоритеты в финансировании расходов определились, прежде всего, для поддержки угольной отрасли, выплаты заработной платы, стипендий, пенсий и других социальных выплат.

Расходы государственного бюджета на угольную промышленность за 2004 год увеличились по сравнению с 2003 годом на 361 млн. грн., ил на 22% и составили 2006,8 млн. грн. Уровень исполнения этих расходов по годовому плану по сравнению с предыдущим годом увеличился на 7,9% и составил 90,6%.

Расходы на образование за 2004 год выросли по сравнению с 2003 годом на 96,7 млн. грн., или на 8,5%, и составили 1230,4 млн. грн. Уровень исполнения этих расходов по годовому плану увеличился по сравнению с предыдущим годом на 10,7% и составил 83,1%.

Расходы на охрану здоровья за отчетный период не очень снизились по сравнению с 2003 годом – на 0,8 млн. грн., или на 0,23% и составили 350,4 млн. грн.

Однако уровень исполнения этих расходов по годовому плану по сравнению с предыдущим годом увеличился на 10,5% и составил 60,4%.

Расходы на покрытие задолженностей, которые возникли в предыдущие года по заработной плате работникам бюджетных учреждении, денежного обеспечения, стипендий и других социальных выплат, за 2004 год увеличились по сравнению с предыдущим годом на 614,6 млн. грн., или в 3,7 раза, и составили 845,8 млн. грн. Эта задолженность за 2004 год уменьшилась на 168,3 млн. грн. И на 01.01.2004 года составила 428 млн. грн.

Расходы государственного бюджета на мероприятия, связанные с ликвидацией последствии Чернобыльской катастрофы и социальной защитой населения, за 2004 год увеличились по сравнению с 2003 годом на 25,5 млн. грн., или на 1,8%, и составили 1445,5 млн. грн. Исполнение этих расходов по сравнению с предыдущим увеличилось на 28,3% и составило 82,8%.

Дотации местным бюджетам снизились с 2003 года на 107 млн. грн., или на 5%, и составили 2028,4 млн. грн. Однако, исполнение этих расходов по сравнению с предыдущим годом увеличилось на 13,9% и составило 99,2%.

Расходы, которые финансируются за счет резервного фонда, за 2004 год увеличились по сравнению с 2003 годом на 2,4 млн. грн., или на 1%, и составили 291,5 млн. грн., а уровень из исполнения увеличился на 1% и составил 97,2%.

Согласно Закона Украины «О Государственном бюджете на 2004 год» средства государственного бюджета в первую очередь направлялись на социальные выплаты (пенсии, стипендии, заработную плату, погашение задолженности и т.д.), удельный вес которых в общих объемах ассигновании по разным направлениям расходов не одинаков, имеет место расхождение в уровне их финансирования. Выше от среднего уровня исполнения государственного бюджета за 2004 год профинансировало такие расходы:

– государственные целевые фонды – на 106,7%;

– пополнение государственных запасов и резервов – на 95,5%;

– государственное управление – на 93,3%;

– правоохранительная деятельность и гарантия безопасности государства – на 91,3%;

– национальная оборона – 91,3%;

– социальная защита и социальное обеспечение – на 90,6%

Ниже среднего уровня исполнения государственного бюджета за 2004 год профинансированы такие расходы:

– обслуживание государственного долга – на 86,3%;

– промышленность и энергетика – на 83,4%;

– образование – на 83,1%;

– мероприятия, связанные с ликвидацией последствии Чернобыльской катастрофы и социальной защиты населения – на 82,8%;

– охрана здоровья – на 60,4%;

– международная деятельность – на 46%;

– культура и искусство – на 35,8%

Расходная часть 2004 года

Расходы государственного бюджета Украины за 2004 год по сравнению с 2004 годом увеличились на 12790,7 млн. грн., или на 58,3%, и составили 34738,2 млн. грн., в том числе общий фонд – 27896,9 млн. грн., специальный фонд – 6841,3 млн. грн. (Приложение Г).

Удельный вес расходной части государственного бюджета в сводном бюджете Украины выросли с 54,58% за 2004 год до 64,13% в 2004 году.

Расходы на социальную защиту и социальное обеспечение в 2004 году выросли по сравнению с 2004 годом на 1689,2 млн. грн., или в 1,9 раза, и составили 3669,9 млн. грн. Уровень исполнения этих расходов увеличился по сравнению с 2004 годом с 89,6 до 97,3%, а уровень исполнения этих расходов по общему фонду составил 96,7%. В том числе средства, что передаются на выплату пенсии и помощи, увеличился по сравнению с2004 годом на 1048,9 млн. грн., или в 2,4 раза, и составил 1776,3 млн. грн.

В полном объеме профинансированы:

* пенсии военнослужащим и лицам командующего и рядового состава органов внутренних дел;
* средства бюджета, которые передаются в Фонд Украины социальной защиты инвалидов;
* социальные программы в отрасли семьи, женщин, молодежи и детей

Расходы на образование за отчетный период увеличились по сравнению с 2004 годом на 1448,1 млн. грн., или в 2 раза, и составили 2679 млн. грн. Уровень исполнения этих расходов увеличился по сравнению с 2004 годом с 84,3 до 92,7%, а уровень исполнения этих расходов по общему фонду составил 97,3%. Расходы на охрану здоровья в 2004 году по сравнению с 2004 годом на 351,3 млн. грн., или в 2 раза, и составили 710,3 млн. грн. Уровень исполнения этих расходов увеличился по сравнению с 2004 годом с 61,8 до 91,1%, а уровень исполнения этих расходов по общему фонду составил 93,9%. Расходы на покрытие задолженностей, которые возникли в предыдущие года по заработной плате работникам бюджетных учреждении, денежного обеспечения, стипендии и других социальных выплат в 2004 году составили 157,4 млн. грн., или 98,8% годового плана. За 2004 год эти расходы составили 845,8 млн. грн., 79,7% годового плана. Задолженность по социальным выплатам в государственном бюджете составила на 01.01.2005 год 1191,5 млн. грн. И по сравнению с началом года снизилась на 1265,5 млн. грн., или на 51,5%.

Расходы государственного бюджета на топливно-энергетический комплекс выполнены на 100%, в том числе расходы на государственную поддержку угольных предприятий и расходы, связанные с реструктуризацией угольной промышленности.

Таблица №2.3 – Задолженность по социальным выплатам из государственного бюджета Украины на 01.01.2005

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Виды социальных выплат | Задолженность на 01.01.2004 | На 01.12.2004 | | На 01.01.2005 | | Отклонение 2005 от 2000 | | Отклонение 2005 от 2000 | | |
| Сумма | % | Сумма | % | |
| 1 Зарплата работникам бюджетной сферы | 158,7 | 80,4 | | 48,9 | | -109,8 | -69,19 | -31,5 | -39,18 | |
| 2 Денежное обеспечение | 499,3 | 365,9 | | 370 | | -129,3 | -25,9 | 4,1 | 1,12 | |
| 3 Стипендии | 8,8 | 7,4 | | 6 | | -2,8 | -31,82 | -1,4 | -18,92 | |
| 4 Чернобыльские выплаты | 822,8 | 759,3 | | 721,4 | | -101,4 | -12,32 | -37,9 | -4,99 | |
| 5 Пенсии военнослужащим | 95,4 | 0,0 | | 0,0 | | -95,4 | -100 | 0,0 |  | |
| 6 Задолженность по пенсиям военнослужащим | 700,1 | 0,0 | | 0,0 | | -700,1 | -100 | 0,0 |  | |
| 7 Другие выплаты, кот Осуществляются через Пенсионный фонд | 0,0 | 0,0 | | 0,0 | | 0,0 |  | 0,0 |  | |
| 8 Другая помощь | 9,2 | 0,0 | | 0,0 | | -9,2 | -100 | 0,0 |  | |
| 9 Зарплата работникам производственной сферы, кот Финансируется из бюджета | | 48,8 | | 22,9 | 12,5 | -36,3 | | -74,39 | -10,4 | | -45,41 |
| Итого соц Выплат | | 2343,1 | | 1235,9 | 1158,8 | -1184,3 | | -50,54 | -77,1 | | -6,24 |
| 10 Начислено на зарплату | | 90,9 | | 48,3 | 25,9 | -65 | | -71,51 | -22,4 | | -46,38 |
| 11 Налог на зарплату | | 23,1 | | 11,5 | 6,8 | -16,3 | | -70,56 | -4,7 | | -40,87 |
| Всего соц Выплат | | 2457,1 | | 1295,7 | 1191,5 | -1265,6 | | -51,51 | -104,2 | | -8,04 |

Дотации местным бюджетам за отчетный период увеличились по сравнению с 2004 годом на 2094,1 млн. грн., или в 2 раза, и составили 4123,3 млн. грн.

Существенное уменьшение удельного веса осуществленных расходов по сравнению с плановым годовым показателем наблюдается по обслуживанию внешнего государственного долга (на 3,72%) Значительное увеличение удельного веса расходов по сравнению с годовым показателем имело место в правоохранительной деятельности и гарантировании безопасности государства (на 1,4%), государственном управлении (на 1,31%)

Таблица №2.3 – Структура расходов государственного бюджета Украины в 2004 году

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Наименование | Процент, % | |
| Дотации местным бюджетам | 11,87% | |
| Другие расходы | 9,02% | |
| Государственное управление | 7,40% | |
| Фундаментальные исследования и развитие НТП | 2,020% | |
| Национальная оборона | 6,592% | |
| Правоохранительная деятельность и гарантия безопасности гос-ва | 7,302% | |
| Образование | 7,7620% | |
| Охрана здоровья | 2,04% | |
| Соц защита и соц обеспечение | 10,562% | |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 0,007% |
| Промышленность и энергетика | 6,532% |
| Строительство | 1,070% |
| Сельское, лесное хозяйство, охотничество и рыболовство | 1,5205 |
| Транспорт, дорожное хозяйство | 1,84% |
| Мероприятия связанные с ликвидацией последствии Чернобыльской катастрофы | 5,211% |
| Обслуживание внешнего государственного долга | 8,372% |
| Обслуживание внутреннего государственного долга | 4,781% |



Рисунок 2.3 – Структура расходов государственного бюджета Украины в 2004 году

Расходная часть 2005 года

Расходы государственного бюджета Украины в 2005 году составили 39942,6 млн. грн., что на 4410 млн. грн., или на 12,4% превышает показатель 2004 года, в том числе расходы общего фонда составили 29032,9 млн. грн., что на 1285,2 млн. грн., или на 4,6% больше показателя 2004 года, расходы специального фонда – 10909,6 млн. грн., что на 3124,8 млн. грн., или на 40,1% больше показателя предыдущего года

Уровень исполнения расходов государственного бюджета за 2005 год снизились по сравнению с 2004 годом с 98 до 85,9%. Уровень исполнения расходов общего фонда государственного бюджета составил 89,1% годового плана против 94% за 2004. Уровень исполнения расходов специального фонда государственного бюджета составил 78,6% против 115,3% за 2004 год.

Удельный вес расходной части государственного бюджета в сводном бюджете Украины снизился с 64,71% в 2004 году до 59,51% в 2004 году.

Расходы на социальную защиту и социальное обеспечение в 2005 году составили 3897,7 млн. грн. и увеличились по сравнению с 2004 годом на 199,3 млн. грн., или на 5,4%, в том числе расходы общего фонда государственного бюджета составили 2691,9 млн. грн., что на 981,8 млн. грн., или на 26,7% меньше чем в 2004 году.

Расходы на образование в 2005 году составили 3591,1 млн. грн. и увеличились по сравнению с 2004 годом на 840,1 млн. грн., или на 30,5%, в том числе расходы общего фонда составили 1948,5 млн. грн., что на 481,4 млн. грн., или на 32,8% больше чем в 2004 году. Уровень исполнения этих расходов по плану составил 905 против 94,5% в 2004 году.

Расходы на охрану здоровья в 2005 году составили 1073,4 млн. грн. и увеличились по сравнению с 2004 годом на 351,1 млн. грн., или на 48,6%, в том числе расходы общего фонда составили 779,9 млн. грн., что на 217 млн. грн., или на 38,6% больше 2004 года. Уровень исполнения этих расходов по плану составил 77,7% против 91,95 в 2004 году. Уровень исполнения общего фонда этих расходов составил 74,8% против 93,9% в 2004 году.

Расходы на покрытие задолженностей, которые возникли в предыдущие года по заработной плате работникам бюджетных учреждении, денежного обеспечения, стипендии и других социальных выплат, за отчетный период составили 567,2 млн. грн., или 98,2%. В 2004 году на эти расходы направлено было 157,3 млн. грн., или 98,8%. Расходы относительно социальных выплат из государственного бюджета в 2005 году снизились на 497,7 млн. грн., или на 42,3% и на 01. 01. 2006 составляли 679,6 млн. грн. Полностью погашена задолженность по заработной плате работникам бюджетной сферы, стипендии и денежное обеспечение.

Таблица №2.4 – Задолженность по социальным выплатам из государственного бюджета Украины

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Виды социальных выплат | Задолженность на 01.01.2005 | На 01.01.2006 | Отклонение 2006 от 2005 | |
| Сумма | % |
| 1 Зарплата работникам бюджетной сферы | 50,1 | 0,0 | -50,1 | -100 |
| 2 Денежное обеспечение | 365,8 | 0,0 | -365,8 | -100 |
| 3 Стипендии | 6 | 0,0 | -6 | -100 |
| 4 Чернобыльские выплаты | 721,4 | 679,6 | -418 | -5,8 |
| 5 Пенсии военнослужащим | 0,0 | 0,0 | 0,0 |  |
| 6 Выплаты, кот Осуществляются через Пенсионный фонд | 0,0 | 0,0 | 0,0 |  |
| 7 Другая помощь | 0,0 | 0,0 | 0,0 |  |
| Итого соц выплат | 1143,3 | 679,6 | -463,7 | -40,6 |
| 8 Начислено на зарплату | 27,1 | 0,0 | -27,1 | -100 |
| 9 Налог на зарплату | 6,9 | 0,0 | -6,9 | -100 |
| Всего соц выплат | 1177,3 | 679,6 | -479,7 | -42,3 |

Расходы государственного бюджета на промышленность и энергетику в 2005 году составили 2466,2 млн. грн. и увеличились по сравнению с 2004 годом на 198,6 млн. грн., или на 8,8%, в том числе расходы общего фонда составили 2209 млн. грн., что на 240,3 млн. грн., или на 12,2% больше показателя 2004 года. Уровень исполнения расходов на промышленность и энергетику по плану составили 91,3% против 99,5% в 2004 году. Уровень исполнения общего фонда этих расходов составил 94,7% по плану против 99,6% за 2004 год. Следует сказать, что расходы государственного бюджета на топливно-энергетический комплекс выполнены на 95,5%; в том числе расходы на государственную поддержку угольных предприятий составили 96,7%; расходы связанные с реструктуризацией угольной промышленности, – 94,7%. Межбюджетные трансферты (средства, которые передаются из государственного бюджета в другие бюджеты) в 2005 году составили 7251,7 млн. грн. и увеличились по сравнению с 2004 годом на 2873,7 млн. грн., или на 65,6%, в том числе расходы общего фонда составили 4506,9 млн. грн., что на 128,9 млн. грн., или на 2,9% больше показателя 2004 года.

Согласно статье 30 Закона Украины «О государственном бюджете Украины на 2005 год» средства государственного бюджета в первую очередь направляются на социальные выплаты (заработная плата, стипендии, пенсии, денежное обеспечение), удельный вес которых в общих объемах ассигновании по разным кодам функциональной классификации неодинаков, поэтому имеет место расхождение в уровне исполнения.

Уменьшение удельного веса фактических расходов в 2005 году в общей сумме расходов по сравнению с плановым показателем наблюдается в обслуживании внешнего государственного долга – на 2,93%. Увеличение удельного веса фактических расходов в 2005 году в общей сумме расходов по сравнению с годовым плановым показателем имело место в межбюджетных трансфертах – на 1,72%. Увеличение удельного веса фактических расходов в 2005 году в общей сумме расходов по сравнению с 2004 годом осуществилось в правоохранительной деятельности и в сфере гарантии безопасности государства – на 2,16%, в отрасли образования – на 1,42%, расходы на покрытие задолженностей по заработной плате работникам бюджетных учреждении, которая возникла в предыдущие года, денежное обеспечение, стипендии и другие социальные выплаты – на 1,38%, в национальной обороне – на 1,15%, сельском, лесном хозяйстве, рыболовстве, охотничестве – на 1,01%.

2.2 Управление денежными потоками в системе казначейского исполнения

Внедрение единого счета Госказначейства должно было обеспечить реализацию единой кассы. Зачисление на единый казначейский счет всех доходов и поступлении из источников финансирования дефицита бюджета и осуществление с этого счета всех предвиденных расчетов обеспечило бы максимальную концентрацию бюджетных средств, повысило бы оперативность и качество управления финансовыми потоками государственного бюджета.

Как свидетельствует анализ, на практике внедрение единого казначейского счета не обеспечило эффективное управление денежными потоками. Вследствие этого, значительная часть бюджетных средств работает на банковские учреждения, укрепляя их ресурсную базу, тогда как государство вынуждено брать кредиты под очень высокие проценты для финансирования первоочередных расходов, предвиденных бюджетом. Анализ эффективности управления органами государственного казначейства финансовыми потоками показал, что остатки средств государственного бюджета на счетах Национального банка Украины и коммерческих банков имеют стабильную тенденцию к увеличению. Данные таблицы №2.5 свидетельствуют, что казначейство практически не руководит этим процессом.

Таблица №2.5 – Остатки средств Государственного бюджета Украины в банковских учреждениях, млн. грн.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2003 | | | 2004 | | | 2005 | | |
| Всего | В том числе | | Всего | В том числе | | Всего | В том числе | |
| НБУ | КБ | НБУ | КБ | НБУ | КБ |
| Средства государственного бюджета | 1178,4 | 753 | 425,4 | 1061,5 | 745,9 | 315,5 | 1233,7 | 786,6 | 447,1 |

Одним из существенных недостатков действующей системы казначейского исполнения бюджета является то, что органы казначейства не имеют непосредственного доступа к бухгалтерии бюджетных учреждении. Это не дает возможность казначейству своевременно контролировать состояние кредиторской и дебиторской задолженности бюджетных учреждении, что подтверждают данные таблицы №2.6.

Таблица №2.6 – Данные о кредиторской и дебиторской задолженности бюджетных учреждении, которые финансируются из государственного бюджета Украины, млн. грн.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Кредиторская задолженность | 1085,9 | 2319,5 | 3034,1 | 3597,2 |
| Дебиторская задолженность | 292,4 | 376,1 | 518,2 | 1281,6 |

Следует сказать, что эта проблема в разных странах решается по разному. Так, на пример, во Франции казначейство берет на себя весь бухгалтерский учет бюджетных организации.

2.3 Анализ структуры государственного долга Украины; управление государственным долгом как функцией Госказначейства

Государственный долг – сумма задолженности государства своим или иностранным юридическим и физическим лицам. В зависимости от этого и различают внутренний и внешний государственный долг. Наиболее обременительным является внешний долг, поскольку страна может покрывать его и проценты только за счет экспорта товаров, сырья, услуг, золота или свободно конвертируемой валюты. Внутренний долг распределяется между населением страны путем выпускаемых займов либо за счет роста налогов; последнее нежелательно для населения и снижает деловую активность работающих Внутренний долг состоит в основном из займов и вкладов населения Разновидностью государственного долга являются банкноты, лотерейные билеты, гарантийные обязательства.

Бюджетный дефицит и государственный долг тесно взаимосвязаны. Ежегодный дефицит может покрываться либо за счет роста государственного долга, либо за счет эмиссии денег. Даже бездефицитный бюджет не может свидетельствовать о здоровье экономики, если у государства большой долг, поэтому бюджетный дефицит должен быть в центре внимания. Гарантия – важная сторона любого финансового мероприятия.

Главная гарантия как для внешнего, так и внутреннего заимствования – это высокий рейтинг страны. В этой связи следует установить статус государственных ценных бумаг и законодательно проработать механизм ответственности государства в случае неисполнения принятых на себя обязательств. На 01.01.2004 год сумма государственного долга Украины составила 79840,1 млн. грн. Из них государственныйвнутренний долгравняется 14953,5 млн. грн., или 18,7%, государственный внешний долг – 64886,6 млн. грн., или 81,3%. В структуре государственного внутреннего долга задолженность перед юридическими лицами составляет 11449 млн. грн., или 76,56% от общей суммы внутреннего долга, задолженность перед Национальным банком Украины составляет 3503,5 млн. грн., или 23,43% соответственно.

Таблица №2.6 – Структура государственного внутреннего долга на 01.01.2005 года

|  |  |
| --- | --- |
| Наименование | Проценты |
| Задолженность перед юридическими лицами | 76,56 |
| Задолженность перед НБУ | 23,43 |



Рисунок 2.4 – Структура государственного внутреннего долга на 01.01.2005 года

Задолженность перед физическими лицами составляет только 1 млн. грн., или 0,01% в общей сумме государственного внутреннего долга Задолженность Украины гражданам или организациям других стран, то есть внешний долг, является бременем. Эту часть государственного долга мы, безусловно, не «должны сами себе», и в реальном измерении выплата процентов и сумм основного долга предполагает в данном случае передачу части нашего реального объема выпускаемой продукции в распоряжение других стран. Следует отметить, что доля государственного долга, приходящаяся на иностранных кредиторов, в последние годы увеличилась. Поэтому внешний долг, в отличии от внутреннего, вызывает большие опасения и является серьезным поводом для беспокойства Внешний государственный долг возникает с привлечением внешних займов на закупку сырья, материалов, технологического оборудования, которое предусмотрено международным соглашением.

Таблица №2.7 – Структура государственного внешнего долга на 01 01 2005 год

|  |  |
| --- | --- |
| Наименование | Проценты |
| Задолженность по займам органам управления иностранных государств | 34,89% |
| Задолженность по займам иностранным коммерческим банкам | 14,22% |
| Другая внешняя задолженность | 8,47% |
| Задолженность по займам международным организациям эк-го развития | 42,41% |



Рисунок 2.5 – Структура государственного внешнего долга на 01.01.2004 года

Расходы на обслуживание государственного долга за 2004 год составили 3059,3 млн. грн., или 86,3% плановых назначений на год, в том числе расходы на обслуживание внутреннего долга составили 1250,7 млн. грн., или 81,4% на год, а расходы на обслуживание внешнего государственного долга – 1808,5 млн. грн., или 90%.

Таблица №2.8 – Динамика государственного долга Украины в 2004 году

|  |  |
| --- | --- |
| Месяц | Сумма |
| Январь | 80058,7 |
| Февраль | 82353,4 |
| Март | 81706,6 |
| Апрель | 74583,5 |
| Май | 80196,9 |
| Июнь | 80374 |
| Июль | 80643,5 |
| Август | 80110,3 |
| Сентябрь | 77967,7 |
| Октябрь | 75970,7 |
| Ноябрь | 75502,9 |
| Декабрь | 75184,9 |



Рисунок 2.6 – Динамика государственного долга Украины в 2004 году

На 01.01.2005 года сумма государственного долга Украины составила 76918,5 млн. грн., она увеличилась по сравнению с предыдущим месяцем на 1733,6 млн. грн., или на 2,3%, а по сравнению с началом года уменьшилась на 3140,2 млн. грн., или на 3,9%.

Таблица №2.9 – Динамика государственного внутреннего долга Украины в 2000 году

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Месяц | Сумма | Граничный размер внутр долга |
| 01 01 00 | 14975,8 | 29278,3 |
| 01 02 00 | 15107,3 | 29278,3 |
| 01 03 00 | 15104,8 | 29278,3 |
| 01 04 00 | 14990,2 | 29278,3 |
| 01 05 00 | 23222,9 | 29278,3 |
| 01 06 00 | 22957 | 29278,3 |
| 01 07 00 | 23160,9 | 29278,3 |
| 01 08 00 | 23010,9 | 29278,3 |
| 01 09 00 | 22773,5 | 29278,3 |
| 01 10 00 | 21167,4 | 29278,3 |
| 01 11 00 | 21177,7 | 29278,3 |
| 01 12 00 | 21088,2 | 29278,3 |

Государственный внутренний долг составляет 20781,6 млн. грн., или 27,02 в общей сумме государственного долга, он уменьшился по сравнению с предыдущим месяцем на 306,6 млн. грн., или на 1,5%, а по сравнению с началом года он увеличился на 5805,8 млн. грн., или на 38,8%

Граничный размер внутреннего государственного долга составляет 29278,3.



Рисунок 2.7 – Динамика государственного внутреннего долга в 2004 году

Таблица №2.10 – Динамика государственного внешнего долга Украины в 2005 году

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Месяц | Сумма | Граничный размер внеш долга |
| 01 01 2004 | 12476,8 | 12492,2 |
| 01 02 2004 | 12281,3 | 12492,2 |
| 01 03 2004 | 12114,9 | 12492,2 |
| 01 04 2004 | 10979,7 | 12492,2 |
| 01 05 2004 | 10550,2 | 12492,2 |
| 01 06 2004 | 10604,5 | 12492,2 |
| 01 07 2004 | 10570,9 | 12492,2 |
| 01 08 2004 | 10498,7 | 12492,2 |
| 01 09 2004 | 10148,8 | 12492,2 |
| 01 10 2004 | 10074,7 | 12492,2 |
| 01 11 2004 | 9991,9 | 12492,2 |
| 01 12 2004 | 9950,3 | 12492,2 |

Граничный размер государственного внешнего долга равняется 2492,2 млн. $



Рисунок 2.8 – Динамика государственного внешнего долга Украины в 2004 году

Государственный внешний долг составляет 56136,9 млн. грн. (10329,7 млн. долларов США), или 72,98% общей суммы государственного долга, и увеличился по сравнению с предыдущим месяцем на 2040,2 млн. грн., или на 3,7%, а в сравнении с началом года уменьшился на 8946,1 млн. грн., или на 13,7%. Погашение внешнего долга проводится из трех основных источников:

а) из бюджета;

б) за счет золотовалютных резервов, приватизации собственности;

в) из новых займов

Таблица №2.11 – Структура государственного внутреннего долга на 01.01.2005

|  |  |
| --- | --- |
| Наименование | Проценты |
| Задолженность перед юридическими лицами | 49,01% |
| Задолженность перед банковскими учреждениями | 50,99% |



Рисунок 2.9 – Структура государственного внутреннего долга на 01.01.2005

В структуре государственного внутреннего долга задолженность перед юридическими лицами составляет 10184,2 млн. грн., или 49,01% в общей сумме государственного внутреннего долга, задолженность перед банковскими учреждениями составляет 10596,5 млн. грн., или 50,99% соответственно. Другая внутренняя задолженность составляет 1 млн. грн., или 0,005% в общей сумме государственного внутреннего долга.

Таблица №2.12 – Структура государственного внешнего долга на 01.01.2005

|  |  |
| --- | --- |
| Наименование | Проценты |
| Задолженность по займам международным организациям экон-го развития | 44,66% |
| Задолженность по займам органам управления иностранных государств | 30,97% |
| Задолженность по займам иностранным коммерческим банкам | 1,50% |
| Другая внешняя задолженность | 22,87% |



Рисунок 2.10 Структура государственного долга на 01.01.2005

Расходы на обслуживание государственного долга в 2004 году составили 4568,8 млн. грн., или 78% годового плана, в том числе расходы на обслуживание внутреннего государственного долга составили 1661,4 млн. грн., или 89,6% годового плана, а расходы по обслуживанию внешнего государственного долга – 2907,5 млн. грн., или 72,6% соответственно.

На 30 11 2005 г. прямой государственный долг Украины составил 62369,1 млн. грн. (11805,4 млн. долларов США), который уменьшился по сравнению с началом года на 1846,6 млн. грн., или на 29%.

Прямой государственный долг составляет 20603,3 млн. грн. (3899,9 млн. долларов США), или 33,03% общей суммы прямого государственного долга и уменьшился по сравнению с началом года на 117,3 млн. грн., или на 0,9%.

В структуре прямого государственного внутреннего долга задолженность перед юридическими лицами составляет 10206,3 млн. грн., или 49,54% общей суммы прямого государственного внутреннего долга, задолженность перед банковскими учреждениями составляет 10397 млн. грн., или 50,46%.

Таблица №2.13 – Структура внутреннего государственного долга в 2005 году

|  |  |
| --- | --- |
| Наименование | Процент выполнения |
| Задолженность перед юридическими лицами | 49,54% |
| Задолженность перед банковскими учреждениями | 50,46% |



Рисунок 2.11 Структура внутреннего государственного долга в 2005 году

Прямой государственный внешний долг составляет 41765,7 млн. грн., или 66,96% общей суммы прямого внешнего государственного долга и по сравнению с началом года снизился на 1669,4 млн. грн., или на 3,8%.

Косвенный долг по состоянию на 30 11 2005 г. составляет 11515,3 млн. грн. и уменьшился по сравнению с началом года на 1291,8 млн. грн., или на 10,1%.

Косвенный внутренний государственный долг остался на уровне начала года и составляет только 1 млн. грн. Косвенный внешний государственный долг составляет 11514,3 млн. грн. и по сравнению с началом года уменьшился на 1291,8 млн. грн., или на 10,1;

# **3. Основные направления совершенствования бюджетной политики и казначейской системы исполнения бюджета**

Верховный Совет Украины 21 июня 2005 года принял новый базовый Закон, который определяет законодательную основу бюджетного процесса, – Бюджетный кодекс Украины. Нельзя сказать, что это идеальный документ и что он решает все вопросы. Прежде всего, вопросы, связанные, с распределением полномочии между законодательной и исполнительной властью. Однако это очень необходимый документ для формирования бюджета на 2006 год и последующие годы.

Другая проблема, связанная с законодательством, – это проблема несоответствия объему расходов, который должен осуществляться государством согласно действующего законодательства, и объему расходов, который оно может осуществить. Исходя из существующей налоговой системы, развития экономики и макроэкономических параметров.

Экономические интересы государства и социальная проблема требуют пересмотра и списания актов законодательства, которые приняты без учета финансовых возможностей государства. Или мы никогда не сможем достичь сбалансированности государственных финансов. Эти шаги могут быть непопулярными, однако из необходимо делать как можно быстрее, поскольку это даст возможность ускорить темпы снижения налоговой нагрузки.

Казначейское исполнение бюджета прошло определенные этапы, которые сопровождались перераспределением исполнения функции как между банковской и финансовой системами, отраслевыми министерствами и ведомствами, так и между подразделениями центрального аппарата Министерства финансов Украины, его местными финансовыми органами с дальнейшим сосредоточением этих функции в системе Госказначейства.

Основным заданием казначейства является усовершенствование системы эффективного управления средствами государственного бюджета и процедур предварительного контроля за их расходованием, разработка новой политики бухгалтерского контроля и отчетности, четкое определение и распределение функции между участниками бюджетного процесса, создание единого комплекса технических и программных средств информационной системы казначейства.

На казначейскую систему исполнения расходной части бюджета, принципиальным отличием которой является осуществление расходов распорядителей бюджетных средств путем оплаты счетов органами казначейства, перешли практически все учреждения, которые получают и используют в своей деятельности средства государственного бюджета. Не менее важным заданием казначейства является поэтапное внедрение в 2006 году казначейского исполнения местных бюджетов, что предвидит обслуживание 682 бюджетов Автономной республики Крым, областей, городов, районов.

Проблема недостатка средств, которая возникла сегодня перед государством, является результатом их неоптимального перераспределения вместо общепринятого в мире управления ресурсами, что обеспечивает осуществление расходов в рамках ассигновании, реально предвиденных бюджетом. Кроме того, пока расходы не будут осуществляться бюджетными учреждениями на основании принятых ими обязательств только в рамках бюджетных ассигновании, однако даже самые эффективные программы будут реализованы не полностью.

Начиная, с 2004 года казначейство вышло на новый этап, который предвидит внедрение и усовершенствование работы Единого казначейского счета (ЕКС). Суть проблемы лежит в том, что денежные потоки, которые находятся в учреждениях банков, объединяются на Едином казначейском счете. Разработана принципиально новая модель функционирования казначейства, которая включает вхождение Госказначейства в систему электронных платежей НБУ, внедрение внутренней платежной системы казначейства и открытие органам казначейства корреспондентских счетов в НБУ. Функционирование внутренней платежной системы казначейства Украины дает возможность:

– получать ежедневную достоверную информацию о состоянии исполнения государственных и местных бюджетов;

– эффективно управлять реальными ресурсами и оперативно удовлетворять первоочередные и другие потребности бюджетных средств согласно с принятым Законом Украины о государственном бюджете;

– контролировать целевую направленность и эффективность использования бюджетных средств;

– своевременно осуществлять перерасчет средств всем уровням бюджетов для дальнейшего их направления на исполнение социальных программ органами местного самоуправления.

В плане оптимизации структуры государственного долга и проведения эффективной и последовательной долговой политики особенного внимания заслуживает необходимость развития и постоянного усовершенствования управления долговыми рисками и т.д. Дополнительной целью долговой политики Украины является помощь развитию внутреннего рынка государственных долговых обязательств, существование развитого внутреннего рынка даст возможность осуществлять постепенную замену внешнего займа внутренним и с помощью этого снизить чувствительность экономики страны от внешних показателей и диверсифицировать источники государственных займов. Очень важной проблемой является разработка стратегии реформирования бюджетной системы государства в целом. Нельзя дальше успешно строить бюджетный процесс и проводить бюджетную политику без виденья развития действии хотя бы на 4–5 лет. Необходимо в контексте виденья процессов, которые происходят в экономике государства, внедрить среднесрочное бюджетное планирование. Такое планирование должно стать неотъемлемой составной бюджетного процесса как на уровне Министерства финансов, так и на уровне отраслевых министерств и органов самоуправления. Только таким образом появится возможность оценить будущие последствия решении, которые нынче принимаются и избежать значительных фискальных рисков. Понятно, что успех бюджетной реформы неразрывно связан с проведением налоговой и административной реформ, осуществление эффективных структурных изменений в экономике.

# Бюджетная реформа как процесс охватывает довольно широкую сферу общественных отношений и интересов. Поэтому не следует суживать его только к рамкам политики расходов или меж бюджетных отношений, как это часто делается, поскольку бюджетная реформа охватывает сферу налоговой делается, поскольку бюджетная реформа охватывает сферу налоговой, бюджетной и денежно-кредитной политики, а так же структурной политики в экономике, социальной сфере и государственном управлении. Состояние реформирования всех этих сфер непосредственно влияет на бюджетную реформу и состояние государственных, или публичных финансов.

# Именно недостаточное понимание в предыдущих годах этой тесной взаимосвязи и взаимозависимости в значительной мере обусловили большинство фискальных и экономических проблем Украины.

# Однако наряду с просчетами были и реальные шаги бюджетной реформы. Нельзя согласиться с тем, что бюджетная реформа лишь начинается. Бюджетная реформа осуществляется на протяжении всех лет независимости Украины, и если сделать усредненный сравнительный анализ во времени, то выявится, что это одна из рациональных реформ, которая имеет реальные результаты. Эти результаты уже сегодня позитивно влияют на экономическое увеличение и развязку социальных программ.

# Для подтверждения этого тезиса достаточно привести несколько показателей и событий, которые характеризуют изменения, которые произошли в последние годы в сфере бюджета и бюджетной политики.

# Если в 2003 году дефицит бюджета составлял 2,1% ВВП, то в 2004 году бюджет выполнен с превышением доходов над расходами. Если в 2003 году, объем задолженности из социальных выплат достигал около 3 млрд. гривен, то на конец 2004 года она уменьшилась до 1 млрд. гривен, или в 3 раза. Большинство этой задолженности погашена в 2005 году, кроме чернобыльских выплат, которые планируется погасить до конца этого года.

# И все это осуществлялось на фоне того, что уменьшалась налоговая нагрузка на экономику. Если в 2003 году часть налоговых изъятий в ВВП составляло 21,3%, то в 2004 году – 17,9%. А каждый процент – это почти 2 млрд. гривен, которые частично компенсировались неналоговыми поступлениями и сокращением расходов. Таким образом, путь, который прошла бюджетная система за последние 4–5 лет, беспрецедентный.

# Одновременно развязывались три взаимно противоположные проблемы:

# уменьшение налоговой нагрузки на экономику;

# уменьшение и ликвидация дефицита, а так же, и приостановление увеличения государственного долга;

# сокращение задолженности как индикатора того, что система становится сбалансированной.

# Осуществить это можно было лишь за счет ряда структурных мероприятий, которые были реализованы в соответствии с решением Президента Украины, Верховной Рады и Правительства Украины.

# Среди этих структурных мероприятий следует отметить:

# введение новой бюджетной классификации;

# введение ежемесячного планирования бюджета;

# взятие под контроль соответствие обязанностей, которые берут распорядители средств, установленным ассигнованием;

# концентрация расходов государственного бюджета в меньшем количестве главных распорядителей, что дает оптимизацию и экономию;

# введение новых подходов в составление проекта бюджета на основе анализа запросов;

# включение в бюджет внебюджетных средств и т.п.

# Бюджетный процесс начинает формироваться в конкретных нормативных и инструктивных документах, что придает ему приемлемость и стабильность, а так же фактически является признаком образования собственной национальной бюджетной системы.

# К важным структурным шагам следует отнести образование Государственного казначейства, что дает возможность постепенно взять пол контроль государством все ресурсы бюджета и внебюджетных фондов.

# На протяжении 2004 года был осуществлен ряд мероприятий по оптимизации уровня долговой нагрузки на государственный бюджет и платежный баланс Украины. Так, успешно проведена реструктуризация внешнего коммерческого долга, в следствии которой общая экономия по платежам погашения и обслуживания государственного долга в 2004 году составила около 900 млн. $ США, а общая сумма долга уменьшилась на 152 млн. $ США.

# Реструктуризация долговых обязательств перед Национальным банком Украины дала возможность избежать пиков по долговым платежам в 2004 и 2005 годах, оптимизировать долговую нагрузку на государственный бюджет и ре капитализировать Национальный банк. Значительный объем работы был проведен по усовершенствованию нормативно-правовой базы, связанной со всеми аспектами управления государственным долгом. В частности, в 2004 году Кабинетом Министров Украины была одобрена Концепция государственной долговой политики на 2005–2008 годы, где впервые определена среднесрочная стратегия Украины в сфере управления государственным долгом и ключевые основы реализации эффективной политики. Начиная с бюджета 2004 года, за местными бюджетами в полном объеме закреплены наиболее весомые общегосударственные налоги и сборы: подоходный налог с граждан, плата за землю, плата за торговый патент на кое-какие виды предпринимательской деятельности и др. Эти поступления в объеме доходов общего фонда местных бюджетов на 2004–2005 годы составляют почти 70%.

# Существуют разные точки зрения по поводу результатов реформы меж бюджетных отношений, однако есть уверенность в одном – выбранный путь правильный. Это путь к прозрачной, стабильной в долгосрочном плане системе взаимоотношений между государством и местными самоуправлениями Образуется система, способная привлечь потенциал регионов для достижения общего экономического роста. Это дает и ощутимые ресурсные сдвиги для местных бюджетов. Если в 1994 году удельный вес местных бюджетов в сведенном бюджете составлял 26%, то уже в 2005 году – 37%, а в 2006 году планируется довести его до 40%.

**3.1 Обеспечение оперативного управления государственными финансами через органы Государственного Казначейства Украины**

В настоящее время Государственное казначейство Украины – полноправный участник бюджетного процесса, который обеспечивает оперативное управление государственными финансами. Количество работников Госказначейства на 1.03.02 года составляла 13906 штатных единиц, в том числе центрального аппарата – 389. Содержатся за счет средств государственного бюджета и обслуживаются в органах Госказначейства около 30 тысяч бюджетных оргенизаций. Количество открытых счетов в органах Госказначейства Украины составляет около 214 тысяч, в том числе по доходам – около 100 тысяч, по расходам – около 114 тысяч.

Процесс развития системы Государственного казначейства продолжается. Существенным шагом в развитии финансовой системы государства стало перевод з 1 января 2006 года согласно Бюджетному кодексу и «Основным направлениям бюджетной политики на 2006 год» на казначейское обслуживание местных бюджетов по доходам. А с 1.07.2006 году предвидится переход на казначейское обслуживание местных бюджетов по расходам. Поэтому перед органами Государственного казначейства возникают проблемы, связанные с материально-техническим обеспечением этого процесса.

При переходе на казначейское обслуживание местных бюджетов по расходам клиентами Государственного казначейства станут 12035 местных бюджетов и 29868 распорядителей их средств, что обусловит открытие 119922 счетов в системе органов Государственного казначейства. Для обслуживания такого числа распорядителей средств при переводе расходной части местных бюджетов на казначейское исполнение необходимо дополнительное число работников. Письмом Государственного казначейства Украины от 19.03.2006 №07–07/492–2147 обоснованно численность работников в количестве 4648 человек. С такой численностью один работник будет обслуживать в среднем 6,42 распорядителей средств, 25,8 счетов, 46,4 платежных документов.

Следует отметить, что при обосновании дополнительной численности работников учитывалась функциональная нагрузка, которая фактически сложилась при казначейском обслуживании распорядителей средств государственного бюджета (отдел расходов, операционный отдел, отдел бухгалтерского учета и отчетности). Одновременно не было учтено необходимости увеличения численности других структурных подразделений Госказначейства, которые непосредственно не будут обслуживать местных бюджетов, однако нагрузка на них увеличится (например, отдел платежных систем и расчетов, отдел информационных технологий, юридический отдел, отдел кадров и так далее). Соответственно, количество работников казначейских органов с переводом на казначейское обслуживание местных бюджетов по расходам увеличится.

Результатом эволюционного развития Государственного казначейства Украины является постепенное формирование полной функциональной системы, которая работает по международным стандартам бухгалтерского учета и отчетности, которая бы в достаточной мере обеспечивала прозрачность исполнения бюджета, а также способствовала прогрессивной форме организации сбора и обработки финансовой и статистической отчетности на основе использования современных информационных технологий.

Нужно заметить, что принципы мобилизации средств, структура доходов и расходов бюджета в значительной мере зависит от форм и методов хозяйствования и социально-экономических задач, которые решаются обществом. Переход к рыночным методам ведения экономики требует изменений в системе формировании доходов бюджета, оптимального их использования, усовершенствование управления этим процессом.

Для эффективного управления государственными финансами необходимо четко определить и разграничить функции между участниками бюджетного процесса, прежде всего между Государственным казначейством и Министерством финансов, особенно в управлении внешними и внутренними долгами. Требуют своего разъяснения межведомственные отношения Государственного казначейства с органами законодательной и исполнительной власти, которые ответственны за осуществление контроля по выполнению государственного и местного бюджетов.

Одной из проблем деятельности казначейской системы является высокая текучесть кадров. За 2004 год в органах Государственного казначейства она составила 12%, что связано, прежде всего, с низким уровнем оплаты труда. Несмотря на то, что около 40% работников казначейства в возрасте 30 лет, большинство имеет высшее образование, прошли стажирование на курсах повышения квалификации, практическое освоение компьютерных технологий, они получают очень скромные оклады. Средняя заработная плата в территориальных органах составляет 314 грн., в том числе у самой многочисленной категории (главных специалистов) – 235-255 грн. (при прожиточном минимуме 365 грн.). Поэтому в интересах государства необходимо обратить внимание на оплату труда работников казначейской системы. Ведь соответствующая социальному положению оплата труда, которая бы учитывала сложность и важность их роботы, степень ответственности и необходимые для этого знания, значительно увеличит эффективность труда казначеев.

Важной остается и проблема телекоммуникации в казначействе. Несмотря на то, что Мировой банк органам Государственного казначейства выделил компьютерной техники на сумму 12 млн. дол., со многими распорядителями бюджетных средств территориальные отделения казначейства не имеют надлежащей связи. Усовершенствования требуют также автоматизированные системы обработки данных по исполнению государственного и местных бюджетов.

Только при условии четкой и скоординированной деятельности, направленной на обеспечение своевременного поступления и целого использования государственных ресурсов, органы Государственного казначейства могут решать важные задачи бюджетной политики государства, которые бы соответствовали логике осуществления в Украине реформ.

**3.2 Бюджетный процесс и направления его совершенствования**

Бюджет является условием финансовой стабильности государства, он должен выполнять функцию финансовой конституции. На Украине на сегодняшний день эффективная бюджетная система не построена. Государственный бюджет Украины в 2005 году был выполнен со значительным дефицитом, в его общий фонд в первом квартале 2006 года поступило 7,3 млрд. грн., или 91,3% по плану на соответствующий период. Таким образом, государственный бюджет уже в первом квартале недовыполнен на 700 млн. грн. Эти данные свидетельствуют про необходимость усовершенствования бюджетного процесса на Украине.

Бюджетный процесс – это регламентированная нормами права деятельность, связанная с составлением, рассмотрением, утверждением бюджетов, их выполнением и контролем за выполнением, слушанием отчетов про выполнение бюджетов, которые входят в бюджетную систему Украины. Бюджетный процесс имеет такие стадии:

* составление проектов бюджета;
* рассмотрение и принятие закона про Государственный бюджет Украины, решений про местные бюджеты;
* выполнение бюджета, решений про местные бюджеты;
* подготовка и рассмотрение отчетности про выполнение бюджета и принятие решения касательно его.

Первая стадия – составление проектов бюджетов – первична во всем. Именно тут закладываются все основные составляющие будущего бюджета и создаются предпосылки, приводящие к нарушениям бюджетного процесса.

Все следующие этапы бюджетного процесса приобрели на Украине уродливых форм и это при том, что государство на сегодняшний день имеет возможности их регулирования. С каждым годом на Украине часть государственных финансов уменьшается. Это свидетельствует о том, что роль государства как участника хозяйственных процессов ослабляется. В таких условиях государство должно переориентироваться на свои главные обязанности – разработку стратегии и установление прозрачных, и, самое главное, справедливых регулятивных норм. Государственная машина из инструмента тоталитарного управления должна превратиться в машину регулирования рыночной экономики в демократическом государстве.

Строение государства, рыночная экономика требуют децентрализации государственного управления. Сейчас необходимо развивать местное самоуправление и создавать систему горизонтальных связей между регионами. Красной ниткой через все это проходит функция ответственности. Государству для нормального бюджетного процесса следует создать четкую систему взаимоотношений в цепочке: разделение полномочий – ответственность – контроль. К сожалению, на сегодняшний день эта схема не работает.

За все решения, связанные с бюджетными средствами, необходимо ввести четкую систему ответственности, вплоть до уголовной. Брать на себя ответственность за принятие решений госслужащий будет только в случае персональной заинтересованности, то есть государство должно привлекать своих служащих. Только при таком способе можно эффективно бороться с нарушением законодательства. В этом направлении государство уже начинает принимать меры. Постановление №462 от 3 апреля 2006 года «Про установление граничной численности, фонда оплаты труда работников и расходов на содержание областных, Севастопольской городской, районных, севастопольских районных госадминистраций» Кабинет Министров распорядился сократить на 7% численность аппарата региональных госадминистраций, увеличив при этом зарплату на 41–55%. В результате, сравнительно с установленными в 2005 году параметрами аппарат областных и Севастопольской городской госадминистрации сократиться на 7,4%, а фонд зарплаты вырастет на 55,6%. Численность аппарата районных госадминистраций и администраций районов Севастополя уменьшится на 7%, при этом фонд зарплаты увеличится на 41%.

По моему мнению, для построения эффективной бюджетной системы Украины необходимо работать в нескольких основных направлениях.

1. Прежде всего, следует внести изменения в законодательные акты по поводу ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Кроме имущественных санкций, необходимо усилить уголовную ответственность за нарушение бюджетного законодательства. Цель этих мер очевидна: довести до сведения всех участников бюджетного процесса, что бюджетные средства – это не «безхозное» имущество, они принадлежат государству и государство, как эффективный собственник, будет жестоко наказывать за любое нарушение бюджетных процедур.
2. Необходимо комплексно подходить к административной реформе. Сильно увеличить поэтапно оплату труда госслужащих. Чтобы не увеличивать нагрузку на бюджет, этого можно достичь путем сокращения численности госслужащих. От количественных показателей перейти к качественным. Только тогда количество злоупотреблений бюджетными средствами сильно сократится, а госслужащий будет ценить свою должность и, как следствие, будет эффективнее работать.
3. Законодательно необходимо разделить полномочия и ответственность участников бюджетного процесса. Прежде всего, это касается законодательной и исполнительной веток власти. Все процессы бюджетного процесса настолько политизированы, что сегодня очень важно разобраться в последствиях принятых государственными органами решений.
4. Необходимо продолжать политику усиления самостоятельности местных органов власти, усовершенствуя при этом функции контроля за их работой.
5. Необходимо стимулировать регионы, а для этого следует доработать формульный подход, который используется при расчетах международных трансфертов. При всех своих плюсах он избавляет сильные регионы стимула к развитию (10% оставленных регионам средств в случае превышения доходов – это явно не эффективный стимул). Тут важно просчитать золотую середину: при индивидуальных особенностях каждого отдельного региона необходим системный подход.

В прошлом году были сделаны первые шаги в оптимизации бюджетного процесса. Был принят «Порядок межбюджетных трансфертов», который основывался на формульном подходе, Бюджетный кодекс, а уже на его основе и бюджет на 2006 год. Но этого оказалось мало. Принятие Бюджетного кодекса не решило всех проблем в бюджетной сфере. Главное на сегодняшний день, понимать, что это только полшага, пол меры, и останавливаться на достигнутом ни в коем случае нельзя. Только тогда граждане почувствуют, что они живут в демократическом обществе, в государстве, которое по-настоящему заботится о благосостоянии своих граждан, когда бюджет станет финансовой конституцией государства и все бюджетные процессы будут понятными и эффективными для всех его участников.

**3.3 Усовершенствование взаимодействия бюджетов разных уровней**

В условиях рыночной экономики бюджет играет роль инструмента влияния на развитие общественного восстановления и экономического роста в стране.

21 июня 2005 года Верховная Рада приняла Бюджетный кодекс Украины, который определяет межбюджетные отношения и виды межбюджетных трансфертов.

Однако в условия развития экономики объемы дотаций выравнивания, субсидий и средств, которые были переданы в Государственный бюджет Украины и городские бюджеты, должны быть не только законодательно определены, но и научно обоснованы.

По объективным факторам на формирование межбюджетный отношений больше всего влияет уровень социально-экономического развития областей. Это объясняется разницей в уровнях жизни населения, хозяйской специализацией территории, а также разными налоговыми потенциалами областей. Поэтому необходимо оценить реальные налоговые возможности каждой области и применять к ним дифференцированную систему налогообложения и межбюджетных трансфертов.

Главный субъективный фактор формирования межбюджетных отношений – политический. Он состоит в политической нестабильности в регионах, частой смене лидирующей роли разных политических партий на национальной арене, большом внимании к политической борьбе, которое отвлекает внимание от решения важных социально-экономических и народно-хозяйственных задач.

Известно, что наиболее контролируемой частью государственных средств остаются межбюджетные трансферты, поэтому определению их объема необходимо уделять наибольшее внимание. Расчет размера трансфертов должен основываться на объективной необходимости территорий в финансовых ресурсах, что предусматривает учет таких факторов:

* налогового дохода на душу населения в среднему по стране;
* среднегодовую численность населения в области;
* индекса цен в соответствующем периоде (годе) по области;
* налогоспособность территории.

Исследования совокупности затрат, финансирование которых совершается из государственного бюджета и его доходов, свидетельствует, что целесообразно было бы оставлять большую часть доходов, которые собираются с территорий, и финансировать территориально ориентированные затраты из городских бюджетов.

Условия формирования и проблемы обеспечения территорий необходимым объемом финансовых ресурсов более понятны местным органам управления, чем центральным. Направления территориально ориентированных расходов необходимо ранжировать по приоритетности финансирования с учетом возможного дефицита финансовых ресурсов. Приоритетность финансирования расходов на местах может формироваться по-разному, в зависимости от конкретных условий социально-экономического развития регионов. Такой подход к осуществлению местных расходов даст возможность придерживаться основного принципа развития регионов в условиях рыночной экономики – территориальной справедливости, которая обеспечивает реальную мотивационную основу для экономического роста в регионах и обеспечивает эффективность управления городскими бюджетными ресурсами.

Усовершенствование межбюджетных отношений может основываться на использовании двух подходов. Реализация первого подхода связана с использованием принципа децентрализации в управлении финансовыми ресурсами, что допускает высокий уровень бюджетной независимости территорий при сбережении единого экономического пространства страны. Второй подход характеризируется ярко выраженным участием центральных органов управления в переразделении государственных бюджетных средств.

Использование этого подхода в усовершенствовании межбюджетных отношений даст возможность избежать неоправданно сложной процедуры разделения ресурсов государственного бюджета, чрезмерный контроль над выполнением которой отвлекает внимание от исполнения других важных функций управления государственными финансами на всех уровнях иерархии.

Политика усовершенствования межбюджетных отношений может быть направлена на решение таких задач:

* повышение уровня жизни населения;
* достижение территориальной справедливости при разделении бюджетных средств на основе расчета необходимости регионов в финансовых ресурсах и учета их налогоспособности;
* упрощение механизма межбюджетных отношений;
* передачу большей части полномочий относительно принятия решений в сфере формирования и исполнения бюджетов на региональный уровень управления;

В теории и практике формирования межбюджетных отношений исследованы три модели бюджетного федерализма: централизированная, децентрализированая и смешанная. Анализ этих моделей дает возможность сделать вывод, что утвержденная на Украине система межбюджетных отношений основана на централизированной модели бюджетного федерализма, основные черты которого унаследованы от командно-административной системы управления. Это проявляется в сбережении приоритетности нормативного метода разделения бюджетных средств и высокой части трансфертных платежей в доходах городских бюджетов, что свидетельствует о достаточно высоком уровне их зависимости от центрального бюджета.

В реальных экономических условиях, как правило, действуют модели смешанного типа.

Основой сбережения и усиления позитивных тенденций, которые наметились в экономике Украине, служат финансовые ресурсы, эффективность использования которых зависит от рационализации межбюджетных отношений, особенно в условиях дефицита средств.

Взаимодействие бюджетов разных уровней должно учитывать влияние рыночных условий хозяйствования на условия их формирования, а также способствовать позитивному развитию социально-экономической ситуации в регионах. Усовершенствование межбюджетных отношений невозможно без передачи основных функций бюджетно-финансового управления на более низкие уровни, что даст возможность не только контролировать использование городских бюджетов, но и брать непосредственное участие в их прогнозировании и планировании, а также в организации бюджетного процесса на местах.

Это даст возможность формировать бюджетный процесс по принципу «снизу-вверх» и обеспечить эффективное использование бюджетных средств в условиях дефицита финансовых ресурсов путем формирования приоритетных направлений расходов средств на местах, а также будет способствовать заинтересованности территорий в мобилизации финансовых ресурсов для обеспечения реальной основы их социально-экономического развития в достижении улучшения условий жизни населения. Поэтому усовершенствование управления на всех уровнях хозяйствования может осуществляться на основе действующего законодательства и научно обоснованного подхода к формированию межбюджетных отношений.

Экономическое прогнозирование бюджетных поступлений.

Приведенная методология эконометричного прогнозирования бюджетных поступлений была использована при подготовке проекта бюджета города Киева на 2005 год для прогнозной оценки годовых поступлений основных бюджетообразующих налогов – налога на прибыл предприятий и подоходного налога граждан. Полученные результаты были рассмотрены вместе с другими как один из вариантов прогноза.

Источником исходных данных являются ежемесячные отчеты Государственной налоговой инспекции города Киева про суммы поступления налогов и сборов нарастающим итогом с начала года. Продолжительность базового периода, на котором основывался прогноз – с января 1996 года до июля 2004 года; продолжительность прогнозируемого периода с августа 2004 года до января 2005 года. Продолжительность динамического ряда, который соответствует базовому периоду, составляет 55 наблюдений. Прогноз выполняется на 17 лет вперед.

Прогноз построен на значениях месячных поступлений, то есть сумм, которые поступали каждый месяц на протяжении базового периода. Месячные поступления получены из рядом выходных данных, что дает помесячную динамику поступлений с начала каждого календарного года, начиная с 1996 и заканчивая 2004 годом: январские значения для обоих рядов совпадают; для остальных месяцев месячные поступления вычислены как первые разности ряда исходных данных.

Показатели вариации ряда месячных поступлений, а прежде всего коэффициент осцилляции, то есть отношение разности максимального и минимального значения ряда к среднему арифметическому ряда

κR=(ymax-ymin)/y\*100%



и коэффициент вариации – отношение среднеквадратического отклонения к среднему арифметическому ряда

κσ=σ/y\*100%.

Для месячных поступлений на протяжении базового периода равняются: для налога на прибыл предприятия κR=236,6% и κσ=43,7%, для налога на прибыль граждан κR=175,2% и κσ=45,7%.

Для определения тренд и расчета прогнозируемых значений месячных поступлений использовалось двойное экспоненциальное сглаживание в версии Голта-Винтерса. Прогнозируемое значение годовой суммы поступлений рассчитывалось как сумма прогнозируемых значений месячных поступлений за 12 месяцев 2005 года, на который составлялся прогноз:

YT+τ=,



где τ – текущий номер шага во времени в прогнозируемом периоде; τ=1,2…17.

Составление полученных прогнозируемых оценок с фактическими сумами, которые поступили в г. Киеве в 2005 году, свидетельствует, что относительная ошибка точечного прогноза, как отношение разности расчетного и фактического значений к фактическому: δ=() Н\*100%, для налога на прибыль предприятия составляет δ=-0,8%; для налога на прибыль с граждан δ=3,2%.



Полученные результаты свидетельствуют на пользу данного подхода прогнозирования доходов бюджета. Они подтверждают обоснованность применяемой концепции и указывают на целесообразность проведения исследований с целью усовершенствования методологии эконометрического прогнозирования доходов.

Еще одним выводом апробации является подтверждение тезиса про то, что объем доходной части бюджета (всех доходов вместе) может прогнозироваться на основе прогнозирования бюджетосоставляющих доходов. Соответственно с исходными данными суммарная часть поступления от налогов на прибыль предприятия и налога на прибыль граждан в общем объеме поступлений в бюджет г. Киева в 2005 году должен быть в 1,25 раза больше суммы прогнозируемых значений поступлений от упомянутых налогов. Сравнение этого прогноза с фактом дает относительную ошибку δ=-0,8%.

Методологию эконометрического прогнозирования бюджетных поступлений использовано также при подготовке проекта бюджета г. Киева на 2006 и 2007 года.

**Заключение**

Реформа банковской системы и образование в Украине сети коммерческих банков существенным образом повлияли на исполнение государственного бюджета, ускорив необходимость его реформирования. Существовавший порядок кассового банковского обслуживания бюджета отрицательно сказался на всей бюджетной системе, усилил негативные тенденции в экономике. При данной форме исполнения бюджета практически невозможно было проконтролировать движение денежных средств, скорость их прохождения к адресату, надежность работы бюджетной системы в целом. Бюджетные деньги, проходя через коммерческие структуры, как правило, задерживались и своевременно не направлялись на выделенные цели. Так, решение о выделении средств из бюджета на оказание помощи сельскому хозяйству на период посевной выполнялись в сроки, когда посевная уже заканчивалась. Коммерческие же банки в силу их коммерческого характера не упускали возможности использовать бюджетные деньги в своих целях.

Именно по причине неудовлетворенного обслуживания коммерческими банками исполнения государственного бюджета по обоим направлениям – и по доходной части и по расходной части – из-за задержки денежных средств в своих структурах и возникла необходимость реформирования системы исполнения государственного бюджета. Цель проведения реформирования – сосредоточение государственных средств в едином центре и, таким образом, расширение возможности контроля за их прохождением в обеих частях бюджета, особенно целевого их использования.

Казначейство – это финансовый орган, на который ложатся функции по кассовому исполнению государственного бюджета Украины.

На сегодня Госказначейство пытается продолжит то, что начали первые казначеи. Государственная казна, которая по своему призвана служит людям и с ее помощью должны решаться экономические и социальные вопросы, ни чего не стоит, если не будет порядка в обороте ее средств.

Качественная и своевременная отчетность дает возможность оценить исполнение государственного бюджета и является основанием для управления бюджетным процессом

В условиях сложившейся недостаточности бюджетных средств одним из важных вопросов для правительства Украины является вопрос их эффективного использования

Поэтому при внедрении казначейских функций в Украине одной из первостепенных задач является установление органами Госказначейства соответствующих процедур контроля за принятыми обязательствами и учетом выделенных средств

Предполагается, что система отчетности будет отслеживать ассигнования, обязательства и платежи распорядителей бюджетных средств ежемесячно. Одним из первых шагов в направлении решения вышеуказанных задач является разработка Министерством финансов Украины и Главным управлением Госказначейства Украины (при участии советников из Министерства финансов США) новой редакции Закона о бюджетной системе и бюджетных процедурах Впервые в проект закона введены такие понятия, как финансовый бухгалтерский контроль, а также определена ответственность всех участников бюджетного процесса Оптимальный процесс контроля предполагается организовать следующим образом

Необходимость создания Казначейства на современном этапе обусловлена самой жизнью Казначейское исполнение государственного бюджета дало позитивный эффект, потому что такая форма работы обеспечивает бережливое, обязательное целевое использование средств государственного бюджета Украины

**Перечень ссылок**

1 Указ Президента Украины №335\95 «О государственном казначействе Украины»

2 Постановление Кабинета Министров Украины №590 «Положение о Главном управлении государственного казначейства и его территориальных органах – управление в областях и отделения на местах и районах»

3 Постановление Кабинета Министров Украины и НБУ №13 «О внедрении казначейской системы исполнения государственного бюджета»

4 Закон Украины «О государственном бюджете на 2004 год»

5 Закон Украины «О государственном бюджете на 2004 год

6 Закон Украины «О государственном бюджете на 2005 год

7 Закон Украины «О государственном бюджете на 2006 год

8 Экономист №12 2005 г. В Алиева Анализ казначейской системы исполнения государственного бюджета Украины

9 Финансы Украины №1 2005 г. Жибер Т.В. Государственное казначейство Украины, становление, проблемы, перспективы

10 Финансы Украины №6 2005 г. Максюта А.А., Чугунов И.Я. Показатели исполнения государственного бюджета в 2004 году

11 Финансы Украины №6 2005 г. Чугунов И.Я., Самошкина О.Я. Государственный бюджет Украины за 2004 год

12 Осипчук Л.Л. Организация и исполнение государственного бюджета МАУП Киев 2006 г.

13 Юрий, Бескид И.М. Бюджетная система Украины Киев 2004 год

14 Указ Президента Украины «О государственном казначействе Украины» от 27 апреля 1995 года №335/95

15 Постановление Кабинета Министров Украины «Вопросы Государственного казначейства» от 31 июля 1995 года №590

16 Отчет о деятельности Счетной палаты Украины за 2003 год

17 Отчет о деятельности Счетной палаты Украины за 2004 год

18 Финансы Украины №5 2006 год Чугунов И.Я., Лисниченко И.В. Основные итоги исполнения государственного бюджета в 2005 году

19 Финансы Украины №8 Митюков И.О. Бюджетная реформа и ее основные направления по усовершенствованию бюджетной политики

20 Финансы Украины №8 Об основных направлениях бюджетной политики на 2006 год Послание Президента Украины Л.Д. Кучмы в Верховный Совет и Кабинет Министров Украины