

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ ВЛАДИ, В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМИ ФІСКАЛЬНИХ ІНСТРУМЕНТІВ, ЩОДО НАПОВНЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ МІСЬКОГО БЮДЖЕТУ

Стаття присвячена проблемам наповнення та ефективного використання коштів бюджету на вирішення питання забезпечення людей більш якісними та досконалими соціальними гарантіями, послугами. Джерелом забезпечення таких видатків мало б стати дотримання при формуванні та виконанні бюджету міста Києва норм бюджетного законодавства та визначених ним основних принципів використання бюджетних коштів та комунального майна.

The article is devoted to problems of filling and effective using of budget funds to the question decision of providing people with more high-quality and perfect social guaranties and services.

The source of providing such charges would become an observance of rules of the budgetary legislation at forming and implementation budget of the city of Kiev and main principles of using budget funds and communal property definite by it.

Ключові слова: бюджет, бюджетний процес, бюджетні кошти, державний бюджет, фінансування, фінансові ресурси.

Key words: budget, budget process, budget funds, state budget, financing, financial resources.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМ

На сьогоднішній день нагальним є вирішення питання забезпечення людей більш якісними та досконалими соціальними гарантіями та послугами.

Таким чином, для підвищення рівня якості та забезпечення повноти державних соціальних гарантій та соціальних послуг, отримувачем яких є територіальна громада міста Києва, з бюджету міста необхідно додатково спрямувати щорічно бюджетні кошти.

Джерелом забезпечення таких видатків мало б стати дотримання при формуванні та виконанні бюджету міста Києва норм бюджетного законодавства та визначених ним основних принципів використання бюджетних коштів та комунального майна.

Водночас в Україні на сьогодні залишаються численні проблеми на різних стадіях бюджетного процесу, які не знаходять свого вирішення в рамках Бюджетного кодексу.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

Вивченню бюджету та організації бюджетного процесу на демократичних засадах приділяли увагу багато зарубіжних і вітчизняних науковців: В. Андрущенко, Ш. Бланкарт, Б. Болдирев, О. Василик та інші. Якщо проаналізувати згадані праці, то можна сказати, що увага в основному зосереджується на аналізі структури дохідної та видаткової частини бюджетів. Проте поза увагою залишається вивчення практичних проблем щодо виконання планових показників дохідної частини бюджетів, використання в повному обсязі наявних резервів, прийняття ефективних управлінських рішень щодо надання всіляких пільг. Однак у вітчизняній науковій літературі, на наш погляд, ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

Таблиця 1. Порівняльні дані про кількість юридичних осіб, зареєстрованих за даними Єдиного державного реєстру підприємств, організацій та установ (ЄДРПОУ), у розрізі обласних центрів України

Міста (обласні центри)	Загальна кількість юридичних осіб	В тому числі:				
		Державне підприємство	Казенне підприємство	Державна організація (установа, заклад)	Комунальне підприємство	Комунальна організація (установа, заклад)
Київ	4907	1271	7	1250	771	1608
Дніпропетровськ	1725	378	3	286	473	585
Донецьк	1649	438	3	287	398	523
Львів	1357	214	2	274	379	488
Одеса	1268	224	3	281	215	545
Харків	1668	323	5	346	248	746

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Економічний розвиток держави більшою мірою залежить від розвитку регіонів, міст, селищ України — наскільки вони спроможні розвиватися та забезпечувати соціальні гарантії кожному громадянину, а також здійснювати контроль за надходженнями та видатками бюджетних коштів усіх рівнів.

За таких обставин необхідно надати оцінку рівню формування і виконання бюджету міста Києва, яке покликане відповідно до законодавства України забезпечити достатній рівень державних гарантій та додаткових соціальних послуг; встановити причини і фактори, що перешкоджають процесу максимального залучення до бюджету всіх наявних ресурсів та ефективного витрачання бюджетних коштів, а також визначити шляхи удосконалення управління бюджетними коштами та майном, в тому числі збільшення доходів бюджету та оптимізації видатків.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Місто Київ, столиця України, має винятково вигідне розташування в центрі Європи. Київ — одне з найдавніших європейських міст. Його історія налічує понад 1500 років. Загальна територія міста становить 83,6 тис. га, що складає 0,14 % всієї території України, і є найбільшою серед таких обласних центрів України, як Харків, Донецьк, Дніпропетровськ, Львів, Одеса [7].

Сьогодні Київ є центром політичного життя країни. Тут розміщений Секретаріат Президента України, пра-

цюють Парламент та Уряд, всі центральні органи виконавчої влади, знаходяться штаб-квартири більшості політичних партій і організацій. У місті функціонує близько 100 посольств та іноземних представництв.

На території столиці розміщена найбільша порівняно з іншими містами України кількість державних та комунальних підприємств, установ, закладів [4].

Найбільшою в Україні є також кількість постійних (зареєстрованих) мешканців міста [2]. Фактично ж, за статистичними оцінками в місті Києві нині проживає понад 4 млн осіб [7].

Наявність в Києві найбільшої кількості діючих підприємств, установ та організацій, найвищий рівень доходів фізичних осіб передбачають можливість акумулювання в бюджеті міста Києва значних сум фінансових ресурсів, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування завдань і функцій, передбачених Конституцією та законами України.

Відповідно до бюджетного законодавства України формування бюджету міста Києва має здійснюватись з урахуванням критеріїв повноти надання територіальній громаді відповідних послуг та максимального наближення їх до безпосередніх споживачів (стаття 86 Бюджетного кодексу України) [1].

Відповідно до Закону України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" до основних соціальних послуг віднесено освітні, медичні, житлово-комунальні та соціально-культурні послуги, послуги у сфері транспортного обслуговування та зв'язку.

Нині бюджетна система в Україні передбачає, що Міністерство фінансів України визначає прогнозний розрахунковий обсяг бюджету міста Києва, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою на душу населення в межах усієї території України.

При цьому держава гарантує здійснення таких видатків передачею відповідних ресурсів у вигляді закріплених за бюджетом загальнодержавних податків та зборів або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України.

Поряд з цим, законодавство України передбачає можливість надання населенню додаткових соціальних гарантій за рахунок власних коштів місцевих бюджетів, джерела надходження яких визначені законом. Для повного та якісного задоволення гарантованих державою та додаткових соціальних потреб мешканців міста місцева влада, використовуючи надані їй законодавством України повноваження, має забезпечити стабільну ресурсну базу та визначити пріорите-

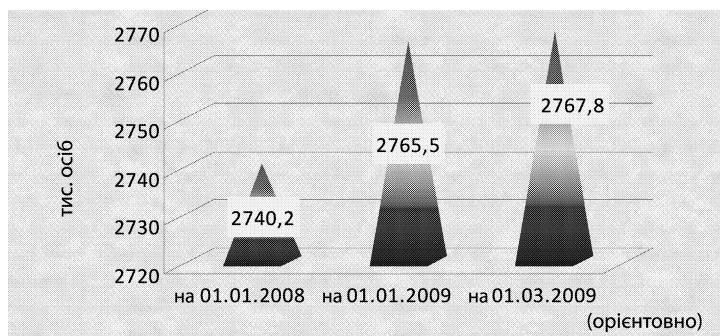


Рис 1. Динаміка росту кількості постійного (зареєстрованого) населення міста Києва

ти в напрямках витрачання бюджетних ресурсів. При цьому органи місцевого самоврядування мають діяти виключно в інтересах територіальної громади.

Але існує ряд проблемних питань у сфері охорони здоров'я, які потребують негайного вирішення. Так, до складу системи закладів охорони здоров'я, підпорядкованих Головному управлінню охорони здоров'я та медичного забезпечення Київської міської державної адміністрації, входять 166 медичних закладів, 4 медичних коледжі, 3 територіально-медичні об'єднання, 3 комунальні підприємства [3].

На сьогоднішній день потужність стаціонарів та поліклінік складає понад 18 тис. ліжок та 57 тис. відвідувань за зміну.

Не дивлячись на те, що постійно звертається увага керівників міста на незадовільний стан фінансування капітальних видатків установ охорони здоров'я, при затвердженні бюджету міста Києва у 2007—2008 роках 98,5 % бюджетних коштів, виділених на фінансування лікувальних закладів, спрямовувались на поточні витрати (3419 млн грн.) і лише 1,5 % — на капітальні видатки (52,1 млн грн.) [5].

У результаті лікувальні заклади фактично позбавлені можливості придбавати сучасне медичне обладнання, здійснювати капітальний ремонт та інші капітальні видатки.

І це при тому, що понад 40 % споруд (288 од.) стаціонарів та поліклінік в місті Києві потребують термінової реконструкції та проведення комплексних капітальних ремонтів. Ще в гіршому стані знаходяться інженерні та комунікаційні мережі лікувальних закладів. Обладнання спеціалізованих допоміжних споруд лікувальних закладів, таких як котельні, пральні, насосні, каналізаційні станції, теплові пункти, бойлерні, харчоблоки, центральні стерилізаційні — зношене на 75—100 % [3].

Для забезпечення фінансування капітальних видатків хоча б на рівні 5 % загального обсягу виділених охороні здоров'я бюджетних асигнувань необхідно збільшити їх обсяги щонайменше на 120 млн грн.

За даними Головного управління охорони здоров'я та медичного забезпечення, для задоволення потреб населення міста Києва необхідно збудувати ще 5 підстанцій Київської міської станції швидкої медичної допомоги та медичних катастроф, орієнтовною вартістю 389,5 млн грн., а саме: в Голосіївському районі — 2 підстанції (потужністю 50 тис. виїздів за рік кожна), в Дарницькому районі, Подільському та Святошинському районах — по одній (потужністю 30 тис. виїздів кожна) [3].

Отже, для забезпечення розвитку лікувальних установ, зокрема фінансування капітальних видатків, у бюджеті міста Києва має бути передбачено додатково понад 500 млн грн.

Також у сфері охорони здоров'я не можна вважати задовільним рівень забезпеченості бюджетними коштами поточної потреби в медикаментах та харчуванні.

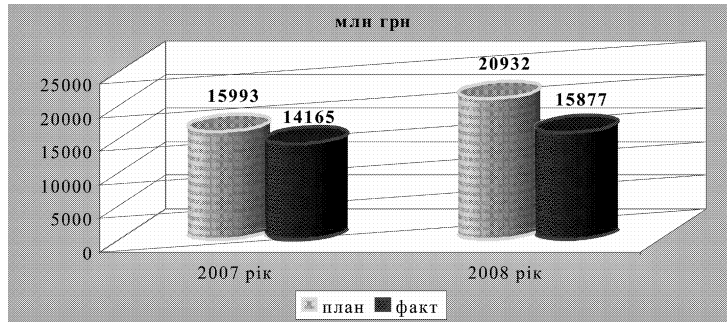


Рис.2. Виконання видаткової частини бюджету міста Києва у 2007 та 2008 роках

Для забезпечення хворих медикаментами та харчуванням потрібно збільшити у бюджеті міста Києва відповідні видатки щонайменше на 21 млн грн.

Загалом для забезпечення державних соціальних гарантій у сфері охорони здоров'я видатки на відповідні цілі мають бути збільшені в бюджеті міста Києва щонайменше на 520 млн грн.

Замість цього при уточненні бюджетних призначень видатки загального фонду на фінансування лікувальних закладів та заходів в м. Києві у 2008 році скорочувались, а скорочені обсяги видатків були недофінансовано на 220 млн грн. При цьому, всупереч вимогам статті 55 Бюджетного кодексу України, на 24,8 млн грн. зменшено бюджетні призначення по захищених статтях.

Таким чином, загалом рівень забезпеченості територіальної громади міста Києва державними соціальними гарантіями та соціальними послугами не можна вважати задовільним. Покращення якості та підвищення рівня повноти отримання киянами відповідних послуг потребує додаткового залучення до бюджету щонайменше 4,5 млрд гривень.

Тоді виникає питання, а як виконується бюджет м. Києва за доходами?

У 2007—2008 роках органам місцевого самоврядування в Києві, підприємствам, установам та організаціям не вдалося забезпечити виконання доходної частини бюджету міста Києва, було у результаті чого недоотримано фінансових ресурсів у сумі близько 4,4 млрд грн., з них субвенцій з державного бюджету — в загальній сумі 0,7 млрд грн. [5].

Також не надійшло до загального фонду бюджету міста Києва понад 2,6 млрд грн., до спеціального фонду — близько 1,8 млрд грн. При цьому загальним та спеціальним фондом недоотримано субвенцій з державного бюджету 0,4 млрд грн. та 0,3 млрд грн. відповідно.

При цьому найгірше виконано планові завдання по надходженнях податку з доходів фізичних осіб, недоотримання якого в 2008 році в обсязі понад 1,7 млрд грн. стало основною причиною невиконання загального фонду доходної частини бюджету міста.

Крім того, у 2008 році не досягнуто планових показників щодо надходжень плати за землю (недоотримано 179,4 млн грн.) та інших надходжень (114,8 млн грн.).

Слід зазначити, що у 2007 році план доходів по платі за землю та інших надходженнях був перевищено.

ний. Відсоток виконання склав відповідно 112,5 та 103,4.

Крім, того Видаткова частина бюджету міста Києва виконана у 2007—2008 роках на 81 % до планових призначень, тобто головні розпорядники коштів залишились без бюджетних асигнувань на загальну суму близько 6,9 млрд грн. і не змогли здійснити відповідних платежів [5].

Як свідчать показники діаграми, у 2008 році порівняно з 2007 роком ситуація з виконанням видаткової частини бюджету міста значно погіршилась. Якщо у 2007 році не профінансовано видатків на суму понад 1,8 млрд грн., то у 2008 році — 5,1 млрд грн., або майже втричі більше.

У порівнянні з 2007 роком, коли всі соціальні галузі були профінансовані в середньому майже на 99 %, у 2008 році заклади та заходи у галузі освіти провели 89,4 % запланованих видатків, охорони здоров'я — 85,2 %, соціального захисту та соціального забезпечення — 78,9 %.

Невиконання планових показників бюджету міста Києва не дозволило Київській міській раді виконати всі покладені на неї завдання і функції, що негативно позначилось на рівні надання киянам гарантованих державою соціальних послуг.

Враховуючи, що стан виконання бюджету міста Києва не дозволив вирішити ряд проблем, які стримують розвиток міської інфраструктури, негативно впливають на якість та повноту надання мешканцям Києва державних соціальних гарантій та інших соціальних послуг, можна визначити ряд проблемних питань.

По-перше, внаслідок недотримання виконавчим органом Київської міської ради та його управліннями вимог законодавства з питань здійснення бюджетного процесу бюджет міста не виконується.

По-друге, бюджетом міста втрачено значні обсяги фінансових ресурсів, а також не використано наявні резерви щодо його наповнення внаслідок неефективного розпорядження місцевою владою комунальним майном та земельними ресурсами.

По-третє, Київською міською радою та її виконавчим органом не дотримано визначений законодавством України порядок формування та використання коштів цільових фондів місцевих бюджетів, внаслідок чого не забезпечено ефективне використання акумульованих у них коштів.

Загалом порушення вимог законодавства України при створенні у складі міського бюджету цільових фондів призвело до неефективного використання близько 400 млн грн. бюджетних коштів.

По-четверте, якість та повнота надання соціальних послуг мешканцям Києва не забезпечується внаслідок заниження при затвердженні бюджету міста Києва планових показників відповідних видатків та неповного їх фінансування.

Загалом такі галузі, як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, культура та мистецтво, фізкультура і спорт, а також житлово-комунальне господарство, транспорт і зв'язок, були недофінансовано у 2008 році на 1,8 млрд грн., а будівництво нових об'єктів — на 3,8 млрд грн.

Слід зазначити, що якість та повнота державних соціальних гарантій у сфері охорони здоров'я значно погіршились у результаті зменшення в бюджеті міста Києва планових показників бюджетних призначень, які в свою чергу, були недофінансовано на 220 млн грн.

При цьому зменшено на 24,8 млн грн. бюджетні призначення по захищених статтях, а саме: асигнування на медикаменти та перев'язувальні матеріали зменшено на 4,7 млн грн., продукти харчування — на 7,4 млн грн., оплату комунальних послуг та енергоносіїв — на 12,7 млн грн. [8].

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, для підвищення рівня якості та забезпечення повноти державних соціальних гарантій та соціальних послуг, отримувачем яких є територіальна громада міста Києва, з бюджету міста необхідно було додатково спрямувати щорічно понад 4 млрд грн.

Джерелом забезпечення таких видатків мало б стати дотримання при формуванні та виконанні бюджету міста Києва норм бюджетного законодавства та визначених ним основних принципів використання бюджетних коштів та комунального майна.

Проте, в умовах гострого дефіциту фінансових ресурсів Київська міська влада та її виконавчий орган КМДА — не забезпечили у 2007—2008 роках виконання планових показників дохідної частини бюджету міста Києва в сумі понад 4,4 млрд грн. Крім того, Київською міською радою не використано в повному обсязі наявні резерви щодо збільшення надходжень до бюджету, а в окремих випадках всупереч інтересам територіальної громади прийнято неефективні управлінські рішення щодо розпорядження комунальним майном та земельними ділянками, надання пільг по податках і зборах, внаслідок чого втрачено можливість залучити до бюджету та використати на відповідні цілі додатково понад 3,8 млрд грн.

Література:

1. Бюджетний кодекс України.
 2. Лист Головного управління економіки та інвестицій виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) від 24.04.2009 № 049-0-4/2252.
 3. Лист Головного управління охорони здоров'я та медичного забезпечення від 19.05.2009 №039-3067/2 "Про надання інформації".
 4. Лист Державного комітету статистики України від 22.05.2009 №10/3-7/267.
 5. Звіти про виконання бюджету міста Києва станом на 1 січня 2008 року, на 1 січня 2009 року.
 6. Аудиторський звіт про виконання бюджету міста Києва за 2005—2006 роки, I півріччя 2007 року.
 7. База Інтернет.
 8. Аудиторські звіти (інформація) за результатами державного фінансового аудиту діяльності.
- Стаття надійшла до редакції 19.02.2010 р.*