

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНИХ КАПІТАЛЬНИХ ВКЛАДЕНЬ

АНОТАЦІЯ

Аналізуються організаційні недоліки планування та управління державними капітальними вкладеннями у будівництво, пропонується упорядкована схема взаємодії органів державної влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

Ключові слова: капітальні вкладення, схема, планування, держава, замовник.

АННОТАЦИЯ

Анализируются организационные недостатки планирования и управления государственными капитальными вложениями в строительство, предлагается упорядоченная схема взаимодействия органов государственной власти на центральном, региональном и местном уровнях.

Ключевые слова: капитальные вложения, схема, планирование, государство, заказчик.

ANNOTATION

The organizational weaknesses of planning and management of state capital investments in construction are analyzed, an ordered interaction scheme of public authorities at central, regional and local levels is proposed.

Keywords: capital investment, scheme, plan, state, customer.

З Державного бюджету України та місцевих бюджетів у 2010 році інвестиції в основний капітал склали 13,8 млрд грн – майже 1,3% ВВП, а у 2011 році – 1,6 % ВВП [1, 91]. Зважаючи на масштаб фінансування, необхідно уважно підійти до проблем, пов'язаних з процесом планування капітальних видатків в умовах обмежених бюджетних ресурсів.

Проблеми організаційного забезпечення державних капітальних вкладень є наступними:

- розпорошеність бюджетних коштів між різними програмами та органами державної влади, неузгодженість функцій з прийняття рішень щодо фінансування;

- значний неформальний вплив на процес прийняття рішень;

- відсутність наскрізної методології планування, оцінки та аналізу результатів.

Законом України «Про інвестиційну діяльність» передбачено, що управління державними інвестиціями включає планування, визначення умов та виконання конкретних дій по інвестуванню бюджетних коштів і здійснюється центральними та місцевими органами державної влади [2].

Слід зазначити, що фактична організаційна схема розподілу видатків державного бюджету на капітальні вкладення не відповідає вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 25.11.1999 № 2145 «Про Порядок проведення на конкурсних засадах оцінки та відбору інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету» [3]. Така ситуація склалась через відсутність методологічної єдності у визначенні бюджетних капітальних вкладень.

Поділ повноважень щодо розподілу фінансових ресурсів між об'єктами капітального будівництва на державному та регіональному рівнях є неоднаковим.

По-перше, кінцеве рішення щодо переліку об'єктів інвестування на рівні держави приймається Кабінетом Міністрів України – органом виконавчої влади, а на місцевому рівні – органами місцевого самоврядування (законодавча гілка влади). На місцевому рівні процедура затвердження переліку об'єктів відбувається паралельно із затвердженням бюджету, на державному – після затвердження бюджету. Слід відмітити наявність узгодженості між місцевим бюджетом та місцевими програмами соціально-економічного розвитку в частині переліку об'єктів капітальних вкладень, в той час як Державна програма соціально-економічного розвитку України такого переліку не містить, а з 2013 року її розробка і затвердження законодавчо взагалі не передбачені.

По-друге, до завдань Мінекономрозвитку належить формування та забезпечення реалізації державної регіональної політики, розробка в межах своїх повноважень проектів нормативно-правових актів з питань регіональної політики і місцевого самоврядування, пропозицій щодо розв'язання актуальних проблем у цій сфері; розробка і здійснення заходів, спрямованих на розбудову інфраструктури регіонів, розвиток міжрегіонального економічного співробітництва; сприяння комплексному соціально-економічному розвитку регіонів [4]. У той же час ряд повноважень з питань забезпечення реалізації державної регіональної політики покладено і на Мінрегіон, зокрема, до його завдань віднесено формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері удосконалення територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування [5].

При цьому повноваження про визначення суб'єкту планування капітальних вкладень при затвердженні державного бюджету (при визначенні розпорядника коштів відповідних субвенцій) переглядаються щорічно. Хоча змінюється тільки процедура погодження, а суб'єктом планування до 2012 року незмінно залишався Мінрегіон.

Перелік об'єктів капітальних вкладень, який складався Мінрегіоном підлягав погодженню з Мінекономрозвитку. Результати ж перевірки Рахункової палати свідчать, що, наприклад, у 2008 році Мінекономрозвитку

надавало зауваження щодо включення до зазначеного переліку об'єктів зі ступенем будівельної готовності менше 50 відсотків. Проте Порядком використання коштів субвенції з державного бюджету на соціально-економічний розвиток, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2008 року № 296, це не було визначено як першочергове, тобто зауваження враховані не були.

У 2012 році до Бюджетного кодексу України були внесені зміни, якими передбачене утворювати у складі загального фонду Державного бюджету Державний фонд регіонального розвитку. Оцінку та відбір програм і заходів для фінансування на конкурсних засадах здійснює центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики на підставі поданих пропозицій від регіонів [6].

На місцевому рівні повноваженнями щодо аналізу стану і тенденцій економічного і соціального розвитку, визначення його пріоритетів, формування напрямів інвестиційної політики, а також прогнозування та підготовки програм економічного і соціального розвитку наділені Головні управління та управління економіки місцевих державних адміністрацій [7; 8]. Порядок планування видатків на капітальні вкладення, які здійснюються з місцевих бюджетів, на загальнодержавному рівні не визначений. Бюджетним кодексом України такий вид видатків взагалі не передбачений, а віднесений в цілому до капітальних видатків [6]. В окремих містах затверджено власні порядки планування капітальних вкладень.

Законодавчо питання необхідності розробки прогнозів та планів регіонального розвитку врегульоване Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року № 1602-III. Питання стратегічного планування регіонального розвитку, в тому числі розвитку регіональної інфраструктури, не врегульоване.

За радянських часів функція середньо- та довгострокового планування та прогнозування була покладена на республіканські та союзні органи влади. За таких умов сьогодні на місцях «по інерції» виконується тільки короткострокове планування соціально-економічного розвитку та капітальних вкладень – на наступний календарний рік. На національному рівні традиції середньо- та довгострокового планування не були збережені.

Проблемним у сфері здійснення бюджетних капітальних вкладень є визначення замовників. Нормативного врегулювання дане питання також не має. На практиці, функції замовника, що здійснюється із залученням бюджетних коштів, виконують: управління капітального будівництва місцевих держадміністрацій; інші галузеві структурні підрозділи держадміністрацій; комунальні підприємства; підприємства, в управлінні яких знаходиться комунальна інфраструктура – постачальники відповідних послуг (як правило, монополісти); органи місцевого самоврядування (ради).

Розпорошення функцій замовника будівництва між різними

структурними підрозділами місцевих адміністрацій та самостійними господарюючими суб'єктами вимагає створення служб замовника в усіх цих організаціях. Чисельність співробітників служби замовника може варіюватись, проте так чи інакше відбувається дублювання функції. Кошти на утримання служб замовника закладаються до кошторисної вартості будівництва.

Крім того при виконанні функцій замовника приватними підприємствами, які не є підконтрольними місцевій чи державній владі, бюджетні кошти надаються організаціям, які надають послуги з виконання функцій замовника, без проведення тендерних закупівель, що суперечить тендерному законодавству. При цьому ускладнюється можливість контролю використаних коштів та впливу на замовника, що призводить до зловживань та конфліктів.

Існує необхідність вироблення єдиного підходу у сфері управління бюджетними капітальними вкладеннями на державному, регіональному та місцевому рівнях. Такий підхід повинен базуватись на вертикальному узгодженні функцій з вироблення регіональної політики в частині планування державних капітальних вкладень. Тобто, для оптимізації зазначених функцій доцільно передати від Мінрегіону до Мінекономрозвитку повноваження щодо формування переліку об'єктів капітальних вкладень аналогічно із затвердженням таких переліків у місцевих програмах соціально-економічного розвитку, проекти яких формують економічні підрозділи місцевих державних адміністрацій. Удосконалення процесів планування на рівні регіонального та місцевого управління можливе і без перерозподілу функціональних повноважень. Необхідне тільки їх унормування в рамках забезпечення самостійності місцевих бюджетів.

Що стосується оптимізації функцій замовників будівництва, то для вирішення зазначеної проблеми необхідно поширити вимоги постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва» від 27 грудня 2001 року № 1764 також на фінансування з місцевих бюджетів. Тобто, першим кроком до забезпечення належного контролю за використанням державних капітальних вкладень повинна стати заборона визначати замовниками тих організацій, які не є не структурними підрозділами місцевих або державних органів влади, або комунальних чи державних підприємств.

Вважаємо також, що до складу типової структури місцевих органів виконавчої влади доцільно включити управління капітального будівництва та розробити типові положення про цей підрозділ. Створення єдиного замовника об'єктів капітального будівництва доцільно в обласних державних адміністраціях, великих містах обласного значення, тобто тих адміністративно-територіальних одиницях, де обсяги будівництва є значними. Критеріями можуть бути чисельність населення та середньорічні обсяги бюджетних інвестицій.

Узагальнені пропозиції щодо удосконалення організаційної системи

планування бюджетних капітальних вкладень, з урахуванням [9], схематично викладені на рис 1.

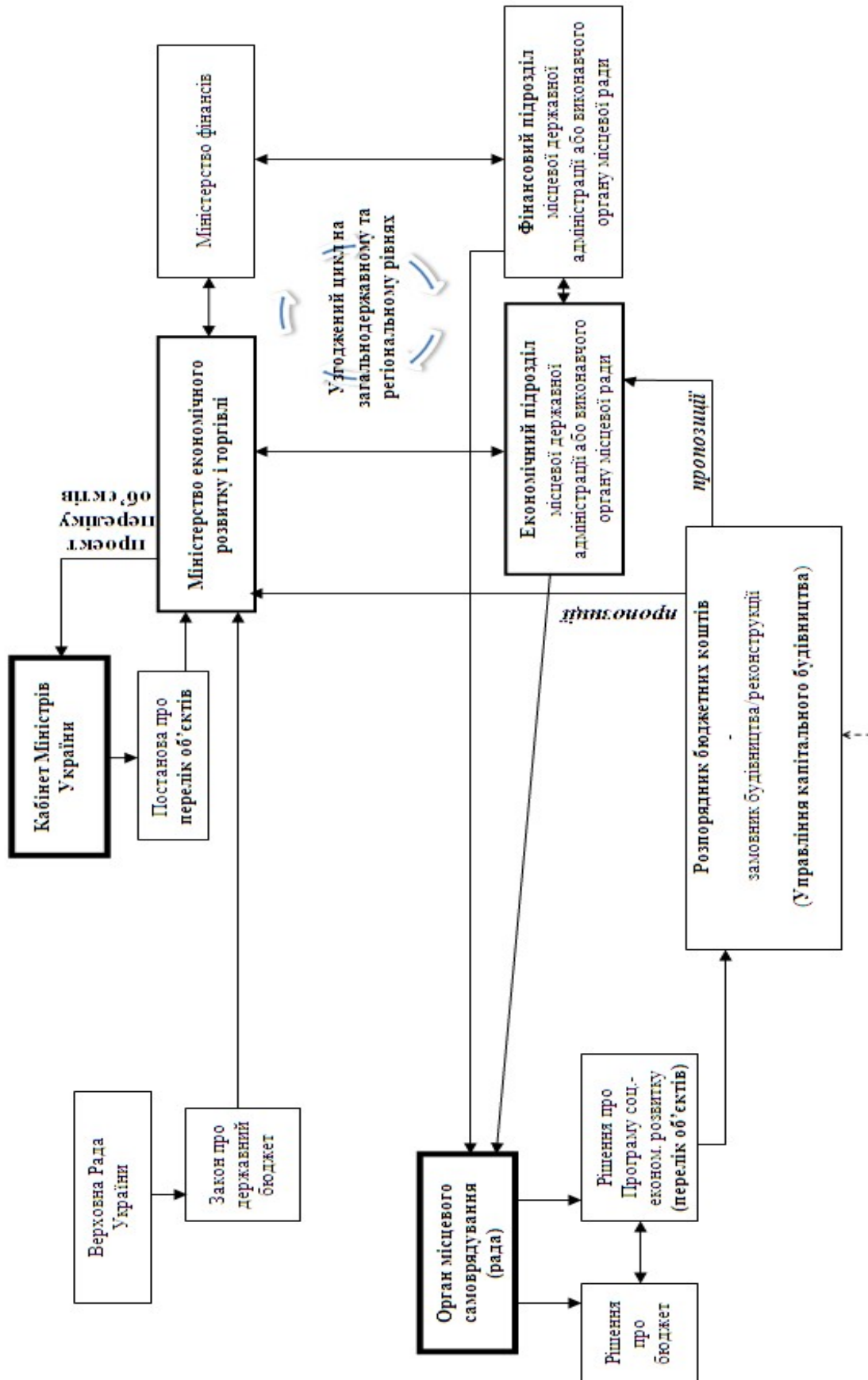


Рис. 1. Запропонована схема планування державних капітальних вкладень

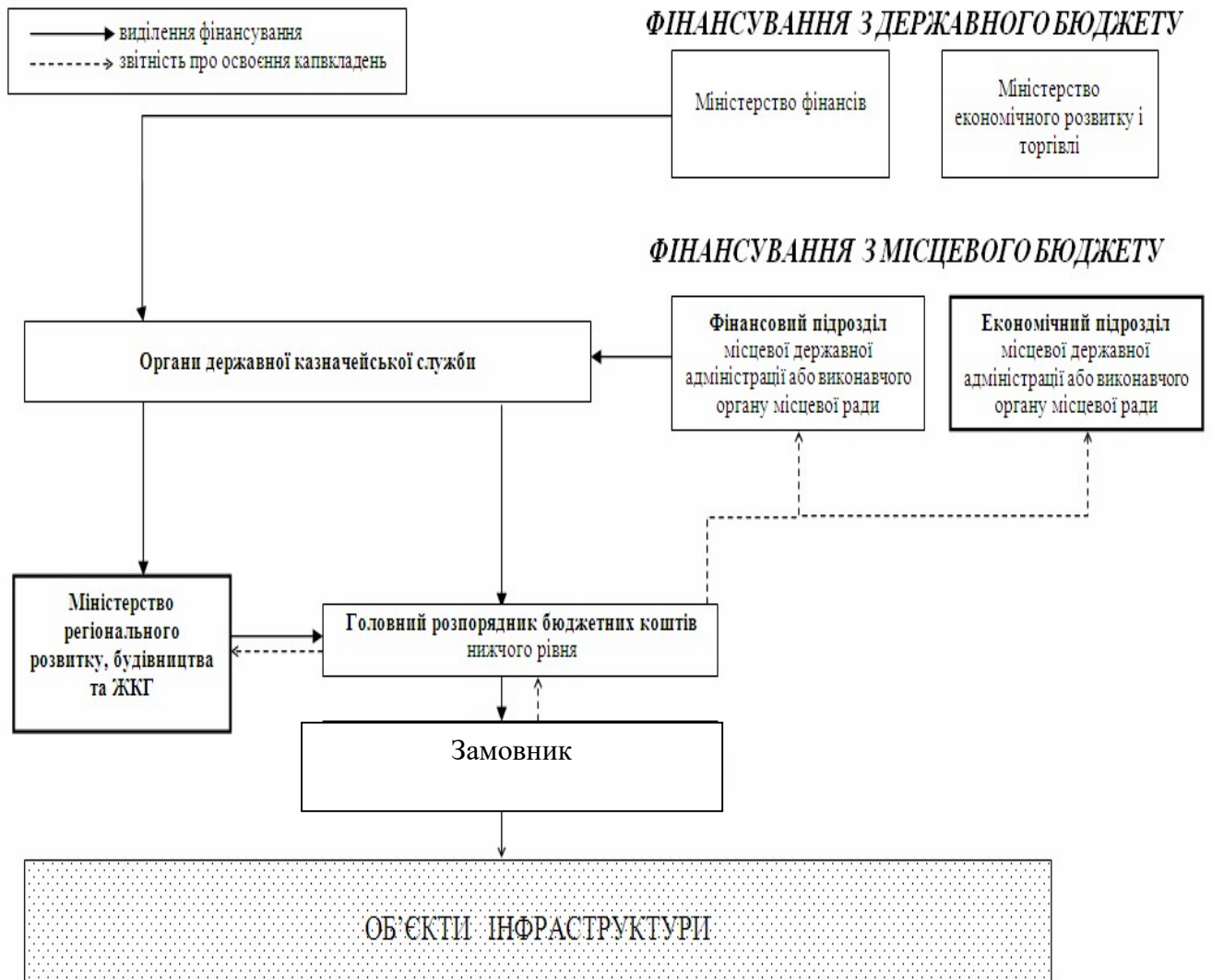


Рис. 2. Організаційна схема фінансування державних капітальних вкладень

Повноваження з реалізації інвестиційних проектів місцевого значення повинні бути делеговані органам влади на місцях разом із відповідними фінансовими ресурсами.

Передача ресурсів можлива у вигляді субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, але повноваження щодо пооб'єктного розподілу

Порядок фінансування бюджетних капітальних вкладень визначено

Порядком державного фінансування капітального будівництва, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 №1764. Процедури фінансування, зображені на рис. 2, виявляють, що суб'єкти планування державних капітальних вкладень не мають впливу на їхнє фінансування.

Разом з тим, вони отримують періодичну звітність про їх здійснення, мають можливість аналізувати процес освоєння капітальних вкладень і у разі потреби здійснювати тактичне управління і перерозподіл ресурсів. При цьому

в державному бюджеті спостерігається розпорошеність програм фінансування, а відповідно і функцій з оперативного управління витратами. В таких умовах слушною є пропозиція окремих дослідників щодо консолідації усіх капітальних вкладень з державного бюджету в рамках одного фонду. Це не означає, що по всіх інвестиційних проектах повинен бути єдиний замовник, проте це означає, що всі замовники повинні звітувати єдиному суб'єкту про хід освоєння виділених коштів. Вважаємо, що найбільш ефективно виконувати функції такого єдиного суб'єкту планування зможе Мінекономрозвитку, за винятком національних проектів.

Виділених асигнувань повинні належати низовим ланкам, які мають можливість проведення об'єктивної оцінки потреби у виконанні тих чи інших видів робіт.

Пропозиції щодо процедурного удосконалення механізму державного інвестування зводяться до необхідності законодавчого врегулювання етапів та механізмів планування та фінансування капітальних вкладень. Вважаємо за доцільне розробити єдиний порядок фінансування капітального будівництва, який повинен бути обов'язковим до виконання при формуванні державного бюджету і носити рекомендаційний характер для місцевих бюджетів.

Єдиний порядок повинен розкривати наступні питання:

1. Визначення та розмежування понять «бюджетні капітальні вкладення та інвестиції» (які доцільно розмежувати на державні і місцеві) та конкретизація поняття «інвестиційний проект».

2. Визначення поняття «управління капітальними вкладеннями та інвестиціями».

3. Визначення органів, відповідальних за реалізацію управлінських функцій.

4. Закріплення необхідності розробки трирічних програм капітального будівництва, оскільки однією з серйозних проблем регіонального планування інфраструктурних інвестицій є його короткостроковий характер. Нестабільне фінансування викликає постійне недотримання нормативних термінів будівництва, порушення планів організації будівництва, що в кінцевому підсумку призводить до збільшення кошторисної вартості будівництва, тобто неефективного використання ресурсів.

5. Основні підходи до планування видатків бюджетів на капітальні вкладення:

– планування структури капітальних вкладень (окремо по пускових об'єктах, об'єктах нового будівництва та об'єктах реконструкції):

а) технологічної (визначення співвідношення між будівельними роботами, закупівлею обладнання, проектними роботами та іншими видами робіт);

б) відтворювальної (визначення співвідношення між новим будівництвом, технічним переоснащенням, реконструкцією);

- планування обсягів незавершеного будівництва;
- оцінка ефективності інвестиційних проектів, що пропонуються до реалізації на підставі обґрунтувань, підготовлених розпорядниками коштів бюджету (замовниками капітального будівництва);
- прив'язка критеріїв відбору об'єктів на фінансування до стратегічно визначених пріоритетів розвитку інфраструктури;
- урахування повної кошторисної вартості, підтвердженої експертним висновком, в тому числі резервних сум на покриття інфляційних та інших видів ризику;
- аналіз можливостей співфінансування будівництва об'єктів в рамках чинного законодавства з надання технічних умов, законодавства про державно-приватне партнерство;
- прив'язка процесу планування капітальних вкладень до бюджетного планування із визначенням в бюджетному календарі окремих термінів для доведення до суб'єкта планування граничного обсягу видатків на капітальні вкладення;
- виділення окремого бюджету капітальних вкладень в структурі бюджету держави або територіальної громади;
- планування запозичень для здійснення капітальних вкладень у прив'язці до термінів реалізації конкретних інвестиційних проектів.

6. Встановлення критеріїв значущості для причин щодо внесення змін до розподілів асигнувань на фінансування капітальних вкладень.

7. Поширення вимог щодо фінансування капітального будівництва, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 року №1764 для капітальних вкладень з державного бюджету, на всі види бюджетів.

8. Визначення необхідності подання замовниками щомісячної звітності про стан освоєння та фінансування капітальних вкладень та звітності про введення об'єктів в експлуатацію.

9. Наділення органів внутрішнього фінансового контролю повноваженнями щодо проведення контрольних обмірів на об'єктах капітального будівництва та наділення планових органів повноваженнями щодо скорочення бюджетних асигнувань у разі виявлення порушень. Підсумовуючи надані пропозиції, слід зазначити, що вдосконалення якості управління державними капітальними вкладеннями вимагає комплексного підходу. Запровадження окремих із запропонованих змін не дасть позитивного ефекту.

Список літератури:

1. Валовий внутрішній продукт (1990-2010 рр.). - [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Державного комітету статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

2. Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.91 № 1560-XII: станом на 14 вер. 2010 р. - [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.99 № 2145 «Про Порядок проведення на конкурсних засадах оцінки та відбору інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету» : станом на 4 жовт. 2010 р. - [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.

4. Указ Президента України від 31.05.2011 № 634/2011 «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України»: станом на 5 жовт. 2012 р. - [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/> .

5. Указ Президента України від 31.05.2011 № 633/2011 «Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України»: станом на 20 січ. 2012 р. - [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/>.

6. Бюджетний кодекс України: станом на 14 вер. 2012 р. - [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.

7. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2001 № 1666 «Про затвердження Типового положення про Головне управління економіки обласної, Київської міської державної адміністрації та управління економіки Севастопольської міської державної адміністрації». - [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/>.

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2003 № 1441 «Про затвердження Типового положення про управління економіки районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації». - [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/>.

9. *Батіщева С.М.* Методологічні проблеми аналізу бюджетних видатків на фінансування капітальних вкладень/ С. Батіщева //Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. – 2012. – № 3/2012 [63]. –с. 42-48.

Отримано: 03.04.2013