

Забаштанський М.М.¹

Роль програмно-цільового фінансування у розвитку концесійної діяльності в Україні

¹ *Забаштанський Максим Миколайович, кандидат економічних наук, доцент Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна*

Received November 12, 2013; Accepted November 28, 2013

Анотація. Обумовлена необхідність запровадження та реалізації концесійних відносин на принципах програмно-цільового фінансування з метою підвищення результативності функціонування суб'єктів господарювання державної і комунальної форми власності та зміцнення економічної безпеки країни. Визначено особливості застосування програмно-цільового фінансування, що впливають на поширення концесійної діяльності та запропоновано алгоритм розробки системи оцінки програмно-цільового фінансування концесійних проектів в Україні, практична реалізація якого сприятиме відновленню технічного та фінансового стану провідних галузей національної економіки.

Ключові слова: концесії, концесійна діяльність, програмно-цільове фінансування, фінансова політика, фінансове забезпечення, фінансові ресурси.

Постановка проблеми. Сучасний стан соціально-економічного розвитку України потребує поглибленого розуміння ролі бюджету у функціонуванні об'єктів державної та комунальної власності. Економічна, політична та соціальна неврегульованість в країні протягом багатьох років, обмеженість бюджетних ресурсів вимагає зростання прозорості та зрозумілості формування та ефективності використання бюджетних коштів, з метою створення умов сталого розвитку економіки країни.

Враховуючи низьку результативність функціонування державних та комунальних підприємств, значний рівень зносу їх основних засобів, недостатність власних фінансових ресурсів, основними джерелами їх фінансового забезпечення залишається бюджетне фінансування та інвестиційні фінансові ресурси. Проте, обмеженість бюджетного фінансування та низька інвестиційна привабливість підприємств зазначених форм власності, унеможливають створення необхідного фінансового забезпечення, достатнього для їх відновлення та належного функціонування. Одним з напрямків вирішення даної проблеми є впровадження концесійних відносин на принципах програмно-цільового фінансування, що дозволить створити необхідний обсяг фінансового забезпечення та підвищити ефективність і прозорість використання фінансових ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема підвищення ефективності функціонування та відновлення технічного і фінансового потенціалу об'єктів державної та комунальної власності потребує вирішення протягом багатьох років. Однією з головних причин неможливості своєчасного відновлення та модернізації їх основних засобів, впровадження існуючих передових технологій енерго та ресурсозбереження є відсутність належного фінансування та низка ефективність фінансового менеджменту в зазначених галузях. Різні аспекти проблематики застосування концесій в якості інструменту технічного переозброєння та фінансового оздоровлення як галузей економіки країни, так і окремих суб'єктів господарювання висвітлено у наукових працях багатьох провідних вітчизняних і іноземних дослідників: М. Богуславського, В. Варнавського, Ю.Вдовенко, С. Данильченко, С. Дідківської, С. Литовченко, В. Мотриченко, С. Онишко,

Г. Пузанова, Ю.Яковенко. Дослідженню програмно-цільового методу планування бюджету присвячені праці Л.Є.Клець, М.І. Кульчицького, В. Опаріна, К.В. Павлюка, Л. Сафонові, В. Федосова, І.Я. Чугунова та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на наявність теоретичних і практичних досліджень здійснення концесійної діяльності, можливостей запровадження програмно-цільового фінансування, його застосування з метою фінансового забезпечення розвитку концесійної діяльності досліджено не повною мірою та потребує науково-методичного опису й обґрунтування в контексті сталого розвитку економіки України.

Мета статті. Метою даного дослідження є вивчення сутності та з'ясування ролі програмно-цільового фінансування у поширенні концесійних відносин задля відновлення технічного та фінансового стану провідних галузей економіки та зміцнення фінансового потенціалу України.

Виклад основного матеріалу. Уперше програмно-цільовий метод було застосовано при плануванні бюджету в США у 1960-х роках у Міністерстві оборони. Поступово практика застосування програмно-цільового методу планування бюджету набула поширення в більшості сучасних країн Європейського союзу, Нової Зеландії, Австралії, Канаді. [1, с. 75]

У США можна виокремити декілька етапів розвитку практики застосування програмно-цільового бюджетування:

- програмно-цільовий бюджет (Performance Budget), 1949–1962 рр.
- система “планування – програмування – бюджетування” (Planning-Programming-Budgeting System, PPBS), 1962–1971 рр.
- управління за цілями (Management by Objectives), 1972–1975 рр.
- планування бюджету з нуля (Zero-Based Budgeting, ZBB), 1977–1981 рр.
- закон США “Про оцінку результатів діяльності державних установ” (Government Performance and Results Act, GPRA), 1993 р.

Завершальний етап розвитку програмно-цільового бюджетування пов'язаний із Федеральним законом “Про оцінку результатів діяльності державних уста-

нов”, який визначає цілі та способи досягнення показників ефективності й результативності у сфері управління державними видатками.[1, с. 76]

Сутність програмно-цільового методу планування бюджету полягає у першочерговому плануванні результату, який необхідно досягти під час використання бюджетних коштів. Визначення розміру ресурсів необхідних для досягнення цього результату є другим завданням. Особливістю програмно-цільового методу є планування бюджету за програмами, планування результату на довгостроковий період, прозорість у витрачаннях бюджетних коштів.

З метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів в Україні розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р було схвалено “Концепцію застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Дана концепція визначила три етапи впровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі.[2, с. 6]

Перший етап (2001-2002 рік) був спрямований на:

- удосконалення форми бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів;
- розробку програмної класифікації видатків державного бюджету, в якій чітко визначались бюджетні програми та відповідальні виконавці бюджетних програм у розрізі відповідних головних розпорядників бюджетних коштів та яку закріплено за кодами функціональної класифікації видатків бюджету;
- перехід до функціональної класифікації видатків бюджету, що відповідає міжнародним стандартам;
- запровадження окремих елементів середньострокового планування бюджету - визначення та прогнозування середньострокових цілей, на досягнення яких необхідно спрямувати діяльність Уряду, визначення пріоритетів у діяльності головного розпорядника бюджетних коштів у межах очікуваних бюджетних коштів на наступні періоди;
- розробку напрямів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів та базового переліку результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм.

Пріоритетними завданнями другого етапу (2003-2004 рр.) було:

- запровадження складання паспортів бюджетних програм;
- перегляд бюджетних програм, удосконалення їх структури та чітке визначення напрямів діяльності у межах однієї бюджетної програми;
- перехід до поглибленого середньострокового бюджетного планування, насамперед розроблення процедури прогнозування видатків на конкретні бюджетні програми на майбутні періоди;
- застосування програмно-цільового методу у формуванні і виконанні місцевих бюджетів.

Протягом третього етапу (2005 -2009 рр.) здійснено оцінку та подальше вдосконалення формування і виконання бюджету на основі програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

На даний час можна виділити четвертий етап застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, який націлений на забезпечення:

- застосування програмно-цільового методу у формуванні і виконанні як державного так і місцевих бюджетів;
- нормативну регламентацію застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі Бюджетним кодексом України.

Запровадження програмно-цільового методу планування бюджету дозволить підвищити ефективність використання бюджетних коштів шляхом програмного фінансування, в тому числі концесійної діяльності.

Програмно-цільовий метод передбачає на основі запланованого результату здійснити класифікацію витрат, які закріплюються за окремими програмами, що дозволяє призупинити епізодичний, не системний характер фінансового забезпечення реформування національної економіки та створити необхідні економічні умови для поширення концесійної діяльності на території України.

Програмно-цільове фінансування концесійної діяльності здійснюється у вигляді реалізації бюджетних програм. Відповідно до Бюджетного кодексу України бюджетна програма - це сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Таблиця 1.

Складові елементи бюджетної програми фінансування концесійної діяльності

Елементи	Характеристика елементів
Мета бюджетної програми	Чітко визначені основні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання конкретної бюджетної програми.
Завдання бюджетної програми	Конкретні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання бюджетної програми протягом відповідного бюджетного періоду, оцінити які можна за допомогою результативних показників.
Напрями діяльності	Конкретні дії, спрямовані на виконання завдань бюджетної програми, з визначенням напрямів витрачання бюджетних коштів. Визначення напрямів діяльності забезпечує реалізацію бюджетної програми у межах коштів, виділених на цю мету.
Результативні показники	Кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і реалізації концесійного проекту та підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю і які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми.

Сутність програмно-цільового фінансування концесійної діяльності полягає у стимулюванні державою потенційних концесіонерів до укладання концесійних угод, шляхом забезпечення сукупного фінансування

цільових концесійних проектів, протягом задекларованих строків і у встановлених обсягах. Бюджетне фінансування даних проектів повинно здійснюватись в рамках бюджетних програм, з метою гарантування

умов концесійної угоди та розподілу можливих ризиків. В процесі програмно-цільового фінансування концесійної діяльності відповідальний виконавець забезпечує цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом усього строку їх реалізації.

Складові елементи бюджетної програми фінансування концесійної діяльності відображено в табл. 1.

Оцінити ефективність виконання бюджетної програми можна за допомогою результативних показників. Такі показники мають підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського обліку.

Застосування результативних показників дає змогу чітко показати ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів та витрат, тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів, визначати найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів.

Застосування результативних показників сприяє якісному та кількісному аналізу стану виконання бюджетної програми в частині фінансового забезпечення реалізації її заходів та ефективності виконання.

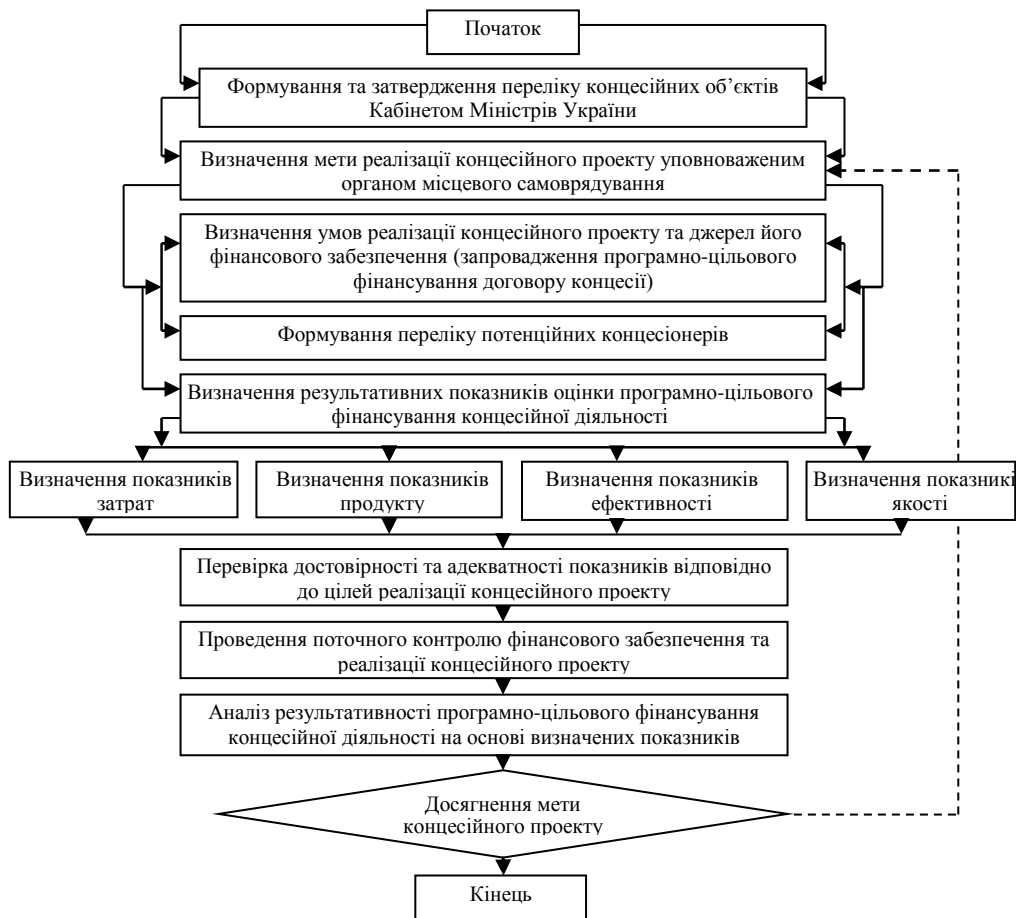


Рис. 1. Алгоритм розробки системи оцінки програмно-цільового фінансування концесійних проектів в Україні

Результативні показники програмно-цільового фінансування концесійної діяльності можна розподілити на такі групи:

– показники затрат - визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання концесійного проекту. Показники затрат забезпечують кількісну інформацію про результати реалізації концесійного проекту, вони є важливими, оскільки показують структуру ресурсів, залучених концесіонером на реалізацію концесійного проекту;

– показники продукту - використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей. Показником продукту є, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими в процесі реалізації концесійного проекту.

– показники ефективності - визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту);

– показники якості - відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг). Дані показники дозволяють оцінити кінцевий ефект від здійснення концесійного проекту, показують користь, яку отримує суспільство від впровадження проекту.

В процесі застосування програмно-цільового підходу щодо фінансування концесійної діяльності, всі його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінку її ефективності, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефе-

ктивним використанням коштів. Алгоритм розробки системи оцінки програмно-цільового фінансування концесійних проектів в Україні наведено на рис. 1. Серед основних принципів програмно-цільового фінансування концесійної діяльності слід виділити наступні:

– системності фінансового забезпечення – передбачає використання системного підходу під час визначення можливих джерел фінансового забезпечення концесійної діяльності, з метою оптимізації його обсягів, структури та вартості;

– ефективності використання фінансових ресурсів – забезпечення максимальної результативності використання фінансових ресурсів спрямованих на реалізацію концесійного проекту, шляхом встановлення нормативів витрат та впровадження передових технологій енерго та ресурсозбереження.

– цільового використання фінансових ресурсів – фінансові ресурси залучені на реалізацію концесійного проекту повинні використовуватись у відповідності до цілей проекту та обсягах затверджених у проектній документації;

– результативності – забезпечення досягнення встановленого у концесійній угоді результату реалізації концесійного проекту в межах обумовлених обсягів фінансового забезпечення;

– єдності фінансового забезпечення – залучення у процес фінансового забезпечення концесійної діяльності коштів держави та приватних інвесторів, з метою підвищення ефективності реалізації концесійного проекту, розподілу можливих ризиків та забезпечення фінансового контролю за його виконанням.

Висновки і пропозиції. Обґрунтування доцільності використання програмно-цільового методу під час фінансового забезпечення концесійної діяльності в

Україні має потенційні переваги, основними серед яких є:

– встановлення чіткого та узгодженого формулювання цілей і задач дисципліни фінансового забезпечення концесійної діяльності;

– надання концесійній діяльності безперервного стратегічного характеру;

– підвищення ефективності та прозорості розподілу та використання бюджетних коштів на основі аналізу пріоритетності витрачання бюджетних коштів;

– підвищення ефективності реалізації державно-приватного партнерства та можливість оцінки причин неефективного виконання бюджетних програм реформування окремих галузей економіки;

– підвищення рівня контролю в процесі реалізації концесійних проектів.

Проте, застосування програмно-цільового методу фінансового забезпечення концесійної діяльності не дозволяє обґрунтувати необхідні обсяги державних видатків на реалізацію концесійних проектів, в умовах політичної нестабільності та значних інфляційних коливань в економіці країни.

Запровадження в Україні програмно-цільового методу фінансового забезпечення концесійної діяльності дозволить залучити інвестиційні ресурси необхідні для відновлення фінансового та технічного стану об'єктів державної та комунальної власності, що в свою чергу значно вплине на результативність, якість та системність їх функціонування. Крім того, відновлення технічного та фінансового потенціалу об'єктів державної та комунальної власності, буде мати синергетичний вплив на результативність національної економіки та конкурентоспроможність вітчизняних суб'єктів господарювання.

ЛІТЕРАТУРА

(REFERENCES TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

1. Потеряйло І.В. Застосування програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів / І.В. Потеряйло // Вісник КНТЕУ «Фінанси та банківська справа». – Київ: КНЕУ, 2011. - № 6. С. 74-81.
Poteryaylo I.V. Zastosuvannya programno-tsilovogo metodu planuvannya vidatkiv mistsevih byudzhetyv / I.V. Poteryaylo // Visnik KNTEU «Finansi ta bankivska sprava». – Kyiv: KNEU, 2011. - № 6. S. 74-81.

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» від 14.09.2002 р. № 538-р. [Е-ресурс] //: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-p>.
Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro shvalennya kontseptsiyi zastosuvannya programno-tsilovogo metodu v byudzhetnomu protsesi» vid 14.09.2002 r. № 538-r. [E-sourse] // Acces mode: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-r.

Zabashanskiy M.M. The role of program funding in the development of concession in Ukraine

Abstract. The resulting need for the introduction and implementation of concession relations on the principles of program funding in order to improve both the operation of business entities in state and municipal ownership and strengthen economic security. The features of the application of program funding that affect the distribution of concession and algorithm development evaluation system of program funding for projects in Ukraine, the practical implementation of which will restore the technological and financial condition leading sectors of the national economy.

Keywords: Concession, concession activities, target-oriented funding, financial policy, financial support, financial resources.

Забаштанский М.Н. Роль программно-целевого финансирования в развитии концессионной деятельности в Украине

Аннотация. Обусловлена необходимость внедрения и реализации концессионных отношений на принципах программно-целевого финансирования в целях повышения результативности функционирования субъектов хозяйствования государственной и коммунальной формы собственности и укрепления экономической безопасности страны. Определены особенности применения программно - целевого финансирования, влияющие на распространение концессионной деятельности и предложен алгоритм разработки системы оценки программно - целевого финансирования концессионных проектов в Украине, практическая реализация которого будет способствовать восстановлению технического и финансового состояния ведущих отраслей экономики.

Ключевые слова: концессии, концессионная деятельность, программно-целевое финансирование, финансовая политика, финансовое обеспечение, финансовые ресурсы.