

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ В ДОРОЖНЬОМУ ГОСПОДАРСТВІ

Безуглий А.О.

Ілляш С.І.

Печончик Т.І.

Державне підприємство «Державний дорожній науково-дослідний інститут імені М.П. Шульгіна»

Сучасний обмежений рівень фінансування дорожнього господарства погіршує транспортно-експлуатаційний стан автомобільних доріг загального користування, мостів і інженерних споруд та не дає можливості забезпечити повною мірою швидке, комфортне, економічне та безпечне перевезення пасажирів і вантажів, перешкоджає розвитку транзитних перевезень, не сприяє подальшому соціально-економічному розвитку держави та її інтеграції до європейської спільноти.

В таких умовах особливої актуальності набуває питання ефективного використання фінансових ресурсів, спрямованих на розвиток та утримання автомобільних доріг загального користування шляхом створення конкурентних умов на ринку дорожніх робіт.

На сьогоднішній день Укравтодор як центральний орган державного управління, що визначає і здійснює політику щодо розвитку та утримання автомобільних доріг загального користування, відповідно до вимог Закону України “Про здійснення державних закупівель” залучає на конкурсних засадах до виконання дорожніх робіт цілий ряд підрядних організацій. Вагому частку в загальному обсязі виконуваних робіт з будівництва, реконструкції та капітального ремонту автомобільних доріг виконують приватні організації. Приватні підприємства також здатні виконувати роботи з експлуатаційного утримання автомобільних доріг на конкурентній основі. Проте такі роботи не завжди є привабливими для комерційного сектору. Для таких робіт повинні поступово здійснюватися заходи зі створення конкурентного середовища шляхом удосконалення порядку укладення контрактів про їх виконання незалежно від форми власності виконавців зазначених робіт. А саме поширенням європейського досвіду щодо укладення довгострокових договорів (контрактів) про утримання автомобільних доріг державного значення за принципом забезпечення їх експлуатаційного стану відповідно до нормативно-правових актів, норм та стандартів.

Разом з тим майже весь комплекс робіт з поточного ремонту та експлуатаційного утримання автомобільних доріг загального користування в Україні виконує Публічне акціонерне товариство „Державна акціонерна компанія „Автомобільні дороги України” (далі – ПАТ „ДАК „Автомобільні дороги України”), засновником якої від імені держави є Укравтодор. Усі дочірні підприємства ПАТ „ДАК „Автомобільні дороги України”, а також їх філії мають державну форму власності і фактично створюють штучну монополію на виконання робіт з поточного ремонту та експлуатаційного утримання автомобільних доріг. Така модель управління є фактично несумісною з принципами ринкової економіки.

Основні напрямки формування конкурентного середовища на ринку дорожніх робіт

Каталізатором для розвитку конкурентного середовища на ринку дорожніх робіт являється Концепція реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування, схвалена розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2008 р. № 1096 (1096-2008-р) та від 3 серпня 2011 р. № 739-р. (далі - Концепція).

Сама ж стратегія розвитку конкуренції на ринку дорожніх робіт базується на реалізації трьох ключових заходів, що також передбачені і Концепцією.

По-перше, Укравтодору необхідно впровадити контракти на виконання робіт з розвитку мережі та експлуатаційного утримання автомобільних доріг загального користування за кінцевим результатом (далі – контракти OPRC), виходячи з успішного світового, зокрема у європейських країнах, досвіду впровадження таких контрактів за останні десять років.

Основні принципи роботи за контрактами OPRC:

- самоконтроль (підрядник проводить аудит своєї діяльності);
- постійна модернізація виробничого процесу;
- повна прозорість в роботі підрядника;
- ефективне управління;
- контроль якості.

Важливою передумовою успішної реалізації контрактів OPRC є наявність адекватної законодавчої бази. Бюджетне законодавство України передбачає застосування програмно-цільового методу складання державного бюджету, який, як і контракти OPRC, орієнтований на кінцевий результат. Такий метод наразі частково запроваджений у бюджетному процесі, але без кількарічного підходу до складання бюджетних програм. Тому концепція реалізації контрактів OPRC у повній мірі відповідає ідеології програмно-цільового методу до формування витрат бюджету на утримання дорожньої інфраструктури на основі конкретних кількісних та якісних показників (критеріїв). Запровадження у бюджетну практику можливості переносити бюджетні кошти на наступні роки в рамках кількарічних бюджетних планів гарантуватиме фінансування контрактів OPRC на весь період їх дії.

Діюче законодавство дозволяє реалізувати пілотні проекти OPRC, оскільки вони будуть впроваджуватися за підтримки ЄБРР і таким чином закупівлі будуть проводитись згідно з міжнародними правилами та інструкціями.

В цілому умови контракту OPRC збігаються з тими базовими принципами, що визначені Законом України “Про здійснення державних закупівель”.

Контракти OPRC будуть контрактами комбінованого типу, що включатимуть:

- роботи на основі кінцевих показників, що оплачуються фіксованими сумами;
- роботи з вимірюваними обсягами, що оплачуються згідно з відомостями обсягів робіт.

Проблемним аспектом в реалізації контрактів OPRC є те, що місцеві приватні підрядники не мають досвіду роботи за відповідними технологіями утримання доріг та необхідної спеціальної техніки. Проте, такі роботи не є технологічно складними, і за певних умов можуть зацікавити підприємства комерційного сектору.

Можливості місцевих підрядників при реалізації контрактів OPRC будуть посилені шляхом:

- співпраці з досвідченими міжнародними підрядниками та передачі сучасних технологій;

- стимулювання інвестицій в робочу силу, машини і механізмів, що надають довгострокові контракти.

По-друге, запорукою ефективного використання обмежених бюджетних коштів є побудова дієвої системи незалежного інспекційного контролю за якістю виконаних робіт. Для уникнення зловживань, порушень та неефективного використання бюджетних коштів досить важливо створити державний інспекційний орган контролю за якістю виконаних дорожніх робіт – Державну дорожню інспекцію. Метою створення цього органу має стати забезпечення державного контролю за відповідністю вимогам стандартів, норм та правил технічного стану автомобільних доріг загального користування державного та місцевого значення та якості дорожніх робіт у процесі їх проектування, будівництва, ремонту та експлуатаційного утримання.

Головними принципами розвитку системи незалежного контролю якості в дорожній галузі має бути:

- тісна співпраця з міжнародними консультантами;
- обов'язкове використання прогресивних проектних рішень та якісних матеріалів;
- розробка та прийняття технічних регламентів, національних стандартів та інших нормативів, що визначатимуть необхідні вимоги до якості дорожніх робіт;
- посилення системи внутрішнього технічного контролю, розвиток системи відповідності управління якістю дорожніх робіт міжнародним стандартам.

Останнім ключовим заходом необхідним для реалізації стратегії розвитку конкуренції на ринку дорожніх робіт є реструктуризація ПАТ “ДАК “Автомобільні дороги України” шляхом створення на її основі державних підприємств, окремі з яких можуть бути приватизовані, оскільки система експлуатаційного утримання автомобільних доріг тільки державними підприємствами не відповідає концепції OPRC, яка передбачає використання вигод конкуренції та інновацій з боку приватних підприємств.

Це дасть можливість створити конкурентне середовище на ринку робіт з експлуатаційного утримання між окремими державними і приватизованими підприємствами, виділеними зі складу ПАТ “Державна акціонерна компанія “Автомобільні дороги України” та приватними підрядними організаціями.

Отже, реалізація намічених заходів створить конкурентне середовище на ринку робіт з експлуатаційного утримання автомобільних доріг, що дасть можливість зекономити бюджетні фінансові ресурси на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування. Впровадження ефективної системи експлуатаційного утримання автомобільних доріг загального користування на конкурентних засадах для замовника та підрядника матиме ряд позитивних результатів:

- економія коштів на розвиток мережі та експлуатаційне утримання автомобільних доріг через стимулювання підрядника до інновацій та збільшення продуктивності праці;
- краща прогнозованість витрат для замовника за рахунок того, що підрядник отримує фіксовані щомісячні суми протягом терміну дії контракту;
- стабільний і більш прогнозований дохід від робіт з утримання доріг для підрядників;
- краща прозорість для користувачів доріг, замовників та підрядників стосовно стану доріг, які утримуються згідно з визначеними в контракті стандартами;

- зменшення кількості скарг від користувачів доріг щодо стану доріг за рахунок заохочення користувачів доріг до участі в моніторингу та оцінці роботи підрядника;
- кращий контроль і забезпечення рівнів обслуговування.

Література

1. Закон України “Про здійснення державних закупівель”.
2. Концепція реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування (схвалена розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2008 р. № 1096 (1096-2008-р) та від 3 серпня 2011 р. № 739-р).