

О.М. Сарахман, канд. екон. наук, доц., **О.Р. Галько**,
Львівський інститут банківської справи
Університету банківської справи НБУ

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО КРЕДИТУВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ

У статті розглядаються особливості, напрямки і зарубіжний досвід у сфері державного кредитування інвестиційних проектів та надаються пропозиції щодо вдосконалення даних процесів в Україні з урахуванням того, що реалізація державної стратегії розвитку економіки України передбачає перехід від безповоротного бюджетного фінансування інвестицій у виробничу сферу до їх кредитування.

Ключові слова: державне кредитування, інвестиційні проекти, податкові платежі, інвестиційні ризики, суб'єкти господарчої діяльності.

Постановка проблеми. Фінансова підтримка різних галузей економіки є надзвичайно важливою складовою бюджетної політики будь-якої держави. Особливого значення така підтримка набуває в Україні, оскільки вітчизняний економічний комплекс в умовах СРСР був надмірно інтегрований у союзну економіку і не являв собою технічно замкнутого економічного організму. З огляду на це та через негативні процеси відтворення виробничого апарату останнім часом промисловість частково відповідає сучасним потребам розвитку економіки України.

Держава впливає на розвиток економіки шляхом прямої участі або через посередницьке регулювання. До основних форм прямої участі слід віднести бюджетне фінансування конкретних загальнодержавних структуроутворюючих інвестиційних програм та кредитування за рахунок бюджетних коштів. Цілком очевидно, що ці форми державної фінансової підтримки успішно розвиватимуться, якщо будуть спрямовані на забезпечення процесів розширеного відтворення. Для таких процесів є характерним ряд особливостей, що потребують створення нових та удосконалення існуючих методів фінансування інвестиційних проектів за рахунок бюджетних коштів, що зумовлює актуальність даних питань. Важливість цієї проблематики підсилюється й тим, що реалізація державної інвестиційної стратегії розвитку економіки України передбачає перехід від безповоротного бюджетного фінансування інвестицій у виробничу сферу до їх кредитування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Складові цієї проблематики висвітлені у наукових працях таких українських вчених-економістів: І. Бланка, О. Василика, Т. Майорової, А. Пересади та інших. Віддаючи належне українським вченим та не применшуючи їхніх здобутків у дослідженні питань, пов'язаних із фактором стимулювання економічного зростання за рахунок бюджетних коштів, слід визнати, що проблема підвищення ролі

держави у кредитуванні інвестиційних потреб підприємницьких структур потребує поглибленого наукового вивчення. При цьому не лише інвестиційна привабливість та рівень загального економічного розвитку визначають активність держави у напрямку підтримки інвестиційних проектів підприємств за рахунок державних кредитів, а й навпаки, інвестиційна діяльність останніх є одним із найбільш вагомих чинників, що впливає на темпи економічного розвитку як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях.

Метою статті є розгляд особливостей, напрямків і зарубіжного досвіду у сфері державного кредитування інвестиційних проектів та формування пропозицій щодо вдосконалення даних процесів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Державний інвестиційний кредит – це сукупність економічних відносин, що виникають між підприємствами та державою в результаті надання їм кредитів на інвестиційні цілі. У таких відносинах держава є кредитором, а підприємства, які мають потребу в кредитних ресурсах, – позичальниками. Даний кредит надається на капітальні вкладення виробничого призначення шляхом бюджетних позичок безпосередньо різним міністерствам, відомствам та іншим органам державної влади для фінансування підприємствами та організаціями через банківські установи таких об'єктів пріоритетних напрямків розвитку економіки України:

- нового будівництва;
- раніше розпочатих новобудов виробничого призначення;
- пускових комплексів;
- технічного переозброєння та реконструкції діючих підприємств незалежно від форм власності;
- інші цілі [2, с. 87-88].

Порядок надання підтримки державним підприємствам визначається Кабінетом Міністрів України та затверджується відповідними документами про надання підтримки з бюджетних коштів. Така допомога надається, як правило, під конкретні затверджені інвестиційні проекти та бізнес-плани. Основними формами такої підтримки є субсидії та державні кредити. Основні критерії відбору таких підприємств для надання фінансової підтримки є такі: потенційна прибутковість, достатня підготовленість управлінського персоналу, наявність ринків збуту на продукцію підприємств в Україні та за її межами і високий рівень конкурентоспроможності даної продукції, стабільність фінансового стану підприємств на момент отримання державних коштів та в процесі їх повернення, відповідність випущеної продукції державним пріоритетам.

Вітчизняний уряд повинен впливати на розвиток цих галузей насамперед шляхом регулювання напрямків і обсягів кредитних потоків в межах державних програм. Особливий характер державних кредитних програм полягає у тому, що вони переслідують не тактичні цілі (вплив на кон'юнктуру, згладжування циклічних коливань та ін.), а стратегічні – реалізацію відповідних структурних змін.

Ще однією важливою рисою державних кредитних програм є їхній пільговий характер. Такі кредити повинні надаватися на більш тривалий

термін та під нижчі процентні ставки порівняно з кредитами, що надаються банками та іншими фінансово-кредитними установами. Фактично різниця між процентними ставками на ринку позичкового капіталу та рівнем процента за державним кредитом є, по суті, субсидією держави приватним підприємцям. Іншим елементом субсидування в умовах погашення є те, що за рядом державних кредитів передбачається так званий пільговий період відшкодування, в якому погашення кредитної заборгованості не здійснюється, тим самим збільшуючи строк повернення кредиту.

Субсидії можуть надаватися на конкретні види діяльності або ж на загальну виробничу діяльність. Якщо, наприклад, підприємство займається такими некомерційними видами діяльності, як продаж товарів за цінами, нижчими від їх собівартості, субсидія може безпосередньо надаватися для того, щоб компенсувати різницю між собівартістю й ціною реалізації, або ж прямо пов'язуватися з певними обсягами реалізованої продукції. Підприємство може отримувати субсидії також для покриття збитків від своєї основної діяльності. Якщо говорити про загальні субсидії, то основна проблема, на нашу думку, полягає в тому, що в них не враховується відмінність між втратами внаслідок комерційної й некомерційної діяльності, внаслідок чого часто спостерігається марнотратство бюджетних коштів.

У тому разі, коли підприємство не отримує достатнього обсягу прибутку для фінансування своїх власних капіталовкладень, уряд, як правило, надає певну частину необхідного капіталу. Вливання в підприємство капітальних вкладень не призводить до виникнення якихось зобов'язань щодо погашення заборгованості, хоч вони дають уряду право на отримання дивідендів залежно від рівня прибутковості підприємства. Надання позик передбачає, що підприємство зобов'язане виплачувати уряду проценти за кредит і платежі за його погашення. Із цілком очевидних причин підприємства в основному надають перевагу отриманню капітальних коштів, а не позикам. Що ж до уряду, то він повинен надавати перевагу наданню позик, оскільки, на відміну від простого вливання капітальних коштів, надання позик дає змогу вводити на підприємствах фінансову дисципліну. Так, досвід попередніх років показує, що цільова допомога окремим підприємствам на умовах повернення була дієвою і не лише істотно поліпшила їхній фінансовий стан, але й сприяла відносному нарощуванню обсягів виробництва.

Загальноприйнято, що фінансування урядом державних підприємств компенсується їхніми перерахуваннями в дохідну частину Державного бюджету. Сюди входять прямі і непрямі податки, дивіденди, прибуток, амортизаційні відрахування, а також виплати процентів. Якщо врахувати усі ці компоненти, а також значні витрати у вигляді непрямих податків на імпортне обладнання, можна зробити висновок про істотний внесок державних підприємств у формування дохідної частини Державного бюджету. Водночас помилковим видається припущення, що наведена аргументація робить менш обґрунтованим прагнення до підвищення якості роботи державних підприємств, до скорочення їм виплат із Державного бюджету.

Багато видів діяльності, що здійснюються державними підприємствами, були б досить привабливими і для приватного сектора, якби приватним підприємствам не було закрито до них доступ. І навіть якщо приватне виробництво не є реальною альтернативою, все ж наявні доходи бюджету не слід спрямовувати на підтримку неефективних підприємств.

Зарубіжний досвід засвідчив, що як в період виходу із кризи, так і після цього провідна роль у фінансовій підтримці та інвестуванні економіки належить саме державі. Так, наприклад, у сукупній структурі державних інвестицій у Німеччині 2/3 становить фінансова допомога підприємництву, а решта – пільгове оподаткування. У цій країні існує близько тисячі програм, за якими здійснюється фінансова підтримка підприємницького сектора і практично не існує галузей, які б не отримували державних кредитів. Особливої уваги та схвалення заслуговує те, що сума субвенцій зростає швидше, ніж створення вартості в галузях, які їх отримують, ніж податкові надходження від федерації, земель, муніципалітетів.

Досить повчальним є досвід США. Американське законодавство вимагає, щоб наявний у національному бюджеті елемент дотацій за програмами кредитування показувався як окрема стаття видатків. А здійснення всіх цих операцій спеціально санкціонується законодавчим органом країни.

Є різноманітні методи підрахунку дотації – як явної, так і прихованої. Основна увага приділяється поки що тільки явної дотації.

У США елемент дотації дорівнює різниці між виплаченою позичальником і необхідною для перестраховки його позики сумою. Уряд зобов'язаний надавати відомості про списані позики, а також про позики, за якими велика ймовірність непогашення. Усі ці положення закладено в закон про реформу кредитування в США в 1990 р. Використання ним методу нарахувань у бухгалтерських операціях, пов'язаних із програмами державного кредитування, дає можливість точно визначити витрати уряду: витрати поточні і витрати, що здійснюються протягом декількох років. Відомості ж про касове виконання бюджету не дають повної інформації про кінцеві витрати уряду [1, с. 36-37].

На сьогодні реально створити механізм надання кредитної допомоги з бюджетних коштів державним та іншим підприємствам, робота яких свідчить саме про перспективність виробництва і високу ліквідність продукції як на внутрішньому, так і зовнішньому ринках. Водночас в Україні неодноразово бували випадки, коли уряд списував заборгованість зі збиткових підприємств, що є рівнозначним наданню цим підприємствам дотації у вигляді безповоротної фінансової допомоги.

Доцільним, на нашу думку, буде поширення практики використання такої непрямой форми державного кредитування, як надання гарантій урядом під залучені іноземні інвестиційні кредити на фінансування пріоритетних напрямів розвитку економіки України. При цьому з метою підвищення ефективності такого роду державної підтримки необхідно запровадити процедуру фіксації елементів дотації за такими гарантіями у Державному бюджеті. Подібна практика існує в Нідерландах і Німеччині. У Канаді та

інших країнах для надання гарантій необхідна санкція парламенту, а в оцінку витрат входить виплата у разі невиконання умов кредитного договору.

У цей час державне кредитування в багатьох країнах здійснюється в трьох формах: пряме, “вторинне” і спеціальне кредитування. Пряме кредитування здійснюється адміністративними відомствами, чії операції входять до Державного бюджету. “Вторинне” кредитування проводиться за рахунок коштів, сформованих для задоволення сукупних суспільних потреб і переданих установам, що належать до власності уряду. Спеціальне кредитування надається державними фінансовими інститутами, спеціально створеними для сприяння в досягненні програмних цілей уряду. Перші два види витрат входять до Державного бюджету, де вони з метою адміністративного контролю представлені валовими показниками. Операції третього типу до бюджету не входять, однак аналітичні звіти про такі операції останніми роками входять до бюджетної документації.

Наприклад, у Великобританії є Національний фонд, що здійснює всі операції з надання кредитів, а також обслуговування державного боргу. На цілі державного кредитування та його обсяги впливають різні фактори, що в кінцевому підсумку визначають ступінь ліквідності витрачених державою коштів. Звичайно, можуть виникати сумніви в необхідності державного кредитування в теперішніх обсягах, оскільки їх природно перекласти більшою мірою на комерційні банки, приватний сектор та зарубіжних інвесторів.

Але у зв'язку з цим слід відмітити, що державні позики надаються різним галузям на значно м'якших умовах, ніж це робиться комерційними установами. А з боку зарубіжних інвесторів поки що великої зацікавленості у вкладанні коштів в економіку України не спостерігається.

Крім цього, державне кредитування відзначається більшою гнучкістю порівняно із звичайними видатками. Скоротити чи збільшити розміри державних позик простіше, ніж змінити обсяги прямих видатків.

Так, порядок фінансування інвестиційних потреб підприємств за рахунок бюджетних позик через банки зображено на рис. 1.



Рис. 1. Механізм надання державного кредиту підприємствам через комерційні банки:

1. Перерахування коштів на окремі рахунки, в межах яких надаються бюджетні кредити. 2. Укладення кредитної угоди з визначенням умов надання кредитів та їх погашення у відповідний термін. 3. Надання коштів уповноваженим банками та інформації про об'єкти, що фінансуються. 4. Укладення кредитних договорів у місячний термін з моменту отримання підприємством державного кредиту. 5, 6. Подання у двотижневий термін копій кредитних договорів та додатків до них з моменту їх підписання.

Контроль за цільовим використанням бюджетних кредитів на фінансування капітального будівництва здійснюють Міністерство фінансів, Головне управління Державного казначейства, міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади – замовники і фінансуючі установи банків.

Позичальники зобов'язані забезпечити цільове і своєчасне використання отриманої бюджетної позички та повернення її у визначені кредитним договором строки. Безпосередній контроль за цільовим використанням позичальниками бюджетної позички здійснюють фінансуючі банки.

За порушення умов кредитного договору фінансуючі банки застосовують до позичальників такі санкції: у разі використання бюджетної позички на цілі, не визначені кредитним договором, фінансуючий банк припиняє кредитування цих витрат; має право розірвати кредитний договір та інформує про це міністерства, відомства, інші центральні органи державної виконавчої влади (замовника), Міністерство економіки та Міністерство фінансів для прийняття рішення про дострокове повернення наданої бюджетної позички; у разі порушення планового строку будівництва кредитування продовжується до фактичного введення в дію об'єкта зі стягненням подвійної відсоткової ставки.

Фінансуючі банки періодично, у визначені дати, подають Міністерству фінансів, Міністерству статистики звіт про використання бюджетних позичок, надходження коштів від позичальників у рахунок погашення кредитів, сплату процентів за ними та штрафних санкцій. Кошти, надходження яких передбачається за користування бюджетними кредитами, Міністерством фінансів відображаються у дохідній частині Державного бюджету. Контроль за своєчасним поверненням до Державного бюджету

України коштів, що виділяються на державне кредитування будов і об'єктів виробничого призначення, здійснює Міністерство фінансів.

Зарубіжними економістами досліджується мультиплікаційний ефект державних ресурсів. Він виявляється дещо нижчим, ніж при здійсненні прямих витрат. Як кредити, так і видатки мають фінансуватися за рахунок податків чи запозичених коштів. Однак на практиці досить важко виміряти початковий і подальший ефекти операцій з кредитування в чистому вигляді. Тому останнім часом уряди розвинутих країн додають чисту суму кредитів до видатків для того, щоб можна було оцінити загальний вплив бюджету на економіку. Окрім цього, здійснюється розрахунок елемента дотації, який завжди характерний для урядових програм кредитування. У цих розрахунках беруться до уваги такі чинники:

- процент, що стягується за ставкою, яка нижча ринкової;
- витрати на управління програмами;
- можливі в майбутньому збитки в результаті неплатежів.

З урахуванням цього постає більш складне питання про те, що являє собою державна позика та яким чином її розмір має відобразитися у видатковій частині бюджету. Справедливим є висновок про те, що погашення державних кредитів слід розглядати в загальному макроекономічному контексті. Це може призвести в майбутньому до перегляду всієї структури вторинного кредитування інших рівнів державного управління.

Одним із джерел збільшення інвестиційних ресурсів підприємницьких структур може бути *податковий інвестиційний кредит*. Він являє собою відтермінування належного до сплати податку на прибуток, що надається суб'єкту господарської діяльності на визначені терміни з метою збільшення його фінансових ресурсів для реалізації інвестиційних та інноваційних проектів із подальшою компенсацією відстрочених сум у вигляді додаткових надходжень податку через загальне зростання прибутку, який очікується отримати в результаті реалізації цих проектів.

Економічною основою податкового інвестиційного кредиту є грошові кошти, які підприємство сплачує до бюджету у вигляді податку на прибуток. Цей вид кредиту має цільове призначення – надається для реалізації тих проектів та програм, які мають інвестиційне або інноваційне спрямування, зокрема:

- розширення виробничих потужностей у пріоритетних для інвестування галузях економіки, регіонах, напрямах вкладення коштів;
- прискорення розвитку наукомістких та високотехнологічних виробництв, здатних суттєво вплинути на розвиток науково-технічного потенціалу та вітчизняної економіки загалом;
- науково-технічне оновлення виробництва з підвищенням його техніко-економічних показників і забезпеченням конкурентоспроможності на світовому ринку [3, с. 156].

Розвиток відносин між державою та підприємствами в межах податкового інвестиційного кредиту потребує вирішення низки проблем, пов'язаних з удосконаленням цього механізму. Перш за все необхідно

розробити критерії щодо визначення тих суб'єктів господарської діяльності, які могли б отримати податковий інвестиційний кредит (одними із таких критеріїв можуть бути такі: прибуткова діяльність і стабільне фінансово-економічне становище підприємства; наявність умов, які б підтверджували реальні можливості підприємства щодо успішної реалізації проекту; наявність економічно обґрунтованого інвестиційного (інноваційного проекту), який би забезпечив чисті грошові надходження в необхідних обсягах, за рахунок яких можна досягнути поставлених цілей та компенсувати податковий інвестиційний кредит; участь підприємства власними коштами у реалізації інвестиційного (інноваційного) проекту). По-друге, потрібно чітко визначити терміни, протягом яких підприємства могли б розраховувати на відтермінування податкових платежів. Бажано, щоб тривалість цього періоду перевищувала на декілька років строк окупності інвестиційного (інноваційного) проекту. По-третє, слід підходити до визначення суми податкового інвестиційного кредиту таким чином, щоб врахувати потребу в додаткових інвестиційних ресурсах, які можна отримати за рахунок кредиту, та наявність власних коштів, які підприємство спрямовуватиме на інвестиції. По-четверте, з метою ефективної реалізації відносин щодо отримання підприємствами податкового інвестиційного кредиту необхідно використовувати кредитні угоди відповідного зразка або такий фінансовий інструмент, як вексель. По-п'яте, контроль за дотриманням умов надання, використання та погашення кредиту повинні здійснювати галузеві міністерства (відомства) та державні податкові адміністрації за місцезнаходженням позичальників.

Використання механізму податкового інвестиційного кредиту має ряд переваг, оскільки не вимагає від держави спрямування в діяльність позичальника реальних коштів, так як в даному механізмі використовується ресурсний потенціал самого позичальника у вигляді тієї частини його прибутку, яка повинна відраховуватися до бюджету як податкові платежі. Тому широке впровадження податкового інвестиційного кредиту може бути значним стимулом для підприємств у напрямку підвищення ефективності господарської та фінансової діяльності з метою максимізації прибутку. Якщо на даний момент держава втрачає частину доходів, які можна отримати за рахунок надходження податку, то на перспективу вона може розраховувати на значне зростання податкових надходжень, оскільки зростатимуть прибутки підприємницьких структур.

Висновки. З урахуванням комплексу розглянутих факторів можна стверджувати, що видатки бюджету мають необмежені можливості з урегулювання темпів розвитку окремих галузей національної економіки та усунення структурних вузьких місць, які є в ній тепер. Крім того, слід зауважити, що державні кредитні програми є одним із джерел фінансового забезпечення різних галузей економіки. Тому при розширенні сфери державного кредитування інвестиційних проектів необхідним є проведення їх експертної оцінки з метою недопущення використання державних коштів не за цільовим призначенням та на проекти, для яких характерний невиправдано високий рівень інвестиційних ризиків.

Державне кредитування можна розглядати як важливий інструмент антициклічної політики, що активно використовується в періоди спаду ділової активності. Коли ж економічна діяльність повертається до свого нормального ритму, обсяги стимулюючих її державних позик скорочуються. Операції з кредитування є складовою загального бюджетного курсу уряду. Вони можуть впливати на стан фінансового ринку держави, забезпечуючи синхронізацію грошово-кредитної політики.

Перш за все, на нашу думку, необхідно вирішити проблему системного, сформованого на основі чіткого визначення пріоритетів кредитування пріоритетних заходів державних цільових довгострокових програм, спрямованих на стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів, сформувати належну нормативно-правову базу та розробити ефективні програми державного кредитування, які б передбачали сприятливе економічне середовище для реалізації інвестиційних проектів за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів.

Список літератури

1. Васильченко З. Державне кредитування окремих галузей економіки [Текст] / З. Васильченко // Банківська справа. – 1998. – № 4. – С. 34-39.
2. Пересада А. А. Інвестиційне кредитування [Текст] : навч. посібн. / А. А. Пересада, Т. В. Майорова. – К. : КНЕУ, 2002. – 271 с.
3. Пшик Б. І. Інвестування підприємницької діяльності. Регіональний аспект дослідження [Текст] : монографія / Б. І. Пшик. – Львів : Львівський банківський інститут Університету банківської справи НБУ, 2005. – 275 с.
Отримано 02.07.2008

Сарахман О.М. Розвиток системи державного кредитування інвестиційних проектів / О.М. Сарахман, О.Р. Галько // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: зб. наук. праць. - Суми: УАБС НБУ, 2008. - Вип. 23. - С. 167-176.