

## ЕФЕКТИВНІСТЬ ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТУ М. КИЄВА В ПЕРІОД ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ

УДК 338.2



**Жибер Т.В.**

доцент, кандидат економічних наук,  
доцент кафедри фінансів ДВНЗ КНЕУ  
імені Вадима Гетьмана

*Анотація.* У статті досліджувалися результати рівня виконання планових показників бюджету м. Києва для розрахунку ефективності бюджетного планування. Показано закономірності планованих бюджетних показників за останні роки, сформульовані чинники впливу та їх особливості.

*Ключові слова:* бюджет м. Києва, бюджетне планування, бюджетні видатки, місцеві фінанси.

*Аннотация.* В статье были исследованы результаты уровня выполнения плановых показателей бюджета города для расчёта эффективности бюджетного планирования. Показаны закономерности плановых бюджетных показателей в бюджете г. Киева за последние годы, факторы влияния на них и указаны особенности показателей.

*Ключевые слова:* бюджет г. Киева, бюджетное планирование, бюджетные расходы, местные финансы.

*Annotation.* In the article was investigated performance targets of Kyiv budget for calculation the efficiency of budget planning. The creator displaying patterns of planned budgetary performance in recent years, formulated factors in their features.

*Keywords:* Kiev budget, budget planning, budget expenditures, local finances.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями. Бюджет м. Києва виділяється з-поміж інших бюджетів місцевого самоврядування. Місцеві бюджети виконують особливу роль в кожній унітарній країні тому, що вони є фінансовою основою місцевого самоврядування. Однак, за рахунок коштів місцевих бюджетів фінансуються не тільки делеговані повноваження держави в галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, а й провадяться стимулювання розвитку території. Київ, як місто-столиця, з великим числом населення і концен-

трацією специфічних проблем – потребує ретельного провадження місцевою владою бюджетної політики. Однак, за останні роки бюджет міста Києва недовиконувався, і причиною цього є не тільки брак коштів у доходній частині, а і пріоритети бюджетного планування. Від рівня збалансованості бюджету на стадії планування, точності економічних і соціальних прогнозів залежить стабільність функціонування бюджетної сфери і рівень виконання програм удосконалив майбутнього бюджетного періоду [1].

Аналіз основних досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми, котрим присвячується означена стаття. Тема місцевих бюджетів активно досліджується багатьма вченими. Серед вагомих наукових досліджень зарубіжних вчених з питань функціонування місцевих бюджетів можна назвати праці: Ш.Бланкарта, Л.Дробізіної, У.Еванса, В.Родіонової, П.Самуельсона.

Проблеми розробки теоретичних основ формування місцевих бюджетів в умовах трансформації економіки досліджувалися у працях вітчизняних вчених: Й.Бескида, М.Білик, С.Буковинського, С.Булакової, О.Василюка, А.Спіфанова, Т.Сфименко, О.Кириленко, І.Луїної, В.Опаріна, К.Павлюк, Д.Полозенка, Г.П'ятяченко, І.Сала, С.Слуха, В.Федосова, І.Чугунова, С.Юрія та інших. Цінність їх праць полягає у визначенні економічної сутності місцевих бюджетів, обґрунтуванні необхідності існування інституту місцевого самоврядування з власною фінансовою базою, узагальненнях теоретичних основ щодо взаємовідносин державного та місцевих бюджетів. Але ці вчені в основному не вивчали вдосконалення методики складання місцевих бюджетів, вони її скоріше просто описували.

Слід також зазначити, що на даний час органами державного управління здійснені

важливі кроки щодо посилення обґрунтованості планування місцевих бюджетів. Разом з цим не повною мірою дослідженими й узагальненими в науковій літературі залишаються питання використання міжбюджетного регулювання як дієвого інструменту впливу на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць.

**Формулювання мети і завдання дослідження.** Метою дослідження стало виявлення і систематизація закономірностей при плануванні показників бюджету м. Києва у останні роки. Завданням статті є аналіз порядку і наслідків складання та затвердження бюджету м. Києва після кризи 2008-2009 рр. Автор ставив собі за мету виявити основні тенденції наслідків планування бюджету м. Києва, сформулювати висновки та надати рекомендації щодо підвищення ефективності бюджетного планування у м. Києві.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Частину доходів бюджету м. Києва складають міжбюджетні трансферти, в 2013 році вони планувалися на рівні 22,08 %, і мали таку структуру: 96,4% – субвенції з державного бюджету; 2, 81% – дотація вирівнювання і 0,79% – додаткова дотація. Тому можемо зробити висновок, що для м. Києва з державного бюджету надавалися в основному цільові трансферти. В першу чергу це обумовлено тим, що в м. Києві складається бюджет за бюджетними програмами, і всі вони передбачають конкретну мету витрачання бюджетних коштів, тому для їх фінансування і передбачені субвенції. Міжбюджетні трансферти сильно впливають на складання, розгляд та затвердження бюджету міста, оскільки їхню точну суму, а це майже чверть, а інколи і більше, бюджету м. Києва, можна дізнатися тільки після затвердження Державного бюджету України.

Також на результати планування бюджету м. Києва мають обмеження профільного міністерства. Міністерством фінансів України Департаменту фінансів КМДА доводяться контрольні показники, які показують планові можливості бюджетів у році, що передувало плановому та у плановому році. Результатом планування бюджету є проект рішення про бюджет м. Києва. Його затвердження відбувається після 20 листопада, коли після другого читання Міністерством фінансів України Департаменту фінансів КМДА доводяться обсяги офіційних трансфертів з державного бюджету до бюджету м. Києва. Результатом складання рішення про бюджет м. Києва є його затвердження. Терміни затвердження ми поділили згідно з фактичним станом справ у м. Києві у останні роки:

1. Вчасне затвердження рішення про місцевий бюджет згідно з чинним законодавством.

2. Затвердження, яке невичасне згідно із законодавством, але не впливає на виконання бюджету.

3. Затвердження, яке відбувається після початку чергового бюджетного року та впливає на виконання бюджету міста.

Вчасним затвердженням вважається, по-перше, до початку бюджетного періоду, і, по-друге, у встановлені законодавством терміни. До прийняття нового Бюджетного кодексу, попередній регламентував затвердження державного бюджету до 1 грудня року, що передувало плановому. Тоді бюджет м. Києва повинен був бути затверджений через 2 тижні після прийняття закону про Державний бюджет України.

Новий Бюджетний кодекс (за редакцією 2014 року) прибрав ці терміни затвердження бюджетів взагалі. Їх перенесли у регламент Верховної Ради України, за спеціальною процедурою процес розгляду та затвердження державного бюджету можна повторювати заново. При цьому термін крайнього затвердження державного бюджету на 1 грудня взагалі прибрали. Якщо бюджет не вдається затвердити, за новим законодавством, проект перероблюють і починають процес розгляду заново. А місцеві бюджети чекають у цьому випадку і живуть за тимчасовим розписом, що відбувалося із бюджетом м. Києва на початку 2013 та 2014 років.

Терміни затвердження рішення про бюджет м. Києва та закону про Державний бюджет України показані в табл. 1.

Таблиця 1.

Затвердження рішення про бюджет м. Києва та закону про Державний бюджет України

Роки	Термін затвердження Рішення про бюджет м. Києва	Термін затвердження Державного бюджету України
2014	04.02.2014	16.01.2014
2013	08.02.2013	06.12.2012
2012	29.12.2011	22.12.2011
2011	30.12.2010	23.12.2010
2010	14.05.2010	27.04.2010
2009	06.03.2009	26.12.2008
2008	17.01.2008	28.12.2007

Як видно з таблиці, вимога про 1 грудня не виконувалася, а терміни прийняття державного бюджету не завжди прямо корелюють з термінами прийняття бюджету м. Києва. Хоча Київ сильно залежить від офіційних трансфертів з державного бюджету, але у 2011-2012 роках бюджет м.Києва приймався хоча і «під ялинкою», але до початку бюджетного періоду. Що означає повну готовність проекту на грудень, із орієнтовними показниками міжбюджетних трансфертів. Причини затримки затвердження бюджету міста у 2013 році відносяться до небажання тодішньої влади міста на чолі з О.П.Поповим, урізати видатки на потреби міста, як було запропоновано Міністерством фінансів України у першому варіанті бюджету.

Далі розглянемо ефективність і коригування планових показників бюджету м. Києва за три післякризові роки - з 2010 по 2012. Ефективність розрахуємо за загальним та спеціальним фондами бюджету окремо, і, оскільки треба обрати якусь із частин -

візьмемо видаткову частину, тому що в ній відображені і джерела покриття дефіциту бюджету. І ще така особливість – видатки візьмемо без міжбюджетних трансфертів та без видатків, що не віднесені до основних груп. Їхнє планування не залежить повністю від органів місцевого самоврядування.

Спочатку в Табл. 2 [2] зробимо групування показників для розрахунку за роками, фондами та частинами – видатки без міжбюджетних трансфертів та доходи без міжбюджетних трансфертів, вказані в гривнях. При цьому кредитування та фінансування бюджету теж не враховувалося.

Як бачимо з таблиці, у 2010-2011 роках спочатку змін не було лише у доходах загального фонду бюджету, а у 2012 році в кошториси, згідно із звітністю, взагалі не вносилися правки.

Щоб дослідити більш детально результати 2012 року, розрахуємо рівень виконання бюджету за його результатами, показники позначані в табл. 3.

Таблиця 3.  
Рівень виконання бюджету м. Києва у 2012 р.

<i>Показники</i>	<i>План, грн.</i>	<i>план зі змінами, грн.</i>	<i>Відхилення, грн.</i>	<i>фактичне виконання, грн.</i>	<i>рівень виконання, частки</i>
Загальний фонд видатки	17769974938	17769974938	0,00	16456239047	0,9261
Спеціальний фонд видатки	7605347380	7605347380	0,00	7212056061	0,9483
Разом видатки	25375322318	25375322318	0,00	23668295108	0,9327
Доходи загальний фонд	10815155790	10815155790	0,00	9694131241	0,8963
Доходи спеціальний фонд	2380506500	2380506500	0,00	2695727456	1,1324
Разом доходи	13195662290	13195662290	0,00	12389858696	0,9389

Як видно з таблиці, бюджет не було виконано, як і в попередні роки, але офіційних правок до кошторисів у звітах Казначейської служби вже не вносилося. Бюджет просто недовиконувався.

Тому у 2012 році для розрахунку ефективності планування доведеться взяти як ефект відхилення планового показника від фактичного у гривнях. Слід також зазначити, що звіти про виконання бюджету м. Києва у 2013 році мали неточний вигляд і зміст, і були ще офіційно не опубліковані на момент написання статті.

Таблиця 2  
Показники бюджету м. Києва планові та планові зі змінами в 2010-2012 рр., грн.

Роки	2010			2011		
	план	план зі змінами	відхилення	план	план зі змінами	відхилення
Загальний фонд	11992263648,00	11986791527,00	-5472121,00	11533778880	11532357084	-1421796,00
Спеціальний фонд	3135614255,00	3399930150,42	264315895,42	5699191950	6476071174	776879223,60
Разом	15127877903,00	15386721677,42	258843774,42	17232970830,00	18008428257,60	775457427,60
Доходи загальний фонд	17123872438,00	17123872438,00	0,00	10448456500	10448456500	0,00
Доходи спеціальний фонд	2560254693,00	562882334,97	-1997372358,03	3030918100	1170186764	-1860731336,21
Разом доходи	19684127131,00	17123872438,00	-2560254693,00	13479374600,00	11618643263,79	-1860731336,21

Таблиця 3

2012			
Показники	план	план зі змінами	відхилення
Загальний фонд видатки	17769974938	17769974938	0,00
Спеціальний фонд видатки	7605347380	7605347380	0,00
Разом видатки	25375322318,00	25375322318,00	0,00
Доходи загальний фонд	10815155790	10815155790	0,00
Доходи спеціальний фонд	2380506500	2380506500	0,00
Разом доходи	13195662290,00	13195662290,00	0,00

Розрахунок ефекту проводимо шляхом визначення різниці між кінцевим показником, у нашому випадку це або план зі змінами, або фактичне виконання бюджету, та плановим вихідним показником, який був на початку затверджений міською радою. Результат розрахунку показаний у табл. 4.

Таблиця 4.

Відхилення при виконанні бюджету м. Києва у 2012 р. (ефект)

Рік	2012		
	План, грн.	фактичне виконання, грн.	відхилення планового показника від фактичного, грн.
Загальний фонд видатки	17769974938	16456239047	-1313735891
Спеціальний фонд видатки	7605347380	7212056061	-393291319
Разом видатки	25375322318,00	23668295108	-1707027210
Доходи загальний фонд	10815155790	9694131241	-1121024549
Доходи спеціальний фонд	2380506500	2695727456	315220955,6
Разом доходи	13195662290,00	12389858696	-805803593,8

Ефективністю планування будемо вважати максимальну точність виконання планових бюджетних показників упродовж бюджетного року. Після групувань вище, розраховуємо ефективність планування видатків бюджету м. Києва у 2010 році. Результат розрахунку показано в табл. 5.

Таблиця 5.

Ефективність планування бюджету м. Києва у 2010 р.

Показник	2010		
	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
Відхилення від першого плану, грн.	-5472121,00	264315895,4	258843774,4
Перший плановий показник, грн.	11992263648,00	3135614255,00	15127877903,00
Ефективність планування (рівень змін)	-0,0005	0,0843	0,0171

Як видно з табл. 5, ефективність планування загального фонду була висока, це найменше значення за період 2010-2012 рр., і коригування відбулося в бік зменшення кошторисних призначень. По спеціальному фонду, навпаки, збільшили бюджетні призначення, і ефективність планування збільшилася у позитивну сторону. І вона вища, ніж у загальному фонду, тому результат коригувань більший.

Ефективність планування у 2011 р. показана в табл. 6. Тоді ефективність планування загального фонду була найвища, це найменше значення за період 2010-2012 рр., і коригування відбулося в бік зменшення кошторисних призначень.

**Таблиця 6.**  
Ефективність планування бюджету м. Києва у 2011 р.

Показник	2011		
	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
Відхилення від першого плану, грн.	-1421796	776879223,6	775457427,6
Перший плановий показник, грн.	11533778880	5699191950	17232970830,00
Ефективність планування (рівень зміни)	-0,0001	0,1363	0,0450

По спеціальному фонду, навпаки, збільшили бюджетні призначення, і ефективність планування збільшилася у позитивну сторону. І вона вища, ніж у загального фонду, тому результат коригувань значно більший.

**Таблиця 7.**  
Ефективність планування бюджету м. Києва у 2012 р.

Показник	2012		
	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
Відхилення від першого плану, грн.	-1313735891	-392391319	-1707027210
Перший плановий показник, грн.	17769974938	7605347380	25375322318
Ефективність планування (рівень зміни)	-0,0739	-0,0517	-0,0673

Ефективність планування у 2012 р. показана в табл. 7. Розрахунок відхилення відбувся по-іншому через відсутність офіційних коригувань бюджетних призначень, ефективність покаже співвідношення відхилення виконаних показників бюджету та планових.

За результатами в табл. 7, ефективність планування по загальному фонду покаже вище відхилення. Це найбільше значення за період 2010-2012 рр. і коригування відбулося в бік зменшення кошторисних призначень. По спеціальному фонду теж спостерігається зменшення бюджетних призначень, і ефективність планування краща, ніж у попередні роки. Але розрахунок все одно покаже недодержання бюджету, а ефективність планування спеціального фонду менша, ніж у загального фонду, тому і результат коригувань менший.

Можемо зробити висновок, що ефективність планування залежить від розміру відхилення при недодержанні, і меншою мірою – від розміру планового показника бюджету.

**Висновки з дослідження й перспективи подальших розвідок в обраному напрямку.** Основними чинниками, що впливають на планування бюджету міста, можна назвати такі:

1. Хоч бюджетний період бюджету м. Києва однаковий з державним бюджетом, згідно із законодавством, його планування значно залежить від планування державного бюджету, тому завжди завершується пізніше. За звичною процедурою – максимум на 2 тижні, а фактично – може бути і більше, як показує бюджетний процес у м. Києві у 2013 році[3].

2. Бюджет м. Києва менший за обсягом, ніж державний, акумулює інший перелік доходів, визначених законодавством та не включає делеговані державні видатки. Доходна частина бюджету м. Києва дуже залежить від офіційних трансфертів з державного бюджету, які склали 20-25% доходів бюджету м. Києва у різні роки.

3. Бюджетне планування щодо м. Києва у останні роки було не стовідсотково ефективне. Заплановані показники за проаналізований період не виконувалися у повному обсязі. І навіть окремі частини бюджету м. Києва або перевиконані, або недовиконані.

Очевидно, що повністю налагодити як ефективне планування, так і оптимальний бюджетний процес у м. Києві можна буде тільки після конкретизації бюджетного устрою в Україні та вибору неї стійкої державної і бюджетної політики.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Федосов В., Опарін В., Сафонова Л. та ін. Бюджетний менеджмент: Підручник / Під заг. ред. В. Федосова. - К.: КНЕУ, 2004. - 864 с.
2. Звіти ГУДКСУ в м. Києві про виконання бюджету м. Києва за 2010-2013 рр.
3. Офіційна сторінка КМДА [Електронний ресурс] – Режим доступу: [kievcity.gov.ua](http://kievcity.gov.ua)