

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

за результатами проекту «Громадський моніторинг актів Київської міської ради та КМДА, які впливають на обсяги дохідної та видаткової частини бюджету Києва-2010, його виконання та публічне звітування»

У звіті представлено методологію проведеного моніторингу, а також основні результати. За результатами дослідження розроблено основні висновки та рекомендації органам влади і міській громаді.

Звіт адресовано депутатам Верховної Ради України, керівникам виконавчих структур центрального та місцевого рівня, депутатам місцевих рад, службовцям органів місцевого самоврядування, експертам провідних наукових центрів, науковим працівникам, викладачам, аспірантам і студентам вищих навчальних закладів, представникам недержавних організацій, а також усім, хто цікавиться питаннями ефективного використання бюджетних коштів на місцевому рівні.

Реалізація проекту стала можливою завдяки підтримці Міжнародного Фонду «Відродження».

За зміст звіту відповідальність несуть експерти Фондації «Відкрите суспільство».

Звіт не обов'язково відображає погляди Міжнародного Фонду «Відродження».

З М І С Т

ТЕРМІНОЛОГІЯ

КОНЦЕПЦІЯ ПРОЕКТУ

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЯ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ

1.1 Мета, завдання, предмет та об'єкт моніторингу

1.2 Методи громадського моніторингу

1.3 Джерела інформації

1.4 Основні обмеження громадського дослідження

1.5 Висновки до Розділу 1

РОЗДІЛ 2. РЕЗУЛЬТАТИ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ АКТИВ КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ ВЛАДИ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА ОБСЯГИ ДОХІДНОЇ ТА ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ КИСВА-2010, ЙОГО ВИКОНАННЯ ТА ПУБЛІЧНЕ ЗВІТУВАННЯ

2.1 Процедура прийняття міського бюджету 2010 року та її дотримання

2.2 Виконання доходної частини бюджету міста Києва в 2010 році

2.3 Виконання видаткової частини бюджету міста Києва в 2010 році

2.4 Динаміка заборгованості бюджету міста Києва

2.5 Висновки до Розділу 2

РОЗДІЛ 3. ВІДКРИТІСТЬ І ПРОЗОРИСТЬ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ М. КИСВА

ПРИНЦИП I. ЧІТКІСТЬ ФУНКЦІЙ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ

ПРИНЦИП II. ВІДКРИТІСТЬ БЮДЖЕТНИХ ПРОЦЕСІВ

ПРИНЦИП III. ДОСТУПНІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ ДЛЯ ГРОМАДСЬКОСТІ

ПРИНЦИП IV. ГАРАНТІЇ ВІРОГІДНОСТІ

3.5 Висновки до Розділу 3

ВИСНОВКИ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

БІБЛІОГРАФІЯ МАТЕРІАЛІВ ПРОЕКТУ

ДОДАТКИ

Додаток 1. МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ З ОРГАНІЗАЦІЇ І ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ (НА ПРИКЛАДІ МІСЬКОГО БЮДЖЕТУ М. КИСВА)

Додаток 2. ПИТАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ У БЮДЖЕТНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Додаток 3. ПРОГНОЗУВАННЯ ОСНОВНИХ БЮДЖЕТОУТВОРЮЮЧИХ ПОДАТКІВ

Додаток 4. ЗРОЗУМІТИ БЮДЖЕТ КИСВА. ПОСІБНИК.

ТЕРМІНОЛОГІЯ

Бюджет	План формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюють органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду (Бюджетний кодекс України).
Бюджет м. Києва	План формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються Київською міською радою та її виконавчим органом (Київською міською державною адміністрацією (КМДА)) протягом бюджетного періоду
Бюджетний період	Для бюджету міста Києва як і для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року
Бюджетні кошти (кошти бюджету)	Належні відповідно до законодавства надходження бюджету та витрати бюджету;
Бюджетні установи	Належні відповідно до законодавства надходження бюджету та витрати бюджету.
Видатки бюджету м. Києва	Кошти, спрямовані на здійснення програм і заходів, передбачених бюджетом м. Києва. До видатків бюджету м. Києва не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.
Витрати бюджету м. Києва	Видатки бюджету м. Києва, надання кредитів з бюджету м. Києва, погашення боргу і розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.
Власні надходження бюджетних установ	Кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами і як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки і благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності.
Гарантований громадою міста Києва борг –	Загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання - резидентів України щодо отриманих і непогашених на звітну дату позик, виконання яких забезпечено гарантіями м. Києва.
Головне фінансове управління КМДА	Установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції з складання, виконання бюджету м. Києва, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами бюджету м. Києва.
Головні розпорядники бюджетних коштів м. Києва	Київська міська державна адміністрація, секретаріат Київської міської ради, головні управління, управління, відділи та інші самостійні структурні підрозділи КМДА в особі їх керівників, які відповідно до рішень Київської міської ради про бюджет м. Києва отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень.
Громадська компанія	Серія взаємопов'язаних заходів протягом певного періоду, спрямована на досягнення конкретних результатів у розв'язанні суспільно значущої проблеми з використанням різних тактик та дій, спрямованих на інституції та конкретних осіб із тим, щоби вони певним чином змінили уявлення або поведінку.

Громадський контроль	Публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність цілям, що вона проголосила, коригування цієї діяльності й самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист і забезпечення прав та законних інтересів людини й фундаментальних свобод, і на повагу до них
Громадська організація (вживають також: неурядова організація (НУО), недержавна організація (НДО), неприбуткова організація (НПО))	Добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод (Закон України «Про об'єднання громадян»).
Громадянське суспільство	Сфера (поле діяльності) інституцій, організацій та окремих індивідів, що знаходиться поза рамками сім'ї, держави та ринку, в якій люди об'єднуються на добровільних засадах для поширення та відстоювання спільних інтересів.
Державна закупівля	Процедура яку застосовується до всіх закупівель товарів і послуг що повністю або частково здійснюють за рахунок державних коштів
Державні кошти	Кошти Державного бюджету України, місцевих бюджетів, державні кредитні ресурси, а також кошти Національного банку України, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування
Державні послуги	Будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлена законодавством, та які надають фізичним чи юридичним особам органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування і створені ними установи та організації, що їх утримують коштом відповідних бюджетів (Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств»).
Дефіцит бюджету	Перевищення видатків бюджету над його доходами (з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та поверненням кредитів до бюджету);
Доходи бюджету	Податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за адміністративні послуги, власні надходження бюджетних установ).
Дотація	Асигнування з державного бюджету на покриття збитків, доплати на безповоротній основі.
заборгованість м. Києва	Загальна сума боргових зобов'язань територіальної громади м. Києва з повернення отриманих і непогашених позик станом на звітну дату, що виникають внаслідок запозичень м. Києва.
Замовник	Розпорядник державних коштів, який здійснює закупівлю в порядку, визначеному цим Законом.
Зацікавлена громадськість	Громадськість, на яку впливає або може вплинути процес прийняття рішень.
Інформаційна система в	Сукупність програмних засобів із власною адресою в Інтернет, що

Інтернет	забезпечує доступ до інформаційних ресурсів, відповідає встановленим законодавством вимогам щодо захисту державної інформації і дає змогу здійснення електронних державних закупівель. Реєстр інформаційних систем в Інтернет веде уповноважений орган в установленому ним порядку.
Інформаційний запит	Передбачена чинним законодавством України форма одержання інформації громадською організацією для здійснення своїх функцій від міського голови / виконавчого органу місцевого самоврядування, органів місцевої влади тощо. Звернення з вимогою про надання можливості ознайомлення з офіційними документами. Його подають у письмовій формі (Закон України «Про інформацію»).
Інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування	Структурні підрозділи цих органів, що виконують інформаційно-аналітичні функції і забезпечують зв'язки із засобами масової інформації, громадськістю.
Інформація	Документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі й навколишньому природному середовищі.
Корупція	<p>Корупція – діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг (Закон України «Про боротьбу з корупцією»).</p> <p>У правовому відношенні корупція – це сукупність різних за характером і ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за суттю корупційних дій, інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов'язаних зі здійсненням цих дій (Концепція боротьби з корупцією на 1998–2005 рр.).</p> <p>Корупція – це зловживання службовим становищем, пряме використання посадовою особою прав та повноважень із метою особистого збагачення; продажність громадських та політичних діячів, працівників управлінських органів (Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. Затверджено наказом Головного управління державної служби України від 1 вересня 1999 р. № 65 (v0065354–99) (із доповненнями, внесеними наказом Головного управління державної служби України від 30 листопада 2001 р. № 94, погодженими з Міністерством праці та соціальної політики України 20 листопада 2001 р.).</p>
Лобіювання	Просування та відстоювання громадських інтересів у законодавчому процесі шляхом впливу на виборних офіційних осіб (депутатів), інформаційна робота з депутатами і фракціями, експертиза законопроектів і т.д.).
Методичні рекомендації	Інструкція розрахунку сум коштів щодо компенсації підприємствам - перевізникам за пільговий проїзд окремих категорій громадян, що затверджує виконавчий комітет.
Міжбюджетні трансферти	Кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.
Міське самоврядування	Міське самоврядування як територіальну самоорганізацію громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах

Моніторинг	Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази. (Закон України від 26 березня 1992 р. “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”)
надходження бюджету	Система збору даних, що дає змогу зафіксувати кількісні та якісні показники, відстежити тенденції і динамічні зміни в досліджуваній сфері за структурними підрозділами та приймати відповідні рішення. Доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від запозичень м. Києва, повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів.
Обслуговування боргу	Кошти, включені до витрат бюджету на оплату основного боргу та відсотків за довготерміновим і короткотерміновим боргом.
Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету	Органи державної влади, а також КМДА, уповноважені здійснювати контроль за правильністю і своєчасністю справляння податків і зборів, інших надходжень бюджету.
Одержувачі бюджетних коштів	Підприємства і госпрозрахункові організації, громадські та інші організації, що не мають статусу бюджетної установи, котрі одержують безпосередньо через розпорядників коштів із бюджету як фінансову підтримку або уповноважені органами державної влади на виконання державних цільових програм і надання послуг.
Органи державної влади	Складова частина державного механізму, наділена владними повноваженнями, обсяг яких визначено Конституцією та законами України.
Офіційна інформація органів державної влади та органів місцевого самоврядування (далі – офіційна інформація)	Офіційна документована інформація, створена в процесі діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яку доводять до відома населення в порядку, встановленому Конституцією України, Законом України “Про інформацію”.
Офіційні друковані видання органів державної влади та органів місцевого самоврядування	Видання, що їх спеціально видають органи державної влади та органами місцевого самоврядування (відомості, бюлетені, збірники, інформаційні листки тощо) для інформування про свою діяльність.
Підрядник	Юридична особа, в т. ч. іноземна, яка спроможна виконати замовлення, передбачене умовами торгів (тендерів); – спеціалізована будівельна організація, визначена замовником на підставі проведеного тендеру; – юридична особа, яка укладає договір підряду (контракт) на будівництво (проекування) об'єктів, відповідно до визначених у ньому умов виконує передбачені договором підряду (контрактом) роботи і передає їх замовникові.
Порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування	Розклад, обсяг, форми і методи оприлюднення відомостей про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в межах визначених цим Законом квот часу, газетних (журнальних) площ і виділених коштів.
Послуги	Будь-яка закупівля, крім товарів і робіт, у т. ч. підготовка спеціалістів, забезпечення транспортом та зв'язком, освоєння технологій, наукові дослідження, медичне й побутове обслуговування, а також консультаційні послуги.
Проект бюджету	Проект плану формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються Київською міською радою і КМДА протягом бюджетного періоду, який є невід'ємною частиною проекту рішення про бюджет м. Києва.

Проектно–кошторисна документація

Комплекс документів, що визначають місце будівництва (реконструкції) майбутнього об'єкта, його архітектурне, планувальне і конструктивне рішення, потребу в кадрах, будівельних матеріалах, машинах і обладнанні, коштах. Зміст та обсяг документації (проектні завдання і робочі креслення, зведення витрат, кошторисно–фінансові розрахунки й ін.) для окремих об'єктів будівництва визначаються затвердженими інструкціями з розроблення проектів і кошторисів.

Профіцит бюджету м. Києва

Перевищення доходів бюджету над його видатками (з урахуванням різниці між поверненням кредитів до бюджету і наданням кредитів з бюджету);

Рішення про бюджет м. Києва

Нормативно-правовий акт Київської міської ради, виданий в установленому порядку, що затверджує бюджет м. Києва і визначає повноваження Київської міської державної адміністрації або секретаріату Київської міської ради здійснювати виконання бюджету м. Києва протягом бюджетного періоду;

Роботи

Проектування, будівництво нових, розширення, реконструкція, капітальний ремонт та реставрація об'єктів і споруд виробничого й невиробничого призначення, технічне переоснащення діючих підприємств, а також супровідні роботам послуги, у т. ч. геодезичні роботи, буріння, сейсмічні дослідження, аеро– та супутникова фотозйомка й інші послуги, які вводять до кошторисної вартості робіт, якщо вартість виконання цих послуг не перевищує вартості самих робіт.

Розпорядники державних коштів

Органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, інші органи, установи, організації, визначені Конституцією України та іншими актами законодавства України, а також установи, підприємства чи організації, що їх створили в установленому порядку органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим чи органи місцевого самоврядування та уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів.

Спроможність організації

Рівень можливості організації існувати та виконувати заявлені цілі і завдання.

Субвенція

Міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції;

Технічний нагляд замовника

Контроль замовником підрядника щодо цільового використання наданих йому коштів, обсягу та якості ремонтно–будівельних робіт, що він виконує. Технічний нагляд здійснює переважно спеціалізована організація, з якою замовник укладає договір на технічний нагляд.

Товари

Продукція будь–якого виду та призначення, у т. ч. сировина, вироби, устаткування, технології, предмети у твердому, рідкому і газоподібному стані, а також електроенергія, послуги, пов'язані з поставкою товарів, якщо їхня вартість не перевищує вартості самих товарів.

Територіальна громада

Жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно–територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр;

КОНЦЕПЦІЯ ПРОЕКТУ

Непрозора бюджетна політика на рівні міста Києва дискредитує демократичну систему управління столицею, провокує соціальну апатію, що, в свою чергу, негативно впливає на загальний соціальний, культурний, та економічний стан столичного мегаполіса, а також на проведення радикальних економічних реформ. Встановлення громадського контролю та поширення інформування мешканців міста про напрямки використання коштів територіальної громади Києва сприятимуть ефективному управлінню коштами міської скарбниці.

Право громадян України брати участь в управлінні державними справами гарантується статтею 38 Конституції України. Законодавча база у цій галузі нараховує Указ Президента України № 1276/2005 від 15.09.2005 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [1] і кілька Постанов Кабінету Міністрів України (КМУ).

Проект громадського моніторингу створює прецедент встановлення дієвого громадського контролю над виконанням, складанням, формуванням дохідної та видаткової частини бюджетів та поліпшення формування сприятливого інвестиційного клімату на території м. Києва. Територіальна громада міста Києва отримує неупереджену інформацію про те, як Київська міська влада (Київська міська рада і Київська міська державна адміністрація (КМДА)) управляють коштами платників податків.

Розроблена методологія моніторингу бюджетної політики міста Києва, систематизовані дані моніторингу діяльності Київської міської влади, посібник «Зрозуміти бюджет Києва», приклади прогнозування основних бюджетоутворюючих податків і експертні рекомендації можуть стати ресурсами для продовження проведення громадського моніторингу бюджетного процесу в місті Києві, а також започаткування громадського моніторингу найближчим часом в інших містах і областях України в умовах чинності нового Бюджетного кодексу України [2, 3] і Податкового кодексу України [4]. При розробленні методології громадського моніторингу, а також у процесі виконання проекту було використано матеріали і публікації провідних іноземних організацій, які працюють у цій галузі, зокрема Міжнародного бюджетного партнерства (International Budget Partnership) [5, 6], Центру бюджетних і перспективних пріоритетів (Center on Budget and Policy Priorities) [7], Ініціативи реформування місцевого самоврядування і державної послуг (Local Government and Public Policy Reform Initiative) [8 - 10], Інституту відкритого суспільства у Болгарії (Open Society Institute – Bulgaria) [11 - 13], китайських дослідників [14] тощо.

Оприлюднення результатів проекту і подальша розробка проблеми профільними аналітичними центрами сприятиме:

- коригуванню бюджетної політики м. Києва,
- активізації роботи Комітету економічних реформ КМДА,
- реалізації національного проекту «Місто майбутнього» у рамках пріоритету «Нова якість життя»,
- якісній підготовці Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року,
- ефективнішому впровадженню програмно-цільового методу в бюджетний процес м. Києва,
- ініціюванню проведення консенсус-прогнозу щодо основних бюджетних і макроекономічних показників економіки м. Києва, що покращить прогнозування надходжень до бюджету столиці,
- поліпшенню процесу складання, формування і виконання бюджету м. Києва, а також процесу звітування щодо виконання бюджету м. Києва,
- удосконаленню системи адміністрування дохідної та видаткової частини міського бюджету,
- покращенню інвестиційного клімату,
- поліпшенню інформування підприємницького середовища про напрями використання коштів міста та можливості реалізації бізнес-проектів із залученням бюджетних ресурсів,

підготували консультанти: Бабанін Олександр, Білян Петро, Каменєв Максим, Любич Андрій

- встановленню дієвої взаємодії між Київською міською владою, підприємцями столиці і територіальною громадою міста Києва,
- кращому поширенню інформації щодо використання бюджетних коштів серед широких верств мешканців столиці, зокрема за допомогою підготовки посібників «Зрозуміти бюджет Києва»,
- зменшенню патерналістських настроїв і підвищенню соціальної активності киян,
- скороченню можливостей для нецільового та корупційного використання бюджетних коштів громади міста,
- встановленню партнерських зв'язків між громадськими організаціями України з аналогічними недержавними організаціями, які досліджують бюджетну проблематику, в рамках «Східного партнерства», Чорноморської синергії, проектів Європейського союзу, Міжнародного бюджетного партнерства («Відкритий бюджет»), СНД тощо.

ВСТУП

Бюджетна система України давно стала предметом критики. Претензії до неї висувують чи не з моменту прийняття Бюджетного кодексу в 2001 році. У 2009 році уряд Юлії Тимошенко намагався переписати Бюджетний кодекс, щоправда, безуспішно. Після президентських виборів 2010 року, та з приходом нового уряду на чолі з Миколою Азаровим прагнення поліпшити законодавчу систему управління бюджетним процесом не зникло, а навпаки посилилось. Проте є певні сумніви щодо того, чи вдалось це посадовцям та народним депутатам.

Непрозора бюджетна політика на рівні міста дискредитує демократичну систему управління містом, провокує соціальну апатію, що в свою чергу негативно впливає на загальний соціальний, культурний, та економічний стан столиці. Встановлення громадського контролю та поширення інформування населення про напрямки використання коштів міської громади сприятимуть ефективному управлінню коштами міської громади.

Хотілося б відзначити, що в Україні у широкої громадськості побутує хибна думка про бюджетний процес. Якщо судити за повідомленнями в ЗМІ, часто складається враження, що процес цей починається восени, а саме у вересні - діти йдуть до школи, а в Україні стартує бюджетний процес. При цьому увага суспільства фокусується саме на прийнятті Закону про Держбюджет. Експерти Фондації «Відкрите суспільство» переконані, що це вкрай ризиковано і неправильно. Одним із ключових питань бюджетного процесу є звітування про виконання бюджетів від місцевого до загальнодержавного, на що сьогодні ще не звертають достатньо уваги.

Слід відзначити, що в суспільстві забезпечити нормальні умови для життєдіяльності людини, без координації великих груп людей, без організації і фінансування суспільного сектора неможливо. В свою чергу, така координація і фінансування неможливі без ефективного управління спільним майном громади міста та зокрема використання бюджету. Нобелівський лауреат з економіки за 2009 рік Еліот Остром (Elinor Ostrom) наголошує на важливості управління спільним майном громади, на важливості існування громадського недержавного сектора для забезпечення сталого розвитку країни.

Ураховуючи особливості формування суспільних потреб і закономірності їхнього забезпечення в країнах із ринковою економікою, оптимальним способом задоволення важливих людських запитів є формування бюджетних ресурсів та управління ними за згодою і під контролем громади в цілому, а також окремих платників податків.

Таким чином, джерелом фінансування транспортної інфраструктури, комунального господарства, підтримання екології в нормальному стані служать зазвичай бюджети. Особливу роль відіграє бюджет в соціально-економічному житті міста, зокрема в перерозподілі доходів між різними економічними суб'єктами з метою зменшення матеріальних диспропорцій і забезпечені сталого розвитку громади.

Слід відзначити, що алармістська практика у формуванні бюджетної політики міста Києва, коли внаслідок схвалення чисто популістських програм, видаткова частина міського бюджету Києва на третину складається з соціальних статей. Місту з таким рівнем соціальних видатків складно розраховувати на активний економічний розвиток.

В умовах поступового виходу економіки з соціально-економічної кризи, а також посилення чинників персональних і групових впливів на бюджетні відносини, особливо важливим є формування ефективних місцевих бюджетів з урахуванням реальних потреб місцевих громад, а також встановлення контролю громади над збиранням і використанням бюджетних коштів. На переконання експертів Фондації «Відкрите суспільство», для цього потрібно розв'язати низку проблем, пов'язаних з формуванням і виконанням міського бюджету Києва, головними з яких є:

- розподіл ресурсів міського бюджету не відповідає пріоритетам бюджетної політики, визначеної відповідно до інтересів громади;

- сформоване інституційне середовище планування та виконання бюджету не забезпечує ефективного використання бюджетних коштів і уможливорює зловживання в управлінні ресурсами бюджету та поширенні різних видів лобізму на фоні ігнорування реальних потреб міста Києва;
- перебіг бюджетного процесу на рівні Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації залишається непрозорим;
- громада практично усунута від участі у бюджетному процесі;
- реальні потреби місцевих громад влада ігнорує;
- громада міста ще не проявляє значного інтересу до формування і використання бюджету міста;
- громадяни скоріше відчують себе споживачами коштів міського бюджету;
- кошти бюджету не розглядаються громадянами міста як кошти громади, якими вона повинна управляти;
- чинна процедура звітності про виконання міського бюджету є формальною, відповідальності за помилки та недоліки на всіх стадіях бюджетного процесу уникають як колективний представницький орган (Київська міська рада), так і її виконавчий орган.

Окремо слід відзначити проблему закритості від населення формування міського бюджету Києва. Велика проблема полягає у відсутності нормальних стосунків між громадою міста, яка складається з виборців і громадських організацій, та представниками Київської міської влади.

Ефективний бюджетний процес неможливо організувати без залученням населення, передусім платників податків, а також експертів до обговорення пріоритетів бюджетної політики. Попри те, що українське законодавство передбачає формальні процедури залучення громадян до участі у бюджетному процесі, бюджетні слухання як одна з форм участі громадян у бюджетному процесі проводяться формально, без належного інформування. Незважаючи на те, що ведуться протоколи слухань, немає реального підтвердження врахування інтересів міської громади в бюджеті. Зміни, які міська рада вносить до бюджету впродовж року, здійснюються без громадських обговорень, обґрунтувань і консультацій. Слід відзначити, що в експертів фундації викликає занепокоєння також низький рівень обізнаності навіть поміж активних членів громади, депутатів міської ради та журналістів щодо питань, пов'язаних з місцевими бюджетами.

Даний аналітичний звіт репрезентує узагальнені результати дослідження експертами Фундації «Відкрите суспільство» бюджету міста Києва, особливостей його формування та використання бюджетних коштів у 2010 році.

Звіт складається з термінологічного апарату, який використовується в аналітичному звіті, концепції проекту, вступу, трьох розділів, висновків, рекомендацій, списку використаних джерел, бібліографії проекту і чотирьох додатків.

У **першому розділі** розглянуто питання методології проведення громадського моніторингу. У **Додатку 1** вміщено Методичні рекомендації з організації і проведення громадського моніторингу виконання місцевих бюджетів (на прикладі міського бюджету м. Києва).

У **другому розділі** розглянуто питання:

- **процедури підготовки і схвалення столичного бюджету в 2010 році;**
- **наповнення доходної частини міського бюджету в 2010 році;**

Проведено порівняльний аналіз виконання основних статей доходів на фоні, як кризового 2009 року, так і передкризового 2008 року.

- **використання видатків бюджету столиці;**

Розглянуто питання фінансування основних соціальних статей бюджету, а також питання передачі коштів бюджету м. Києва до державного бюджету України, виділення коштів до статутних фондів комунальних підприємств тощо,

- **правомірності внесення змін до бюджету м. Києва упродовж 2010 року і**
- **загрози збільшення обсягів боргу та коштів на його обслуговування.**

У **третьому розділі** вперше на базі «Кодексу належної практики щодо забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері», схваленого Міжнародним валютним фондом у 2007 році, проведено аналіз як бюджетного процесу в місті Києві, так і доступності інформації про міський бюджет для територіальної громади міста Києва.

У висновках підсумовано результати дослідження.

У рекомендаціях запропоновано шляхи підвищення прозорості в процесі формування та виконання міського бюджету, а також якості бюджетного процесу в м. Києві.

підготували консультанти: Бабанін Олександр, Білян Петро, Каменєв Максим, Любич Андрій

Список використаних джерел складається із 40 одиниць джерельної бази, а бібліографія проекту нараховує 9 джерел.

У Додатку 2 розглянуто питання надання і використання міжбюджетних трансфертів.

Додаток 3 містить приклади розрахунків основних бюджетоутворюючих податків для Державного бюджету України.

Додаток 4 є прикладом підготовки прозорого і зрозумілого посібника «Зрозуміти бюджет Києва» з питань бюджетної політики для територіальної громади міста.

РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЯ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ

1.1. Мета, завдання, предмет та об'єкт моніторингу

Метою проекту є сприяння покращенню плануванню бюджету міста Києва та інформування жителів міста, основних платників податків до міської скарбниці, зокрема підприємницьке середовище про напрями використання сплачених ними податків і можливості реалізації бізнес-проектів із залученням бюджетних ресурсів.

Основними завданнями громадського моніторингу виконання місцевих бюджетів (далі – громадського моніторингу) є:

- надання оцінки рівню виконання місцевого бюджету на підставі аналізу (оперативної) звітності про виконання місцевого бюджету, згідно зі ст. 58 БКУ, місячної звітності про виконання місцевого бюджету, згідно зі ст. 59 БКУ, квартального звіту про виконання місцевого бюджету, згідно зі ст. 60 БКУ, річного звіту про виконання закону про бюджет, згідно зі ст. 61 БКУ;
- встановлення причин, що негативно впливають на виконання місцевого бюджету на підставі аналізу прогнозних запланованих значень доходів і видатків загального фонду і спеціального фондів, а також міжбюджетних трансфертів (згідно з Главою 14 «Розмежування видатків між бюджетами» Розділу IV «Міжбюджетні відносини» БКУ);
- визначення шляхів удосконалення управління бюджетними коштами, державним і комунальним майном (включно з господарськими товариствами, які є у власності громади м. Києва), зокрема можливості збільшення доходів бюджету;
- здійснення моніторингу прийняття та виконання актів Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації, які впливають на обсяги дохідної та видаткової частини бюджетів у період з 1 січня 2010 року до 31 грудня 2010 року;
- підвищення контролю над діяльністю КМДА, Київської міської ради з метою активізації політики, спрямованої на подолання наслідків неефективної бюджетної політики попередніх років;
- вироблення рекомендацій і пропозицій щодо покращення та раціоналізації управління коштами міської громади Києва з боку громадянського суспільства;
- посилення участі громади у визначенні пріоритетів управління містом;
- інформування громадськості щодо реалізації бюджетної політики в місті Києві.

Об'єктом громадського моніторингу є акти, рішення і розпорядження Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації, які впливають на обсяги доходної і видаткової частини бюджету міста.

Предметом дослідження є інформація про бюджет міста Києва, норми законодавства, що регламентують право на отримання інформації, а також інформація, яка подається на офіційних сайтах Київської міської ради та КМДА, в засобах масової інформації, а також відповіді органів Київської міської влади на інформаційні запити.

1.2. Методи громадського моніторингу

Для здійснення моніторингу експертами Фондації були обрані такі методи:

- аналіз законодавства України і нормативно–правових актів органів місцевого самоврядування, що стосуються формування міського бюджету;
- підготовка і розсилання запитів;
- аналіз публікацій на офіційних веб-сторінках органів місцевого самоврядування щодо використання коштів.

1.3. Джерела інформації

Джерелами отримання інформації для проведення моніторингу послужили зокрема документи, що свідчать про хід виконання міського бюджету.

Оперативна звітність про виконання міського бюджету згідно зі ст. 58 БКУ:

- зведення, складання та надання звітності про виконання бюджету здійснюються Державною казначейською службою України (ДКСУ);
- розпорядники бюджетних коштів відповідно до єдиної методики звітності складають та подають детальні звіти, що містять бухгалтерські баланси, дані про виконання кошторисів, результати діяльності та іншу інформацію за формами, встановленими законодавством України;
- єдині форми звітності про виконання бюджету України встановлюються Державною казначейською службою за погодженням з Рахунковою палатою та Міністерством фінансів України (МФУ).

Місячна звітність про виконання місцевого бюджету згідно зі ст. 59 БКУ:

- про виконання Державного бюджету України надається Державною казначейською службою Київській міській раді і Київській міській державній адміністрації (КМДА) не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним;
- зведені показники звітів про виконання бюджетів, інформація про виконання захищених статей бюджету, інформація про використання коштів з резервного фонду надається ДКСУ Київській міській раді не пізніше 25 числа місяця, наступного за звітним. Звіт про бюджетну заборгованість надається не пізніше 15 числа другого місяця, наступного за звітним;
- місячний звіт про фактичні надходження податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів до бюджету, місячний звіт про податкову заборгованість, включаючи суми недоїмки та переплат (у галузевому і територіальному розрізі, а також у розрізі джерел доходів та форм власності), надається органами стягнення не пізніше 12 числа місяця, наступного за звітним.

Річний звіт про виконання закону про бюджет, згідно зі ст. 61 БКУ:

- річний звіт про виконання закону подається ДКСУ Київській міській раді і КМДА не пізніше 1 травня року, наступного за звітним.

1.4. Основні обмеження громадського дослідження

Проведення моніторингу супроводжувалося суттєвими зовнішніми складнощами, що їх створювали представники більшості органів влади, та внутрішніми, пов'язаними зі складністю проблеми, вибраної для громадського моніторингу, а також форс-мажорними обставинами прийняття Державного бюджету на 2010 рік. Зокрема, серед об'єктивних слід відзначити:

Зовнішні обмеження

- період моніторингу має бути не меншим, ніж два роки, щоб мати можливість оцінити показники міського бюджету в динаміці, визначити характер причин, що впливають на ефективність виконання бюджетного процесу (разові або тривалі);
- відсутність у представників громади знань про права на отримання відповідної інформації щодо діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- слабкий інтерес громадськості до проблематики управління бюджетними коштами;
- відсутність у представників громадських організацій традицій та навичок для ефективного проведення громадського контролю за використанням бюджетних коштів;

- строки проведення моніторингу.
- відсутність бажання в представників виконавчої влади та місцевого самоврядування надавати інформацію щодо бюджету міста;
- компетенція працівників міськради та КМДА щодо управління бюджетом.

Внутрішні обмеження

- відсутність традицій громадського контролю з боку громадських організацій за формуванням та використанням бюджету міста;
- обмеженість кадрових ресурсів для проведення громадського моніторингу;
- обмежена матеріально-технічна база.

1.5. ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

Основними завданнями громадського моніторингу виконання міського бюджету є:

- надання оцінки рівню виконання місцевого бюджету на підставі аналізу (оперативної), місячної, квартальної і річної звітності про виконання міського бюджету;
- з'ясування причин, що негативно впливають на виконання міського бюджету на підставі аналізу прогнозних запланованих значень доходів і видатків а також міжбюджетних трансфертів;
- визначення шляхів удосконалення управління бюджетними коштами, державним і комунальним майном;
- здійснення моніторингу схвалення і виконання актів Київської міської влади, які впливають на обсяги дохідної та видаткової частини міського бюджету впродовж 2010 року;
- вироблення рекомендацій і пропозицій щодо раціоналізації управління коштами міської громади Києва з боку громадянського суспільства;
- інформування громадськості щодо реалізації бюджетної політики в місті Києві.

РОЗДІЛ 2. РЕЗУЛЬТАТИ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ АКТИВ КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ ВЛАДИ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА ОБСЯГИ ДОХІДНОЇ ТА ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ КИЄВА-2010, ЙОГО ВИКОНАННЯ ТА ПУБЛІЧНЕ ЗВІТУВАННЯ

2.1. ПРОЦЕДУРА ПРИЙНЯТТЯ МІСЬКОГО БЮДЖЕТУ 2010 РОКУ ТА ЇЇ ДОТРИМАННЯ

Підготовка, розгляд, затвердження, виконання бюджету міста Києва є складовою частиною бюджетного процесу в Україні та на сьогодні чітко врегульована законодавчою базою, передусім, Бюджетним кодексом України. Бюджет Києва на 2010 рік затверджувався відповідно до норм чинного на той час Бюджетного кодексу України в редакції від 21.06.2001 року. Слід зазначити, що норми цього документу, що стосуються місцевих бюджетів, після затвердження Верховною Радою нової редакції Бюджетного кодексу у липні 2010 року залишилися незмінними.

Згідно зі ст.75 – 80 Бюджетного кодексу процес складання бюджету м. Києва починається ще до подання проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік на розгляд до Верховної Ради України. Упродовж цього часу Київська міська влада проводить аналіз виконання бюджету м. Києва за попередні роки, бере участь у консультаціях з Міністерством фінансів України, іншими центральними органами виконавчої влади, а також з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, розробляє інструкції з підготовки бюджетних запитів і здійснює прогнозні розрахунки до проекту бюджету м. Києва (ст.75 БКУ).

Розрахунки виконуються на підставі Бюджетної декларації, ухваленої урядом України і затвердженої Верховною Радою, а також вказівок Міністерства фінансів України щодо особливостей складання розрахунків до проекту бюджету на наступний рік з урахуванням прогнозних показників (рівень споживчих цін, мінімальна заробітна плата, зростання цін і тарифів тощо) (ст.76 БКУ).

У тижневий термін після схвалення закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів України надає Київській міській державній адміністрації прогнозні обсяги субвенцій з державного бюджету до міського бюджету Києва, обсяги коштів, які планується передати з бюджету міста Києва до державного бюджету України, та інші пропозиції щодо форми рішення про бюджет м. Києва.

В свою чергу, Київрада впродовж двох тижнів з дня оприлюднення закону про державний бюджет затверджує рішення про бюджет міста (ст.77 БКУ). У 2010 році міська влада не дотрималась зазначених норм законодавства щодо складання та прийняття міського бюджету.

Рішення про бюджет м. Києва на 2010 рік № 793/4231 Київрада ухвалила лише 14 травня 2010 року. Основна причина цього – несвоєчасне затвердження Верховною Радою Закону про державний бюджет України на 2010 рік. Цей закон парламент затвердив лише 27 квітня 2010 року. Тим не менш Київрада порушила ст. 77 Бюджетного кодексу. Адже рішення про затвердження міського бюджету було ухвалено за 17 днів після затвердження закону про держбюджет, в той час як Бюджетний кодекс відводить для цієї процедури 14 днів.

Слід зазначити, що це не єдине порушення міською владою норм Бюджетного кодексу. Так, незважаючи на те, що відповідно до ст. 80 БКУ Київська міська рада не пізніше 1 березня має затвердити звіт про виконання бюджету м. Києва за минулий рік, у 2010 році відповідний звіт було ухвалено лише 15 липня рішенням Київради № 1261/4699. Тож фактично напередодні голосування щодо столичного бюджету на 2010 рік депутати міської ради не мали змоги ознайомитися із результатами виконання бюджету Києва у 2009 році. Єдиною інформацією, щодо результатів виконання бюджету – 2009, що її оприлюднило Головне фінансове управління КМДА, була інформаційно-аналітична довідка, розміщена на офіційному сайті міської влади 21 січня 2010 року.

Однак, довідка містить лише загальні відомості, щодо виконання дохідної та видаткової частини бюджету Києва і не містить жодних даних, щодо цільового використання коштів. Крім цього, міська влада порушила ще й ст. 28 БКУ, відповідно до якої місцева влада мусить провести публічне представлення інформації про результати виконання бюджету не пізніше 20 березня року, що настає за звітним.

Що стосується процедури ухвалення рішення про міський бюджет на 2010 рік то рішення про бюджет Києва на 2010 рік було ухвалено з численними порушеннями установленої

процедури. Рішення Київради № 8/8 «Про затвердження Регламенту Київської міської ради» від 01.07.2008 року у ст.31 подає наступну процедуру підготовки, розгляду та затвердження рішення про бюджет міста Києва:

- 1) Проект рішення про бюджет міста Києва готується та вноситься на розгляд Київради виконавчим органом Київради (КМДА).
- 2) Упродовж п'яти днів після подання проекту рішення Київради про бюджет міста Києва на наступний бюджетний рік начальник Головного фінансового управління КМДА та начальник Головного управління економіки та інвестицій КМДА представляють проект рішення на пленарному засіданні Київради.
- 3) Далі зазначені представники КМДА відповідають на запитання депутатів, після чого проводиться обговорення даних проектів та голосування, за результатами якого проект рішення про бюджет може бути прийнято до розгляду.
- 4) Надалі проект бюджету розглядається у постійних комісіях Київради, депутатськими групами і фракціями, а також депутатами в індивідуальному порядку. За результатами розгляду депутати формують свої пропозиції до проекту та передають їх у Постійну комісію Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку протягом десяти днів з дня представлення та прийняття до розгляду проекту бюджету.
- 5) Постійна комісія з питань бюджету та соціально-економічного розвитку узагальнює та передає їх на опрацювання Головному фінансовому управлінню та Головному управлінню економіки та інвестицій КМДА.
- 6) Після опрацювання Головним фінансовим управлінням та Головним управлінням економіки та інвестицій наданих пропозицій вони повертають проект до Постійної комісії Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку, яка після опрацювання протягом десяти днів проводить спільні засідання з постійними комісіями Київради, депутатськими групами та фракціями за участю представників КМДА. На засіданнях комісія розглядає подані в установленому порядку пропозиції до проектів рішень про бюджет та програму соціально-економічного і культурного розвитку м. Києва і приймає по них відповідні висновки.
- 7) Вищезгадані висновки Постійна комісія Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку направляє Головному фінансовому управлінню та Головному управлінню економіки та інвестицій КМДА.
- 8) Доопрацьовані проекти рішень Київради про бюджет міста Києва та про програму соціально-економічного та культурного розвитку міста Києва виносяться на пленарне засідання Київради, де заслуховуються доповідь голови Постійної комісії Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку, а також доповіді начальників Головного фінансового управління та Головного управління економіки та інвестицій щодо врахування висновків та пропозицій до проектів рішень.
- 9) Після обговорення доповідей виносяться на голосування питання про взяття проекту рішення про бюджет міста Києва та проекту рішення про програму соціально-економічного та культурного розвитку міста Києва за основу.
- 10) Зі спірних питань та питань, які не враховані при доопрацюванні проектів рішень про бюджет міста Києва та про програму соціально-економічного і культурного розвитку міста Києва, але містяться у пропозиціях депутатів, постійних комісій Київради та депутатських груп і фракцій, і на яких наполягають депутати, відбувається окреме голосування, при цьому заслуховуються думки голови Постійної комісії Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку, депутатів Київради та начальників Головного фінансового управління та Головного управління економіки та інвестицій.
- 11) Після цього сесія Київради приймає проект рішення про бюджет міста Києва та проект рішення про програму соціально-економічного і культурного розвитку м. Києва в цілому.

Натомість на практиці процедура розгляду та прийняття рішення про затвердження бюджету м. Києва на 2010 рік була набагато коротшою. Окремого засідання Київради, на якому депутати повинні були прийняти проект до розгляду, проведено не було. Фактично була зірвана й встановлена регламентом Київради процедура розгляду проекту рішення комісіями Київради, депутатськими групами та фракціями. Вперше члени Постійної комісії Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку змогли ознайомитись із запропонованим КМДА проектом рішення про бюджет міста на засіданні комісії, яке відбулося вранці 14 травня 2010 року. Того ж дня на сесії Київрада проголосувала за прийняття рішення про затвердження бюджету м. Києва на 2010 рік за основу та в цілому. Особливу увагу слід звернути на те, що на згаданому вище засіданні Постійної комісії з питань бюджету та соціально-економічного розвитку до проекту рішення про бюджет було запропоновано внести більш ніж 100 поправок. Ці поправки були зафіксовані у протоколі засіданні Постійної комісії з питань бюджету та соціально-економічного розвитку. Однак, у залі засідань Київради напередодні голосування депутатам було роздано лише проект рішення, запропонований КМДА, без протоколу засідання Постійної комісії з питань бюджету та соціально-економічного розвитку. Тим не менш секретар Київради О. Довгий виніс на голосування Київради проект рішення про міський бюджет разом із усіма правками, зафіксованими в протоколі. Незважаючи на таке грубе порушення регламенту Київради, її депутати 79 голосами (склад Київради – 120 депутатів) спочатку підтримали прийняття рішення за основу, а потім ще одним голосуванням затвердили Рішення № 793/4231 про бюджет м. Києва на 2010 рік від 14.05.10 року. Показово, що одразу після голосування чимало з депутатів Київради не змогли назвати навіть основні параметри бюджету міста на 2010 рік. Так, С. Мельник, депутат Київради від фракції «Батьківщина» після завершення голосування сказав: *«Всі пропозиції, щодо корегування проекту рішення про міський бюджет, який запропонувала КМДА, були зафіксовані у протоколі бюджетної комісії. Як змінився проект рішення після затвердження цього протоколу мені невідомо, незважаючи на те, що я є членом Постійної комісії з питань бюджету, оскільки можливості ознайомитись із усіма пропозиціями у мене не було»*. Крім того КМДА порушила встановлену Бюджетним кодексом України процедуру оприлюднення рішення про міський бюджет. Згідно з п.4 ст. 28 БКУ рішення про бюджет м. Києва має бути оприлюднене не пізніше ніж через десять днів з дня його схвалення у друкованому органі КМДА (газеті «Хрещатик»). Однак Л. Черновецький, який на той час обіймав посаду голови КМДА, підписав рішення № 793/4231 лише 22 червня 2010 року і лише на наступний день після цього документ було надруковано у газеті «Хрещатик». Таким чином, з дня прийняття рішення до моменту його оприлюднення пройшло 38 днів замість встановлених законом 10 днів. Тим часом лише після оприлюднення рішення про бюджет на 2010 рік з'ясувалось, наскільки суттєво змінився запропонований КМДА проект міського бюджету після внесення в нього правок, що були зафіксовані у протоколі Постійної комісії з питань бюджету та соціально-економічного розвитку. Так, у початковому проекті КМДА пропонувалося затвердити дохідну та видаткову частини бюджету у розмірі 14,69 млрд. грн. Натомість після врахування «протоколу» доходи і видатки зросли на 1,48 млрд. грн. до 16,17 млрд. грн. Про те, які наслідки для виконання бюджету м. Києва мало збільшення дохідної та видаткової частини, мова йтиме у наступних розділах.

Отже, можна констатувати, що бюджетний процес у 2010 році було суттєво порушено. Однією з причин цього було недотримання Верховною Радою України встановленого порядку ухвалення закону про державний бюджет. Проте, і КМДА, і Київрада проігнорували норми законодавства, щодо порядку підготовки, розгляду і прийняття рішення про бюджет м. Києва на 2010 рік. Це призвело до того, що Київрада фактично не брала участь у підготовці проекту рішення про міський бюджет. Порушення порядку прийняття та оприлюднення рішення про міський бюджет мали наслідком суттєву затримку нормалізації фінансування видатків м. Києва, про що мова йтиме у підрозділі 2.3.

Протягом першого півріччя 2010 року видатки міського бюджету здійснювалися у порядку, встановленому ст. 79 Бюджетного кодексу України, тобто щомісяця з січня по червень включно КМДА здійснювала фінансування лише статей загального фонду міського бюджету із розрахунку 1/12 від обсягів фінансування 2009 року.

Крім цього, непрозорість прийняття рішення про бюджет м. Києва позначилась на збалансованості міської скарбниці (детальніше розповідається у підрозділі 2.5).

2.2. ВИКОНАННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ М. КИЄВА У 2010 РОЦІ

Схвалення бюджету м. Києва на 2010 рік відбулося на засіданні сесії Київської міської ради 14 травня 2010 року [16] через 17 днів після схвалення Верховною Радою України Державного бюджету України 27 квітня 2010 року. Бюджет міста Києва був підписаний Президентом України лише на початку липня 2010 року.

Незважаючи на негативний досвід невиконання міського бюджету протягом 2007-2009 років і маючи дані про виконання столичного бюджету протягом січня-квітня 2010 року, тим не менш Київська міська держадміністрація і депутати Київської міської ради не спромоглися розробити і схвалити реалістичний бюджет столиці і на 2010 рік.

Слід відзначити, що, крім 2009 року, перші два роки (2007 і 2008 роки) були роками середньотермінового економічного піднесення, а 2010 рік, очевидно, був зобов'язаний стати роком зростання після приголомшливого падіння 2009 року. Проте, київська міська влада вкотре не продемонструвала вміння адекватно передбачити як структуру, так і обсяги надходжень до скарбниці міста.

Відзначимо деякі характерні риси виконання доходної частини бюджету м. Києва 2010 року:

- *невдале початкове прогнозування обсягів надходжень до бюджету міста,*
- *необґрунтоване збільшення доходної частини бюджету м. Києва протягом бюджетного року*
- *зменшення доходів від плати податку з доходів фізичних осіб,*
- *певна раціоналізація перехресних грошових потоків між державним бюджетом і бюджетом м. Києва,*
- *збільшення доходів від плати за землю,*
- *зменшення надходжень від продажу землі,*
- *хронічна переоцінка обсягів доходів за статтею «інші надходження»,*
- *стабільна недооцінка обсягів доходів за статтею «власні надходження бюджетних установ»,*
- *зникнення у звіті ГФУ КМДА інформації про надходження коштів від продажу житлової площі та реклами на комунальному транспорті,*
- *виділення коштів з державного бюджету на виконання містом Києвом функцій столиці держави шляхом схвалення Постанови КМУ №401 від 26 травня 2010 року,*
- *невиконання основних статей доходів бюджету м. Києва за 2010 рік.*

• ***Невдале початкове прогнозування обсягів надходжень до бюджету міста***

Частково провину за невдале прогнозування обсягів надходжень до столичного бюджету слід покласти на центральні структури Міністерства фінансів України, які згідно з Бюджетним кодексом України, зобов'язані надавати місцевим органам орієнтовні параметри міжбюджетних трансфертів і узгоджувати обсяги видатків на основні види соціальних програм. Проблема прогнозування доходної частини бюджетів, як державного, так і місцевих, залишається нерозв'язаною [17], незважаючи на функціонування таких науково-дослідних і науково-навчальних установ, як Інститут економіки та макроекономічного прогнозування Національної академії наук України (НАНУ), Академія фінансового управління і Науково-дослідний фінансовий інститут Міністерства фінансів України, Державний науково-дослідний інститут інформатизації та моделювання економіки НАНУ і Міністерства економіки України, Науково-дослідний інститут статистики Державної служби статистики України, Національний університет Державної податкової служби України тощо, а також Науково-дослідний інститут соціально-економічного розвитку міста Київської міської державної адміністрації. Дані табл. 1 ілюструють загальну картину надходжень до державного бюджету України протягом 2008-2010 років від плати трьох основних бюджетоутворюючих податків – податку з доходів фізичних осіб (ПДФО), податку з прибутку підприємств (ППП) і податку на додану вартість (ПДВ).

Таблиця 1
Виконання доходної частини державного бюджету України у 2008-2010 рр.
(загалом і в розрізі бюджетоутворюючих податків)

	Відхилення від запланованих показників,
Виконання планових показників	

	млрд. грн.						
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008-2010
Доходи	-2,7%	-16,0%	-3,8%	-8,4	-51,9	-12,3	-72,6
ПДФО	-3,8%	-3,5%	-2,4%	-1,8	-1,6	-1,2	-4,7
ППШ	12,0%	-23,1%	-0,5%	5,1	-9,9	-0,2	-5,0
ПДВ	-7,3%	-13,4%	-4,8%	-7,2	-13,0	-4,4	-24,6

Джерело: www.bank.gov.ua, власні розрахунки.

Отже, упродовж трьох останніх років до Державного бюджету надійшло доходів на 72,6 млрд. грн. менше від прогнозованих обсягів. Зокрема, фактичні обсяги сплати податку з доходів фізичних осіб виявилися на 4,7 млрд. грн. меншими від запланованих величин. Приблизно така ж сума не надійшла від сплати податку з прибутку підприємств, а надходжень від ПДВ було зібрано на 24,6 млрд. грн. менше. (Докладніше про прогнозування основних бюджетоутворюючих податків розповідається в Додаткові 3).

- **Необґрунтоване збільшення доходної частини бюджету м. Києва протягом бюджетного року**

У Києві, як і в багатьох інших містах України, встановилася практика внесення неодноразових змін до міського бюджету упродовж року внаслідок лобювання чиновниками КМДА або певними групами депутатів Київської міської ради пропозицій, одержаних на підставі розрахунків фахівців відповідних управлінь КМДА або комісій Київської міської ради. Зазвичай після виконання бюджету за підсумками кількох місяців міська влада приймає рішення про збільшення або скорочення доходної (та/або видаткової) частини бюджету. Однак, як свідчить практика виконання столичного бюджету 2010 року, минулого року внесення таких змін за статтями «інші надходження», «плата за землю», а також «інших статей» доходної частини тільки погіршило ситуацію з наповненням міського бюджету (табл. 2).

Таблиця 2

Структура і обсяги запланованих доходів бюджету міста Києва на 2010 рік

Стаття бюджету	Редакція від 14.05.2010 р. (А)		Редакція від 31.12.2010 р. (Б)		Відхилення (Б) - (А) тис. грн.
	тис. грн.	Частка, %	тис. грн.	Частка, %	
Податок з доходів фізичних осіб	8 806 476	54,9%	8 446 415	49,5%	- 360 061
Офіційні трансферти	2 637 254	15,4%	2 617 728	15,4%	- 19 526
Надходження від продажу землі	1 497 286	9,3%	1 060 558	6,2%	- 436 728
Плата за землю	1 430 071	8,9%	1 790 132	10,5%	360 061
Інші надходження	594 244	3,7%	2 099 618	12,3%	1 505 374
Власні надходження бюджетних установ	196 405	1,2%	196 405	1,2%	-
Надходження від відчуження майна, майна, що знаходиться у комунальній власності	196 361	1,2%	196 352	1,2%	- 9
Кошти від продажу загальної площі жилих будинків	123 870	0,8%	н.д.	н.д.	н.д.
Кошти від плати за рекламу, зокрема на транспорті комунальної власності	78 033	0,5%	н.д.	н.д.	н.д.
Частина чистого прибутку комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що	51 712	0,3%	51 712	0,3%	-

вилучається до бюджету					
Податок на прибуток підприємств	50 989	0,3%	50 989	0,3%	-
Місцеві податки і збори	14 030	0,1%	14 030	0,1%	-
Інші статті	374 315	2,3%	528 053	3,1%	153 738
РАЗОМ	16 051 046	100,0%	17 051 992	100,0%	1 000 946

Джерело: www.km.v.gov.ua, власні розрахунки.

Так, після 14 травня.2010 року в наступних редакціях бюджету столиці на 2010 рік було збільшено планку доходів за статтями «інші надходження» (на 1505,4 млн. грн.), «плата за землю» (на 360 млн. грн.) та деякими іншими статтями загалом на 1000,9 млн. грн. Як засвідчила практика виконання бюджету м. Києва, дані зміни виявилися невиваженими і контрпродуктивними.

З іншого боку, зменшення у наступних редакціях доходної частини столичного депутатами Київської міської ради очікуваних обсягів надходжень:

- від продажу землі на 436,7 млн. грн.,
- від податку з доходів фізичних осіб на 360 млн. грн., а також
- за іншими статтями доходів (загалом на 153,7 млн.грн.)

можна вважати кроками у правильному напрямі, хоча й недостатніми.

- **Зменшення доходів від плати податку з доходів фізичних осіб**

Основним джерелом наповнення дохідної частини міського бюджету Києва є надходження від сплати податку з доходів фізичних осіб (рис. 1).

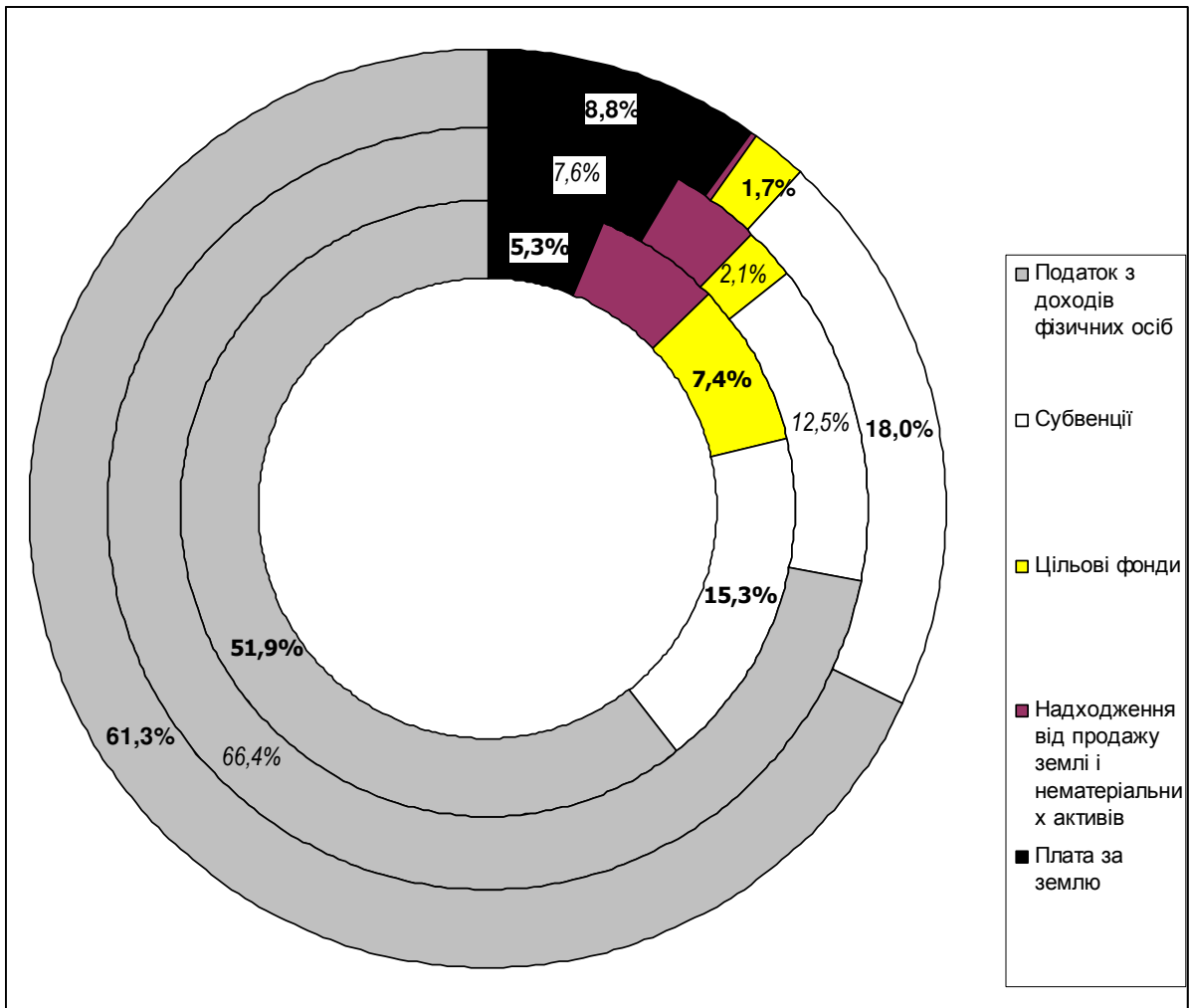


Рис. 1. Структура надходжень до бюджету м. Києва (2008-2010 рр.). Основні статті, %.
(2008 рік – внутрішнє коло, 2009 рік- середнє коло, 2010 рік – зовнішнє коло)

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

ПДФО є чи не найстабільнішим джерелом доходів в бюджетній системі України. У 2007-2010 роках обсяги надходжень від сплати ПДФО перебували на рівні 4,7-4,9 відсотків ВВП (табл. 3). Навіть у кризовому 2009 році співвідношення надходжень від ПДФО до ВВП дорівнювало 4,9%.

Таблиця 3

ПДФО до Зведеного бюджету України у 2008-2010 рр., млн. грн.

	2008	2009	2010
ПДФО (Україна)	45 896	44 485	51 029
ВВП	948 056	913 345	1 083 000
ПДФО (Україна)/ВВП	4,8%	4,9%	4,7%
<i>Довідково</i>			
ПДФО (м. Київ)	8 708	8 348	7 755
ПДФО (м. Київ)/ПДФО (Україна)	19,0%	18,8%	15,2%

Джерело: www.bank.gov.ua, www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

Місто Київ, де середній рівень заробітної плати чи не вдвічі перевищує середній рівень зарплати в країні, є основним регіоном за обсягами надходжень від сплати ПДФО до державного бюджету. У грудні 2010 року середньомісячна номінальна заробітна плата штатних працівників, зайнятих в усіх сферах економіки міста становила 4174 грн., або 158,8 % від середнього рівня по Україні, у січні-грудні 2010 року – 3431 грн.

Питома вага міста Києва у надходженнях ПДФО у 2008-2009 роках становила майже п'яту частину усіх надходжень від сплати даного податку до Зведеного бюджету України, а небезпечне скорочення надходжень від плати ПДФО у 2010 році може сигналізувати про зменшення чисельності працівників з інших міст України, посилення незареєстрованої економічної діяльності, а також про різке зростання рівня безробіття.

У 2010 році питома вага доходів міського бюджету від сплати цього податку становила 61,3 % загального обсягу доходів столиці (66,4% у 2009 році). Загалом, від сплати цього податку до міської скарбниці в 2010 році надійшло на 592 млн. грн. менше ніж попереднього року, що пояснюється незадовільним станом функціонування економіки міста, де за даними Головного управління економіки та інвестицій КМДА 38,4 % підприємств (1653 підприємства і організації різних форм власності) є збитковими, стагнацією будівельної діяльності – генератора економічного зростання 2000-2008 років, значними обсягами неофіційної економіки (табл. 4).

Таблиця 4

Доходи бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)

Стаття «Податок з доходів фізичних осіб», тис. грн.

Роки	Заплановані доходи, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні доходи, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	10 142 778,7	8 708 248,9	85,9%	-1 434 529,8
2009	9 671 449,4	8 347 716,3	86,3%	-1 323 733,1
2010	8 446 415,1	7 754 957,8	91,8%	- 691 457,3
2008-2010	28 260 643,2	24 810 923,0	87,8%	-3 449 720,2

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

- **Певна раціоналізація міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом і бюджетом м. Києва**

Столиця є головним донором державного бюджету України. Кошти що передаються до державного бюджету, становлять значну частину видатків столичного бюджету. З іншого боку, до Головного управління Державного казначейства України у місті Києві надходять субвенції на виконання державних програм, а також дотації (табл. 5).

Таблиця 5

Доходи і видатки бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)

Статті «Субвенції» та «Кошти, що передаються до державного бюджету», тис. грн.

Роки	Субвенції (С)		Кошти, що передаються до державного бюджету (КДБ)		(КДБ)-(С) тис. грн.
	тис. грн.	Частка у доходах бюджету Києва, %	тис. грн.	Частка у видатках бюджету Києва, %	
2008	2 458 640	15,3%	5 500 894	31,5%	- 3 042 254
2009	1 569 168	12,5%	6 302 221	42,9%	- 4 733 053
2010	2 286 744	18,1%	5 721 321	43,4%	- 3 434 577
2008-2010	6 314 552	14,3%	17 524 436	38,6%	- 11 209 884

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

Отже, як видно з табл. 5, за умов ефективнішого прогнозування доходів і видатків у бюджетній системі України можна було б мінімізувати обсяги перехресних платежів між міським бюджетом столиці і державним бюджетом України, а також часові і людські витрати на адміністрування вищезгаданих грошових потоків.

- **Збільшення доходів від плати за землю**

Стаття «плата за землю» є другим найважливішим джерелом наповнення столичного бюджету (третім, якщо враховувати офіційні трансферти з державного бюджету). Однак, прогнозування доходів за цією статтею надходжень є вкрай незадовільним (табл. 6).

Так, порівняно з першою редакцією бюджету столиці від 14.05.2010 року київська міська влада збільшила заплановані обсягів надходжень від плати за землю на 25,1% (360 млн. грн.).

Таблиця 6

**Доходи бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)
Стаття «Плата за землю», тис. грн.**

Роки	Заплановані доходи, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні доходи, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	1 021 070,2	897 240,9	87,9%	-123 829,3
2009	1 334 491,0	952 789,5	71,4%	-381 701,5
2010	1 790 131,6	1 108 089,4	61,9%	-682 042,2
2008-2010	4 145 692,8	2 958 119,8	71,4%	-1 187 573,0

Джерело: www.km.v.gov.ua, власні розрахунки.

У 2010 році Київська міська влада надала понад 160 комунальним і державним підприємствам, організаціям та їхнім структурним підрозділам пільги зі сплати земельного податку на загальну суму в 593 млн. грн. Поміж них - структури АТ ХК «Київміськбуд», державне підприємство «Санаторій «Конча-Заспа» (95%), комунальні підприємства і структурні підрозділи комунальної корпорації «Київавтодор», ВАТ «Київспецтранс», ВАТ «Київгаз», АЕК «Київенерго», комунальне підприємство «Київжитлоспецексплуатація», тощо [16].

- **Зменшення надходжень від продажу землі**

У докризовий період керівництво Київської міської влади доволі активно проводило політику продажу земельних ресурсів і в 2008 році обсяг коштів, які надійшли до міського бюджету від продажу землі, перевищив обсяг від плати за землю (табл. 7). Не дивно, що з 2009 року ситуація змінилася на протилежну (обсяги надходжень від плати за землю почали перевищувати обсяги надходжень від продажу землі), адже не було вже такої великої кількості земельних ділянок для продажу.

Таблиця 7

**Доходи бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)
Статті «Плата за землю» і «Надходження від продажу землі», тис. грн.**

Роки	Плата за землю		Надходження від продажу землі	
	Факт, тис. грн.	Частка у загальному обсязі доходів, %	Факт, тис. грн.	Частка у загальному обсязі доходів, %
2008	897 241	5,3%	942 639	5,6%
2009	952 790	6,5%	468 865	3,7%
2010	1 108 089	8,8%	421 339	3,3%
2008-2010	2 958 120	6,7%	1 832 843	4,2%

Джерело: www.km.v.gov.ua, власні розрахунки.

Загальна сума коштів від продажу землі у 2007-2010 роках, які надійшли до бюджету міста, оцінюється лише в 4 млрд. грн., проте, за словами голови КМДА О. Попова, її реальна вартість перевищувала 75 млрд. грн. Отже, за потурання тодішнього складу КМДА і більшості депутатського корпусу Київської міської ради більш як 2 211,62 га землі було віддано в оренду (підставним особам і фірмам-одноденкам), а також було продано 280 га землі (без конкурсу, за заниженою вартістю під час проведення зрежисованих інсайдерських аукціонів) [18].

Нове керівництво міста завдяки скасуванню численних пільг уже в 2011 році планує отримати від плати за землю 2993 млн. грн. (що перевищує суму коштів, отриманих за цією статтею упродовж 2008-2010 років), а згодом ця величина має вирости ще в півтора раза.

- **хронічна переоцінка обсягів доходів за статтею «інші надходження»**

Порівняно з першою редакцією міського бюджету протягом року за рішенням депутатів Київської міської ради заплановані обсяги достеменно невідомих широкому загалу киян «інших надходжень» було збільшено у рекордні 3,53 раза. Слід зазначити, що ані у 2008 році, ані, тим паче, у кризовому 2009 році надходження за цією статтею доходів зовсім не виконувались (табл. 8).

Таблиця 8

**Доходи бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)
Стаття «Інші надходження», тис. грн.**

Роки	Заплановані доходи, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні доходи, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	40 713	15 146	37,2%	- 25 566
2009	2 934 519	6 390	0,2%	-2 928 129
2010	2 099 618	6 435	0,3%	-2 093 160
2008-2010	5 074 850	27 994	0,6%	-5 046 855

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

Проте, і у 2010 році чиновники КМДА і депутати Київської міської ради вирішили «наступити на ті самі граблі» –обсяг очікуваних доходів після 14.05.2010 року було збільшено на 1505 млн. грн. Годі й казати, що бюджет не одержав доходів за цією статтею навіть у першому «незбільшеному» варіанті.

- **стабільна недооцінка обсягів доходів за статтею «власні надходження бюджетних установ»**

Іншою хронічною проблемою аналітиків міської влади стало недооцінювання обсягів власних надходжень бюджетних установ (табл. 9).

Таблиця 9

**Доходи бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)
Стаття «Власні надходження бюджетних установ», тис. грн.**

Роки	Заплановані доходи, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні доходи, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	143 463	224 461	156,5%	80 999
2009	78 791	288 561	366,2%	209 771
2010	196 405	353 746	180,1%	157 341
2008-2010	418 658	866 768	207,0%	448 110

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

Звичайно, обсяг надходжень за цією статтею є незначним, проте упродовж 2008-2010 років спостерігається висхідна тенденція – питома вага «власних надходжень бюджетних установ» у доходах міського бюджету зростає з 1,3% у 2008 році до 2,8% у 2010 році. За підсумками 2010 року стаття «власні надходження бюджетних установ» є п'ятим за обсягами найвагомим джерелом наповнення бюджету столиці.

- **зникнення у звіті ГФУ КМДА інформації про надходження коштів від продажу житлової площі та реклами на комунальному транспорті**

У звіті Головного фінансового управління (ГФУ), розміщеному на сайті Київської міської влади в січні 2011 року, на відміну від першої редакції бюджету м. Києва на 2010 рік, схваленого 14 травня 2010 року, відсутня інформація про зміни (якщо такі відбулися) щодо надходження доходів за статтями «кошти від продажу загальної площі жилих будинків» та «кошти від плати за право тимчасового використання місць (для розташування об'єктів зовнішньої реклами), які

перебувають у комунальній власності територіальної громади м. Києва та від плати за розміщення реклами на транспорті комунальної власності».

По-перше, слід зазначити, що показник середньої вартості жилої площі будинків у столиці є найвищим в Україні і тому стаття «кошти від продажу загальної площі жилих будинків» мала б стати доволі вагомим джерелом наповнення міського бюджету, зважаючи на нееластичний стабільний попит на житлову площу в м. Києві. Протягом 2003-2009 років показники питомої ваги річного обсягу новозбудованої жилої площі в столиці перебували в діапазоні 13,6-15,6 відсотків від загальноукраїнських обсягів введеної до експлуатації жилої площі (табл. 10). Нерозв'язання проблеми будівельних афер на кшталт «Еліта-Центр», повільне відновлення кредитної діяльності банків у сфері будівництва, складнощі з отриманням будівельних майданчиків і оформленням належної дозвільної документації не сприяють швидшому відновленню темпів будівництва у м. Києві. У 2010 році обсяги введення в експлуатацію жилих будинків у столиці лише ледве перевищили показники 2003 року.

Таблиця 10

Україна. Введення в експлуатацію загальної площі жилих будинків (2003-2010 рр), м²

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Україна	6433	7566	7816	8628	10244	10496	6400	9339
Київ	1001	1051	1201	1301	1402	1430	947,9	1012
Частка Києва	15,6%	13,9%	15,4%	15,1%	13,7%	13,6%	14,8%	10,8%

Джерело: www.ukrstat.gov.ua, власні розрахунки.

Зважаючи на нижню границю середньоринкової вартості загальної площі жилих будинків у Києві на рівні 8000 грн за 1 м², можна визначити, що протягом 2010 року київська міська влада планувала отримати кошти від продажу лише 15 000 м² житлової площі новобудов, що становить приблизно 1,5 відсотка новозбудованої площі. Ураховуючи частку столичної влади у власності холдингової компанії «Київміськбуд» і «Познякижилбуд», можна констатувати, що прогнозовані обсяги надходжень було занижено в кілька разів.

По-друге, загальні вартісні обсяги ринку рекламних послуг в Україні оцінюються на рівні 6 млрд. грн. [19], значна частина з яких (понад чверть) припадає на частку столиці держави. У травні 2008 року під час кампанії перевиборів міського голови Києва представники деяких політичних партій звинувачували Київську міську владу у приховуванні обсягів надходжень від продажу рекламної площі. Зокрема, за оцінками фахівців Української народної партії обсяги коштів, які повинні надходити до столичного бюджету від розміщення рекламної площі лише в київському метрополітені, у 2008 році перевищували 100 млн. грн., з яких міська скарбниця отримала тільки 7 млн. грн. Зважаючи на переважання в столиці наземного комунального транспорту, можна також зробити висновок про заниження обсягів надходжень плати за рекламу, зокрема на транспорті комунальної власності, у кілька разів. За словами Л. Денисюк, яка у серпні 2010 року очолила Головне управління з питань реклами КМДА, «тарифи на рекламу у транспорті слід збільшити у п'ять разів». Якщо від початку 2010 року до серпня 2010 року комунальне підприємство «Київреклама» перерахувало в бюджет 1 млн грн, то за друге півріччя в умовах реального і вимогливого контролю нового керівництва— вже 25 млн. грн., тобто надходження зросли у 25 разів. До того ж, було погашено кредити в банках [20].

- **виділення коштів з державного бюджету на виконання містом Києвом функцій столиці держави**

Згідно із Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» [15] з Державного бюджету повинні направлятися кошти на виконання містом Києвом функцій столиці держави, що, зрештою, почало виконуватися з 2007 року. Відповідно, Київська міська державна адміністрація і Кабінет Міністрів України розробляють Програму забезпечення виконання м. Києвом функцій столиці України, яка затверджується постановою Уряду. У 2009 році Рахункова палата України за результатами аудиту виявила загалом при використанні коштів субвенції на виконання вищезазначеної Програми порушень законодавства та неефективні видатки в сумі 161,8 млн. грн.

[21].

У 2010 році уряд Ю. Тимошенко схвалив Постанову № 225 від 17 лютого 2010 року «Про фінансування видатків для виконання функцій столиці відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а згодом Постанову № 185 від 24 лютого 2010 року «Питання використання у 2010 році коштів Стабілізаційного фонду для виконання функцій столиці відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ». Нарешті, після схвалення Державного бюджету України і бюджету міста Києва на 2010 рік, уряд М. Азарова схвалив Постанову КМУ № 401 від 26 травня 2010 року «Про затвердження Порядку використання у 2010 році коштів Стабілізаційного фонду, передбачених у державному бюджеті для виконання функцій столиці відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [22]. Пунктом 2 Постанови КМУ № 401 дві попередні постанови КМУ визнано такими, що втратили чинність.

Вищезгаданий Порядок визначає механізм використання у 2010 році коштів Стабілізаційного фонду, передбачених пунктом 9 частини першої статті 74 Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» для виконання функцій столиці відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», які було надано на безповоротній основі з урахуванням вимог Порядку використання коштів Стабілізаційного фонду, затвердженого постановою КМУ № 289 від 11 березня 2009 року і спрямовано на фінансування низки проектів будівництва та реконструкції.

Джерелами покриття бюджетних коштів для виконання функцій столиці відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» було визначено надходження від цільового розміщення державних цінних паперів, кошти, одержані від приватизації державного майна та інші надходження, прямо пов'язані з процесом приватизації та кредитуванням підприємств, а також кошти, які надійшли від сплати штрафів, пені та неустойки за невиконання власниками приватизованих об'єктів, умов договорів їх купівлі-продажу та інші кошти.

Головним розпорядником бюджетних коштів було визначено Міністерство фінансів України, а розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня в сумі 425,6 млн. грн. – Головне фінансове управління КМДА, структурні підрозділи КМДА відповідно до компетенції, зокрема Головне управління капітального будівництва м. Києва. Одержувачами бюджетних коштів стали такі комунальні підприємства КМДА, як «Інженерний центр», «Київський метрополітен», «Дирекція будівництва шляхово-транспортних споруд м. Києва».

Бюджетні кошти було спрямовано для фінансування таких проектів будівництва та реконструкції:

- будівництво дільниці Куренівсько-Червоноармійської лінії метрополітену в м. Києві від станції «Либідська» до станції «Виставковий центр» – 50 млн. грн.;
- реконструкція транспортної розв'язки на Московській площі – 50 млн. грн.;
- будівництво Подільського мостового переходу через р. Дніпро – 50 млн. грн.;
- перекладка напірного каналізаційного колектора від насосної станції житлового масиву Святошин до Чумаківського самопливного колектора – 40,4 млн. грн.;
- будівництво південно-західного каналізаційного колектора (I - IV пускові комплекси) у м. Києві – 85 млн. грн.;
- будівництво водопровідної мережі діаметром 1400 мм від вул. Гречка до Великої кільцевої дороги у Подільському, Шевченківському і Святошинському районах м. Києва - 40 млн. грн.;
- будівництво каналізаційного колектора від вул. Мостицького до Головного міського колектора, перша черга – 30 млн. грн.;
- реконструкція прохідного колектора водопроводу діаметром 1400 мм від станції метро «Дніпро» до вул. Кіровоградської у м. Києві – 13,5 млн. грн.;
- будівництво каналізаційного колектора по вул. Стеценка з метою ліквідації каналізаційної напірної станції «Нивки» в м. Києві – 24,2 млн. грн.;
- будівництво центру із застосування ПЕТ-технології для раннього виявлення онкологічних захворювань на території Київської міської онкологічної лікарні по вул. Верховинній – 42,5 млн. грн.

Крім того, у столичному місті Києві перебувають установи і організації, які мають загальнодержавне значення. У Постанові № 401 головним розпорядником бюджетних коштів за напрямом «Нове будівництво адміністративних споруд з підземним паркінгом, їдальнею та трансформаторною підстанцією другої черги об'єкта «Комплекс споруд Верховного Суду України по вул. П. Орлика, 8, в м. Києві» визначено Верховний Суд України.

- **невиконання основних статей доходів бюджету м. Києва за 2010 рік**

Рішення про суттєвий перерозподіл структури і обсягів статей доходів, як і курс на збільшення дохідної частини на 1 млрд. грн. або на 6,2%, виявилися невиваженими і погано обґрунтованими і ще більше поглибили бюджетний дефіцит міської скарбниці (табл.11).

Таблиця 11

Виконання дохідної частини бюджету міста Києва у 2010 році, тис. грн.

Стаття бюджету	Факт	План			
	Виконання (В)	Редакція від 14.05.2010 р. (А)		Редакція від 31.12.2010 р. (Б)	
	тис. грн.	тис. грн.	Відхилення (В)-(А)	тис. грн.	Відхилення (В)-(Б)
Податок з доходів фізичних осіб	7754958	8806476	- 1051518	8446415	- 691457
Офіційні трансферти	2286744	2637254	- 350509	2617728	- 330984
Надходження від продажу землі	421339	1497286	- 1075947	1060558	- 639219
Плата за землю	1108089	1430071	- 321981	1790132	- 682042
Інші надходження	6435	594244	- 587809	2099618	- 2093183
Власні надходження бюджетних установ	348965	196405	152560	196405	152560
Надходження від відчуження майна, майна, що знаходиться у комунальній власності	177578	196361	- 18783	196352	- 18774
Кошти від продажу загальної площі жилих будинків		123870			
Кошти від плати за рекламу, зокрема на транспорті комунальної власності		78033			
Частина чистого прибутку комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету	28920	51712	- 22792	51712	- 22792
Податок на прибуток підприємств	26932	50989	- 24057	50989	- 24057
Місцеві податки і збори	3457	14030	- 10573	14030	- 10573
Інші статті	494023	374315	119708	528053	- 34030

РАЗОМ	12657440	16051046	- 3393606	17051992	- 4394552
--------------	-----------------	-----------------	------------------	-----------------	------------------

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

Як видно з табл. 12, зміни, внесені міською владою, дещо поліпшили ситуацію з надходженням коштів від сплати податку з доходів фізичних осіб, а також від продажу землі.

Таблиця 12

Виконання доходної частини бюджету міста Києва у 2010 році

Стаття бюджету	Редакція від 14.05.2010 р. (А)		Редакція від 31.12.2010 р. (Б)	
	%	Відхилення (В)-(А), тис. грн.	%	Відхилення (В)-(Б), тис. грн.
Податок з доходів фізичних осіб	88,1%	- 1051518	91,8%	- 691457
Офіційні трансферти	86,7%	- 350509	87,4%	- 330984
Надходження від продажу землі	28,1%	- 1075947	39,7%	- 639219
Плата за землю	77,5%	- 321981	61,9%	- 682042
Інші надходження	1,1%	- 587809	0,3%	- 2093183
Власні надходження бюджетних установ	177,7%	152560	177,7%	152560
Надходження від відчуження майна, майна, що знаходиться у комунальній власності	90,4%	- 18783	90,4%	- 18774
Кошти від продажу загальної площі жилих будинків	н.д.		н.д.	
Кошти від плати за рекламу, зокрема на транспорті комунальної власності	н.д.		н.д.	
Частина чистого прибутку комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету	55,9%	- 22792	55,9%	- 22792
Податок на прибуток підприємств	52,8%	- 24057	52,8%	- 24057
Місцеві податки і збори	24,6%	- 10573	24,6%	- 10573
Інші статті	132,0%	119708	93,6%	- 34030
РАЗОМ	78,9%	- 3393606	74,2%	- 4394552

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

Проте, загалом запроваджені зміни негативно вплинули на виконання бюджету столиці у 2010 році, яке виявилось одним із найгірших протягом останніх двох десятиріч.

Таблиця 13

Виконання доходної частини бюджету міста Києва у 2008-2010 роках, %

	2008	2009	2010
Податок з доходів фізичних осіб	85,8	86,3	91,8
Податок на прибуток підприємств	85,9	11,5	52,8
Плата за землю	87,9	71,4	61,9
Місцеві податки і збори	103,5	46,5	24,6
Інші надходження	37,2	0,2	0,3
Субвенції	92,3	93,7	87,8
Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів	98,1	82,5	99
Власні надходження бюджетних установ	156,5	366,2	177,7
Надходження від відчуження майна, що знаходиться у комунальній власності	101,0	123,7	90,4
Надходження від продажу землі і нематеріальних активів	129,3	25,5	39,7
Цільові фонди	62,8	25,1	93,5
Частина прибутку (доходу) господарських організацій (які належать до комунальної власності, або у статутних фондах яких є частка комунальної власності), що вилучається до бюджету	86,0	12,4	55,9
Дивіденди, нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади	89,7	298,4	477,4
РАЗОМ	82,6	63,5	74,2

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

Значне збільшення обсягів виплачених дивідендів можна пояснити тим, що цей фінансовий інструмент виведено з оподаткування і, таким чином, міський бюджет непрямо отримує додаткові надходження, проте обсяг цих коштів становить лише 0,1% усіх доходів бюджету столиці в 2010 році.

• **хронічне невиконання доходної частини бюджету м. Києва у 2008-2010 роках**

Невиконання доходної частини міського бюджету столиці упродовж трьох останніх років продемонструвала невміння київської міської влади реалістично спланувати параметри бюджету столиці і наповнити доходну його частину. Загалом, протягом 2008-2010 років київський бюджет отримав на 15,6 млрд. грн. менше від запланованих показників (табл. 14).

Таблиця 14

Доходи бюджету м. Києва (2008-2010 рр.), тис. грн.

Роки	Заплановані доходи, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні доходи, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	20 302 622	16 779 638	82,6%	-3 522 984
2009	20 266 109	12 562 550	62,0%	-7 703 558
2010	17 051 992	12 662 222	74,3%	-4 389 770
2008-2010	57 620 723	42 004 410	72,9%	-15 616 313

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

Хоча спалах економічної кризи негативно відбився на функціонуванні економіки міста, чимало прорахунків пояснюється нецільовим і неефективним використанням бюджетних коштів, розпродажем землі і комунальної власності за заниженими цінами без належних відрахувань до столичного бюджету, відсутністю антикризової програми і невчасним реагуванням на зміни в економічній ситуації (рис. 2).

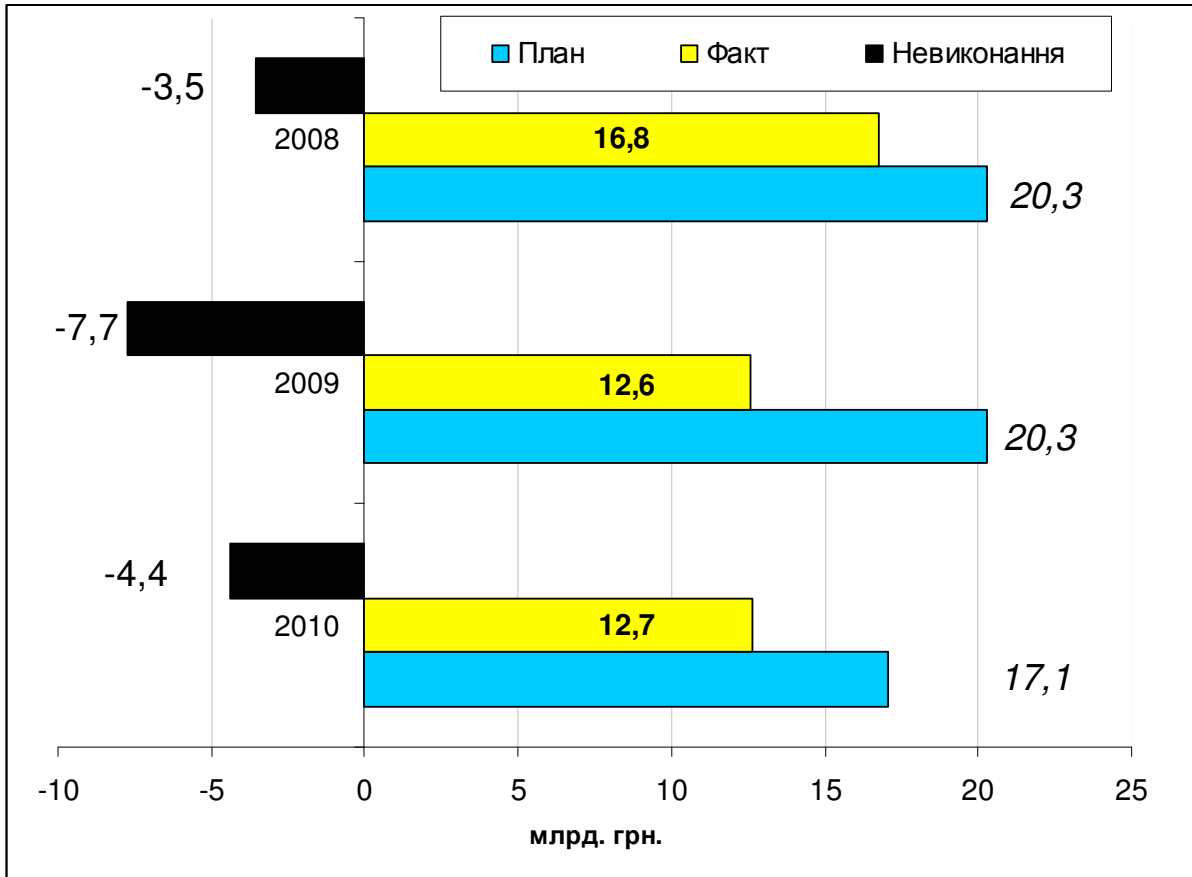


Рис. 2. Заплановані і фактичні доходи бюджету м. Києва (2008-2010 р.), млрд. грн.

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

2.3 ВИКОНАННЯ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ М. КИЄВА У 2010 РОЦІ

Видаткову частину бюджету м. Києва 2010 року було виконано лише на 75,9 %. Усі основні статті видатків, крім малопомітної статті «сільське і лісове господарство, рибне господарство», не було виконано. Проте, порівняно з кризовим 2010 роком спостерігалось зростання номінальних обсягів фінансування деяких статей, а в деяких випадках обсяги фінансування навіть перевищили рівень передкризового 2008 року.

Відзначимо деякі характерні риси виконання видаткової частини бюджету м. Києва 2010 року:

- збільшення видаткової частини бюджету м. Києва протягом 2010 бюджетного року
- збільшення видаткової частини бюджету м. Києва протягом 2010 бюджетного року
- зменшення видатків на фінансування галузі житлово-комунального господарства на 65% порівняно з 2009 роком
- збільшення витрат на обслуговування боргу на 11,7% порівняно з 2009 роком
- збільшення фінансування галузі охорони здоров'я на 20% порівняно з 2009 роком
- збільшення фінансування галузі соціального захисту і соціального забезпечення на 42% порівняно з 2009 роком
- збільшення фінансування галузі освіти на 19,2% порівняно з 2009 роком
- дворазове збільшення внесків органів місцевого самоврядування до статутних фондів комунальних підприємств порівняно з 2009 роком
- збільшення фінансування галузі фізичної культури і спорту на 83,2% порівняно з 2009 роком
- збільшення фінансування галузі культури і мистецтва на 10% порівняно з 2009 роком
- збільшення фінансування засобів масової інформації на 9,9% порівняно з 2009 роком
- збільшення фінансування органів державного управління на 3,2% порівняно з 2009 роком
- зменшення фінансування галузі будівництва на 46,5% порівняно з 2009 роком
- зменшення фінансування галузі транспорту, дорожнього господарства зв'язку, телекомунікацій та інформатики на 50,5% порівняно з 2009 роком
- невиконання основних статей доходів бюджету м. Києва за 2010 рік.
- збільшення видаткової частини бюджету м. Києва протягом 2010 бюджетного року

Як свідчить практика виконання столичного бюджету 2010 року, внесення змін за статтею «житлово-комунальне господарство» видаткової частини справило негативний вплив на загальну ситуацію з виконанням міського бюджету минулого року (табл. 15).

Таблиця 15

Структура і обсяги основних запланованих видатків бюджету міста Києва

Стаття бюджету	Редакція від 14.05.2010 р. (А)		Редакція від 31.12.2010 р. (Б)		Відхилення (Б) - (А) тис. грн.
	тис. грн.	Частка, %	Тис. грн.	Частка, %	
Кошти, що передаються до Державного бюджету	6 400 675	39,8%	6 400 675	36,9%	-
Охорона здоров'я	2 291 114	14,2%	2 221 502	12,8%	- 69 612
Соціальний захист та соціальне забезпечення	1 816 606	11,3%	1 533 500	8,8%	- 283 106
Обслуговування боргу	742 498	4,6%	737 080	4,2%	- 5 418
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	652 027	4,0%	612 677	3,5%	- 39 349

Цільові фонди	317 166	2,0%	621 450	3,6%	304 284
Будівництво	1 405 065	8,7%	1 063 527	6,1%	- 341 538
Освіта	434 566	2,7%	390 755	2,3%	- 43 812
Державне управління	289 611	1,8%	277 835	1,6%	- 11 775
Житлово-комунальне господарство	757 240	4,7%	2 448 227	14,1%	1 690 988
Культура і мистецтво	236 142	1,5%	223 392	1,3%	- 12 749
Субвенції, дотації	341 919	2,1%	357 267	2,1%	15 348
Внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди	178 248	1,1%	241 056	1,4%	62 808
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	142 734	0,9%	120 921	0,7%	- 21 813
Фізична культура і спорт	55 267	0,3%	62 774	0,4%	7 507
Засоби масової інформації	31 727	0,2%	30 733	0,2%	- 994
Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха	7 300	0,0%	7 050	0,0%	- 250
Сільське і лісове господарство, рибне господарство та мисливство	1 663	0,0%	3 040	0,0%	1 378
РАЗОМ	16 101 566	100,0%	17 353 461	100,0%	1 251 895

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

- *Зменшення видатків на фінансування галузі житлово-комунального господарства на 65% порівняно з 2009 роком*

Насправді, упродовж 2010 року фактичні видатки на галузь ЖКГ було зменшено майже втричі навіть порівняно з кризовим 2009 роком (табл. 16). На відміну від 672,6 млн. грн., отриманих у 2009 році, минулого 2010 року житлово-комунальне господарствл столиці одержало лише 240,8 млн. грн. або менше десятої частини від запланованої суми. Даний перебіг подій, скоріше за все, пояснюється прагненням столичних чиновників завуалювати певні дії щодо виконання бюджету і фінансового стану міського господарства. Рішення про збільшення фінансування галузі житлово-комунального господарства було ухвалено тоді, коли КМДА залучила 1,5 млрд. грн. кредитних коштів для розрахунку із заборгованістю перед АЕК «Київенерго» і планувала ще залучити з цією метою до 0,5 млрд. грн. до кінця 2010 року.

Таблиця 16

**Видатки бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)
Стаття «Житлово-комунальне господарство», тис. грн.**

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	1 060 371	603 987	57,0%	-456 385
2009	2 345 722	672 573	28,7%	-1 673 149
2010	2 448 227	240 842	9,8%	-2 207 385
2008-2010	5 854 321	1 517 402	25,9%	-4 336 919

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

Зрозуміло, що подібні операції істотно збільшують дефіцит міського бюджету, про що

теперішньому керівництву столиці повідомляти не хотілося б. Крім того, значно зростає рівень внутрішньої і (можливо, зовнішньої) заборгованості, що, до речі, згодом не було відображено в численних додатках до Рішення про бюджет м. Києва на 2011 рік.

Згідно з даними опитування Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України», проведеного в м. Києві з 10 по 17 березня 2011 року [23], 50,5 % респондентів незадоволені роботою служб житлово-експлуатаційних контор, що повинно спонукати міську владу докорінно змінити форми і методи роботи в житлово-комунальному господарстві. На думку експертів, кожний третій будинок у Києві підлягає знесенню, а половина будинків у центрі столиці перебуває в аварійному стані.

На думку голови КМДА О. Попова: «для наведення ладу в житлово-комунальній сфері в Києві необхідно від чотирьох до п'яти років» [24].

- **збільшення фінансування галузі охорони здоров'я на 20% порівняно з 2009 роком**

Стаття «охорона здоров'я» є найбільшою за обсягами (табл. 18) статтею видатків столичного бюджету (другою, якщо враховувати кошти, які передаються з бюджету м. Києва до державного бюджету (рис. 3)).

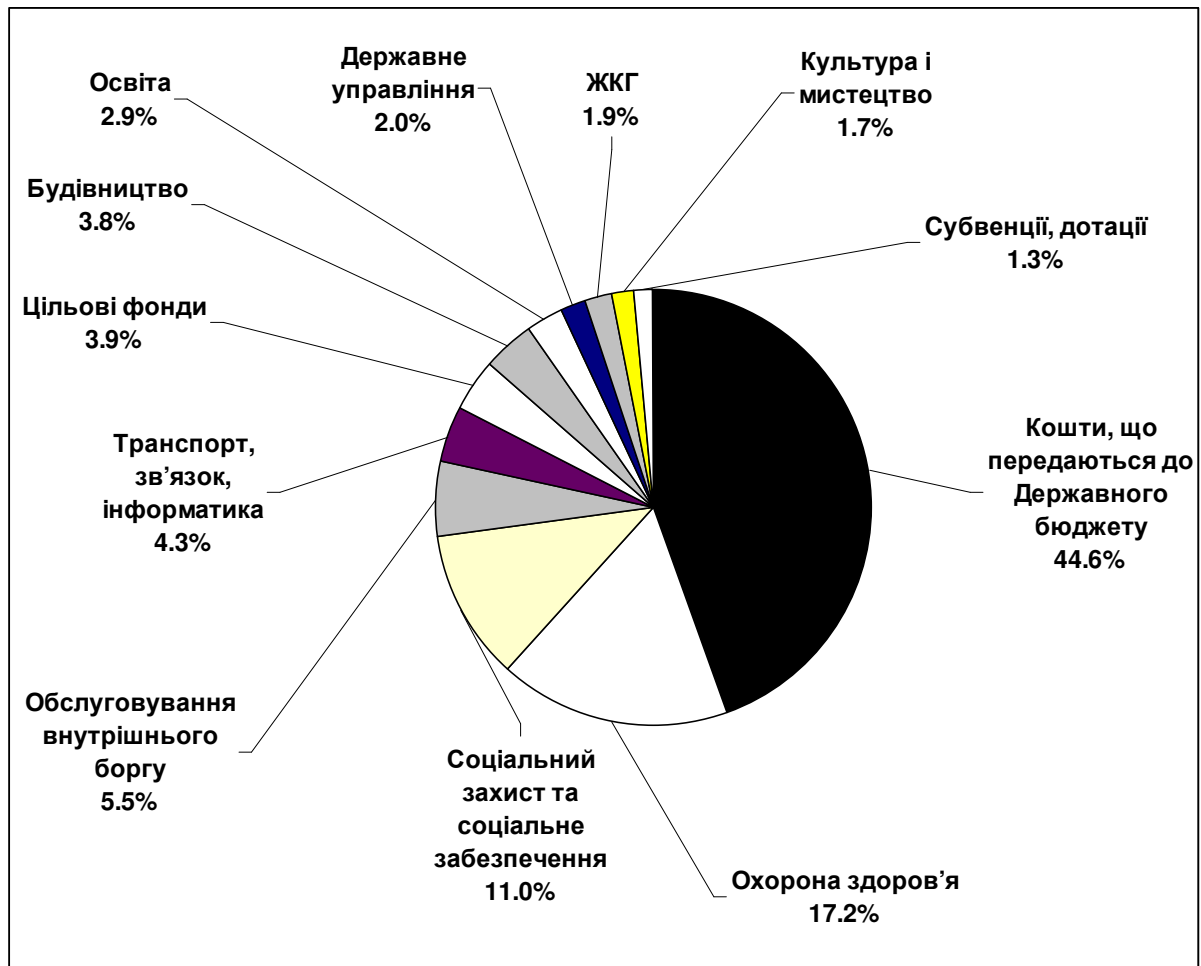


Рис. 3. Структура видатків бюджету м. Києва (2010 р.). Основні статті, %.

Джерело: www.kmva.gov.ua, власні розрахунки.

За підсумками 2010 року на середньостатистичного мешканця столиці припадало понад 800 грн. витрат на поліпшення стану здоров'я. Інтегральним показником стану медичної галузі зазвичай слугує індикатор рівня малюкової смертності, який у м. Києві вдалося знизити з 9,3 у 2008 році до 8,0 на 1000 народжених живими у 2010 році, що відповідає показникам розвинутих країн світу.

До складу системи закладів охорони здоров'я, підпорядкованої Головному управлінню охорони здоров'я КМДА, належать 167 лікувально-профілактичних закладів, з яких 10 здійснюють свою діяльність на госпрозрахунковій основі, а також 4 медичних училища. Лікувально-профілактичні заклади фінансуються за рахунок коштів міського бюджету.

Проте, незважаючи на значні за вітчизняними реаліями, масштаби фінансування цієї галузі 35,5 % киян вважає ситуацію в галузі охорони здоров'я у м. Києві незадовільною [23].

У 2010 році середня заробітна плата в медичній галузі становила приблизно 1500 грн, тобто була в півтора раза нижчою від середнього рівня заробітної плати в столиці (2239 грн.). Ураховуючи темпи зростання цін, зовсім не дивно, що в Києві у даний час є вакантними понад 4000 посад лікарів і 5000 посад молодшого медичного персоналу.

Серед основних нарікань на функціонування галузі охорони здоров'я можна назвати:

- *відсутність належного забезпечення лікарень*
(пацієнти змушені самостійно дбати про одяг і харчування, оплачувати деякі послуги персоналу, купувати частину медикаментів, до того ж під час аномальної спеки у липні-серпні 2010 року київські лікарні не було забезпечено кондиціонерами або вентиляторами тощо),
- *складність потрапляння на прийом до лікарів*
(чергу на запис до лікарів-фахівців пересічними киянам доводиться займати з шостої ранку, хоча реєстратури районних поліклінік починають роботу о восьмій. Ураховуючи брак спеціалістів, прийом хворих проводиться через день і лише в одну зміну. Якщо за умов роботи в дві зміни протягом тижня у певному кабінеті поліклініки можна було прийняти до 200 пацієнтів (5 пацієнтів x 8 годин x 5 днів = 200 пацієнтів), то сьогодні за умов дефіциту кадрів – лише до 60 пацієнтів (5 пацієнтів x 4 години x 3 дні = 60 пацієнтів),
- *висока вартість медикаментів*

У 2010 році галузь охорони здоров'я майже повністю було профінансовано – фактичні номінальні видатки на медичне обслуговування порівняно з 2009 роком зросли на 20%, Проте, загалом упродовж 2008-2010 років сфера охорони здоров'я столиці одержала на 527 млн. грн. менше від запланованих обсягів (табл. 17). У лікарнях, поліклініках, диспансерах, крім звичайних ліків, пропонуються препарати іноземного виробництва вартістю від 1000 грн. Через наявність непрозорих схем у системі державних закупівель вартість закордонних медикаментів може на порядок і більше перевищувати відпускну ціну іноземних фармацевтичних компаній. Наприклад, деякі медикаменти для лікування хворих на ВІЛ-СНІД було придбано за ціною, у 27 разів вищою від їхньої вартості, пропонованої фірмами-виробниками.

Таблиця 17

**Видатки бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)
Стаття «Охорона здоров'я», тис. грн.**

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	1 903 892	1 621 619	85,2%	- 282 273
2009	2 066 253	1 836 928	88,9%	-229 325
2010	2 221 502	2 205 535	99,3%	-15 967
2008-2010	6 191 646	5 664 082	91,5%	-527 564

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

На веб-сторінці Головного управління охорони здоров'я (ГУОЗ) КМДА вміщено «найсвіжіший» Звіт про виконання заходів міської міжгалузевої комплексної програми «Здоров'я киян» на 2003-2011 роки аж за ... 2007 рік [25]. Звіт або інформація про зрушення у галузі охорони здоров'я в м. Києві упродовж 2010 року відсутні.

- **збільшення фінансування галузі соціального захисту і соціального забезпечення на 42% порівняно з 2009 роком**

Хоча номінальні обсяги видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення киян зросли на 42%, проте таке збільшення є суттєвим лише на тлі провального 2009 року. Так, минулого року в цій галузі не вдалося досягнути рівня фінансування передкризового 2008 року. Доречно згадати,

що в 2010 році міська влада, нічого сумняшся, скоротила обсяги коштів, призначені для сфери соціального захисту і соціального забезпечення на 283,1 млн. грн. (табл. 18).

Таблиця 18

Видатки бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)

Стаття «Соціальний захист і соціальне забезпечення», тис. грн.

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	1 919 555	1 504 191	78,4%	-415 364
2009	1 812 564	993 859	54,8%	-818 706
2010	1 533 500	1 411 594	92,1%	-121 906
2008-2010	5 265 619	3 909 643	74,2%	-1 355 976

Джерело: www.km.v.gov.ua, власні розрахунки.

Мешканці Києва спраєвдивно нарікають на низьку якість надання послуг у галузі соціального забезпечення у столиці – надмірну бюрократію, тяганину з оформленням документів, черги в органах соцзабезпечення, відсутність або значну ускладненість доступу до державних органів громадян з особливими потребами тощо. Роботою органів соцзабезпечення незадоволені принаймні 15,6 % киян (ще 14,7 % мешканців столиці вважають незадовільною роботу органів пенсійного забезпечення), тобто більшість з тих, кому доводиться мати справу з діяльністю цих служб [23].

На даний час більшість державних установ у м. Києві не обладнано спеціальними ліфтами або підйомниками для людей з особливими потребами (зокрема інвалідів на візках), що унеможлиблює рівний доступ значної кількості мешканців столиці до представників органів влади. Чиновники вимагають особистої присутності громадян з особливими потребами для отримання багатьох довідок, спонукаючи їх до додаткових витрат грошей і часу на послуги нотаріуса для оформлення нотаріальних доручень або змушуючи громадян відмовлятися від певних видів допомоги. Крім того, на підготовку елементарної довідки (наприклад, про відсутність статусу підприємця або джерела доходів) державні службовці відводять собі час від десяти до чотирнадцяти календарних днів, хоча документи подібного роду можуть і повинні надаватися негайно. Кількість прийомних днів в органах соцзабезпечення є обмеженою, що ускладнює отримання громадянами потрібних соціальних послуг.

Згідно з розпорядженням «Про Реєстр інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем міста Києва» від 9 жовтня 2009 року № 1165 було ініційовано створення єдиної системи обліку відомостей про інформаційні, телекомунікаційні та інформаційно-телекомунікаційні системи Київської міської державної адміністрації. Столиця має потрібні людські ресурси і могла б виділяти достатні фінансові ресурси для створення банку даних про мешканців територіальної громади з метою мінімізації бюрократичної тяганини при оформленні необхідних довідок та інших документів для прискорення одержання державної соціальної і матеріальної допомоги, субсидій тощо.

- **збільшення фінансування галузі освіти на 19,2% порівняно з 2009 роком**

Кількість загальноосвітніх навчальних закладів у м. Києві становить 519 закладів, в яких навчається 222023 учні. До комунальної форми власності належать 473 заклади, з них 263 загальноосвітні навчальні заклади, 35 ліцеїв, 47 гімназій тощо. У місті працює понад 34 000 педагогічних працівників. У 2010 році заклади освіти в м. Києві було фінансовано переважно з районних у м. Києві бюджетів (загальний обсяг фінансування галузі в м. Києві перевищив 3 млрд. грн., з нього частка видатків власне міського бюджету становила десяту частину (табл. 19) і ці кошти переважно спрямовувалися на забезпечення функціонування професійно-технічних училищ).

На відміну від сайту Головного управління освіти і науки КМДА, сторінка на вебпорталі

Київської міської влади майже не оновлюється. Так, останнім уміщено звіт про роботу вищезгаданого управління у березні 2009 року (від 9 квітня 2009 року)

Таблиця 19

Видатки бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)

Стаття «Освіта», тис. грн.

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	307 841	257 909	83,8%	-49 933
2009	359 848	315 561	87,7%	-44 287
2010	390 755	376 162	96,3%	-14 593
2008-2010	1 058 444	949 631	89,7%	-108 813

Джерело: www.kmiv.gov.ua, власні розрахунки.

Понад 14,8% киян вважають недостатньо ефективною роботу закладів дошкільної освіти, а ще 9,5% - роботу середніх і вищих навчальних закладів, що становить майже чверть мешканців територіальної громади м. Києва.

- *дворазове збільшення внесків органів місцевого самоврядування до статутних фондів комунальних підприємств порівняно з 2009 роком*

У 2010 році після зміни керівництва КМДА почалося повернення незаконно приватизованих підприємств територіальній громаді столиці, що потребувало збільшення внесків територіальної громади до статутних фондів комунальних підприємств (табл. 20).

Після обрання нового керівного органу на зборах акціонерів АТ «Київенергохолдинг» 6 жовтня 2010 року, київська громада, маючи 61% акцій даного АТ, отримала оперативне управління та контроль над цим акціонерним товариством, яке володіє 60%+1 акціями ВАТ "Київгаз", а також пакетами акцій «Київенерго» і «Київводоканалу».

27 жовтня 2010 року на зборах акціонерів комерційного банку "Хрещатик" були затверджені зміни до статуту банку, обрані керівні органи та збільшено статутний капітал банку за рахунок коштів міського бюджету.

Крім того, 2 листопада 2010 року Київський апеляційний господарський суд 14 грудня 2010 року підтвердив право власності територіальної громади столиці на 51% акцій ВАТ «Київхімволокно».

Таблиця 20

Видатки бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)

Стаття «Внески органів місцевого самоврядування до статутних фондів», тис. грн.

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	145 000	144 188	99,4%	-812
2009	87 000	72 329	83,1%	-14 671
2010	241 056	144 330	59,9%	-96 725
2008-2010	473 056	360 847	76,3%	-112 209

Джерело: www.kmiv.gov.ua, власні розрахунки.

- *збільшення фінансування галузі фізичної культури і спорту на 83,2% порівняно з 2009 роком*

Протягом останніх років стан спортивних споруд у Києві погіршувався:

- припинили роботу декілька плавальних басейнів, загальна кількість плавальних басейнів становить десяту частину від потреби;
- Палац спорту в центрі Києва використовувався переважно як торговельний центр для проведення ярмарків або для концертів чи релігійних зібрань;

- кийський хокейний клуб «Сокіл» змушений проводити домашні матчі на арені торговельного центру «Термінал» у Броварах;
- більш, як 25 років тому призупинено будівництво спортивного комплексу біля Льодового стадіону, а власне Льодовий стадіон також потребує докорінної реконструкції.

Тому збільшення обсягів фінансування статті «фізична культура і спорт» на 83 % (табл. 21), яке не є обтяжливим для міського бюджету, можна розглядати як визнання владою потреби надання більшої уваги розвитку фізкультури і спорту, особливо в світлі підготовки до проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 року [26].

Таблиця 21

**Видатки бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)
Стаття «Фізична культура і спорт», тис. грн.**

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	47 932	37 340	77,9%	-10 593
2009	50 796	30 173	59,4%	-20 623
2010	62 774	55 271	88,0%	-7 503
2008-2010	161 502	122 784	76,0%	-38 718

Джерело: www.km.v.gov.ua, власні розрахунки.

- **збільшення фінансування галузі культури і мистецтва на 10% порівняно з 2009 роком**

Мережа закладів, установ, організацій культури і мистецтв у столиці охоплює більш, як 23 музеї з філіями, 138 публічних бібліотек, 21 театральний колектив, 8 концертних організацій, міську галерею мистецтв «Лавра», дитячу картинну галерею, 56 початкових спеціалізованих мистецьких навчальних закладів і 4 вищих мистецьких навчальних заклади, 6 парків культури і відпочинку, міський центр народної творчості та культурологічних досліджень, Київський зоопарк, Державний архів м. Києва тощо.

Відповідно до Комплексної програми «Столична культура і мистецтво на 2006-2010 роки» [27] у 2010 році планувалося виділення більш, як 273 млн. грн. на забезпечення діяльності закладів культури і мистецтв міського і районного підпорядкування, зокрема на проектування і капітальне будівництво (88 млн. грн.) і на проведення ремонтно-реставраційних робіт закладів культури і мистецтва (32,7 млн. грн.). Фактичний обсяг видатків на культуру і мистецтво у 2010 році становив лише 79% від запланованих у Комплексній програмі обсягів (табл. 22). Можна констатувати, що навіть порівняно з кризовим 2009 роком реального збільшення видатків на галузь культуру і мистецтва не відбулося, оскільки рівень збільшення є еквівалентним рівневі зростання цін.

Таблиця 22

**Видатки бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)
Стаття «Культура і мистецтво», тис. грн.**

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	189 415	162 978	86,0%	-26 437
2009	212 954	196 921	92,5%	-16 033
2010	223 392	216 522	96,9%	- 6 870
2008-2010	625 761	576 421	92,1%	-49 340

Джерело: www.km.v.gov.ua, власні розрахунки.

Протягом 2010 року не було вирішено питання відшукання постійного приміщення для Музея історії м. Києва, Музея шістдесятництва тощо, хоча мешканцями міста неодноразово пропонувалося завершити добудову хоча б кількох з численних недобудованих об'єктів з метою розміщення експозицій кийських музеїв і картинних галерей [28].

- **збільшення фінансування засобів масової інформації на 9,9% порівняно з 2009 роком**

Минулого року комунальні засоби масової інформації були майже повністю

профінансовані з бюджету столиці (табл. 23). Слід зазначити, що міська влада виділила ще приблизно 3 млн. грн. на поліпшення образу нової команди у керівництві м. Києва.

Таблиця 23

**Видатки бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)
Стаття «Засоби масової інформації», тис. грн.**

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	39 891	32 594	81,7%	-7 297
2009	28 923	27 437	94,9%	-1 486
2010	30 733	30 022	97,7%	-711
2008-2010	99 547	90 053	90,5%	-9 494

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

- **збільшення фінансування органів державного управління на 3,2% порівняно з 2009 роком**

У 2010 році видатки на фінансування органів держуправління зросли помірно, проте залишається чимало способів для непрямого фінансування зазвичай з використанням статей будівництво і капітальний ремонт або за допомогою завуальованих назв «інші видатки», «інші витрати» тощо (табл. 24).

Таблиця 24

**Видатки бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)
Стаття «Державне управління», тис. грн.**

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	274 322	242 170	88,3%	-32 152
2009	272 923	247 388	90,6%	-25 534
2010	277 835	257 024	92,5%	-20 812
2008-2010	825 081	746 582	90,5%	-78 499

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

Однією із «поважних» добудов є адміністративний будинок на вул. Хрещатик, 36. На роботу за статтею «Ремонт і реконструкція з деякими реставраційними роботами, заміною ліфтів в адміністративному будинку на вул. Хрещатик, 36» (код тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів 150101) до 2010 року витрачено 100 млн. грн. і заплановано витратити ще 50 млн. грн. Таким чином, мешканці міста на утримання даного об'єкту сплатять понад 19 млн. дол. податків. Принагідно зауважимо, що ринкова вартість королівського палацу в Нідерландах «лише» 15 млн. дол., а на розвиток, реконструкцію та реставрацію пам'яток історії та культури усього міста Києва щорічно виділяється не більше 1 млн. дол. (8 млн. грн. на 2011 рік).

- **збільшення фінансування галузі транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики на 49,5% порівняно з 2009 роком**

Збільшення на половину фінансування робіт у галузі інфраструктури м. Києва відбулося в умовах підготовки до проведення ЄВРО-2012 – номінальні обсяги фінансування цієї галузі перевищили навіть рівень передкризового 2008 року (табл. 25). Проте стан дорожнього господарства столиці через поганий стан доріг і численні пробки викликає чимало нарікань мешканців м. Києва, 56,3 % з яких вважають, що ремонт доріг виконується недостатньо ефективно [29], а 16,6 % незадоволені якістю транспортного обслуговування [23]. У 2010 році для латання асфальту в дворах і проїздах планувалося використати майже 72 млн грн., проте освоєно лише 3,5 млн грн.

Таблиця 25

Видатки бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)

Стаття «Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика», тис. грн.

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	597 382	508 876	85,2%	-88 505
2009	526 156	370 974	70,5%	-155 182
2010	612 677	554 455	90,5%	-58 222
2008-2010	1 736 215	1 434 305	82,6%	-301 910

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

На веб-порталі Київської міської влади у підрозділі Головного управління зв'язку, інформатизації та захисту інформації відсутня Програма інформатизації Києва на 2010 і 2011 роки (сайт не оновлювався більше року).

У переліку головних завдань вищезгаданого управління зазначено зокрема « Розробку і організацію реалізації цільових програм, правових і науково-технічних механізмів формування і ефективного використання інформаційних ресурсів міста Києва, створення та експлуатацію інформаційних систем, зокрема в рамках Програми інформатизації м. Києва та державної програми «Електронна Україна».

Фактично, ефективних результатів впровадження Програми інформатизації обмаль. Кияни змушені подавати ті й самі документи в різні інстанції, хоча є усі можливості зберігати їх у спільній для усієї системи органів Київської міської влади базі даних.

- **зменшення фінансування галузі будівництва на 46,5% порівняно з 2009 роком**

Минулого року видатки в галузі будівництва було профінансовано менш, як на половину (табл. 26). Проте у 2010 році вдалося завершити довгоочікуване будівництво дільниці Куренівсько-Червоноармійської лінії метрополітену в м. Києві від станції «Либідська» до станції «Васильківська», реконструкцію транспортної розв'язки на Московській площі тощо. Це пояснюється виділенням згідно з Постановою КМУ № 401 від 26 травня 2010 року зі Стабілізаційного фонду державного бюджету 522 млн. грн. на виконання Києвом функції столиці держави.

Таблиця 26

**Видатки бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)
Стаття «Будівництво», тис. грн.**

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	5 172 117	2 947 017	57,0%	-2 225 100
2009	1 914 755	905 503	47,3%	-1 009 252
2010	1 063 527	484 633	45,6%	-578 894
2008-2010	8 150 398	4 337 153	53,2%	-3 813 246

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

У засобах масової інформації повідомляється про численні випадки розкрадання коштів столичного бюджету в будівельній і комунальній сферах [30 – 34].

Так, пакет акцій холдингової компанії «Київміськбуд», вартість активів якого оцінюється у 8 млрд. грн., було продано за 0,114 млрд. грн., тобто майже у 80 разів дешевше. Зокрема, йде розслідування справи щодо службовців КП «Київзембуд» за фактом заволодіння майном комунального підприємства на суму 10 млн. грн. КП «Київжитлоспецексплуатація» уклало договір з неназваним товариством з обмеженою відповідальністю (ТОВ) на заміну ліфтів у Шевченківському та Голосіївському районах. ТОВ отримало 8 млн. грн., проте заміну ліфтів не провело. Ще дві справи відкрито щодо махінацій при будівництві лінії швидкісного трамвая, в одному випадку мова йде про 23 млн. грн., в іншому - про 0,85 млн. грн.

Влада Києва продала нерухомість у центрі столиці за цінами в кілька разів нижче ринкових.

Згідно з інформацією Головного управління комунальної власності КМДА, приміщення на Хрещатику були продані за ціною 4288 грн за 1 м², а на вул. Ярославів Вал - за 5764 грн за 1 м² тоді, як ринкова вартість нежитлових приміщень у центрі міста становить принаймні 40000 грн. за 1 м². Через такі оборудки чиновників бюджет Києва втрачав сотні мільйонів гривень щорічно.

• **невиконання основних статей видатків бюджету м. Києва за 2010 рік**

Рішення про збільшення видаткової частини бюджету на 1,252 млрд. грн. або на 7,8%, допомогло міській владі вирішити питання щодо погашення боргів перед АЕК «Київенерго», проте на тлі невиконання доходних статей бюджету воно ще більше поглибило бюджетний дефіцит міської скарбниці (табл. 27).

Таблиця 27

Виконання видаткової частини бюджету міста Києва у 2010 році, тис. грн.

Стаття бюджету	Факт	План			
	Виконання (В)	Редакція від 14.05.2010 р. (А)		Редакція від 31.12.2010 р. (Б)	
	тис. грн.	тис. грн.	Відхилення (В)-(А)	тис. грн.	Відхилення (В)-(Б)
Кошти, що передаються до Державного бюджету	5 721 321	6 400 675	-679 354	6 400 675	-679 354
Охорона здоров'я	2 205 535	2 291 114	-85 579	2 221 502	-15 967
Соціальний захист та соціальне забезпечення	1 411 594	1 816 606	-405 012	1 533 500	-121 906
Обслуговування внутрішнього боргу	706 960	742 498	-35 538	737 080	-30 121
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	554 455	652 027	-97 572	612 677	-58 222
Цільові фонди	495 179	317 166	178 013	621 450	-126 271
Будівництво	484 633	1 405 065	-920 432	1 063 527	-578 894
Освіта	376 162	434 566	-58 405	390 755	-14 593
Державне управління	257 024	289 611	-32 587	277 835	-20 812
Житлово-комунальне господарство	240 842	757 240	-516 398	2 448 227	-2 207 385
Культура і мистецтво	216 522	236 142	-19 619	223 392	-6 870
Субвенції, дотації	169 421	341 919	-172 498	357 267	-187 846
Внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди	144 330	178 248	-33 918	241 056	-96 725
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	98 731	142 734	-44 003	120 921	-22 190
Фізична культура і спорт	55 271	55 267	4	62 774	-7 503

Засоби масової інформації	30 022	31 727	-1 705	30 733	-711
Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха	7 040	7 300	-260	7 050	-10
Сільське і лісове господарство, рибне господарство	3 040	1 663	1 377	3 040	0
РАЗОМ	13 178 081	16 101 566	-2 923 485	17 353 461	-4 175 380

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

Отже, упродовж 2010 бюджетного року київська міська влада здійснювала різнонаправлені кроки. Унаслідок секвестру бюджету на 409,3 млн. грн. було зменшено фінансування таких важливих соціальних статей, як:

- соціальний захист та соціальне забезпечення (скорочення на 283,1 млн. грн.),
- охорона здоров'я (- 69,6 млн. грн.),
- освіта (- 43,8 млн. грн.),
- культура і мистецтво (- 12,7 млн. грн.).

Чиновники пошкодували коштів також і для засобів масової інформації (1 млн. грн.), і для заходів у галузі «запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха» (-0,3 млн. грн.).

З іншого боку, з метою відновлення контролю територіальної громади м. Києва за діяльністю стратегічних підприємств в 1,4 раза було збільшено видатки за статтею «внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди» (+62,8 млн. грн.), а також удвічі збільшено видатки на цільові фонди (+ 304,3 млн. грн.). Отже, обсяги додаткового фінансування двох вищезгаданих статей приблизно дорівнювали обсягам секвестру чотирьох соціальних статей.

Особливо дивним є планування збільшення в 3,2 раза фінансування статті «житлово-комунальне господарство» (+ 1691 млн. грн.), яке відбулося у жовтні 2010 року, тобто, коли сам факт значного недовиконання доходної частини бюджету не викликав ані найменших сумнівів.

Як видно з табл. 28, за рахунок секвестру соціальних статей бюджету 2010 року, ініційованого міською владою, вдалося дещо покращити показники виконання видаткової частини бюджету, проте план по видатковій частині залишився доволі суттєво недовиконаним.

Таблиця 28

Виконання видаткової частини бюджету міста Києва у 2010 році

Стаття бюджету	Редакція від 14.05.2010 р. (А)		Редакція від 31.12.2010 р. (Б)	
	Виконання, %	Відхилення (В)-(А)	Виконання, %	Відхилення (В)-(Б)
Кошти, що передаються до Державного бюджету	89,4	-679 354	89,4	-679 354
Охорона здоров'я	96,3	-85 579	99,3	-15 967
Соціальний захист та соціальне забезпечення	77,7	-405 012	92,1	-121 906
Обслуговування внутрішнього боргу	95,2	-35 538	95,9	-30 121
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	85,0	-97 572	90,5	-58 222

Цільові фонди	156,1	178 013	79,7	-126 271
Будівництво	34,5	-920 432	45,6	-578 894
Освіта	86,6	-58 405	96,3	-14 593
Державне управління	88,7	-32 587	92,5	-20 812
Житлово-комунальне господарство	31,8	-516 398	9,8	-2 207 385
Культура і мистецтво	91,7	-19 619	96,9	-6 870
Субвенції, дотації	49,6	-172 498	47,4	-187 846
Внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди	81,0	-33 918	59,9	-96 725
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	69,2	-44 003	81,6	-22 190
Фізична культура і спорт	100,0	4	88,0	-7 503
Засоби масової інформації	94,6	-1 705	97,7	-711
Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха	96,4	-260	99,9	-10
Сільське і лісове господарство, рибне господарство	182,9	1 377	100,0	0
РАЗОМ		-2 923 485		-4 175 380

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

Формально показники виконання бюджету у 2010 році є дещо вищими, ніж у попередньому кризовому році, проте за номінальними обсягами переважно поступаються показникам передкризового 2008 року (табл. 29).

Таблиця 29

Виконання видаткової частини бюджету міста Кієва у 2008-2010 роках, %

	2008	2009	2010
Державне управління	88,3	90,6	92,5
Освіта	83,8	87,7	96,3
Охорона здоров'я	85,2	88,9	99,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	78,4	54,8	92,1
Культура і мистецтво	86,0	92,5	96,9
Засоби масової інформації	81,7	94,9	97,7
Фізична культура і спорт	77,9	59,4	88,0
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	80,3	14,8	81,6
Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха	85,9	98,2	99,9
Обслуговування внутрішнього боргу	98,0	80,2	95,9
Внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди	99,4	83,1	59,9

Сільське і лісове господарство, рибне господарство	100,0	100,0	100,0
Цільові фонди	66,6	46,8	79,7
Кошти, що передаються до Державного бюджету	97,3	84,9	89,4
Житлово-комунальне господарство	57,0	28,7	9,8
Будівництво	57,0	47,3	45,6
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	85,2	70,5	90,5
Субвенції, дотації	90,9	35,2	47,4
РАЗОМ	79,1	67,1	75,9

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

З урахуванням різкого знецінення національної грошової одиниці в 2008 році, наочним стає зменшення удвічі показників бюджету м. Києва в доларовому еквіваленті у 2010 році порівняно з 2008 роком (табл. 30).

Таблиця 30

Виконання видаткової частини бюджету міста Києва у 2008-2010 роках, (у мільйонах поточних доларах за середньозваженим курсом Національного банку України)

	2008	2009	2010	2010-2008
Державне управління	45,9	31,7	32,5	- 13,4
Освіта	48,8	40,5	47,6	- 1,2
Охорона здоров'я	307,1	235,5	279,2	- 27,9
Соціальний захист та соціальне забезпечення	284,9	127,4	178,7	- 106,2
Культура і мистецтво	30,9	25,2	27,4	- 3,5
Засоби масової інформації	6,2	3,5	3,8	- 2,4
Фізична культура і спорт	7,1	3,9	7,0	- 0,1
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	20,9	3,0	12,5	- 8,4
Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха	1,1	0,7	0,9	- 0,2
Обслуговування внутрішнього боргу	75,5	81,1	89,5	14,0
Внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди	27,3	9,3	18,3	- 9,0
Сільське і лісове господарство, рибне господарство	3,5	2,2	0,4	- 3,1
Цільові фонди	238,0	86,2	62,7	- 175,3
Кошти, що передаються до Державного бюджету	1041,8	808,0	724,2	- 317,6
Житлово-комунальне господарство	114,4	86,2	30,5	- 83,9
Будівництво	558,1	116,10	61,3	- 496,8
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	96,4	47,6	70,2	- 26,2
Субвенції, дотації	402,1	32,0	21,5	- 380,6
РАЗОМ	3,309,9	1740,1	1668,1	- 1641,8

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

При аналізі виконання видаткової частини бюджету протягом трьох останніх

років, впадає у вічі відірваність запланованих і фактичних показників, що свідчить про авральність і несистемність у підготовці і виконанні головних фінансових документів столиці (табл. 31).

Таблиця 31

Видатки бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	22 100 573	17 476 350	79,1%	-4 624 223
2009	20 215 338	13 572 957	67,1%	-6 642 381
2010	17 353 461	13 178 081	75,9%	-4 175 380
2008-2010	59 664 737	44 222 312	74,1%	-15 442 425

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

Отже, можна констатувати, що протягом трьох років столиця не одержала 15,4 млрд. грн. запланованих доходів, що перевищує обсяги доходної частини одного повноцінного річного бюджету.

У 2008-2010 роках (за винятком кризового 2009 року) рівень дефіциту міського бюджету не набрав критичних обрисів (табл. 32). Міському керівництву вдалося утримувати дефіцит бюджету на рівні, трохи вищому за 4%.

Таблиця 32

Дефіцит бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)

Роки	Фактичні доходи, (Д)	Фактичні видатки, (В)	Дефіцит, %	Відхилення, (Д) - (В)
2008	16 779 638	17 476 350	-4,2%	-696 712
2009	12 562 550	13 572 957	-8,0%	-1 010 407
2010	12 662 222	13 178 081	-4,1%	-515 860
2008-2010	42 004 410	44 227 389	-5,3%	-2 222 979

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

Однак, платою за утримання дефіциту на не надто високому рівневі є невиконання низки соціальних зобов'язань, затримки із введенням об'єктів інфраструктури і житлово-комунального господарства і збільшення небезпеки сповзання столиці у фінансово-боргову пастку.

2.4. ДИНАМІКА ЗАБОРГОВАНОСТІ М. КИЄВА В 2010 РОЦІ

Загалом, у 2010 році продовжилась тенденція збільшення обсягів витрат на обслуговування боргу м. Києва, які зросли на 11,7% порівняно з 2009 роком. Це є прямим свідченням неналежного рівня функціонування, передусім, житлово-комунального комплексу міста [35], обслуговування і модернізація якого вимагає чималих коштів (табл. 33).

Таблиця 33

**Видатки бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)
Стаття «Обслуговування боргу», тис. грн.**

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	406 880	398 707	98,0%	-8 173
2009	789 452	632 768	80,2%	-156 684
2010	737 080	706 960	95,9%	-30 121
2008-2010	1 933 412	1 738 434	89,9%	-194 978

Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

Міська влада не оприлюднює дані про структуру і загальні обсяги заборгованості столиці, розмір якої, за даними експертів, перевищив 8 млрд. грн., що становить половину доходної частини столичного бюджету. Крім того, до загальної суми слід додати заборгованість комунальних підприємств таких, як «Київпастрас», «Київ метрополітен» тощо. Обсяги заборгованості великих комунальних підприємств оцінюються в кількості мільйонів гривень.

Питома вага на обслуговування заборгованості у видатках міського бюджету неухильно зростає з 2,3 % у 2008 році до 5,4 % у 2010 році, що відволікає кошти, які могли б спрямовуватися на виконання соціальних програм, наприклад, у галузі освіти або охорони здоров'я.

Слід зазначити, що у 2011 році заплановано збільшення обсягів витрат на обслуговування боргу ще на 26,7%.

В умовах схвалення програм економії бюджетних коштів у низці країн Європейського союзу таких, як Греція, Ірландія, Португалія, обов'язком київської влади є оприлюднення повної інформації щодо стану заборгованості міста, щоб запобігти ймовірному сповзанню мегаполіса у боргову прірву. Питома вага коштів, які відволікаються на обслуговування боргу, у 5,5% є доволі загрозливим показником.

У 2011 році обсяги витрат на обслуговування боргу (896 млн. грн.) уже майже двічі перевищують сумарні обсяги видатків міста на розвиток культури, мистецтва, фізичної культури і спорту (489 млн. грн.). Таким чином, Київ ризикує зажити слави міста-боржника (рис. 5), а не культурної і спортивної столиці Європи.

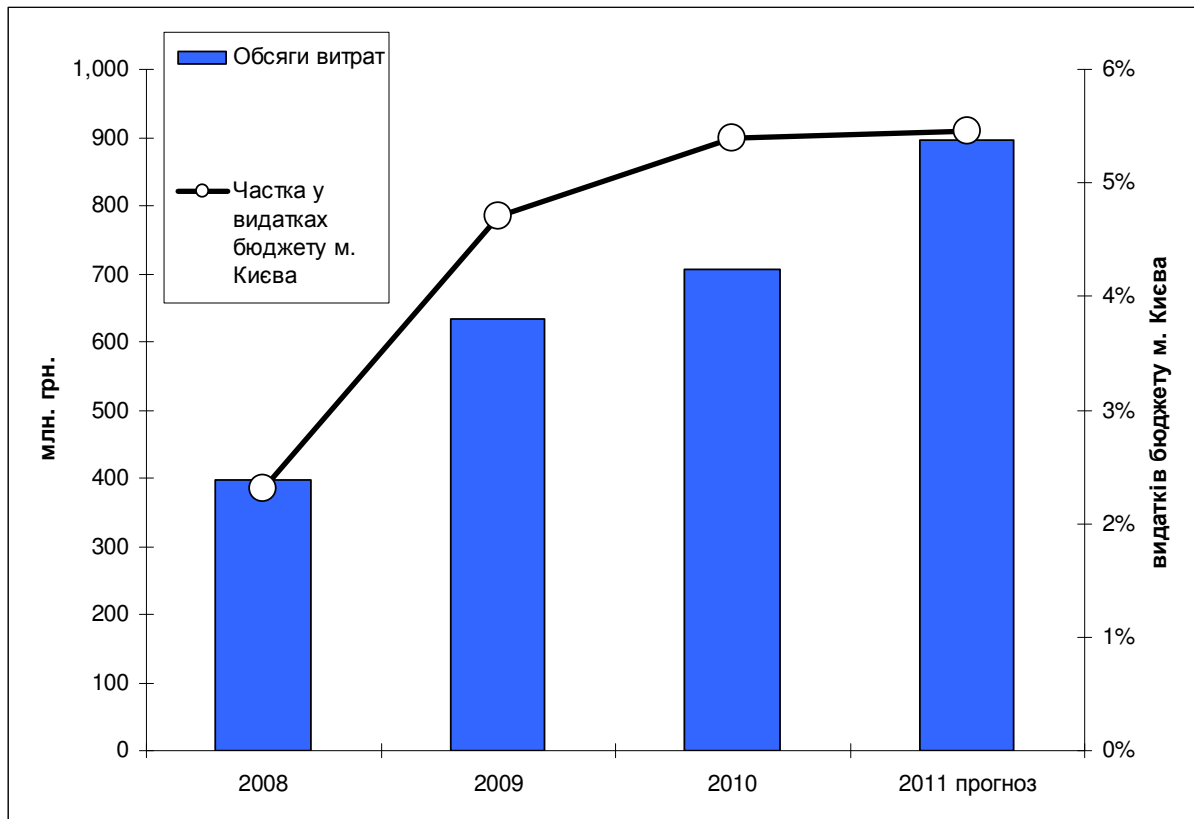


Рис. 5. Обслуговування заборгованості з бюджету м. Києва (2008-2010 рр. і прогноз на 2011 р.)
Джерело: www.kmv.gov.ua, власні розрахунки.

2.5. ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

ВИСНОВКИ до ПІДРОЗДІЛУ 2.1

У процесі складання, формування і схвалення бюджету м. Києва на 2010 рік міська влада Києва неодноразово (принаймні дев'ять разів) порушила норми бюджетного законодавства. Зокрема, слід зазначити:

- 1) невчасне оприлюднення Рішення про бюджет м. Києва на 2010 рік,
- 2) відсутність звіту про виконання бюджету м. Києва на сесії Київради за 2009 рік,
- 3) відсутність публічного представлення перед територіальною громадою столиці звіту про виконання бюджету м. Києва за 2009 рік,
- 4) відсутність процедури розгляду проекту Рішення про бюджет м. Києва на 2010 рік на засіданнях комісій, депутатських груп і фракцій Київської міської ради,
- 5) непроведення окремого засідання Київської міської ради, присвяченого розгляду проекту Рішення про бюджет м. Києва на 2010 рік,
- 6) подання на сесії двох різних проектів Рішень про бюджет м. Києва на 2010 рік (зі 100 поправками депутатів Київради і без зазначених поправок),
- 7) несвоєчасне підписання Головою КМДА Л.Черновецьким Рішення про бюджет м. Києва на 2010 рік,
- 8) несвоєчасне оприлюднення Рішення про бюджет м. Києва на 2010 рік в офіційному органі Київської міської влади – газеті «Хрещатик»,
- 9) суттєві зміни в тексті Рішення про бюджет м. Києва на 2010 рік.

ВИСНОВКИ до ПІДРОЗДІЛУ 2.2

У 2010 році доходну частину бюджету м. Києва було виконано лише на 74,3%.

Поміж основних причин невиконання запланованих показників надходжень до міської скарбниці слід назвати:

підготували консультанти: Бабанін Олександр, Білян Петро, Каменев Максим, Любич Андрій

- невідале початкове прогнозування обсягів надходжень до бюджету міста,
- зменшення доходів від плати податку з доходів фізичних осіб,
- зменшення надходжень від продажу землі,
- хронічну переоцінку обсягів доходів за статтею «інші надходження» тощо.

Рішення про суттєвий перерозподіл структури і обсягів статей доходів проиягом липня-грудня 2010 року, як і курс на збільшення доходної частини на 1 млрд. грн. або на 6,2%, виявилися невиваженими і погано обгрунтованими і ще більше поглибили бюджетний дефіцит міської скарбниці.

ВИСНОВКИ до ПІДРОЗДІЛУ 2.3

У 2010 році видаткову частину бюджету м. Києва було виконано лише на 75,9%.

Упродовж 2010 бюджетного року київська міська влада здійснювала різнонаправлені кроки. Унаслідок секвестру бюджету на 409 млн. грн. було зменшено фінансування соціальних статей (соціальний захист та соціальне забезпечення, охорона здоров'я, освіта, культура і мистецтво тощо).

З іншого боку, обсяги додаткових видатків за статтею «внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди», а також на цільові фонди статей приблизно дорівнювали обсягам секвестру чотирьох соціальних статей.

ВИСНОВКИ до ПІДРОЗДІЛУ 2.4

У 2010 році продовжилась тенденція збільшення обсягів витрат на обслуговування боргу м. Києва, які зросли на 11,7% порівняно з 2009 роком.

Міська влада не оприлюднює дані про структуру і загальні обсяги заборгованості столиці, розмір якої перевищує 8 млрд. грн., що становить половину доходної частини столичного бюджету. Крім того, до цієї суми слід додати обсяги заборгованості комунальних підприємств.

Питома вага на обслуговування боргу у видатках міського бюджету зросла до 5,4 % у 2010 році, що відволікає кошти, які могли б спрямовуватися на виконання соціальних програм.

РОЗДІЛ 3. ВІДКРИТІСТЬ І ПРОЗОРИСТЬ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ М. КИЄВА

Відкритість і прозорість виконання бюджетного процесу, зрозумілість і доступність інформації з питань бюджетної політики є важливими чинниками, які сприяють здійсненню програм реформ, поліпшенню життєвого рівня громадян, своєчасно запобігають наростанню кризових тенденцій в економіці і фінансах країн і міст.

Згідно з даними опитування Міжнародного бюджетного партнерства, у 2010 році Україна посіла доволі високе 19 місце у вибірці з 94 країн за Індексом відкритості бюджету, проте ступінь відкритості на рівні 62 % є далеким від оптимального [36]. 2010 року Україна випередила усі інші країни СНД і Грузію, а також низку країн-членів Європейського Союзу. Індекс відкритості бюджету оцінює кількість і тип інформації, яку уряди оприлюднюють у восьми ключових документах, що мають бути видані упродовж бюджетного року. Результат України в Індексі відкритості бюджету за 2010 рік показує, що влада надає громадськості суттєвий, але не вичерпний обсяг інформації про фінансову діяльність центрального уряду упродовж бюджетного року та про бюджет. Слід зазначити, що Уряд України тільки одного разу в 2006 році підготував зрозумілий і доступний для ознайомлення громадськості проект Відкритого бюджету [37]. У рамках проекту громадського моніторингу з метою кращого інформування киян про бюджетний процес у столиці підготовлено посібник для територіальної громади міста «Зрозуміти бюджет Києва» (Додаток 4).

Прозорість бюджетного процесу та участь громадськості у ньому є одним з основних принципів сучасного програмно-цільового методу [38], який має бути впроваджений в діяльності Київської міської влади в 2011-2013 роках. Роль і значення прозорості бюджетної політики значно зростають в умовах застосування даного методу, адже в країнах з розвинутим громадянським суспільством важливим суб'єктом бюджетування виступає громадськість, яка бере активну участь у публічних заходах з обговорення питань фінансової політики й бюджету та може вагомо впливати на формування пропозицій для органів державної й місцевої влади.

Ще двісті двадцять два роки тому в Декларації прав людини і громадянина, схваленій у Франції в 1789 році, був проголошений один з ключових принципів організації правової держави: «Усі громадяни мають право встановлювати самостійно або через своїх представників необхідність державного оподаткування, добровільно погоджуватися на його стягнення, стежити за його витрачанням...». Розгляду питання про забезпечення прозорості в бюджетній сфері як ключового аспекту ефективного управління приділяється увага на рівні провідних міжнародних фінансових інституцій, зокрема Міжнародного Валютного Фонду.

У 2007 році Рада керівників МВФ схвалила «Кодекс належної практики щодо забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері», в якому прозорість була визначена як середовище, в якому цілі політики, її правові, інституційні та економічні рамки, рішення в сфері політики та їх обґрунтування, дані та інформація, пов'язані з грошово-кредитною та фінансовою політикою, а також умови підзвітності агенцій надаються громадськості на засадах зрозумілості, доступності та своєчасності [39].

Кодекс розроблено на засадах чотирьох загальних принципів прозорості в бюджетно-податковій сфері, що мають підтримуватись усіма країнами:

- 1) **чіткість ролей та функцій;**
- 2) **доступ громадськості до інформації;**
- 3) **відкритість підготовки та виконання бюджету і бюджетної звітності;**
- 4) **незалежні гарантії достовірності.**

Для країн з перехідною економікою, до яких належить і Україна, мінімальний стандарт прозорості в бюджетній сфері зводиться до певних основоположних вимог, що передбачають суспільну доступність фінансової інформації своєчасно і в повному обсязі.

В основі організацій взаємовідносин між громадськістю і публічною владою сучасної демократичної держави має лежати принцип транспарентності (прозорості), який передбачає публічність та гласність проведення контрольних заходів., що охоплюють як сам контрольний процес, так і його результати.

Під громадськістю розуміються всі особи, організації, ЗМІ, яких цікавлять питання бюджету, оподаткування, фінансової політики, функціонування системи державних фінансів загалом. Методологія формування бюджету за участю всіх зацікавлених сторін може бути втілена за допомогою таких технологій участі громадськості, як громадські слухання, дорадчі комітети, громадські збори, громадська журналістика та багатьох інших.

Київська міська влада ще жодного разу не поінформувала територіальну громаду міста про параметри, зміст і перспективи виконання столичного бюджету, підготовленого на засадах зрозумілості, доступності та своєчасності.

У даному розділі звіту розглядається практика виконання бюджетного процесу в м. Києві у 2010 році і практика підготовки бюджету м. Києва на 2011 рік відповідно до положень Кодексу належної практики щодо забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері.

ПРИНЦИП І. ЧІТКІСТЬ ФУНКЦІЙ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ

1.1 Слід відокремлювати сектор органів державного управління від решти частини державного сектора і від решти економіки, а також слід чітко визначати та оприлюднювати функції в галузі політики і управління в рамках державного сектору.

1.1.1 Структура та функції органів державного управління повинні бути чітко встановлені.

Верховна Рада України 8 грудня 2004 року ухвалила Закон України №2222-IV "Про внесення змін до Конституції України", який передбачав перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління. 30 вересня 2010 року Конституційний суд України схвалив Рішення № 20-рп/2010, яким визнав вищезгаданий закон неконституційним і згідно з частиною 2 ст. 70 Закону України "Про Конституційний суд України" поклав на органи державної влади обов'язок щодо невідкладного виконання цього рішення стосовно приведення нормативно-правових актів у відповідність до Конституції України від 28 червня 1996 року в редакції, що існувала до внесення до неї змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №2222-4». Таким чином, при відновленні чинності Конституції України від 28 червня 1996 року в Україні відбувся перехід від парламентсько-президентської до президентсько-парламентської форми правління.

Указом Президента України №1085/2010 від 9 грудня 2010 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» було кардинально змінено структуру центральних органів виконавчої влади.

Зміни в структурі центральних органів виконавчої влади, перестановка кадрів, перерозподіл функцій і обов'язків на певний час призвели до невизначеності у функціонуванні органів виконавчої влади.

1.1.2 Повноваження виконавчої, законодавчої та судової гілок державного управління в бюджетно-податковій сфері повинні бути ясно визначені.

Повноваження виконавчої, законодавчої та судової гілок державного управління в бюджетно-податковій сфері визначені Бюджетним кодексом України від 08.07.2010 року та Податковим кодексом України від 03.12.2010 року.

1.1.3 Обов'язки органів державного управління різних рівнів та відносини між ними повинні бути чітко обумовлені.

Районні ради в місті Києва було скасовано згідно із Законом України № 2500-VI від 7 вересня 2010 року «Про внесення змін до Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ" щодо порядку утворення районних рад». Указом Президента України № 1037/2010 від 15.11.2010 року «Про звільнення Л.Черновецького з посади голови Київської міської державної адміністрації» було звільнено Черновецького Леоніда Михайловича з посади голови Київської міської державної адміністрації, а Указом Президента України № 1038/2010 від 15.11.2010 року «Про призначення О.Попова головою Київської міської державної адміністрації» головою Київської міської державної адміністрації було призначено Попова Олександра Павловича. У даний час залишається низка неузгоджених питань щодо розмежування повноважень між Київським міським головою і головою КМДА.

1.1.4 В основі відносин між органами державного управління та державними корпораціями повинні бути чіткі правила.

У 2010 році після зміни керівництва КМДА почалося повернення незаконно приватизованих підприємств територіальній громаді столиці. Згідно з рішенням Київради від 28 жовтня 2010 року з програми приватизації було виключено 300 об'єктів комунальної власності, оскільки вони є важливими для територіальної громади і надалі можливість їхнього відчуження не розглядатиметься.

Після обрання нового керівного органу на зборах акціонерів АТ «Київенергохолдинг» 6 жовтня 2010 року, київська громада, маючи 61% акцій даного АТ, отримала оперативне управління та контроль над цим акціонерним товариством, яке володіє 60%+1 акціями ВАТ "Київгаз", а також пакетами акцій «Київенерго» і «Київводоканалу».

27 жовтня 2010 року на зборах акціонерів комерційного банку "Хрещатик" були затверджені зміни до статуту банку, обрані керівні органи та збільшено статутний капітал банку. Таким чином, на частку територіальної громади міста тепер припадає 25% +1 акція, тобто блокуючий пакет акцій.

1 листопада 2010 року Господарський суд Києва визнав право власності на 28,46% акцій ВАТ «Київгаз» за територіальною громадою Києва в особі Київської міської ради. ТОВ «Фінансова компанія «Новий регіон» та Фоса Груп (Кіпр) Лімітед (Fossa Group (Cyprus) Limited), що не погодилися з цим рішенням, спробували оскаржити його в апеляційній інстанції. 6 грудня 2010 року Київський апеляційний господарський суд залишив чинним рішення Господарського суду міста Києва, що визнає недійсним договір купівлі-продажу 28,46% пакету акцій ВАТ «Київгаз». Територіальна громада Києва непрямо володіє у «Київгазі» більше, ніж 88% акцій: право власності на 28,46% акцій підтвердив суд, ще 60% +1 акція перебуває в статутному фонді «Київенергохолдингу».

2 листопада 2010 року господарський суд м. Києва визнав недійсним договір купівлі-продажу пакета акцій ВАТ "Київхімволокно" у кількості 5 677 224 одиниць, що був укладений у 2009 році між Київською міською радою та ФК "Новий регіон". Київський апеляційний господарський суд 14 грудня 2010 року підтвердив право власності територіальної громади столиці на 51% акцій ВАТ «Київхімволокно».

7 грудня 2010 року Київський апеляційний господарський суд залишив чинним рішення Господарського суду м. Києва, який визнав недійсним договір купівлі-продажу 25,464% акцій ВАТ «АК Київводоканал». Отже, рішення про повернення акцій у власність територіальної громади Києва набуло чинності і місто прямо та непрямо контролює 92,464% акцій ВАТ «АК Київводоканал».

Таким чином, місто має змогу дійсно керувати діяльністю важливих підприємств («Київводоканал», «Київгаз») і впроваджувати зважену тарифну політику. Тривають переговори щодо повернення до комунальної власності міста Києва 50% +1 акції ВАТ «Київенерго», які сьогодні перебувають у державній власності (НАК "Енергетична компанія України").

18 січня 2011 року Київський апеляційний господарський суд залишив чинним рішення про визнання права власності на 80% акцій холдингової компанії «Київміськбуд» територіальної громади Києва. Суд визнав недійсним договір купівлі-продажу 80% акцій ХК «Київміськбуд», який був підписаний Головним управлінням комунальної власності КМДА з ТОВ «Фінансова компанія «Новий регіон» у липні 2009 року. Суд також відмовив у задоволенні апеляційних скарг ТОВ «Фінансова компанія «Новий регіон», «Атіма Лімітед» та «Сатіліна Лімітед», які заперечували право власності Києва на акції холдингу.

1.1.5 Відносини органів державного управління з приватним сектором повинні бути відкритими і підпорядковуватися чітким правилам та процедурам.

Контрольно-ревізійне управління в місті Києві виявило порушень фінансово-бюджетної дисципліни в столиці на загальну суму 1,38 млрд. грн. за період із січня по жовтень 2010 року [32]. Протягом зазначеного періоду проведено 472 контрольних заходи, зокрема 404 ревізії і 55 перевірок державних закупівель, у ході яких перевірено 440 столичних підприємств, установ і організацій. За результатами проведених перевірок порушення зафіксовано на 400 об'єктах контролю.

Зокрема, недоодержання фінансових ресурсів бюджетами і бюджетними установами становить 63,37 млн. грн., незаконні видатки - 159,28 млн. грн., нецільова витрата бюджетних коштів - майже 23,5 млн. грн., брак матеріальних і фінансових ресурсів - 6,7 млн. грн.. На 145 об'єктах контролю встановлено втрати фінансових і матеріальних ресурсів, допущених внаслідок

підготували консультанти: Бабанін Олександр, Білян Петро, Каменев Максим, Любич Андрій
неефективних управлінських дій, на загальну суму 250,58 млн. грн.. Інші порушення фінансової дисципліни виявлені на 279 об'єктах контролю на загальну суму 874,13 млн. грн., з яких 39,68 млн. грн. - порушення тендерного законодавства під час закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти.

До порушників бюджетного законодавства застосовані фінансові санкції, зокрема зупинені і припинені операції з бюджетними коштами на 122 об'єктах контролю, зменшені бюджетні призначення 20 розпорядникам бюджетних коштів.

Протягом січня-жовтня 2010 року до адміністративної відповідальності за ст. 164-2, 164-12, 164-14 Кодексу про адміністративні правопорушення притягнуто 801 посадову особу об'єктів контролю. За матеріалами ревізій порушено 28 кримінальних справ.

У 2009 році КРУ виявило в Києві фінансові порушення на загальну суму в 1,3 млрд грн.

Загалом, діяльність Київської міської державної адміністрації у період 2008-2010 років призвела до втрат матеріальних і фінансових ресурсів міста на суму в 392 млн. грн. [33]

При тому рішення, які приймалися міською радою стосовно комунального майна, земельних ділянок, надання пільг зі сплати податків, зборів та інше, не дозволили залучити до бюджету понад 3,8 млрд. грн.

Зокрема, внаслідок продажу (відчуження) за рішеннями Київської міської ради нежитлових приміщень комунальної власності за цінами, заниженими в порівнянні з ринковими, втрачено фінансових ресурсів у сумі понад 235 млн. грн.

На умовах, не вигідних для територіальної громади Києва, продано частку Київської міської ради у статутних фондах ряду суб'єктів підприємницької діяльності. Так, належні Київській міській раді прості іменні акції, вартість яких еквівалентна вартості внесених у 2000 році до статутного фонду ЗАТ «Гірськолижний спортивний комплекс «Протасів Яр» основних засобів та права користування земельною ділянкою в Києві загальною площею 5,39 га, продано за 2,02 млн. грн., однак реальна вартість лише земельної ділянки становить 107,9 млн. грн.

1.2 Повинні існувати чіткі та відкриті правові, нормативні та адміністративні засади для управління бюджетно-податковою сферою.

8 липня 2010 року Верховною Радою України було схвалено нову редакцію Бюджетного кодексу, яка замінила попередню версію, яка була чинною, починаючи з 2001 року. Хоча схвалення Бюджетного кодексу було значною подією для встановлення чітких правил правового поля в бюджетно-податковій сфері, проте значно логічніше було б спочатку окреслити правила оподаткування, схвалити всебічний Податковий кодекс, а потім на його базі розробити і схвалити Бюджетний кодекс.

1.2.1 Збирання, виділення і використання державних коштів повинні регламентуватися вичерпними законами, нормативними актами та адміністративними процедурами в галузі бюджету, оподаткування та інших питань державних фінансів.

Україна, як країна з перехідною економікою, перебуває на стадії формування законодавчої бази в бюджетно-податковій сфері, зокрема в галузі державних і місцевих фінансів. Законодавець передбачив можливість коригування державного бюджету (й місцевих бюджетів) після першого і другого кварталів 2011 року з метою оперативного вжиття заходів, внесення змін до нормативно-законодавчої бази для подолання можливих неузгодженостей.

Проте процес схвалення законодавства в авральному режимі неминуче призводить до виникнення неузгодженостей між різними нормативно-правовими актами, що потребує застосування цілого комплексу роз'яснювально-узгоджувальної роботи.

1.2.2 Закони та нормативні акти, що стосуються збирання податкових і неподаткових доходів, і критерії прийняття адміністративних рішень щодо їх застосування повинні бути доступними, чіткими і зрозумілими. Позови про оскарження податкових чи неподаткових зобов'язань слід розглядати своєчасно.

Податковий кодекс України від 30.12.2010 № 2755-VI містить низку положень, які викликають незрозуміння серед суб'єктів господарювання. Впровадження деяких норм звітності вже призвело до понаднормової роботи податкових служб у вихідні дні (19-20 березня 2011 року).

1.2.3 Слід виділяти достатньо часу для консультацій щодо запропонованих змін законів і нормативних актів, а також, коли це практично здійснено, стосовно більш загальних змін політики.

У 2010 році зміни законів і нормативних актів відбувались надто швидко, без урахування думки громадськості, що викликало низку протестів наприкінці року.

1.2.4 Умови контрактів між органами державного управління та державними або приватними структурами, включаючи ресурсодобувні компанії та операторів державних концесій, повинні бути чіткими і доступними для громадськості.

Громадськості міста Києва не надано достатньо інформації щодо умов контрактів між КМДА та провідними постачальниками суспільних благ «Київенерго», «Київводоканал», «Київгаз» тощо, що дає змогу міській владі маніпулювати питаннями підвищення тарифів на комунальні послуги. Сьогодні в Києві немає приладів, які дозволяють точно вимірювати кількість виробленого тепла. Ця величина обчислюється приблизно, за обсягами використаного природного газу і показниками ефективності обладнання, а потім ділиться на загальну кількість квадратних метрів житлової площі. Унаслідок такої неточної методики розрахунків, переплати киян за тепло перебувають і діапазоні 500-700 млн. грн. за опалювальний сезон.

1.2.5 Управління державними зобов'язаннями і активами, зокрема надання прав на використання та експлуатацію державних активів, має базуватися на зрозумілому правовому підґрунті.

У частині першій статті 81 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 року зазначено, що «міжбюджетні відносини – це відносини між державою ... та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України».

Проте в Бюджетному кодексі:

- не визначено механізми підвищення їхньої зацікавленості у збільшенні бюджетних надходжень,
- не сформульовано питання відповідальності місцевих органів влади за раціональне використання видаткової частини місцевого бюджету,
- не зазначено чітких і економічно обґрунтованих критеріїв розподілу повноважень між різними рівнями бюджетів.

Згідно з положеннями Бюджетного кодексу витратні повноваження поділено на три групи, зокрема видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують:

- 1) першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовано найближче до споживачів;
- 2) надання основних соціальних послуг, гарантованих державою, для всіх громадян України;
- 3) надання соціальних послуг, гарантованих державою, для окремих категорій громадян України, або фінансування програм, потреба в яких є в усіх регіонах України.

Унікальність статусу міста Києва полягає в тому, що столиця, маючи як статус зіставний зі статусом області, так і статус міста надає послуги усіх трьох витратних груп.

ПРИНЦИП II. ВІДКРИТІСТЬ БЮДЖЕТНИХ ПРОЦЕСІВ

2.1 Підготовка бюджету має здійснюватися відповідно до встановленого графіка і чітко визначених цілей макроекономічної та податково-бюджетної політики.

2.1.1 Слід визначити і суворо дотримуватися графіку бюджетного календаря. Слід передбачити достатньо часу на розгляд проекту бюджету законодавчими органами.

Згідно із чинним законодавством України, зміни у нормативно-правових актах, які стосуються податкової сфери, повинні бути затверджені не пізніше, як за шість місяців до початку наступного бюджетного року, в якому вони мають набрати чинності. Проте Податковий кодекс

України було схвалено Верховною Радою України 3 грудня 2010 року, тобто за 28 днів до початку нового 2011 бюджетного року.

Підготовка бюджету 2010 року відбувалася з порушенням графіку бюджетного календаря.

Проект Державного бюджету України на 2011 рік було подано на розгляд законодавців 5 грудня 2010 року, а прийнято після півгодинного обговорення 23 грудня 2010 року.

Бюджет Києва на 2011 рік вперше за останні десять років було прийнято до початку нового бюджетного року (30 грудня 2010 року), проте його обговорення в сесійній залі Київської міської ради тривало трохи більше однієї години.

2.1.2 Річний бюджет повинен бути реалістичним, і його слід готувати і подавати у рамках комплексних середньострокових засад макроекономічної і податково-бюджетної політики. Слід чітко формулювати і роз'яснювати цільові показники податково-бюджетної політики і будь-які існуючі податково-бюджетні правила.

Метою розроблення довгострокових документів є визначення стратегічного бачення розвитку країни з урахуванням світових та вітчизняних тенденцій. У проекті даного Закону України запроваджено довготерміновий горизонт прогнозування і планування (понад 5 років). Зокрема, це такі документи, як Схема (прогноз) розвитку та розміщення продуктивних сил України, Генеральна схема планування території України, Стратегія розвитку України, Державна стратегія регіонального розвитку, стратегії розвитку міста Києва тощо.

Закон «Про державне стратегічне планування» згідно з Програмою економічних реформ Президента України на 2010-2014 року було заплановано схвалити в жовтні 2010 року, але досі не схвалено (16.03.2010 року зареєстровано законопроект № 6198 «Про державне прогнозування та стратегічне планування в Україні»).

Що стосується середньострокових перспектив розвитку столиці, то з 1991 року було підготовлено 295 програм, концепцій та стратегій з цієї проблематики. Жодна з них за 20 років незалежності цілком втілена не була, лише 115 втратили чинність, а 180 – досі чинні.

Згідно з рішенням Київської міської ради № 616/1672 від 18.06.2009 року «Про Стратегію розвитку міста Києва до 2025 року» КМДА повинна була до 01.10.2010 року підготувати та подати на затвердження Київської міської ради Стратегію розвитку міста Києва до 2025 року. Київська міська державна адміністрація 9.08.2010 року створила спеціальний консультативно-дорадчий орган – Комітет з розробки Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року.

Згідно з планами роботи Комітету економічних реформ КМДА заплановано схвалити Стратегію розвитку міста Києва до 2025 року в лютому 2012 року.

2.1.3 Слід надавати опис основних заходів в галузі видатків і доходів, а також їхнього внеску в досягнення цілей політики. Слід також надавати оцінки їхнього поточного і майбутнього впливу на бюджет і їх більш загальних економічних наслідків.

Зазвичай міська влада неохоче надає територіальній громаді м. Києва інформації щодо запровадження змін у галузі видатків і доходів. Так, у 2010 році без консультацій з громадськістю було різко збільшено заплановані обсяги «інших надходжень» і «плати за землю». Одним із приемних винятків стало інформування про започаткування програми заощадження енергії.

Впровадження програми енергозбереження (загальна вартість 15-17 млрд. грн.) і нової Схеми теплопостачання в Києві до 2015 року (загальна вартість 7,4 млрд. грн.) дозволить місту щороку заощаджувати 1 млрд. грн. лише на паливі. Згідно з положенням статті 13 Закону України «Про теплопостачання» відповідальність за теплопостачання покладена на органи місцевого самоврядування.

2.1.4 Бюджетна документація повинна містити оцінку стійкості податково-бюджетної політики. Основні припущення щодо розвитку економічної ситуації та економічної політики повинні бути реалістичними і чітко обумовленими, потрібно також надавати аналіз чутливості.

Бюджет м. Києва на 2010 рік складено в умовах наближення відчутної модифікації податково-бюджетної політики. Основні припущення щодо розвитку економічної ситуації та економічної політики наведено на підставі базового сценарію, проте аналізу чутливості не надано. Параметри бюджету 2010 року, які визначали Міністерство фінансів України та провідні науково-

підготували консультанти: Бабанін Олександр, Білян Петро, Каменєв Максим, Любич Андрій
дослідні установи в галузі фінансово-економічного прогнозування, виявилися далекими від реальних показників. Певний вплив на викривлення індикаторів справляє незареєстрована економічна діяльність, а також численні пільги. Отже, податково-бюджетна політика не продемонструвала достатній запас стійкості.

2.1.5 Повинні існувати чіткі механізми координації та регулювання бюджетної і позабюджетної діяльності в рамках загальних засад податково-бюджетної політики.

Київська міська влада доволі оперативно реагує на процеси, які відбуваються в ході виконання бюджету, і пропонує зміни до бюджету міста, які затверджуються на сесіях Київської міської ради. Проте, як показує практика виконання бюджету 2010 року, чимало таких змін не сприяють покращенню виконання як доходної, так і видаткової частин бюджету.

2.2 Повинні існувати чіткі процедури виконання і моніторингу бюджету і бюджетної звітності.

2.2.1 Система бухгалтерського обліку повинна забезпечувати надійну основу для відстеження доходів, формальних зобов'язань, платежів, простроченої заборгованості, пасивів і активів.

Починаючи з 01.01.2011 року, з набуттям чинності Податкового кодексу України, в країні запроваджується система зближення податкового і бухгалтерського обліку. Впровадження даної системи є головним джерелом підвищення обсягів доходів державного і місцевих бюджетів.

2.2.2 У законодавчі органи повинен подаватися піврічний звіт про хід виконання бюджету. Потрібно публікувати і частіші, не рідше ніж щоквартальні, оновлення звіту.

У 2010 році Головне фінансове управління Київської міської державної адміністрації регулярно подавала оперативні (щомісячні) звіти на порталі міської влади (www.kmv.gov.ua). Такі звіти вчасно розміщуються на порталі міської влади і в першому кварталі 2011 року.

На сесії Київської міської ради («законодавчого» органу міської влади) було подано піврічний звіт про хід виконання бюджету за першу половину 2010 року, на підставі якого до бюджету було внесено зміни в доходній і видатковій частинах бюджету.

2.2.3 Пропозиції про додаткові доходи і видатки, що вносяться протягом бюджетного року, мають подаватися в законодавчі органи в формі, яка узгоджується з поданням початкового бюджету.

Протягом 2010 року суттєво зросла прогнозна (запланована) величина таких статей доходів, як «інші надходження» і «плата за землю», а також статті видатків «жилово-комунальне господарство». Проте за підсумками року дані статті не було виконано. Рішення про додаткові доходи і видатки, що вносилися упродовж 2010 бюджетного року, не відображались у формі, яка узгоджується з поданням початкового бюджету, тобто не було внесення коректив у Додатки до Рішення Київради про бюджет на 2010 рік. Це ускладнює процес контролю територіальною громадою виконання бюджету м. Києва.

2.2.4 Перевірені аудитором підсумкові рахунки й аудиторські висновки, включаючи узгодження із затвердженим бюджетом, повинні надаватися в законодавчі органи і публікуватися протягом року, наступного за звітним.

23 лютого 2011 року на веб-порталі Київської міської влади було вміщено остаточний оновлений річний звіт про виконання бюджету м. Києва у 2010 році. Перевірені аудитором підсумкові рахунки й аудиторські висновки протягом 2010 року і першого кварталу 2011 року не було опубліковано.

ПРИНЦИП ІІІ. ДОСТУПНІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ ДЛЯ ГРОМАДСЬКОСТІ

3.1 Громадськості слід надавати вичерпну інформацію про минулу, поточну і прогнозовану на майбутнє діяльність в бюджетно - податковій сфері та про основні фіскальні ризики.

3.1.1 Бюджетна документація, зокрема підсумкові рахунки, та інші фіскальні звіти, що публікуються, повинні охоплювати всю бюджетну та позабюджетну діяльність міської влади.

У 2010 році громадськості не надавалась оперативна і повна інформація про:

- стан із заборгованістю міського бюджету,
- активи, доходи, прибутки, дивіденди 183 комунальних підприємств м. Києва, а також численні пільги (зокрема у галузі плати за землю) їм надані,
- кошти, які надійшли до бюджету від розміщення зовнішньої реклами,
- кошти, які надійшли до бюджету від продажу жилої площі, тощо.

Найбільше громадськість стурбована наявністю схем непрозорого розподілу землі і наданням пільг з плати за землю або плати за оренду землі. За інформацією [34], правом на отримання земельної ділянки скористались тільки 80 000 киян (3% від загальної чисельності мешканців столиці), і одночасно 40 000 некиян.

У багатьох Рішеннях Київської міської ради, зокрема у Рішенні Київської міської ради № 247/5059 від 2 грудня 2010 року «Про внесення змін до рішення Київської міської ради від 14.05.10 № 793/4231 «Про бюджет міста Києва на 2010 рік» і у Рішенні Київської міської ради № 491/5303 від 28 грудня 2010 року «Про внесення змін до рішення Київської міської ради від 14.05.10 № 793/4231 «Про бюджет міста Києва на 2010 рік» зазначено «Додатки не друкуються. Ознайомитися з ними можна в секретаріаті Київської міської ради». Запровадження подібних вказівок ускладнюють доступ до бюджетної інформації територіальній громаді м. Києва. До того ж, востаннє зміни до бюджету на 2010 рік було внесено 28 грудня 2010 року, що практично унеможливило реагування громадськості на можливі порушення, якщо такі матимуть місце.

3.1.2 Повинна надаватися збірна з даними річного бюджету інформація про результати виконання бюджету не менше ніж за два попередніх бюджетних року, а також прогнози і аналіз чутливості основних зведених бюджетних показників не менше ніж на два наступних роки.

У Пояснювальній записці до Проекту Рішення Київської міської ради про бюджет м. Києва на 2010 рік надано збірку збірку з даними річного бюджету інформацію про результати виконання бюджету в 2008 році і очікувані дані про виконання бюджету в 2009 році, а також прогнози основних надходжень до бюджету в 2011 році. Аналізу чутливості основних бюджетних показників в 2010-2011 роках не було надано.

3.1.3 Бюджетна документація повинна містити інформацію про характер і бюджетну значимість податкових видатків, умовних зобов'язань і квазіфіскальної діяльності міської влади, а також оцінку всіх інших великих фіскальних ризиків.

Пояснювальну записку до Проекту Рішення Київської міської ради про бюджет м. Києва на 2010 рік складено відповідно до оптимістичного сценарію. У ній не зазначено великих ризиків, які може зазнати бюджет м. Києва, упродовж наступних двох-трьох років, а саме, можливої перереєстрації частини великих компаній в інших містах і регіонах держави, загострення фінансово-економічної кризи, різкого збільшення вартості енергоносіїв, серйозних аварій в системі водо-, теплопостачання, каналізації і аерації, природних стихійних лих тощо.

3.1.4 У формі подання річного бюджету повинні окремо показуватися надходження з усіх основних джерел доходів, включаючи напрямки діяльності, пов'язані з природними ресурсами, і іноземну допомогу.

У звітах про виконання міського бюджету окремо подаються показники надходжень з основних джерел доходів, проте немає інформації про одержання міжнародної допомоги (і надання технічної допомоги іноземним країнам з бюджету м. Києва).

3.1.5 Міська влада повинна публікувати інформацію про рівень і структуру своєї заборгованості і фінансових активів, значних зобов'язань, не пов'язаних з боргом (включаючи права на отримання пенсій, суму наданих гарантій та інші контрактні зобов'язання), і запаси природних ресурсів.

Київська міська влада досі не опублікувала повної інформації про рівень і структуру заборгованості м. Києва; активи м. Києва, переданих до статутних фондів комунальних підприємств, рівень рентабельності комунальних підприємств м. Києва; запаси природних ресурсів, які належать територіальній громаді міста тощо.

3.1.6 У бюджетній документації повинні надаватися дані про бюджетні позиції місцевих органів державного управління та фінанси державних корпорацій.

У бюджетній документації м. Києва на 2010 рік бракує звіту про фінансову ситуацію 183 комунальних підприємств міста і перспективи їхнього розвитку.

3.1.7 Органи управління міської влади повинні публікувати періодичний звіт про довгостроковий стан фінансів міста Києва.

Київська міська влада не оприлюднює періодичний звіт про довгостроковий стан столичних фінансів.

3.2 Форма подання податково - бюджетної інформації повинна полегшувати аналіз політики і сприяти підзвітності.

3.2.1 Одночасно з річним бюджетом слід широко розповсюджувати зрозумілий і простий посібник про бюджет.

Київська міська влада ще жодного разу (зокрема і в 2010-2011 роках) не підготувала простий, зрозумілий і доступний для киян (платників податків, школярів, студентів, пенсіонерів, домогосподарок) посібник про доходи і видатки бюджету м. Києва.

3.2.2 Бюджетні дані повинні надаватися на валовій основі з виділенням доходів, видатків і фінансування, а витрати повинні класифікуватися за економічними, функціональними і адміністративними категоріями.

Бюджетні дані надавалися на валовій основі з виділенням доходів, видатків і фінансування.

Довідки ГФУ КМДА про виконання бюджету м. Києва за функціональною категорією регулярно і вчасно вміщувалися на офіційному веб-порталі Київської міської влади.

Довідки ГФУ КМДА про виконання бюджету м. Києва за економічною категорією вміщуються на офіційному веб-порталі Київської міської влади наприкінці першого кварталу року наступного за звітним.

3.2.3 Загальне сальдо і валова заборгованість сектора державного управління або їхні аналоги на базі нарахування повинні бути стандартними зведеними показниками бюджетної позиції сектора державного управління. У відповідних випадках вони повинні доповнюватися іншими бюджетними показниками, такими як первинне сальдо, сальдо державного сектора і чиста заборгованість.

Головне управління економіки та інвестицій КМДА регулярно надає інформацію про динаміку заборгованості з виплати заробітної плати і пенсій, заборгованість у галузі податкового боргу. З іншого боку, на веб-порталі Київської міської влади не висвітлюється інформація про заборгованість фізичних та юридичних осіб щодо сплати за комунальні послуги. Інформація про заборгованість міста перед основними підприємствами в галузі постачання суспільних благ такими, як «Київводоканал», «Київгаз», «Київенерго» тощо, надається нерегулярно і в екстремому режимі.

До Рішень Київської міської ради про схвалення бюджету м. Києва необхідно долучити додаток щодо обсягів внутрішнього і зовнішнього боргу аналогічно тому, як це підготовлено в Додатку №5 до Державного бюджету України на 2011 рік.

3.2.4 Інформація про результати, досягнуті у реалізації цілей основних бюджетних програм, повинна щорічно надаватися законодавчим органам.

Оскільки немає чітко окреслених критеріїв виконання основних бюджетних програм, окрім програм будівництва і закупівель транспорту, про результати, досягнуті в ході реалізації основних бюджетних програм, зазвичай не повідомляється.

3.3 Слід прийняти зобов'язання про своєчасність публікації податково - бюджетної інформації.

3.3.1 Своєчасна публікація податково-бюджетної інформації повинна бути юридичним зобов'язанням органів державного управління.

Згідно з пунктом 4 статті 28 «Доступність інформації про бюджет» чинного Бюджетного кодексу України «... місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування ... забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, в тому числі рішень про місцевий бюджет та квартальних звітів про їх виконання».

3.3.2 Слід оголошувати і суворо дотримуватися календарного графіку публікації податково-бюджетної інформації.

Згідно з пунктом 4 статті 28 чинного Бюджетного кодексу України «...Рішення про місцевий бюджет має бути оприлюднене не пізніше ніж через десять днів із дня його прийняття у газетах, визначених ... відповідними місцевими радами».

Рішення Київради про бюджет міста Києва на 2010 рік було опубліковано в газеті «Хрещатик» 23 червня 2010 року через 38 днів після схвалення міського бюджету Київрадою.

Згідно з пунктом 5 статті 28 чинного Бюджетного кодексу України «... Публічне представлення інформації про виконання місцевих бюджетів ... відповідно до показників, бюджетні призначення щодо яких затверджені рішенням про місцевий бюджет, здійснюється до 20 березня року, що настає за звітним. Інформація про час і місце публічного представлення такої інформації публікується разом з інформацією про виконання місцевих бюджетів».

Київська міська влада не провела заходів з публічного представлення інформації про виконання бюджету м. Києва за 2010 рік ані до 20 березня, ані до 20 квітня 2011 року.

ПРИНЦИП ІV. ГАРАНТІЇ ВІРОГІДНОСТІ

4.1 Податково - бюджетні дані повинні відповідати прийнятим стандартам якості даних.

4.1.1 Бюджетні прогнози та їх оновлення повинні відображати останні тенденції в галузі доходів і видатків, динаміку фундаментальних макроекономічних показників і чітко визначені зобов'язання в галузі політики.

Бюджетні прогнози Міністерства фінансів України враховують динаміку в галузі доходів і видатків, а також зміну основних макроекономічних показників. На підставі цих прогнозів доводяться нормативи Головному фінансовому управлінню КМДА.

4.1.2 Річний бюджет і підсумкові рахунки повинні містити вказівку про метод обліку, використаний при складанні та поданні податково-бюджетних даних. Слід дотримуватися загальноприйнятих стандартів бухгалтерського обліку.

При складанні і поданні податково-бюджетних даних у звітах КМДА використовуються загальноприйняті стандарти бухгалтерського обліку.

4.1.3 Дані фіскальних звітів повинні бути внутрішньо несуперечливими та узгодженими з відповідними даними з інших джерел. Слід роз'яснювати істотні уточнення податково-бюджетних даних за минулі періоди і будь-які зміни у класифікації даних.

У річному звіті ГФУ КМДА про виконання бюджету за 2010 рік відсутня інформація про обсяги надходжень за використання зовнішньої реклами і прообсягинадходжень за продаж жилої площі.

Після ліквідації районних рад у м. Києві і, відповідно, відмови від схвалення районних у м. Києві бюджетів, звіти про виконання міського бюджету Головного фінансового управління КМДА складено у консолідованій формі, яка надає можливість порівнювати дані теперішнього і аналогічного періоду минулого року.

4.2 Діяльність у бюджетно - податковій сфері повинна підлягати дієвому внутрішньому контролю та забезпечуватися захисними механізмами.

4.2.1 Повинні бути чітко визначені і широко оприлюднені етичні норми поведінки державних службовців.

Підготовлені відповідно до міжнародної практики три закони України, якими регулюються етичні норми поведінки державних службовців, не було впроваджено з 1 квітня 2010 року. Наразі розробляється ще один законопроект у цій сфері.

4.2.2 Процедури наймання та умови зайнятості в державному секторі повинні бути документально оформлені і доступні для зацікавлених сторін.

Процедури наймання та умови зайнятості в державному секторі урегульовано в Законі «Про державну службу».

4.2.3 Правила проведення державних закупівель, що відповідають міжнародним стандартам, повинні бути доступні і повинні дотримуватися на практиці.

Згідно із зобов'язаннями, взятими в процесі приєднання до Світової організації торгівлі, Верховна Рада України схвалила Закон «Продержавні закупівлі» у липні 2010 року. Проте існує чимало нарікань як щодо процедури державних закупівель, так і щодо визначення переможців тендерів.

Державні закупівлі для проведення ЄВРО-2012 зазвичай здійснюються в одного учасника.

4.2.4 Купівля і продаж державних активів повинні здійснюватися відкрито, а інформація про великі операції повинна надаватися окремо.

Місто Київ є лідером у питаннях приватизації державної і комунальної власності у державі.

4.2.5 Діяльність і фінанси органів державного управління повинні піддаватися внутрішній ревізії, а порядок проведення такої ревізії повинен бути відкритий для ознайомлення.

Для поведення внутрішньої ревізії у системі КМДА створено Головне управління внутрішнього фінансового контролю та аудиту. Інформація про хід діяльності вищезгаданого управління регулярно з'являється на веб-порталі КМДА.

4.2.6 Національна служба збирання державних доходів повинна мати правовий захист від директивного втручання з боку політичних структур, повинна гарантувати дотримання прав платників податків і регулярно звітувати про свою діяльність перед громадськістю.

Згідно з Указом Президента України від 9 грудня 2010 року Державну податкову службу України (ДПСУ) підпорядковано Міністру фінансів України. Більшість дрібних підприємців вважає, що ДПСУ недостатньо ефективно гарантує дотримання їх прав. Невдоволення платників податків щодо змісту проекту Податкового кодексу, підготовленого за ідеологією ДПСУ, призвело до заворушень наприкінці 2010 року.

4.3 Податково - бюджетна інформація повинна надаватися зовнішній перевірці.

4.3.1 Державні фінанси і заходи політики повинні перевірятися з боку національного ревізійного органу або рівнозначної йому організації, незалежної від виконавчої влади.

Згідно із Законом України «Про Рахункову палату» Рахункова палата України має повноваження здійснювати перевірку виконання і складання Державного бюджету України.

4.3.2 Національний ревізійний орган або рівнозначна йому організація повинні надавати всі звіти, зокрема річний звіт, у законодавчі органи та публікувати їх. Повинні існувати механізми моніторингу заходів, які вживаються за результатами перевірки.

У чинній редакції Бюджетного кодексу є положення про перевірку Рахунковою палатою виділення і використання міжбюджетних трансфертів між Державним бюджетом і місцевими бюджетами. З іншого боку, Рахункова палата України не має інших важелів впливу для усунення недоліків у бюджетній системі країни, крім оприлюднення інформації на власному сайті або в паперовому вигляді.

4.3.3 Для оцінки бюджетних прогнозів, макроекономічних прогнозів, на підставі яких їх зроблено, а також будь-яких вихідних припущень слід залучати незалежних експертів.

Ініціативу консенсус-прогнозу впроваджено у Міністерстві економіки України і планується також ініціювати при Міністерстві фінансів України. Київська міська влада в особі відповідних головних управлінь не запровадила практику залучення незалежних експертів для оцінки бюджетних і макроекономічних прогнозів.

4.3.4 Національному статистичному органу має бути надана організаційно-правова незалежність, щоб він міг перевіряти якість податково-бюджетних даних.

Статус національного статистичного органу було знижено з Міністерства статистики до Державного комітету статистики, а з 9 грудня 2010 року – до Державної служби статистики. Нині Держслужба статистики України не має достатньо повноважень для перевірки якості податково-бюджетних даних.

3.5. ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

У 2010 році громадськості не надавалась оперативна і повна інформація про:

- стан із заборгованістю міського бюджету,
- активи, доходи, прибутки, дивіденди 183 комунальних підприємств м. Києва, а також численні пільги (зокрема у галузі плати за землю) їм надані,
- кошти, які надійшли до бюджету від розміщення зовнішньої реклами,
- кошти, які надійшли до бюджету від продажу жилої площі, тощо.

Головне управління економіки та інвестицій КМДА регулярно надає інформацію про динаміку заборгованості з виплати заробітної плати і пенсій, заборгованість у галузі податкового боргу. З іншого боку, на веб-порталі Київської міської влади не висвітлюється інформація про заборгованість фізичних та юридичних осіб щодо сплати за комунальні послуги. Інформація про заборгованість міста перед основними підприємствами в галузі постачання суспільних благ такими, як «Київводоканал», «Київгаз», «Київенерго» тощо, надається нерегулярно і в екстреному режимі.

Київська міська влада:

- не провела заходів з публічного представлення інформації про виконання бюджету м. Києва за 2010 рік до 20 березня 2011 року,
- не оприлюднює періодичний звіт про довгостроковий стан столичних фінансів,
- не підготувала простий і зрозумілий для мешканців Києва посібник з питань бюджету столиці.

ВИСНОВКИ

Результати дослідження засвідчили, що загалом робота з формування, розгляду і затвердження бюджету міста Києва упродовж 2010 року здійснювалась з численними порушенням вимог бюджетного законодавства.

Згідно зі статтею 3 Конституції України, Україна є соціальною державою, а тому виконання усіх соціальних зобов'язань має пріоритетне значення.

Проте Київська міська рада і Київська міська державна адміністрація у 2010 році (як і впродовж 2008-2009 років) не забезпечили як виконання міського бюджету в повному обсязі, так і фінансування видатків за статтями, які визначені чинним законодавством України пріоритетними, а саме «охорона здоров'я», «освіта», «соціальний захист та соціальне забезпечення» тощо.

Отже, у 2010 році Київська міська влада не надала територіальній громаді міста Києва якісних і в повному обсязі державних гарантій і соціальних послуг.

Так, у 2010 році доходну частину бюджету столиці було виконано лише на 74,2%, а видаткову частину – на 75,9%. Дефіцит міського бюджету становив 0,515 млрд. грн. або 4,1%.

Проблеми, що накопичились, протягом 2010 року в місті Києві щодо надання державних соціальних гарантій вирішувались дуже повільно. Крім того, через прийняття Київською міською владою невиважених управлінських рішень зокрема в частині збільшення доходної частини столичного бюджету можна відзначити загострення таких проблем.

Як засвідчили дані опитування Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України», проведеного в Києві з 10 по 17 березня 2011 року, найбільшійшими проблемами для киян є:

- поганий стан дорожнього господарства (56,3 % респондентів),
- незадовільна робота житлово-комунального сектору (50,5 % респондентів),
- низький рівень гарантованих державою соціальних послуг в лікувальних закладах (35,5 % респондентів),.

Роботу численного апарату Київської міської влади у складі понад 2000 державних службовців не можна визнати задовільною, оскільки в 2010 році не забезпечено виконання бюджету столиці – її головного фінансового плану.

У 2010 році понад 28,4 млн. грн. було витрачено за непрозорою Програмою вирішення депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, виконання передвиборних програм та доручень виборців, а не в межах загальних видатків міського бюджету відповідно до кодів бюджетної класифікації, які затверджуються на сесіях Київської міської ради.

У 2010 році Київська міська влада надала понад 160 комунальним і державним підприємствам, організаціям та їхнім структурним підрозділам пільг зі сплати земельного податку на загальну суму в 593 млн. грн. Поміж них - структури АТ ХК «Київміськбуд», державне підприємство «Санаторій «Конча-Заспа» (95%), комунальне підприємство «Київжитлоспецексплуатація», комунальні підприємства і структурні підрозділи комунальної корпорації «Київавтодор», ВАТ «Київспецтранс», ВАТ «Київгаз», АЕК «Київенерго» тощо. Згідно з твердженням заступника голови КМДА Д. Пузанова для інвентаризації і наведення ладу в роботі комунальних підприємств міська влада потребує не менше року, а, згідно із заявою О. Попова, голови КМДА, загалом для модернізації житлово-комунального господарства столиці потрібно від чотирьох до п'яти років.

У структурі Київської міської державної адміністрації створено низку управлінь, які дублюють функції територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Зокрема, в складі КМДА функціонує Головне управління земельних ресурсів, поруч з яким працює Головне управління Держзему у місті Києві – орган, підпорядкований Державному агентству земельних ресурсів України.

Дублюються функції відділу кадрової роботи секретаріату Київської міської ради і управління кадрової роботи Київської міської державної адміністрації.

Протягом 2010 року на утримання інформаційно-довідкової служби «CALL-центр» і «Центру правової допомоги киянам, які опинились у складних життєвих обставинах» з міського бюджету витрачено 7,8 млн. грн. Водночас функції зазначених служб дублюються Управлінням з питань звернень громадян КМДА і відділами роботи зі зверненнями громадян районних у місті Києві державних адміністрацій.

Показники обсягів будівництва житла в м. Києві у 2010 році є зіставними з аналогічними показниками 2003 року.

Понад 12000 киян досі не отримали зароблені кошти (станом на 1 січня 2011 року обсяг заборгованості із заробітної плати становив 114 млн. грн.), хоча міська влада має достатньо важелів для викоринення цього ганебного явища.

Обсяги залучених іноземних інвестицій є незначними порівняно з реальними потребами докорінної модернізації міської інфраструктури і економіки столиці.

Міська влада майже не приділяє уваги розвитку науково-технічного потенціалу Києва, створенню наукових парків, впровадженню передових науково-інтенсивних і знаннево-інтенсивних технологій, створенню нових підприємств з випуску високотехнологічної продукції.

В установах соціального захисту і соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти тощо мешканцям міста доводиться неефективно витратити час на бюрократичну тяганину, а впровадження Національної програми інформатизації гальмується.

Водночас територіальній громаді міста Києва не надається достатньо інформації про фінансовий стан і діяльність 183 комунальних підприємств, створених за участю міської влади, цільових фондів, створених за участю Київської міської ради і Київської міськдержадміністрації.

Київський міський голова не звітує перед громадськістю міста за використання коштів на виконання «Програми вирішення Київським міським головою соціально-економічних проблем, виконання передвиборних програм, доручень виборців».

Територіальна громада міста не має повної інформації про стан фінансів міського бюджету зокрема в галузі внутрішньої і зовнішньої заборгованості. Зокрема немає інформації про:

- зобов'язання міста Києва по угодах, ухвалених Київським міським головою від імені Київради з метою залучення до бюджету міста Києва зовнішніх запозичень,
- зобов'язання міста Києва по угодах, укладених з постачальниками природного газу, води тощо.

Приховування від громадськості повної інформації про заборгованість міського бюджету збільшує ризики потрапляння столичного мегаполісу до боргової пастки.

Міська влада не оприлюднила програму завершення будівництва і введення в експлуатацію численних недобудованих об'єктів, зокрема і соціальної інфраструктури.

Незважаючи на значні обсяги виявлених фінансових порушень в галузі використання бюджетних ресурсів і зловживань в розподілі земельних ресурсів і нерухомості територіальної громади столиці, міська влада досі не оприлюднила Програми боротьби з корупцією.

У бюджеті міста Києва в 2010 році є чимало статей, таких як «інші видатки», «інші надходження», «інші видатки, пов'язані з економічною діяльністю» тощо, назви і напрями використання коштів яких є непрозорими, завуальованими і незрозумілими для мешканців територіальної громади міста.

Маючи значні фінансові ресурси на виконання Програми сприяння розвитку громадянського суспільства на 2009-2011 роки і Програми сприяння місцевому самоврядуванню, підтримки діяльності органів самоорганізації населення та місцевих ініціатив у м. Києві на 2009-2011 роки [40], Головне управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю КМДА разом з Головним фінансовим управлінням КМДА ще не подбали про створення зрозумілого і доступного для киян посібника з питань бюджетної політики в місті Києві.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для підвищення рівня відкритості бюджету міській владі Києва, на нашу думку, потрібно:

- підготувати і оприлюднювати посібники з бюджету для громадян,
- підготувати і оприлюднювати піврічні звіти про виконання бюджету,
- надати змогу громадським організаціям і громадянам брати участь і свідчити під час бюджетних слухань,
- надавати більше інформації у проєкті бюджету і щорічних звітах про виконання бюджету,
- організувати створення системи консенсус-прогнозу за участі фахівців Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, міністерства фінансів України, Національного банку України, провідних науково-дослідних і науково-навчальних установ, банківських і страхових організацій, інвестиційних компаній, аналітичних центрів, незалежних експертів для прогнозування основних параметрів бюджету м. Києва на наступні періоди,
- запровадити консультації між Київською міською державною адміністрацією, Київською міською радою, провідними науково-дослідними і науково-навчальними установами, а також незалежними аналітичними центрами під час підготовки Рішення про бюджет м. Києва,
- підготувати і оприлюднити звіт про активи територіальної громади міста Києва, зокрема в частині комунальних підприємств міського і районного підпорядкування, із зазначенням обсягів наданих пільг,
- підготувати і оприлюднити звіт про реалізацію міських програм соціального захисту таких, як «Турбота», «Соціальне партнерство», «Діти столиці», «Міська програма оздоровлення та відпочинку дітей міста Києва на 2011-2013 роки»,
- збільшити фінансування з міського бюджету Програми наукового забезпечення розвитку міської інфраструктури (3346100 грн. за роботи, виконані в попередні роки),
- організувати проведення в м. Києві щорічного Тижня науки і енергоефективності зокрема за рахунок використання коштів, спрямованих на проведення Дня енергоефективності,
- ініціювати впровадження Програми «Електронний Київ», зокрема створення електронних паспортів підприємств,
- підготувати і оприлюднити звіт про діяльність цільових фондів, утворених Київською міською владою і районними у місті Києві державними адміністраціями,
- підготувати і оприлюднити звіт про використання коштів, які зарезервовано у бюджеті на 2011 рік для «Програми вирішення Київським міським головою соціально-економічних проблем, виконання передвиборних програм, доручень виборців» (Код 250404 «Інші видатки») у сумі 48 747 000 грн., а також для утримання 120 громадських приймалень депутатів Київської міської ради у сумі 12 686 000 грн.,
- підготувати і оприлюднити звіт про стан фінансів міста Києва,
- опублікувати інформацію про загальний стан заборгованості бюджету м. Києва в обов'язковому додатку до Рішення Київської міської ради Про бюджет на 2011 рік,
- створити банер «зовнішня заборгованість м. Києва» і розмістити його на головній сторінці веб-порталу Київської міської влади,
- створити банер «заборгованість із заробітної плати у м. Києві» і розмістити його на головній сторінці веб-порталу Київської міської влади,
- внести пропозицію щодо розгляду доцільності відновлення податку з реклами як місцевого податку в Податковому кодексі України,
- повернути у власність територіальної громади міста Києва 2500 гектарів землі і 700 об'єктів комунальної власності, незаконним шляхом виведені з комунальної власності упродовж 2007-2010 років,
- відшкодувати збитки обсягом понад 70 млрд. грн. з винуватців незаконних обороток із земельними ділянками і об'єктами комунальної власності,
- законодавчо закріпити за Рахунковою палатою України право здійснювати аудит виконання бюджету міста Києва.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Указ Президента України № 1276/2005 від 15.09.2005 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.president.gov.ua/documents/3167.html>.
2. Бюджетний кодекс України зі змінами і доп. станом на 01 березня 2011 року. – К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 112 с.
3. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів [заг. редакція, передмова Ф.О. Ярошенка]. – К. : Зовнішня торгівля ; УДУФМТ, 2010. – 592 с.
4. Податковий кодекс України : із змінами і доповненнями станом на 16 лютого 2011 року. – К. : Правова єдність, 2011. – 480 с.
5. International Budget Partnership. Analyzing Budget Execution Reports. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.internationalbudget.org/budget-analysis/opportunities-methods/budget-execution/?fa=analyze-budget-ex-reports>.
6. V. Ramkumar. Our Money, Our Responsibility. A Citizen's Guide to Monitoring Government Expenditures. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.internationalbudget.org/files/resources/expenditure/IBP-Expenditure-Monitoring-Guide.pdf>.
7. The Center on Budget and Policy Priorities. Policy Basics: Introduction to the Federal Budget Process. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=155>.
8. Making Government Accountable: Local Government Audit in Postcommunist Europe (ed. by K. Davey). – Open Society Institute, Budapest, 2009. – 330 pp.
9. Розробка підходів Ініціативи місцевого самоврядування (LGI) Інституту відкритого суспільства (OSI) до підтримки децентралізації в Україні. Заключний звіт за результатами діагностичного дослідження. Вересень 2008 р. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.fisco-inform.com.ua/download.php?m=an&l=ua&id=80>.
10. Прозрачность местных бюджетов. Инструмент для эффективного использования средств на местном уровне (ред. О. Романюк). – Фонды «Открытое общество» (Open Society Foundations), Будапешт, 2010. – 135 с.
11. G. Angelov. The Budget of Sofia – Economical Analysis. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – http://www.osi.bg/cyeds/downloads/G.Angelov_Politiki_06_06_ENG.pdf.
12. G. Angelov. Fiscal Decentralization: the Case with City of Sofia. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – http://www.osi.bg/cyeds/downloads/G.Angelov_Politiki_11_06_ENG.pdf.
13. Bulgaria. Intergovernmental Relations and Fiscal Management. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.sofia.bg/pictss/annex2.pdf>.
14. Budget Monitoring at the Local Government Level. – Public Finance PRC: Budget Monitoring Seminar, 5-9 September 2009, Xian, PR China. – 47 pp.
15. Закон України від 15 січня 1999 року № 401-XIV «Про столицю України - місто-герой Київ» – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=401-14>.
16. Рішення Київської міської ради №793/4231 від 14 травня 2010 року «Про бюджет м. Києва на 2010 рік». – Хрещатик. – 23.06.2010.
17. Прогнозування макроекономічних наслідків упровадження Податкового кодексу України / за ред. Ф.О. Ярошенка. – К. : ДННУ «Акад. фін. управління», 2010. – 368 с.
18. Команда Черновецького роздала за безцінь земель на 70 мільярдів? – 28 березня 2011 року. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.unian.net/ukr/news/news-428149.html>.
19. Держкомстат: У 2010 році ринок реклами зріс на 26,5%. – 25 січня 2011 року. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://news.bigmir.net/business/372268>.
20. Л. Денисюк: «Тарифи на рекламу у транспорті плануємо збільшити у п'ять разів». – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://kreschatic.kiev.ua/art/1294256066.html>.

21. Керівництву КМДА - не до виконання функцій столиці. – Офіційне повідомлення. Розглянуто Колегією Рахункової палати України 02.04.2009 року. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1428984>.
22. Постанова Кабінету Міністрів України № 401 від 26 травня 2010 року «Про затвердження Порядку використання у 2010 році коштів Стабілізаційного фонду, передбачених у державному бюджеті для виконання функцій столиці відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ». – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=401-2010-%EF>
23. Дані опитування Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України», проведеного в м. Києві з 10 по 17 березня 2011 року. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.cvu.org.ua>.
24. Голова КМДА Олександр Попов доручив упродовж тижня здійснити перевірку фасадів усіх об'єктів комунальної власності столиці. – 25 березня 2011 року. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.nrcu.gov.ua/index.php?id=4&listid=141988>
25. Звіт про виконання заходів міської міжгалузевої комплексної програми «Здоров'я киян» на 2003-2011 роки за 2007 рік. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – www.kmv.gov.ua.
26. М. Савчук. «Як «умикають» Київ». – Україна молода, №38 (4047). – 11-12.03.2011.
27. Комплексна програми «Столична культура і мистецтво на 2006-2010 роки». – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – www.kmv.gov.ua.
28. М. Савчук. «Приручити монстра». – Україна молода, №43 (4052). – 22.03.2011.
29. М. Савчук. «Дороги чистять – машини стоять». – Україна молода, №28 (4037). – 23.02.2011.
30. «Республіка Київ»: Черновецький продав нерухомість у центрі Києва за безцінь. 19 листопада 2010 року. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://ukranews.com/uk/news/ukraine/2010/11/19/31635>.
31. У грудні міліція передасть до суду справи щодо діяльності КМДА. 22 листопада 2010 року. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://novynar.com.ua/politics/143075>.
32. З початку року київська влада допустила порушень на 1,4 млрд грн. – 23 листопада 2010 року. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://ukranews.com/uk/news/ukraine/2010/11/23/31871>.
33. Діяльність КМДА призвела до втрат на суму майже 400 млн. грн. – 2 грудня 2010 року. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://rights.unian.net/ukr/detail/5492>.
34. І. Ведерникова. «Дорога моя столице... Як грабували Київ. Основні схеми». – «Дзеркало тижня», №10. – 18.03.2011 року.
35. Кожен третій житловий будинок у Києві підлягає знесенню. – 11 липня 2011 року. . – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://gigamir.net/news/ukraine/capital/pub65597>.
36. Україна посіла 19 місце серед країн за Індексом відкритості бюджету. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.experts.in.ua/inform/news/detail.php?ID=71284>.
37. Бюджет 2007 : для людей і для держави. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – http://minfin.kmu.gov.ua/control/uk/archive/docview?typeId=64595&sortBy=1&orderBy=1&docs_stind=1.
38. «Фінансова стратегія». – Хрещатик. – 10.12.2010.
39. IMF. Code of Good Practices on Fiscal Transparency. Revised May 2007. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf.
40. Рішення Київської міської ради № 327/1383 від 23 квітня 2009 року «Про Програму сприяння розвитку громадянського суспільства у м. Києві на 2009-2011 роки». – Хрещатик. – 28.04.2010.

БІБЛІОГРАФІЯ ПРОЕКТУ

41. М. Каменев. «Всем съесть!». – БИЗНЕС №21 (904). – 24.05.2010
42. М. Каменев. «На дне*». – БИЗНЕС №31(914). – 02.08.2010
43. М. Каменев. «Киев единый». – БИЗНЕС №36 (919). – 06.09.2010.
44. А. Марков, М. Каменев. «Знов не цвітуть каштани*». – БИЗНЕС №43(926). – 25.10.2010.
45. А. Марков, М. Каменев. «НавухоНДСор». – БИЗНЕС №1-2 (936-937). – 17.01.2011.
46. М. Каменев. «Кий ще корив». – БИЗНЕС №3-4(938-939). – 24.01.2011
47. С. Саливон. «Доходчиво». – БИЗНЕС №6(941). – 07.02.2011
48. А. Бабанин. «Персона – определяющий фактор». – БИЗНЕС №11 (946). – 14.03.2011.
[Електронний ресурс] – [Режим доступу] –
http://www.business.ua/articles/tribune/Persona_%E2%80%93_opredelyayuschiy_faktor-12538/
49. М. Каменев. «Мы предложим изменить договоры аренды». – БИЗНЕС №12 (947). – 21.03.2011.