УДК 336.14

В. В. Кулешір, пошукувач,
О. М. Ковалюк, д-р екон. наук, проф.,
Львівський національний університет
імені Івана Франка

ПРОЕКТНЕ ФІНАНСУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ АДМІНІСТРУВАННЯ ДОХОДІВ І ВИДАТКІВ БЮДЖЕТІВ РОЗВИТКУ

У статті розглянуто застосування підходів проектного фінансування, стратегічного управління, програмно-цільового методу в управлінні доходами та витратами місцевих бюджетів розвитку (МБР), визначено основні демотивуючі чинники ефективного управління МБР, запропоновано шляхи застосування програмно-цільового методу та методу проектного фінансування інвестиційних програм, що фінансуються з місцевих бюджетів.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: місцевий бюджет розвитку, програмно-цільовий метод, постатейний метод, проектне фінансування, середньо- та довгострокове планування, стратегічне планування, стратегічний аналіз.

В статье рассмотрены применение подходов проектного финансирования, стратегического управления, программно-целевого метода в управлении доходами и расходами местных бюджетов развития (МБР), определены основные демотивирующие факторы эффективного управления МБР, предложены пути применения программно-целевого метода и метода проектного финансирования инвестиционных программ, которые финансируются из местных бюджетов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: местный бюджет развития, программно-целевой метод, постатейный метод, проектное финансирование, средне- и долгосрочное планирование, стратегическое планирование, стратегический анализ.

In the article is considered application of approaches of the project financing, strategic management, programmatic having a special purpose to the method in receivership and by the charges of local budgets of development (LBD), the basic demotivation factors of effective LBD management are certain, the ways of application are offered program-purpose method and method of the project financing of the investment programs which are financed from local budgets.

KEYWORDS: local budget of development, lines method, program-purpose method, project financing, medium long-term planning, strategic planning, strategic analysis.

Постановка проблеми та її зв'язки з науковими та практичними завданнями. Однією з найважливіших проблем при

© В. В. Кулешір, О. М. Ковалюк, 2012

реалізації інвестиційного проекту є його фінансування, що повинне забезпечити: а) реалізацію проекту в проектованому обсязі; б) оптимальну структуру інвестицій і необхідних платежів (податків, процентних виплат по кредиту); в) зниження ризику проектів; г) необхідне співвідношення між залученими й власними коштами.

У загальному випадку система фінансування включає: 1) джерела фінансування проекту; 2) форми фінансування.

Головним недоліком існуючої форми менеджменту місцевих бюджетів розвитку є незацікавленість місцевих органів у ефективному використанні коштів, оскільки їх джерела (продаж комунального майна, податкові надходження тощо) не засновані на принципах банківського кредитування.

Тому для підвищення ефективності місцевих інвестиційних програм, збільшення їх прибутковості, варто залучати кошти приватних інвесторів, а, отже, і впроваджувати принципи проектного фінансування у менеджмент місцевих бюджетів розвитку.

Аналіз останніх досліджень. Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчив, що проектному фінансуванню присвячується все більше уваги в працях вітчизняних фахівців. Проте вітчизняна наукова думка має незначний обсяг робіт, у яких досліджується використання проектного фінансування саме як інструменту адміністрування доходів та видатків місцевих бюджетів.

Зокрема, Г. О. Бардиш [1], Э. Р. Йескомб [3], Т. П. Куриленко [4] досліджують основні методи проектного фінансування без прив'язки їх до бюджетного менеджменту. Т. А. Васильєва [2] виокремлює стратегічне управління як основу проектного фінансування, проте, знову ж таки, через призму менеджменту підприємства.

Окремі методи проектного фінансування на рівні місцевих фінансів досліджують С. В. Савчук [5] та Н. Я. Сокровольська [6]. Зокрема, С. В. Савчук досліджує застосування програмно-цільового планування місцевих бюджетів.

Виділення невирішених частин загальної проблеми. В економічній літературі питання розширення джерел наповнення місцевих бюджетів розкриті доволі широко. Проте майже всі вони базуються на використанні податкових важелів. У той же час питання ефективності місцевих програм розвитку лежить не стільки в площині достатності джерел фінансування місцевих бюджетів розвитку, скільки у ефективності використання даних коштів. Запровадження методу проектного фінансування разом із залучен-

ням коштів приватних інвесторів сприятиме ефективнішій реалізації місцевих проектів розвитку.

Формування цілей статті. Основними задачами дослідження є аналіз основних проблем запровадження методу проектного фінансування в управлінні місцевими бюджетами розвитку, аналіз основних методів проектного фінансування та розробка заходів щодо використання принципів проектного фінансування в управлінні доходами та витратами місцевих бюджетів розвитку.

Виклад основного матеріалу. Поряд з недостатністю джерел наповнення місцевих бюджетів розвитку, основними причинами гальмування інвестиційного розвитку регіонів є ускладнений бюрократичний механізм здійснення будь-яких інвестиційних операцій, проблеми, пов'язані з недосконалістю організаційного забезпечення інвестиційного процесу, низький рівень відповідальності за виконання договірних умов місцевими органами влади. Зазначені причини стримують інвестиційний розвиток регіонів, а, отже, й розвиток національного господарства в цілому.

В Україні, на противагу розвиненим західним країнам, є недостатнім існуючий рівень менеджменту в економіці, особливо це стосується державних інституцій. Через політичну нестабільність останніх років, фінансово-економічну кризу в управлінні місцевими фінансами практично не застосовується стратегічний підхід до формування та використання місцевих бюджетів. Зокрема, майже не застосовується стратегічне планування та стратегічний аналіз, не звертається увага на такі елементи стратегічного управління інвестиційною діяльністю, як стратегічний облік та стратегічний контроль. Стратегічний контроль взагалі майже не розглядається в роботах вітчизняних науковців.

Особливу роль у стратегічному управлінні місцевими фінансами відіграє інвестиційна стратегія. Інвестиційні стратегії регіонів повинні повністю узгоджуватися з загальнодержавною інвестиційною стратегією. Адже впровадження стратегічного управління інвестиційною діяльністю в країні можливе лише за умови існування ефективної організаційно-економічної системи управління інвестиційними процесами в регіонах, подолання недосконалості структури регіональних органів управління інвестиційною діяльністю [6, с. 54].

Сама суть будь-якого бюджету розвитку передбачає залучення та використання коштів на середньо- та довгостроковій основі, тому для адміністрування доходів та видатків бюджетів необхідно запровадити середньо- та довгострокове планування. В даному випадку бюджет розвитку повинен виступати як фінансовий

посередник і, отже, повинні застосовуватись банківські принципи управління активами та пасивами: терміновість, платність, поверненість, окупність тощо [5, с. 74].

Розглянемо головні відмінності програмно-цільового методу бюджетування та постатейного методу формування бюджетів (табл. 1).

Таблиця 1

ВІДМІННОСТІ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО І ПОСТАТЕЙНОГО МЕТОДІВ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ

Постатейний (традиційний) метод	Програмно-цільовий метод
— бюджет затверджується на один рік; — бюджет формується в розрізі бюджетних функцій; — основна увага зосереджена на затратах та адміністративних потребах, які, в основному, визначаються з використанням «норм», — обґрунтування видатків здійснюється без оцінки доцільності та якості бюджетних послуг; — відсутність відповідальності за якість послуг, що надаються; непрозорість у витрачанні бюджетних коштів	— бюджет затверджується на середньо- та довгострокову перспективу; — бюджет формується та затверджується в розрізі бюджетних програм, структура яких узгоджується з визначеними пріоритетами, планами соціально-економічного та стратегічного розвитку регіону; — Ґрунтується на раціональному управлінні, спрямованому на вирішення соціально-економічних проблем. Передбачає визначення мети, яку необхідно досягти в результаті використання бюджетних коштів, забезпечує інформацію про якість надання послуг та отриманий соціальний ефект; — персональна відповідальність керівників установ та організацій (відповідальних виконавців програм) за досягнення соціальних результатів бюджетних програм; — прозорість витрачання бюджетних коштів

Джерело: [5, с. 88].

Тобто, для підвищення ефективності адміністрування доходів і видатків бюджетів розвитку необхідно переглянути підходи до існуючого управління джерелами місцевих бюджетів розвитку, що мають ознаки неповерненості, безстроковості тощо.

Основною особливістю проектного фінансування, є той факт, що об'єктом вкладення інвестиційних коштів є конкретний проект, а не підприємство-позичальник у цілому. Відповідно, і виплати по залучених інвестиційних ресурсах базуються винятково на коштах, що генеруються даним проектом.

Проектне фінансування дозволяє уникнути проблем неефективного менеджменту видатків місцевих бюджетів, тому що ретельне планування інвестиційних потреб, розробка графіка освоєння інвестицій і графіка залучення коштів для реалізації інве-

стиційного проекту, а також прогнозування результатів реалізації проекту є його найважливішою складовою. Варто звернути увагу, що при проектному фінансуванні першочергова увага повинна приділятися не прибутку підприємства, а саме грошовим потокам, що споживаються проектом на стадії освоєння інвестицій, які потім використовується на робочій стадії проекту.

Отже, проектне фінансування — це фінансування інвестиційних проектів, при якому джерелом обслуговування боргових зобов'язань є грошові потоки, що генеруються проектом [3, с. 21]. Специфіка цього виду інвестування полягає в тому, що оцінка витрат і доходів здійснюється з урахуванням розподілу ризику між учасниками проекту.

Крім того, проектне фінансування, на відміну від інших форм, забезпечує:

— більш достовірну оцінку платоспроможності й надійності позичальника;

— адекватне виявлення життєздатності, реалізованості та ефективності проекту і його ризиків.

Наступною відмінною рисою проектного фінансування є диверсифікація джерел фінансування, що можуть використовуватися для одного інвестиційного проекту. Так, для фінансування одного проекту можуть залучатися банківські кредити, розміщатися корпоративні облігації або акції, використовуватися схеми фінансового лізингу, що дозволяє для складних проектів підібрати найбільш оптимальну для них структуру фінансування.

Розрізняють три групи джерел фінансування місцевих бюджетів розвитку [6, с. 56]:

1) внутрішні джерела — передача (резервування) коштів з поточного бюджету, продаж власних активів;

2) зовнішні джерела — право місцевих органів влади генерувати кошти (шляхом запровадження податків і зборів), залучення приватного капіталу;

3) запозичення.

Диверсифікація джерел фінансування місцевих бюджетів розвитку є особливо актуальною на фоні зменшення податкових джерел в умовах кризових явищ. На рис. 1 відображено обсяг доходів бюджетів розвитку України за період 2002—2011 рр. Як бачимо, основну частку в джерелах наповнення даних бюджетів становлять: кошти з загального фонду, надходження від продажу землі та відчуження комунального майна. Таким чином, джерела наповнення бюджетів розвитку є екстенсивними по своїй суті, заснованими на «проїданні» земельних ресурсів та комунального

майна. Оскільки дані ресурси не засновані на принципах поворотності, платності, терміновості, то міські органи влади не мотивовані в ефективному їх використанні та майже не застосовують метод проектного фінансування бюджетів розвитку на місцях.

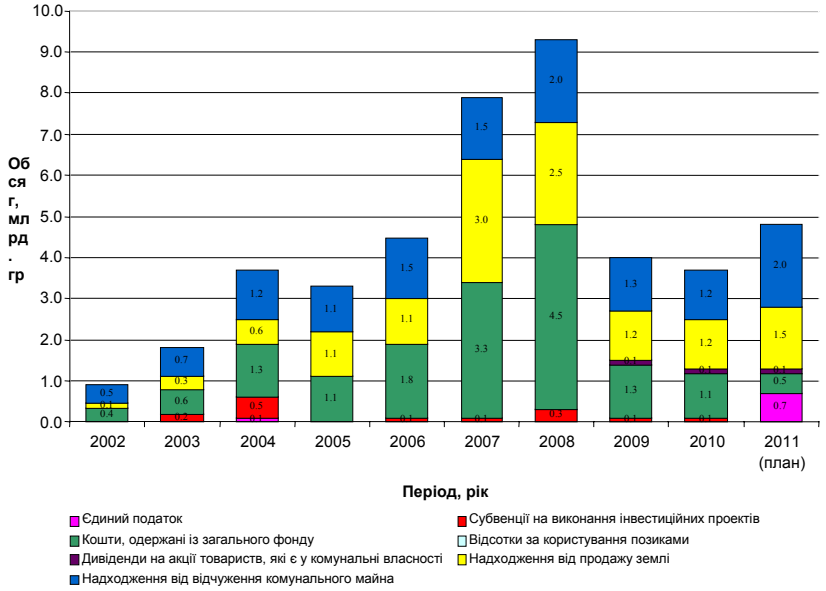


Рис. 1. Обсяг і структура доходів бюджетів розвитку України за період 2002—2011 рр.

Джерело: [9].

Метод проектного фінансування в управління доходами та видатками місцевих бюджетів розвитку забезпечить чіткий взаємозв'язок вкладеними ресурсами та результатами діяльності місцевої влади. Дана форма фінансування поки що не одержала належного поширення в нашій країні.

Світовий досвід показує, що проектне фінансування найбільше ефективне при реалізації великомасштабних інвестиційних програм, орієнтованих на створення об'єктів міжнародного значення. Проектне фінансування має історію менше чверті століття. У наш час банки, що спеціалізуються на проектному фінансуванні, стали виходити в сектор телекомунікацій, гірничодобувну промисловість. Крім банківських інвестицій національного походження, як джерела коштів проектного фінансування, все частіше виступають кредити міжнародних фінансових організацій.

Класичним успішним прикладом використання проектного фінансування є проект «Євротонель». При реалізації даного проекту гарантами по кредиту виступили 50 міжнародних банків. Кредитором виступив банківський синдикат з 198 банків [7].

На регіональному рівні виконання інвестиційних програм неефективне без залучення окрім бюджету, також приватного капіталу. Залучення приватного капіталу на принципах поверненості, строковості, платності, терміновості сприяє більш ефективній реалізації програм місцевого інвестиційного розвитку (ЖКГ, інфраструктура тощо). У цьому аспекті цікавим є досвід таких країн, що розвиваються, які мають схожі з Україною проблеми. До таких країн можна віднести Індію. У табл. 2 показано співвідношення державних і приватних інвестицій в Індії у джерелах фінансування місцевих інвестиційних проектів.

Таблиця 2

СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ТА ПРИВАТНИХ ІНВЕСТИЦІЙ В ІНДІЇ У ДЖЕРЕЛАХ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВИХ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ

№	Сектор	Співвідношення інвестицій державні/приватні, %
1	Електроенергетика	74:26
2	Дороги	66:34
3	Телекомунікації	74:26
4	Залізниці	83:17
5	Порти	26:74
6	Аеропорти	26:74
7	Водопостачання та водовідведення	97:3
8	Газопостачання	82:18
	В середньому по всім проектам	71:29

Джерело: [7, с. 19].

Як бачимо, в країнах, що розвиваються у джерелах фінансування місцевих інвестиційних проектів розвитку 29 % займають приватні інвестиції, що залучаються на принципах проектного фінансування.

При проектному фінансуванні репутація й фінансові результати муніципалітетів мають істотно менше значення, ніж обґрунту-

вання стійкої економіки самого пропонованого проекту. Оскільки це обґрунтування носить імовірнісний характер, на перший план виходять ризики здійснення проекту, причому ризики для всіх його учасників.

І хоча для запровадження програмно-цільового методу та методу проектного фінансування зроблено вже доволі багато на державному і на місцевому рівні, однак при цьому існують ще й певні проблеми. Зокрема це:

— забезпечення цілісності, узгодженості процесу бюджетного прогнозування, планування, розробки програми соціально-економічного розвитку держави на довготермінову перспективу;

— неузгодженість бюджетних програм з державними цільовими програмами;

— наявність значної кількості головних розпорядників коштів, що не дає можливості галузевим міністерствам повною мірою реалізовувати фінансову політику зростання у відповідній галузі та нести за неї відповідальність;

— спрямування основних зусиль переважно на вирішення поточних проблем без достатньої оцінки впливу таких рішень на майбутній економічний розвиток;

— недосконаліть методології та практики середньо- та довготермінового бюджетного планування як складової програмно-цільового методу.

— недосконаліть нормативно-правового забезпечення програмно-цільового методу;

— неможливість застосування існуючої програмної класифікації на рівні місцевих бюджетів;

— необхідність узгодженості коду конкретної бюджетної програми до відповідного коду діючої функціональної класифікації видатків;

— відсутність єдиного підходу формування програм місцевих бюджетів.

Висновки. Отже, проектне фінансування — це акумулювання та витрата фінансових ресурсів з метою формування й реалізації конкретного проекту з розрахунком одержання від нього доходів, достатніх для повернення довгострокових вкладень і одержання в майбутньому прибутку. Як специфічна діяльність, проектне фінансування зачіпає інтереси банків, інвестиційних фондів і інших приватних та державних капіталодержателів; вона припускає нову схему руху грошових коштів.

На сьогоднішній день основними джерелами фінансування місцевих бюджетів розвитку є доходи загального фонду бю-

джету та кошти від продажу землі та комунального майна. Фінансування місцевих інвестиційних програм за рахунок продажу комунального майна не сприяє зацікавленості місцевих органів влади в ефективному їх використанні, адже для даних джерел відсутні принципи платності, строковості, поверненості та ін. Тому для підвищення ефективності програм розвитку муніципалітетів варто залучати приватних інвесторів до їх фінансування. Це сприятиме впровадженню принципів проектного фінансування в управлінні доходами та видатками МБР, що, в свою чергу, призведе до ефективнішого використання коштів бюджету розвитку, підвищенню ефективності місцевих інвестиційних програм.

Література

1. *Бардиш Г. О.* Проектне фінансування: підручник / 2-ге вид. — К.: Алерта, 2007. — 463 с.
2. *Васильєва Т. А.* Стратегічне управління інвестиційною діяльністю як інструмент забезпечення стабільного розвитку підприємства / Т. А. Васильєва, С. П. Ярошенко, Н. В. Винниченко // Вісник Сумського державного університету. — 2006. — №7. — С. 105—109.
3. *Йескомб Э. Р.* Принципы проектного финансирования / Э. Р. Йескомб; пер. с англ. И. В. Васильевской; под общ. ред. Д. А. Рябых. — М.: Вершина, 2008. — 488 с.
4. *Куриленко Т. П.* Проектне фінансування: підручник / Т. П. Куриленко. — К.: Кондор, 2006. — 208 с.
5. *Савчук С. В.* Поширення практики програмно-цільового планування місцевих бюджетів. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій: монографія / [за ред. О. П. Кириленко]. — Тернопіль: Екон. думка, 2008. — 376 с.
6. *Сокровольська Н. Я.* Основні проблеми та напрями вдосконалення обслуговування місцевих бюджетів за доходами / Н. Я. Сокровольська // Науковий вісник БДФА: Зб. наук.-техн. праць. — 2008. — №3. —— С. 53—59.
7. Public-Private PartnershipsinInfrastructure. — Days 2010, December 15—18. — 2010. — Washington, D.C.: Edited by Periklis Saragiotis, PPP Program, WorldBankInstitute. — Day 2. — 46 p.
8. Державний Комітет статистики України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua
9. Міністерство фінансів України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http:// www.minfin.gov.ua