

ЕФЕКТИВНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ У ГАЛУЗІ КАПІТАЛЬНИХ ВКЛАДЕНЬ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

І.В. Басанцов¹

ВСТУП

Прискорення науково-технічного прогресу, досягнення стабільного соціально-економічного розвитку держави та підвищення добробуту народу потребують значних інвестиційних ресурсів як із державного, так і з місцевих бюджетів.

Впорядковане та ефективне використання державних коштів є однією з головних передумов розумного розпорядження державними фінансами та ефективності рішень, що приймаються міністерствами та іншими державними органами.

Для досягнення цієї мети застосовують аудит ефективності, завданням якого є дослідження діяльності, що передбачає економічність, ефективність та результативність державного управління. На цей час є нагальна потреба його запровадження у практику функціонування регіональних контрольно-ревізійних органів.

ПОСТАВЛЕННЯ ЗАВДАННЯ ТА РЕЗУЛЬТАТИ

На прикладі надходження і використання бюджетних коштів у галузі капітальних вкладень у будівництво простежимо основні проблемні моменти у ході реалізації інвестиційних проектів з метою напрацювання програм щодо усунення недоліків.

У структурі капітальних інвестицій Сумської області переважають інвестиції в основний капітал, які становлять більше 80%. Динаміка інвестицій в основний капітал за останні п'ять років має такий вигляд: у 1998 році - 320 млн грн, у 1999 році - 432 млн грн, у 2000 році - 597 млн грн, у 2001 році - 981 млн грн, у 2002 році - 966 млн грн, у 2003 році - 931 млн грн. Інвестиції в основний капітал у 2003 році порівняно з 2001 р. зменшилися на 50 млн грн і становили 94,9%, а порівняно з 2002 р. зменшилися на 35 млн грн і становили 91,2% [5].

Недофінансування інвестиційних проектів вимагає підвищення ефективності використання наявних бюджетних коштів у процесі реалізації комплексних програм економічного і соціального розвитку області. Статистичні дані свідчать про невиконання запланованих показників. Зокрема, з передбачених до введення у 2001 році фактично не введено загальноосвітніх шкіл на 232 місця, дошкільних закладів на 20 місць, лікарень на 110 ліжок. Газових мереж довжиною 216 км фактично введено 200 км, що становить 93%. Введено в експлуатацію водопровідних мереж 3 км при запланованому рівні - 8 км, або 38% [8].

На виконання доручення Кабінету Міністрів України від 19.07.1999 року №19714/10 розпорядженням голови облдержадміністрації від 26.10.1999 року №493 затверджена регіональна програма "Завершення недобудов" у Сумській області. За даними обстеження, на 01.01.2004 року у незавершеному будівництві нараховувалося 224 об'єкти, які ввійшли до цієї програми, у т.ч. 155 будівель та 69 споруд. Із загальної кількості внесених до програми об'єктів незавершеного будівництва станом на 01.01.2004 року 92 %, або 140 будівель та 67 споруд,

¹ Канд. екон. наук, доцент, Сумський державний університет,

тимчасово будівництвом припинені, це становить 42% від загальної кількості недобудов.

На виконання державних програм економічного і соціального розвитку України постановами КМУ від 02.04.01р. № 312, від 19.04.02р. № 551 та від 17.07.03 р. № 1092 затверджені переліки об'єктів, що фінансувалися за рахунок державних централізованих капітальних вкладень на 2001 - 2003 роки.

Загальна сума запланованих коштів відповідно до постанов по об'єктах Сумської області на 2001-2003 роки становить 15757 тис. грн, а фактично профінансовано 10000 тис. грн, що становить 64%. На будівництво об'єктів, передбачених вищезазначеними постановами, з коштів місцевого бюджету передбачалося 7242 тис. грн, а фактично - 6144 тис. грн (85%). З інших джерел фінансування передбачалося надійти 3307 тис. грн, а надійшло 534 тис. грн, або 16% [5].

Дослідження ефективності використання коштів державного і місцевого бюджетів дало змогу виявити ряд "проблемних блоків", які потребують негайного розв'язання.

Першим таким блоком, на нашу думку, є недосконалість системи планування та розподілу бюджетних асигнувань, що не дозволяє концентрувати кошти на пускових об'єктах з високим рівнем готовності й не забезпечує зменшення кількості об'єктів незавершеного будівництва.

Функції аналізу процедури оцінки та конкурсного відбору об'єктів, запропонованих суб'єктами господарської діяльності, підготовка висновків, формування пропозицій за інвестиційними проектами, що передбачають залучення коштів державного і місцевих бюджетів, покладаються на відомчі комісії відповідних органів виконавчої влади [6].

Однак, як з'ясувалося, в регіоні відсутній і законодавчо не визначений орган виконавчої влади з розподілу державних коштів у будівництво, внаслідок чого на регіональному рівні не дотримано галузевих та регіональних положень про оцінку та конкурсний відбір інвестиційних проектів, не забезпечено повноту та своєчасність надання необхідних документів, обґрунтованість рішень місцевих органів влади та їх виконання, не завжди надходила достовірна інформація про наявність та вартість незавершеного будівництва, яка покладалася в основу планування. Усе це сприяло спрямуванню коштів з державного та місцевих бюджетів на об'єкти, які не завжди відповідають стратегії економічного і соціального розвитку та пріоритетним напрямкам структурної перебудови економіки в регіоні, фінансово - економічним показникам ефективності, рівню використання місцевих матеріалів та трудових ресурсів.

За останні 3 роки на капітальні вкладення області державними програмами економічного і соціального розвитку України, затвердженими постановами Кабінету Міністрів України (на 2001 р. - від 02.04.2001 р. №312, на 2002 р. - від 19.04.2002 р. №551, на 2003 р. - від 17.07.2003 р. №1092), розподілялося 15757 тис.грн. державних централізованих капітальних вкладень на 69 об'єктів, що фінансувалися за їх рахунок, а саме: в 2001 р. - 4735 тис. грн на 29 об'єктів, в 2002 р. - 7320 тис. грн на 31 об'єкт, в 2003 р. - 3550 тис. грн на 2 об'єкти [3].

Для прикладу наведемо будівництво газопроводу - відводу Ямпіль - Свеса - С.-Буда, розпочате в 1991 р. З державного бюджету профінансовано на будівництво газопроводу в 2001-2002 роках - 1800 тис. грн, в 2003 році цей об'єкт до фінансування з державного бюджету не внесено. Хоча за цей час і профінансовано з місцевого бюджету 3619 тис. грн, однак вкладення цих коштів виявилось недостатнім для завершення всіх етапів будівництва газопроводу. Будівельна готовність об'єкта станом на 01.01.2004 р. становила 80 % [4].

На ці об'єкти спрямовано коштів з державного (3889 тис.грн) та місцевого (4368,8 тис.грн) бюджетів для здійснення повної добудови, але, враховуючи низький ступінь готовності об'єктів незавершеного будівництва та недофінансування згідно з кошторисною документацією, досягти запланованих цілей не вдалося, жоден об'єкт не закінчений будівництвом, врешті-решт використання бюджетних коштів виявилось неефективним.

Слід зазначити, що в 2003 р. об'єкти - довгобуди в перелік об'єктів, що фінансуються за рахунок державних централізованих капітальних вкладень, не внесені.

Не сприяють ефективності використання бюджетних коштів у будівництві недоліки в плануванні будівельних робіт. Згідно з п.6 Порядку затвердження титулів будов, будівництво яких ведеться із залученням бюджетних коштів, затвердженого Постановою КМУ №995 від 08.09.1997 року, в план можуть бути внесені лише ті об'єкти, які станом на 1 вересня року попереднього будівництва забезпечені проектно-кошторисною документацією, що пройшла комплексну державну експертизу і затверджена в установленому порядку. В той самий час у план, який затверджується, як правило, в кінці попереднього року або на початку планового, вносяться об'єкти, які в кращому разі забезпечені не підготовленою відповідно до чинного законодавства документацією, а в більшості випадків документація на них взагалі відсутня. Виникає ситуація, коли замовник отримує в поточному році кошти на будівництво і вже за ці кошти вимушений займатися проектуванням, проведенням погоджень та експертизи і вже потім розпочинати будівництво. Зрозуміло, що замовник не може в таких умовах ефективно і з дотриманням усіх нормативних вимог виконувати планові завдання з будівництва. Виготовлена поспіхом документація має багато недоліків, які доводиться усувати вже в ході будівництва, суміщати проведення будівництва і проектування, не говорячи вже про експертизу.

Таким чином, у зв'язку з відсутністю органу виконавчої влади, який би здійснював відбір інвестиційних проектів, незалежно від галузевих міністерств і відомств та розподілу на регіональному рівні коштів державного бюджету, спрямованих на об'єкти державних централізованих капітальних вкладень, не дотримується процедура відбору об'єктів, не аналізується і не визначається рівень будівельної готовності незавершеного будівництва, що призводить до збільшення кількості недобудованих об'єктів. Це впливає на продовження строків добудування, визначення вартості та фактичної потреби у незавершеному будівництві, обґрунтованість і планування початку нового будівництва за кошти бюджетів усіх рівнів.

Основними шляхами підвищення ефективності використання коштів, спрямованих на державні централізовані капітальні вкладення, є розроблення на державному та регіональному рівнях довгострокових програм будівництва, першочергове вкладення коштів у об'єкти незавершеного будівництва та достатність коштів і дотримання планів фінансування об'єктів будівництва.

Другим, не менш проблемним блоком вважаємо неритмічність фінансування, яке призводить до морального та фізичного зношення будівель і обладнання, припинення будівництва та подорожчання його вартості.

Проаналізувавши обсяги отриманого фінансування і результати досягнення запланованих показників державних програм економічного і соціального розвитку України у досліджуваних роках у регіоні, можна зробити висновок, що фінансування об'єктів незавершеного будівництва було неритмічним і недостатнім.

Так, на початок 2001 року за наявності в області 67 об'єктів незавершеного будівництва в області, які споруджувалися за рахунок державних коштів, у цьому році профінансовано тільки 16 об'єктів з державного бюджету (3384 тис. грн), а чотирьом з них надано фінансову підтримку з місцевого бюджету в сумі 608 тис. грн.

Подібні об'єкти - каналізаційний колектор та очисні споруди в м. Лебедині, розпочаті будівництвом у 1988 році (960 тис. грн), та школа с. Великий Самбір Конопотського району (481 тис. грн, будівництво розпочате в 1993 році), - профінансовано з державного бюджету тільки в 2001 році і лише в 2003 році з місцевого бюджету виділено 435 тис. грн і 240 тис. грн відповідно [5].

Аналогічна ситуація спостерігається і в інших довгобуддах. Відтак виникають запитання: хто погодиться добудувати об'єкти незавершеного будівництва і яким чином можна визначити терміни завершення такого будівництва та вартість добудування?

Зважаючи на ці обставини, розпочаті будівництвом соціально значущі в регіоні об'єкти капітальних вкладень морально та фізично зношуються, будівництво не здійснюється, хоча не зафіксовано його припинення або консервація. Це також призводить до збільшення вартості незавершеного будівництва, бо виділені через роки кошти (50-200 тис. грн на рік за необхідності кількох мільйонів гривень для добудови) витрачаються на відновлення ведення будівельних робіт та охорону об'єкта.

З наведеним вище пов'язане і застосування Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" в будівництві. Як можна проводити тендери, коли відсутня гарантія стабільного фінансування робіт на об'єкті? Наприклад, газопровід коштує 2 млн грн, нормативний термін будівництва - 10 місяців, а на рік виділено 100 тис грн і немає гарантії, що дане будівництво буде продовжено в наступному році. Учасник тендеру визначає свою ціну за діючими цінами, виходить переможцем. На наступні роки кошти не виділяються, за рахунок інфляції вартість матеріалів та робіт зростає, причому загальну вартість змінювати не можна. Крім того, заблокована дія Закону України "Про майнову відповідальність". До того ж відповідальності за нестабільне фінансування бюджет аж ніяк не несе. На нашу думку, якщо проводиться тендер у будівництві, необхідна гарантія того, що об'єкт буде профінансовано в повному обсязі протягом нормативного терміну будівництва. В іншому випадку проведення тендера є чистою формальністю, яка немає нічого спільного з підвищенням ефективності в будівництві і використанні державних коштів.

Фінансування об'єктів, що будуються за рахунок бюджетних коштів, здійснюється органами державного казначейства України. Як показує практика казначейського обслуговування капітальних вкладень, немає оперативності проходження коштів, як наслідок - утворення кредиторської заборгованості і збільшення термінів будівництва.

Неритмічність фінансування об'єктів державних централізованих капітальних вкладень призводить до порушення нормативних термінів будівництва та своєчасності розрахунків за виконані роботи, спрощує та формалізує тендерну процедуру, що призводить до припинення будівництва, здорожчання його вартості, морального та фізичного зношення будівель, а головне - до витрачання коштів державного бюджету без отримання позитивного результату.

Серйозною проблемою, що стоїть на заваді ефективному використанню бюджетних коштів, вважаємо здійснення робіт неспеціалізованими у сфері будівництва структурами, відсутність у замовників фахівців зі спеціальними знаннями у будівництві. Це, безумовно, призводить до

вилучення коштів з виконання державної програми, порушень встановлених державою технологічних норм та термінів виконання робіт.

Із загального обсягу будівельно-монтажних робіт з досліджуваних об'єктів 14 % робіт (1188 тис. грн) виконані малими підприємствами. Будівельними організаціями, розміщеними на території сусіднього регіону, виконано робіт на суму 452 тис грн, що становить 5 % загального обсягу. Іншими підрядними організаціями виконано робіт на суму 7030 тис грн, що становить 80%. Господарським способом виконано робіт на суму 80 тис.грн, що становить 1% від загального обсягу виконаних робіт.

Виконання робіт комерційними структурами, які не мають достатнього досвіду роботи в будівництві та кваліфікованих фахівців зі спеціальними знаннями, негативно позначається на дотриманні технологічних норм та термінів виконання будівельних робіт.

До невиправданих державних витрат, на нашу думку, призводить невідповідність введених проектних потужностей фактичним потребам користувачів.

Проведеним дослідженням встановлено, що вже сама наявність об'єктів незавершеного будівництва, спорудження яких розпочато ще в 90-х роках минулого століття, дає можливість стверджувати, що півтора десятиліття державою здійснювалося фінансування об'єктів будівництва, які взагалі можуть не досягти своєї завершеності. А вже про потребу в об'єктах централізованих державних капітальних вкладень, яка визначалася 10-15 років тому, та відповідність їх проектних потужностей фактичним потребам споживачів годі й говорити.

Невідповідність ще не добудованих і не введених проектних потужностей фактичним потребам споживачів і теперішнім сучасним вимогам, низький рівень будівельної готовності, вкладені значні бюджетні кошти в будівництво наведених для прикладу й аналогічних об'єктів, підтверджує невиправдані державні витрати і дозволяє стверджувати: якщо об'єкт необхідний, його треба добудовувати в найближчі терміни і виділяти для цього необхідні кошти.

Не менш важливим проблемним питанням, що призводить до відволікання коштів від виконання державної програми, є недостатність системи контролю за використанням коштів, збереженням державного та комунального майна.

На наше переконання, на загальний стан виконання Державної програми економічного і соціального розвитку України з будівництва об'єктів державних централізованих капітальних вкладень, передбачених відповідними постановами Кабінету Міністрів України, впливає і відсутність чіткої налагодженої системи державного контролю за використанням коштів.

За 2001 - 2003 роки, наприклад, з досліджуваних об'єктів проведено лише 2 перевірки Рахунковою палатою в управлінні капітального будівництва облдержадміністрації, якими порушень не встановлено.

Відповідно до функцій, покладених та затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 06.09.2000 року № 1401, замовники в процесі своєї діяльності в ході підготовки та ведення будівництва об'єктів здійснюють контроль та перевірку договірних цін, цільового використання коштів, додержання технологій та строків будівництва. Зокрема в управлінні капітального будівництва облдержадміністрації належним чином хоча й відпрацьоване проходження бюджетних коштів, найбільш прозоре на стадіях розроблення кошторисної документації, тендерної процедури, формування договірної ціни, приймання робіт, оплати за виконані роботи, однак контроль за договірними цінами будов і об'єктів, що фінансуються за рахунок державних централізованих капітальних вкладень, та дотриманням термінів будівництва не

здійснювався. До того ж мають місце численні порушення фінансово-бюджетної дисципліни, які засвідчують, що розпорядники бюджетних коштів не дотримуються вимог Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”.

Варто зазначити той факт, що управлінням капітального будівництва Сумської обласної держадміністрації замість проведення відкритих торгів проводився лише один вид процедури - запит цінкових пропозицій, що не створювало конкурентного середовища при закупівлях за державні кошти та не забезпечило прозорості при проведенні торгів.

Управлінням капітального будівництва Сумської міської ради не дотримано термінів надання тендерних пропозицій, де строк надання їх від оголошення у “Віснику державних закупівель” до дати розкриття дати тендерних пропозицій, визначених тендерним комітетом, становить від 18 до 35 календарних днів замість 45.

Безпідставного кредитування комерційних структур на термін понад 1 місяць і більше теж призводить до неефективного використання бюджетних коштів.

Як бачимо, недостатність системи контролю за використанням коштів, збереженням державного майна спричинює відволікання коштів, не сприяє прозорості у використанні бюджетних коштів і створює сприятливі умови для порушень і зловживань при їх використанні.

Враховуючи вищевикладене, з метою удосконалення системи капітальних вкладень у будівництво, вносимо наступні пропозиції:

1 На рівні Міністерства економіки та європейської інтеграції України пропонуємо:

- рекомендувати галузевим міністерствам та відомствам здійснювати свої інвестиційні програми в регіоні через місцеві органи виконавчої влади, зокрема управління капітального будівництва облдержадміністрацій;

- надходження коштів з державного бюджету, що призначені на капітальні інвестиції, законодавчо закріпити під загальним кодом економічної класифікації “Капітальні видатки” (2000) для підвищення ефективності, оперативності та раціональності їх використання на будівництво об’єктів та введення їх в експлуатацію, а також з метою запобігання втручання інших сил, які не відповідають за кінцевий результат - введення об’єкта в експлуатацію, до розподілу бюджетних коштів;

- проведення тендерних процедур у будівництві забезпечити стабільним фінансуванням у повному обсязі протягом нормативного терміну будівництва;

- доручити Держкомстату разом із відповідними міністерствами і відомствами привести у відповідність до чинних положень нормативні документи стосовно питання оплати у будівництві, підставою для оплати за виконані роботи замовником підряду вважати типову форму № КБ-3 “Довідка про вартість виконаних підрядних робіт” згідно зі спільним наказом Державного комітету статистики України та Державного комітету України з будівництва та архітектури №237/5 від 21.06.2002 р.;

- зобов’язати Міністерство фінансів у межах запланованих бюджетних асигнувань забезпечити повноту і своєчасність фінансування об’єктів державних централізованих капітальних вкладень з виконання Державної програми економічного і соціального розвитку України та відповідальність фінансових органів за несвоєчасне фінансування об’єктів будівництва і передбачити законодавчо механізм відповідальності органів Державного казначейства за порушення цих умов.

2 Державному комітету України з будівництва та архітектури, на наше переконання, варто обов’язково:

- здійснити моніторинг цін на основні будівельні матеріали, вироби і конструкції, обладнання, заробітної плати, кошторисного прибутку, будівельних фірм у провідних країнах світу, що дасть можливість провести аналіз та визначити перспективу щодо збільшення вартості основних фондів в Україні і доведення їх вартості до світового рівня;
- спростити дозвільну систему, що дозволить зекономити в масштабах держави значну суму при здійсненні всіх погоджувальних дій;
- діючі нормативні акти в будівництві та відомчі інструкції привести у відповідність до чинних положень Цивільного і Господарського кодексів України.

З огляду на реальний стан виконання регіональних програм з будівництва об'єктів незавершеного будівництва, обласній державній адміністрації рекомендуємо:

- визнати Управління капітального будівництва облдержадміністрації єдиним замовником на регіональному рівні з усіх об'єктів, будівництво яких здійснюється за рахунок державних коштів, з наданням повноважень, що дасть можливість ефективно використовувати ці кошти, більш кваліфіковано вести підготовку будівництва, будівництво та введення в експлуатацію об'єктів у зазначені терміни;
- посилити контроль за цільовим використанням державних коштів спільно з управлінням державного казначейства в Сумській області, Головним фінансовим управлінням та статистики;
- оцінку та відбір інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету і пропонуються для внесення до інвестиційного розділу проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний період, проводити відповідно до Порядку затвердження титулів будов, будівництво яких ведеться із залученням бюджетних коштів, затверженого Постановою КМУ №995 від 08.09.1997 року, згідно з якою в план можуть бути внесені лише ті об'єкти, які станом на 1 вересня року попереднього будівництва забезпечені проектно-кошторисною документацією, що пройшла комплексну державну експертизу і затверджена в установленому порядку; управлінню капітального будівництва облдержадміністрації спільно з міськдержадміністраціями провести інвентаризацію незавершеного будівництва за рівнями готовності, що споруджуються за рахунок бюджетів усіх рівнів, та вирішити питання можливості їх добудови, фінансування, реалізації і передачі в управління.

ВИСНОВКИ

Дослідивши картину руху інвестиційних коштів державного і місцевих бюджетів, доходимо висновку, що ефективно їх використання ускладнюється наступними факторами.

По-перше, відсутній орган виконавчої влади, який би здійснював відбір інвестиційних проектів незалежно від галузевих міністерств і відомств та розподіляв на регіональному рівні кошти державного бюджету, спрямовані на об'єкти державних централізованих капітальних вкладень.

“Гальмівними” явищами є недотримання процедури відбору об'єктів, неврахування рівня будівельної готовності незавершених будівництвом об'єктів, що призводить до збільшення кількості недобудованих об'єктів, впливає на продовження строків добудови, відсутність визначення вартості та фактичної потреби у незавершеному будівництві, обґрунтованості і планування початку нового будівництва за кошти бюджетів усіх рівнів.

Крім того, розпорощення бюджетних коштів на будівництво різних об'єктів не дозволяє закінчити будівництво і ввести в експлуатацію об'єкти з найбільшим ступенем готовності, досягти запланованих цілей.

Негативний наслідок має неритмічність фінансування об'єктів державних централізованих капітальних вкладень, відтак порушення нормативних термінів будівництва та несвоєчасності розрахунків за виконані роботи, що спрощує та формалізує тендерну процедуру, призводить до припинення будівництва, здорожчання його вартості, морального та фізичного зношення будівель, а головне - до витрачання коштів державного бюджету без отримання позитивного результату найближчим часом.

Таким чином, невідповідність недобудованих і невведених проектних потужностей фактичним потребам споживачів і сучасним вимогам, низький рівень будівельної готовності об'єктів, в які вкладені значні бюджетні кошти, призводять до невиправданих державних витрат і вимагають термінової добудови та виділення для цього необхідних коштів.

Отже, існує нагальна потреба запровадження у практику функціонування регіональних контрольно-ревізійних органів, і насамперед аудиту ефективності.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Бюджетний кодекс України.
2. Закон України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні".
3. Спільний наказ Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України та Державного комітету у справах містобудування і архітектури України від 23.09.1996 р., №127/201/173 "Про затвердження Положення про фінансування та державне кредитування капітального будівництва, що здійснюється на території України.
4. Розпорядження голови Сумської обласної державної адміністрації від 17.05.2001р. №221 "Про виділення державних централізованих і державних капітальних вкладень Сумській області" (з подальшими змінами та доповненнями).
5. Економічна доповідь головного управління статистики в Сумській області "Стан будівель та споруд незавершеного будівництва".
6. Державний фінансовий контроль: ревізія та аудит / Германчук П.К., Стефанюк І.Б., Рубан Н.І., Александров В.Т., Назарчук О.І. – Київ: НВП "АВТ", 2004. – 424 с.
7. Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О., Жуков В.А. Государственный финансовый контроль: Учебник для вузов. – СПб.: Питер, 2004. – 557 с.
8. Рішення сесії Сумської ради від 11.01.2001 року "Про програму економічного і соціального розвитку області на 2001 рік".

Надійшла до редакції 13 січня 2006 р.