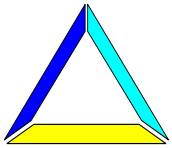
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А, тел. (+38044) 228-6342, 228-6360, факс 228-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



T22

Як підвищити ефективність суспільних інвестицій в Україні?

Суспільні інвестиції можуть слугувати задоволенню соціальних потреб, та сприяти економічному зростанню за умови розміщення достатніх обсягів інвестицій та управління бюджетними коштами є ефективним.

Суспільні інвестиції в Україні нещодавно почали зростати. Проте, рівень залучення приватного сектора залишається низьким.

Майже третина всіх капітальних видатків бюджетів здійснюється на проведення діяльності, що не має достатнього обґрунтування для довгострокового втручання держави (економічна діяльність, житлово-комунальне господарство). Більш ніж половина цієї суми припадає на допомогу державним підприємствам у вигляді капітальних трансфертів, що розподіляються шляхом дебатів.

Правилам бюджетування суспільних інвестицій не вистачає інтегрованості рішень, це стосується органів влади, що приймають рішення, компонентів капітальних видатків, та строків планування.

За даного рівня суспільних інвестицій, їх позитивний вплив на економіку може бути посиленим.

- Обсяг соціально-корисних інвестицій може бути збільшеним шляхом залучення приватного сектора у фінансування доріг та інших об'єктів інфраструктури, включаючи житлово-комунальне господарство, використовуючи такі схеми, як концесії.
- Бюджетування інвестицій має бути вдосконалено шляхом
  - встановлення прозорих пріоритетів та критеріїв, що засновані на чітких правилах (наприклад аналіз вигод та витрат);
  - поступової інтеграції капітальних видатків у бюджетному процесі; бюджетування витрат на капітальні видатки включаючи витрати на ремонт може бути гармонізовано шляхом запровадження багаторічного контролю.
  - встановлення верхньої межі використання ресурсів під час відбору проектів, задля зменшення попиту на суспільні кошти та уникнення торгів за отримання державної підтримки.

У середньостроковому періоді, капітальні трансферти у вигляді державної допомоги суспільним підприємствам можуть бути перерозподілені та використані для таких цілей як основна суспільна діяльність, освіта, та охорона здоров'я.

Зміст

1. Визначення суспільних інвестицій та останні тенденції
1.1. Визначення термінів
1.2. Останні тенденції суспільних інвестицій в Україні
1.3. Рівень суспільних інвестицій у міжнародній перспективі
2. Як розмістити суспільні інвестиції за умов ринкової економіки?
3. Розміщення суспільних інвестицій в Україні
3.1. Пріоритети уряду
3.2. Суспільні інвестиції у розрізі функціональної класифікації
3.3. Розподіл по регіонах
4. Правила бюджетування інвестицій
4.1. Загальні положення
4.2. Більш детальний погляд на капітальні трансферти: відбір проектів, що передбачають фінансування з державного бюджету.
5. Рекомендації
5.1. Поточні рекомендації
5.2. Рекомендації для середньострокового періоду

1. Визначення та останні тенденції

1.1. Визначення термінів

В цій роботі, суспільні інвестиції визначено як капітальні видатки, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів, відповідно до визначення Казначейства. Це включає придбання основного капіталу, включаючи капітальний ремонт, реконструкцію та реставрацію, створення державних запасів та резервів, придбання землі та нематеріальних активів, капітальні трансферти підприємствам, органам державного управління інших рівнів, населенню, за кордон. Це визначення відрізняється від визначення Держкомстату, що також використовується в цій роботі.[1]

1.2. Останні тенденції суспільних інвестицій в Україні

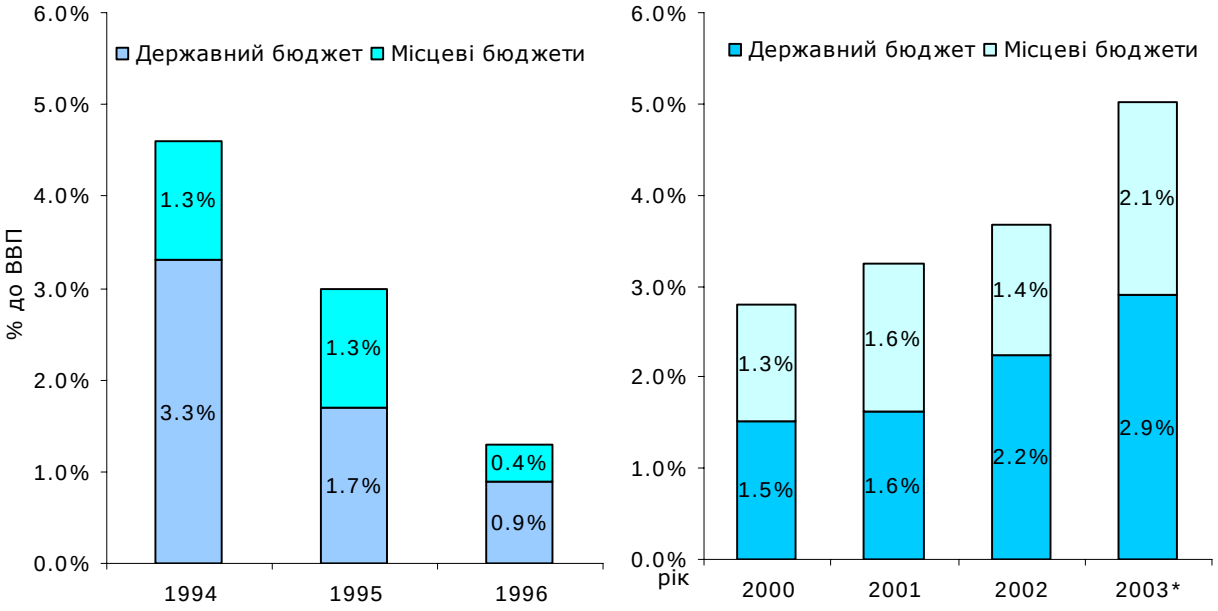
Збитковість дев'яностих років призвела до значного скорочення бюджетів всіх форм. В результаті фіскальний аскетизм мав більш негативний вплив на суспільні інвестиції, ніж на поточні видатки, що, в свою чергу, є причиною зношеної інфраструктури (передача та розподіл електроенергії, телекомунікації, транспорт, вода, інше).

Внаслідок макроекономічної стабілізації, частка суспільних інвестицій по відношенню до ВВП збільшилася (Графік 1). В той же час, роль держави в інвестиціях зменшилася: хоча загальний обсяг (приватних та суспільних) інвестицій в основний капітал по відношенню до ВВП збільшився з 13,3% у 1997 році до 16,8% у 2002, частка суспільних інвестицій в основний капітал зменшилася майже на 3,2 відсоткові пункти до 8,7% протягом цього ж періоду. Хоча дані, що вказують рівень загальних суспільних інвестицій на графіку 1 після 2000 року не можна співставити з даними за

[1] Дані Держкомстату щодо інвестицій в основний капітал не включають витрати на ремонт, придбання землі та нематеріальних активів, більш того державна статистична звітність не завжди є акуратною. Також, Казначейство використовує касовий метод бухгалтерського обліку, в той час як звітність Держкомстату заснована на методі нарахувань.

попередні роки, можна помітити, що після 2001 року відбувся перерозподіл частки суспільних інвестицій з місцевого на центральний рівень.

Графік 1: Суспільні інвестиції по відношенню до ВВП, у %



Примітка: * - Дані закладені в бюджети 2003.

Дані Світового Банку та Казначейства базуються на різних визначеннях суспільних інвестицій, та не можуть бути порівняні.

Джерело даних: "Україна. Огляд суспільних інвестицій", доклад №16399- UA, Світовий Банк, Вашингтон, DC, 2001, 1994-96, та звіти Казначейства починаючи з 2000 року.

1.3. Рівень суспільних інвестицій у міжнародній перспективі

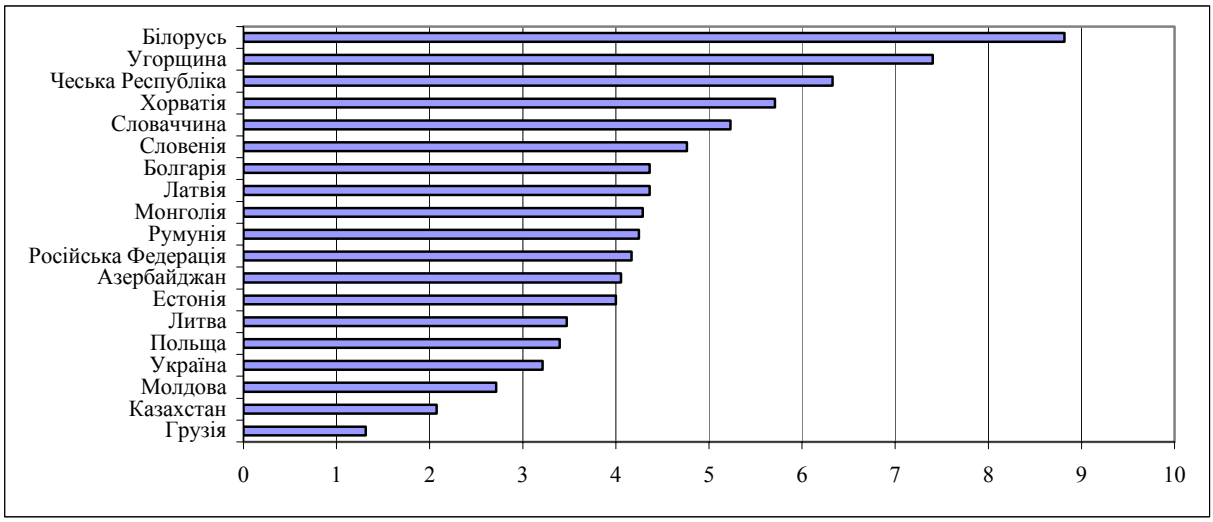
Частка нагромадження основного капіталу у ВВП України у 2002 році становила 20,3% та була досить низькою, проте залишалася в прийнятних рамках для країни з перехідною економікою.[2] Стосовно суспільних інвестицій, розрив є більш суттєвим (Графік 2), особливо якщо брати до уваги обмеженість інвестиційних ресурсів, що необхідні для інфраструктури.

Не існує статистично значимої залежності між ВВП на душу населення та суспільними інвестиціями. Звичайно має значення розмір уряду, наприклад залежність приватної проти суспільної власності в інфраструктурі. Крім того, суспільні інвестиції дуже часто включають великі проекти, що є по суті неефективними капітальними вкладеннями. Таким чином, необхідний рівень суспільних інвестицій насправді є набагато нижчим аніж найвищі рівні, зазначені на Графіку 2.

Через зростання, що відбулося протягом останніх років (Графік 1), рівень поточних суспільних інвестицій в Україні є співставним з рівнем країн ОЕСР та не є дуже низьким.

[2] Економічна Комісія ООН для Загальної Бази Даних Європи визначає медіану на рівні 21,1% для вибірки країн з перехідною економікою з 25 країн у 2002 році, що є останніми даними.

Графік 2: Суспільні інвестиції по відношенню до ВВП
Вибірка країн з перехідною економікою, середні показники 1999-2001 років, у %



Примітка: Рівень суспільних інвестицій по відношенню до ВВП для більшості країн ОЕСР лежить в межах 3-5 відсотків.
Джерело даних: МВФ, Статистика Державних Фінансів та Статистика Міжнародних Фінансів, Світовий Банк, Світові Показники Розвитку 2003, розрахунки ІЕД.

Крім того, подальше збільшення суспільних інвестицій в Україні є фіскально обмеженим. Основне обмеження інвестицій з державного бюджету викликано великим обсягом інвестицій та трансфертів (Таблиця 1).[3] Обсяг інвестицій з місцевих бюджетів є досить обмеженим через нестачу власних ресурсів.[4] Таким чином, посилення ролі суспільних інвестицій в економіці є швидше проблемою ефективності видатків аніж збільшення їх обсягу.

Таблиця 1: Структура видатків центрального уряду, у %

	Видатки на товари та послуги		**Оплата праці**		**Виплата процентів**		**Субсидії та інші поточні трансферти**		**Капітальні видатки**	
Регіон/Країна	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Світ	39	37	23	18	10	9	23	31	13	13
Країни з низьким та середнім рівнем доходів		39		21		9		26		16
Країни з перехідною	31	31	9	12	3	9	57	49	10	10

[3] Більшість з них є трансферти населенню соціального характеру, що пов'язано з перехідним періодом. Поточні трансферти місцевим бюджетам становлять близько 20; всіх поточних субсидій та трансфертів у 2001 році.

[4] ІЕД/НКГ. "Фіскальний федералізм в Україні з точки зору доходів", Консультативна робота Т23, Київ, Лютий 2004.

економікою										
Центральна Європа Країни Балтії	26	28	10	13	2	6	54	57	10	8
Південно-східної Європи	38	32	12	14	3	13	51	43	8	11
СНД	37	35	2	12	2	11	46	44	16	11
Україна		**30**		**13**		**7**		**57**		**6**
Країни з високим рівнем доходів	25	29	13	11	11	7	56	59	7	5

Примітка: Оплата праці є частиною видатків на товари та послуги. Для України наведені дані за 2001 рік.
Джерело даних: Світовий Банк, Світові Показники Розвитку 2003.

2. Як розмістити суспільні інвестиції за умов ринкової економіки?

Рішення стосовно того чи повинен інвестиційний проект фінансуватися за рахунок суспільних або приватних коштів, має базуватися на чіткому розумінні ролі держави в ринковій економіці. Обмеження соціально корисного втручання держави взагалі є досить добре визначеним, та встановлені для таких випадків, коли ринкові механізми не спрацьовують, або за умов необхідності забезпечення рівності в суспільстві.

- *Суспільні товари та послуги.* Їх споживання однією особою не зменшує їх доступність для інших, крім того, ніхто не може бути виключений з числа споживачів. Такі товари не пропонуються в потрібному обсязі на ринку. Існує лише кілька "чистих" суспільних товарів, що визначають основну суспільну діяльність (оборона, громадський порядок, безпека та судова влада, соціальний захист). Інфраструктура лише частково задовольняє цим критеріям: наприклад особа може бути виключена з числа користувачів дороги, та пробки на дорогах Києва є чітким прикладом тимчасової конкуренції споживачів.
- *Для деяких ринків приватних товарів,* неврегульована конкуренція призводить до неефективних наслідків. Це включає природні монополії або мережеві галузі в інфраструктурі, наприклад розподіл електроенергії, телекомунікації, воду. Нещодавні досягнення в практиці врегулювання спростовують аргументи на користь централізованого постачання більшості таких товарів на користь централізовано врегульованого приватного постачання.[5]
- *Перехідний* період може тимчасово виправдовувати суспільну реструктуризацію на приватному ринку задля залучення достатнього обсягу приватних інвестицій в комерційну діяльність та інфраструктуру на основі ефективності.

Все це означає, що випадок, коли механізми ринку не спрацьовують, не є достатнім обґрунтуванням для довгострокового втручання держави. Держава насправді не повинна повністю заміщувати ринок приватних інвестицій в комерційну діяльність та інфраструктуру в цілях ефективності.

[5] ІЕД/НКГ, "Об'єднання підприємств комунального господарства: панацея чи бар'єр для розвитку конкуренції?", консультативна робота Т16, Київ, грудень 2003.

З точки зору рівності, результат дії ринкових механізмів може бути соціально неприйнятним та створювати підстави для здійснення суспільних інвестицій задля того, щоб забезпечити рівний доступ до соціально визначених товарів та послуг. Прикладами можуть бути охорона здоров'я та освіта, що також мають побічні ефекти: люди часто ігнорують соціальні плюси від інвестицій в освіту та охорону здоров'я.

3. Розміщення суспільних інвестицій в Україні

3.1. Пріоритети Держави

Перелік п'яти напрямків надання інвестиційної підтримки має у два джерела[6] та включає наступне: (1)_паливно-енергетичний комплекс і впровадження енерго- та ресурсоощадних технологій, (2)_соціальна сфера, розширення та нарощування обсягів виробництва товарів широкого вжитку та послуг для населення, а також конкурентноспроможної продукції, що поставляється на експорт, (3)_агропромисловий комплекс, (4)_медична та мікробіологічна промисловість, (5)_подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

Зважаючи на перелік ринків товарів та послуг, що мають потенціал для втручання держави та зазначені в розділі 2, серед цих пріоритетів домінує втручання в ринкові механізми, таким чином лише тимчасові дії можуть бути обґрунтованими особливостями перехідного періоду [(1), (3), та (4)]. Тільки (5) є безперечним випадком втручання держави з метою забезпечення рівності, проте (2) не є чітко визначеним пріоритетом. Затверджена КМУ Концепція не містить пріоритетів здійснення інвестицій місцевою владою, та також залишається незрозумілим питання чи вона визначає пріоритети здійснення суспільних інвестицій чи здійснення підтримки приватних інвестицій у будь-якій формі, починаючи від надання капітальних трансфертів до надання податкових пільг.

Таким чином, Концепція є досить нечітким планом для розміщення суспільних інвестицій в Україні.

3.2. Суспільні інвестиції у розрізі функціональної класифікації

Разом із запровадженням Бюджетного кодексу, у 2001 році було запроваджено нову бюджетну класифікацію видатків наближену до стандартів МВФ. Таким чином, важко порівняти дані до та після 2001 року. На графіку 3 вказано капітальні видатки зведеного бюджету у розрізі функціональної класифікації.

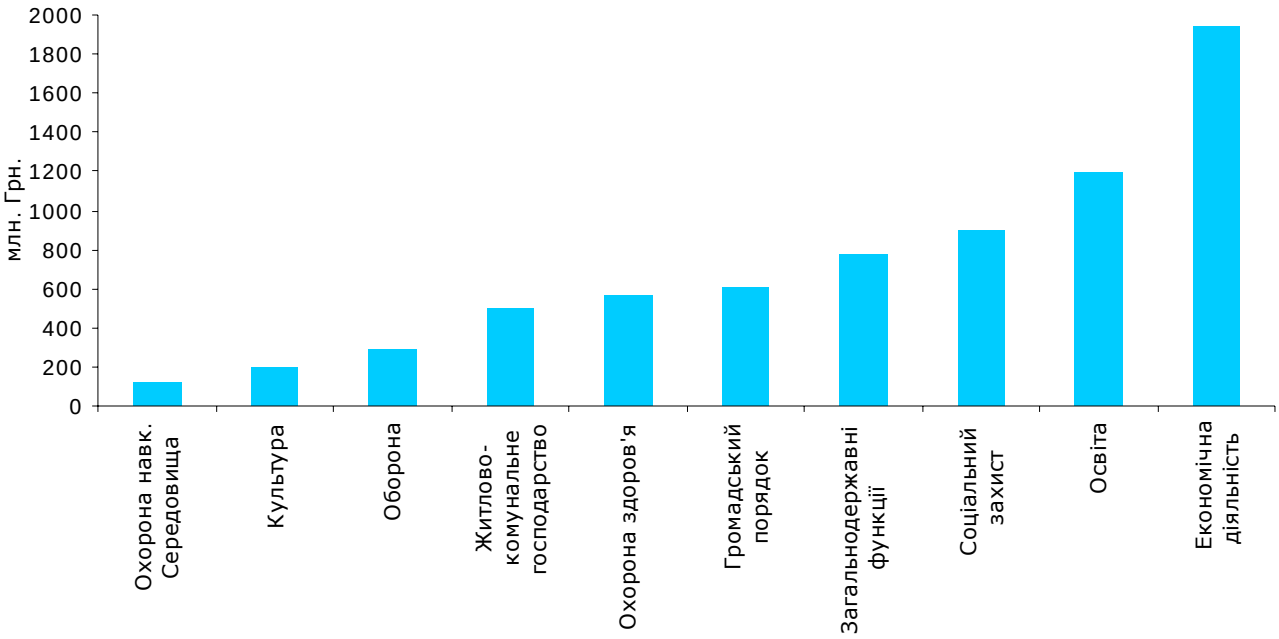
Для більшості функцій, бюджет не є єдиним джерелом фінансування інвестицій. Насправді, як це видно з дискусії в розділі 2, так і повинно бути за винятком чотирьох випадків таких як охорона навколишнього середовища, охорона здоров'я, освіта, та культура, до більшості яких можна застосувати принципи рівності та побічних ефектів якісних товарів.

---

[6] Наказ Міністерства Економіки України "Про затвердження Положення про оцінку та конкурсний відбір запропонованих міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету, та створення відповідної Комісій Мінекономіки" №258 від 27.11.2000 та Постанова КМУ "Про Концепцію регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки" № 384 від 01.06.95 з змінами від 15.02.02.

Капітальні видатки функцій з сумнівним обґрунтуванням довгострокового втручання держави (широкий сектор видів економічної діяльності та житлово-комунальне господарство) отримують суспільні інвестиції в однаковому розмірі (34,5%). Більше половини цієї частки припадає на державну допомогу у вигляді капітальних трансфертів підприємствам, що перебувають у державній власності. Частина всіх капітальних трансфертів підприємствам в консолідованих суспільних інвестиціях становила близько 24% у 2002 році (процес відбору описано в розділі 4.2).[7]

Графік 3: Капітальні видатки Зведеного бюджету, 2002 (Грн. млн.)



Примітка: Відповідно до Бюджетного кодексу, суспільні інвестиції на житлово-комунальне господарство фінансуються переважно з місцевих бюджетів. Видатки на економічну діяльність переважно здійснюються з Державного бюджету, проте видатки на утримання автомобільних доріг здійснюються як з Державного, так і з місцевих бюджетів відповідно до повноважень. Для більш детальної інформації стосовно розподілу повноважень між Державним та місцевими бюджетами, див. ІЕД/НКГ, "Встановлення рамок для ефективного розподілу повноважень на видатки" , Консультативна робота Т20, Київ, лютий.

Джерело даних: Статистичний бюлетень, Капітальні інвестиції в Україні у 2002 році.

Більш детальний погляд на капітальні видатки на економічну діяльність закладених в Державному бюджеті на 2004 рік, вказує на те, що фінансування утримання автомобільних доріг є новим головним напрямом діяльності (43% капітальних видатків на економічну діяльність, в той час як у Бюджеті 2003 ця частка становила 6,5%), поряд із визначеними сферами сільського господарства (3,2%), вугілля (34,3%), та вироблення електроенергії (13,6%).

Зважаючи на необхідність оновлення інфраструктури, перерозподіл коштів на користь побудови та утримання автомобільних доріг є кроком у вірному напрямку. Проте, обсяг перерозподілу є сумнівним та відповідно має бути запропоновано

[7] Більшість капітальних трансфертів, що фінансуються з Державного бюджету надаються вугільним шахтам, в той час як капітальні трансферти житлово-комунальному сектору переважно фінансуються з місцевих бюджетів.

значно підвищити рівень залучення приватного сектора з метою підвищення пропозиції товарів та послуг для задоволення соціальних потреб і таким чином зменшити бюджетне навантаження.

Залучення приватного сектора

Залучення приватного сектора для здійснення суспільних інвестицій є найбільш перспективним в інфраструктурі: воно відповідає соціально корисним цілям та має потенціал для збільшення доходів. Фінансування будівництва доріг є класичним випадком, що часто включає схеми концесії, відповідно до яких приватні фірми фінансують та виконують проектні роботи та потім експлуатують їх протягом встановленого періоду, повертаючи інвестовані кошти шляхом отримання плати за користування. Це може бути ефективним інструментом для збільшення інвестицій в інфраструктуру та в той же час концентрувати обмежені ресурси бюджету на інвестиції в основну діяльність суспільства, освіту та охорону здоров'я.[8]

Хоча в Україні існує законодавча база для використання схем концесій, відповідно до даних Світового Банку, сума приватних та суспільних інвестицій в завершені проекти інфраструктури, в які було залучено приватний сектор, становила лише 338,5 млн. дол. США протягом 1997-2000 років. [9] Жоден з цих проектів не передбачав побудову доріг, проте стосувався передачі природного газу та електроенергії.

Спроби використання концесійних схем для побудови доріг було зроблено у 2002 році, коли було підписано концесійний договір стосовно побудови та експлуатації доріг Львів-Броди та Краківець - Львів. Особливої уваги заслуговує побудова дороги Київ-Одеса, що має бути завершена як платна дорога у грудні 2004 року, та передбачає приватне спів-фінансування. Проте, цей випадок залучення приватного сектора є менш ефективним зважаючи на роль НБУ, що рефінансує комерційні банки, що купують корпоративні облігації Укрзалізниці за зниженими ставками.[10]

3.3. Розподіл у регіональному розрізі

З точки зору рівності, надання товарів суспільного значення може бути здійснено з метою вирівнювання умов життя населення. В регіональній перспективі, це означало б, що суспільні інвестиції на душу населення вищі в регіонах з низькими доходами. Рангування областей за середнім значенням доданої вартості на душу населення у 2000-2002 років, вказує на те, що це не є характеристикою ситуації в України (Графік 4).

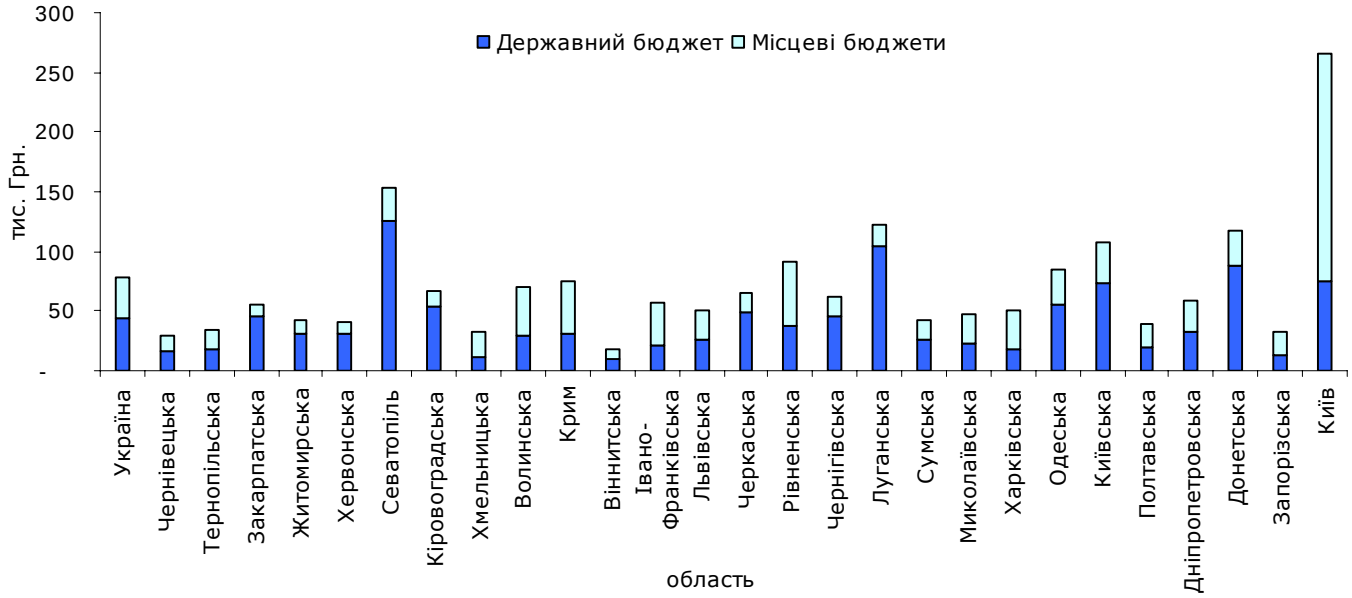
---

[8] Для ознайомлення з досвідом Чилі, див. А.Гомєз-Лобо та С. Хінойоса, "Широкі дороги у вузькій країні", Світовий Банк, Консультативно-Дослідницька робота №2279, Вашингтон, січень 2000.

[9] Протягом того ж самого періоду, в Угорщині сума фінансування таких проектів становила 1,4 млрд. дол. США. Див. Базу даних Світового Банку щодо залучення приватного сектору в проекти інфраструктури, http://rru.worldbank.org/PPI/index.asp

[10] Це здійснюється в рамках кредитів НБУ для "інноваційних інвестицій", що критикуються з боку НКГ/ІЕД "Постанова НБУ про довгострокове рефінансування: добрий намір, сумнівний підхід", Консультативна робота S9, Київ, 2002

Графік 4: Суспільні інвестиції на душу населення (Грн.) по областях, прорангованих за доданою вартістю на душу населення



Джерело даних: Держкомстат, Статистичний бюлетень Капітальні Інвестиції в Україні за 2002 рік, частина I, стор. 8

Насправді, стан речей є зовсім іншим: коефіцієнт кореляції між значенням середньої доданої вартості на душу населення та суспільними інвестиціями на душу населення для 27 регіонів становить 0,71, іншими словами, більшість суспільних інвестицій спрямовується в регіони з високими рівнями доходів. Проте, загалом пояснюється високим рівнем суспільних інвестицій, що здійснюються з місцевого бюджету Києва, що має показник доданої вартості на душу населення у 2,5 рази вищий за середній по Україні. Якщо не брати до уваги Київ, значення коефіцієнта кореляції падає до 0,15 (0,20 та 0,10 для капітальних видатків на душу населення, що фінансуються з місцевих та Державного бюджету, відповідно).

Суспільні інвестиції, що фінансуються з Державного бюджету в Україні не є інструментом перерозподілу від областей з більш високими рівнями доходів до бідних областей.

4. Правила бюджетування інвестицій

4.1. Загальні положення

Суспільні інвестиції регулюються чисельними нормативними актами, та нещодавні покращення тісно пов'язані з загальним вдосконаленням бюджетного законодавства.[11] Незважаючи на досягнення, процес бюджетування суспільних інвестицій досі має деякі недоліки.

[11] Це стосується запровадження Бюджетного кодексу (2001, що передбачає перехід до здійснення видатків на програмній основі), Закону про Державні закупівлі (2000), Закону "Про Концесії" (2000) та Постанови КМУ "Про затвердження методики розрахунку платежів за надання концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг" (2003), скасування

Рішення стосовно капітальних видатків не інтегровані зважаючи на взаємодію органів влади, що мають повноваження приймати такі рішення, різні компоненти капітальних видатків, капітальні проти поточних видатків, та горизонти планування.

Як розділ Програми соціального та економічного розвитку, на базі регіональних програм розвитку (складаються місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування) та програм розвитку окремих галузей (складаються відповідними міністерствами), Міністерство Економіки (МЕ) складає бюджет розвитку, що охоплює видатки Державного бюджету на фінансування науково-технічних програм, інвестицій в основний капітал. В той же час, Міністерство Фінансів (МінФін) є відповідальним за проектування як *капітальних так і поточних видатків.* Проте, здійснення капітальних видатків вимагає інтегрованого підходу в межах загального бюджетування. Відокремлення інвестицій від поточних видатків ускладнює бачення альтернатив та може призвести до неефективного розподілу коштів.

Через фрагментарний характер прийняття рішень, рішення стосовно різних компонентів капітальних видатків не є узгодженими. Видатки на утримання та ремонт не включені в бюджет розвитку, проте приймаються МінФіном відповідно до кошторисів головних розпорядників коштів. *Проте, відносно велика частка видатків на ремонт в загальному обсязі капітальних інвестицій (19% у 2002 році) має економічне обґрунтування.*[12]

- Капітальні видатки створюють зобов'язання у майбутньому, тому, їх планування має здійснюватися у довгостроковому періоді, в той час як бюджет та Програма економічного та соціального розвитку затверджуються на рік. Через те, що капітальні видатки є дискретними, існує загроза припинення проектів через бюджетне навантаження. В довгостроковій перспективі, тимчасове припинення фінансування проектів, інфляція та недостатнє фінансування довгострокових проектів є неефективним.
- Через те, що рішення стосовно капітальних видатків є неузгодженими, обсяги капітальних видатків, що фінансуються з Державного бюджету, відрізняються від тих, що затверджені програмами розвитку. Крім того, програми розвитку не корегуються відповідно до змін.[13]

Планування та прийняття рішень щодо капітальних видатків не є повністю прозорим.

- Немає обговорення альтернативних програм розвитку.

4.2. Більш детальний погляд на капітальні трансферти: відбір проектів, що передбачають фінансування з Державного бюджету

більшості податкових пільг із затвердженням Закону "Про державний бюджет 2004", та обмеження надання державних гарантій.

[12] МінФін, Статистика державних фінансів 2002. Хоча правила надання субвенцій місцевим бюджетам не створюють стимулів для здійснення видатків на утримання та ремонт на місцевому рівні: перевага надається тим бюджетам, де видатки на утримання та ремонт бюджетних установ були найнижчими протягом останніх 3 років. В Росії, цей показник впав з 17% у 1997 році до приблизно 8% у 2000. Світовий Банк, Росія: "Підвищення ефективності видатків на суспільні інвестиції", Доклад №22693-RU, Світовий Банк, Вашингтон, 2001.

[13] Програма "Українське Вугілля" передбачає капітальні інвестиції з Державного бюджету в сумі 2,3 млрд. грн. та 2,25 млрд. грн. відповідно у 2003 та 2004 роках відповідно. Проте затверджений обсяг капітальних видатків для цих цілей становив 1,26 млрд. грн. у 2003 році та 1,7 млрд. грн. у 2004 році.

Перед тим, як бути включеним в бюджет розвитку, проект має пройти конкурсний відбір.[14] Цей процес затверджений Постановою КМУ (1999) "Про Порядок проведення на конкурсних засадах оцінки та відбору інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів Державного бюджету" та включає три етапи:

- Підприємства надають свої пропозиції щодо інвестиційних проектів, що передбачають фінансування з бюджетів.[15] Визначення пріоритетів, оцінка, та відбір на першому етапі здійснюються в межах відповідного міністерства та рішення не може бути оскарженим.[16] Відбір є досить дискретним: критерії відбору можуть включати показники ефективності та соціальні аспекти, проте не існує прозорих правил, що були б встановлені централізовано та забезпечували ефективне використання коштів бюджету в цілому.
- МЕ приймає рішення стосовно включення інвестиційних проектів, що пройшли перший етап відбору, до Бюджету Розвитку, що приймається до уваги МінФіном при складанні проекту Державного бюджету.
- Протягом 20 днів після затвердження, остаточний відбір проектів здійснюється МЕ, зважаючи на загальну суму капітальних видатків бюджету як *ex-post* обмеження. Виділення коштів підприємству, що перебуває у державній власності здійснюється шляхом надання трансфертів, в той час, як приватна фірма отримує кошти на базі кредитування (що є досить рідким випадком).[17]

Через те, що ліміти на ресурси встановлюються досить пізно, рішення стосовно капітальних трансфертів є об'єктом затяжних дебатів. Недоліком процесу є створення надлишкового попиту на кошти бюджету протягом першого етапу, та в довгостроковій перспективі призводить до того, що надається забагато державної допомоги неприбутковим підприємствам.

5. Рекомендації

За даного рівні суспільних інвестицій, їх вплив на економіку може бути посилено. Перш за все, це вимагає чіткого встановлення пріоритетів для здійснення суспільних інвестицій та об'єктивних правил відбору. Відхилення від рішень, які б мали базуватися на цих правилах, мають бути чіткими.

5.1. Поточні рекомендації

[14] Конкурсний відбір також має місце у випадку державних закупівель, що є одним з видів здійснення державних капітальних інвестицій, та має здійснюватися використовуючи метод відкритих тендерів за винятком малих обсягів.
[15] Наприклад Міністерство палива та Енергетики може сформулювати інвестиційний проект в рамках програми Українське Вугілля з метою покращення умов праці, вирішення соціальних проблем та охорони навколишнього середовища, модернізації обладнання, або в загальному, подальшому оздоровленню підприємств вугільного сектора.
[16] Cf. ІЕД, Відкритість та прозорість суспільних фінансів України: аналіз та рекомендації, грудень 2003.
[17] Пряме спілкування з МЕ, Департамент Інвестицій.

Підвищити ефективність та покращити прозорість прийняття рішень щодо інвестиційних проектів

- Покращити доступ до інформації. Це в свою чергу сприятиме більш інформованим політичним дискусіям стосовно альтернатив використання бюджетних коштів.[18]
- Зробити використання об'єктивних та прозорих процедур таких як аналіз вигод та витрат стандартним елементом відбору ефективних програм, для того, щоб виключити найгірші проекти з процесу відбору.
- У всіх процесах відбору проектів, встановити обмеження на ресурси на ранніх стадіях, для того, щоб зменшити попит на суспільні кошти та уникнути дебатів щодо державної допомоги.

Підвищити рівень залучення суспільного сектора в проекти інфраструктури

- Соціально важливі інвестиції можуть бути збільшені шляхом залучення приватного сектора. На центральному рівні, це стосується застосування концесійних схем у випадку доріг, та інших об'єктів інфраструктури.[19] На місцевому рівні, це може включати житлово-комунальне господарство та транспорт місцевого значення.

Покращити інтеграцію капітальних видатків в бюджетний процес

- Покращити розподіл повноважень між МЕ та МінФіном під час прийняття рішень стосовно нових проектів чи ремонту. Постійно корегувати довгострокові програми розвитку враховуючи фактичні видатки бюджетів.
- Запровадити середньострокову процедуру планування, що передбачає середньострокову оцінку бюджету для розпорядників коштів. Разом з ефективним відбором проектів, це допоможе політикам бачити наслідки їх рішень. Для початку, потрібно узгодити рішення щодо капітальних видатків та видатків на утримання запровадивши довгостроковий контроль.[20]

5.2. Рекомендації для середньострокового періоду

- У середньостроковому періоді, зменшити державну допомогу у вигляді капітальних трансфертів (що надаються зокрема вугільним шахтам[21] та

---

[18] Наприклад публікувати інформацію стосовно податкових видатків, функціонального розподілу інвестицій, що фінансуються з місцевих бюджетів, або розподілу суспільних інвестицій в розрізі регіонів, які на сьогодні не є відкритою інформацією для громадськості. Також див. cf. ІЕД, Відкритість та прозорість суспільних фінансів України: Аналіз та рекомендації, грудень 2003.

[19] Це може бути підготовкою для подальшої приватизації, що підлягає суспільному регулюванню. НКГ/ІЕД, Державно-Приватне Партнерство як Альтернатива Приватизації, На Прикладі ВАТ "Укртелеком", Консультативна робота S20, Київ 2003.

[20] Як це було зроблено в Чеській Республіці, де було створена "Програма фінансової ініціативи" для того, щоб уряд міг здійснювати фінансування інвестиційних проектів за межами річного бюджету. Пропозиції щодо проектів мають включати опис робіт, відомості стосовно фінансових ресурсів, які будуть необхідними протягом життя проекту, та аналіз вигод та витрат. Новостворена база даних допомагає відслідковувати видатки та прогрес довгострокових проектів.

[21] Див. також НКГ/ІЕД, "Українське енергетичне вугілля: неконкурентоспроможність чи просто неправильний менеджмент?", Консультативна робота, Київ, грудень 2003.

підприємствам житлово-комунального господарства). Соціальні зобов'язання можуть бути виконані більш ефективно шляхом надання тимчасових трансфертів населенню, аніж постійних трансферті підприємствам.

- Збільшити інвестиції в основну діяльність держави та якісні товари, такі як освіта та охорона здоров'я. Це також може зробити інвестиції держави більш розподільчими від регіонів з більшими доходами до бідних регіонів, що є обгрунтованим з точки зору рівності.

Р.Ф., Л.Н., Лектор: I.A.