

УДК 330.322:339.727.22

І. Бачевська

НАЦІОНАЛЬНІ ПРОЕКТИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН: ІНВЕСТИЦІЙНИЙ АСПЕКТ

Проаналізовано зарубіжний досвід державного та приватного інвестування у пріоритетні національні проекти. Описано фінансовий інструмент лізинг у фінансовому забезпеченні ПНП, розглянуто механізм ДПП, що здобув популярність у розвинених країнах. Надано рекомендації щодо збалансування джерел інвестицій для вітчизняних ПНП.

Ключові слова: пріоритетні національні проекти, інвестиційна складова, джерела фінансування, зарубіжний досвід ПНП.

Сучасний вектор розвитку економіки зумовлює особливу роль пріоритетних національних проектів (далі – ПНП), які спрямовані на розвиток людського капіталу, інфраструктури загальнонаціонального та міжрегіонального значення, стимулювання розвитку високотехнологічних галузей, впровадження інновацій, сприяння прогресивним структурним зрушенням. В умовах дефіциту бюджетних коштів та реформування системи державного управління відповідно до вимог ринкової економіки особливої актуальності набуває вивчення інвестиційної складової національних проектів на основі зарубіжного досвіду.

Науковцями активно досліджуються соціальне, фінансове, інституціональне, адміністративно-правове підґрунтя розробки та реалізації ПНП [1 – 8]. Більшість авторів, звертаючись до аналізу закордонного досвіду, констатують, що у зарубіжних країнах значну увагу щодо ресурсного забезпечення ПНП приділяється саме інвестиційній складовій [9 – 13].

Метою статті є дослідження інвестиційної складової у фінансовому забезпеченні національних проектів у зарубіжних країнах.

Польща позиціонує себе як держава, що особливо цікава для іноземних інвесторів, тому Польське агентство інформації та іноземних інвестицій прагне збільшити приплив безпосередніх іноземних інвестицій в державу. Агентство забезпечує підтримку в проходженні всіх адміністративно-правових процедур, що стосуються інвестиційних проектів. Окрім того, створюється мережа регіональних центрів обслуговування інвестора по всій Польщі, щоб поліпшити якість обслуговування інвесторів в регіонах, даючи їм доступ до актуальної інформації, а саме про: нові інвестиційні пропозиції, економічні та юридичні дані. Ці спеціалізовані центри фінансуються владою регіонального рівня, слугують також посередниками у співпраці між інвесторами та місцевими органами влади.

Для крупних інвестиційних проектів, на думку польського уряду, дуже важливо зберегти особливі економічні зони (далі – ОЕЗ). В уряді існує думка, що “особливі економічні зони будуть єдиним основним джерелом нових інвестицій в найближчі три роки”. На сьогодні одним із ключових стимулів, запропонованих ОЕЗ, є податкові пільги. Згідно з підрахунками Міністерства економіки Польщі, інвестори заощадили більше 4,9 млрд злотих податків у період між 2007 – 2010 рр. завдяки ОЕЗ. За цього, за той же

час в польську казну було сплачено 3,3 млрд злотих з податку на прибуток та на додану вартість.

Ключовим інвестором польських проектів виступає Євросоюз. Кошти, які виділяються Євросоюзом на фінансування проектів 2007 – 2013 рр. вже вичерпано, а надходження на 2014 – 2020 рр. ще не визначено. Тому, на сучасному етапі для Польщі актуальним є збереження ОЕЗ як інструменту інвестиційної привабливості. Попри зусилля Польщі створити сприятливий інвестиційний клімат, для більшості національних проектів головним джерелом фінансування поки що залишається державний бюджет. Реалізація механізмів державно-приватного партнерства на практиці лише починає набирати оберти. Співпраці державного та приватного секторів заважає відсутність цілковитої довіри між ними, тому дії уряду спрямовуються на налагоджування такого контакту між державою та бізнесом, що забезпечить їх тривалу взаємодію задля досягнення спільного результату [14, 15].

У Росії з 2006 – 2008 рр. діяли чотири пріоритетних національних проекти (далі – ПНП) – “Охорона здоров’я”, “Освіта”, “Доступне житло”, “Розвиток АПК”. Як було заявлено Президентом РФ, пріоритетні національні проекти: 1) покликані забезпечити у дво- та трирічному часовому примітку прогрес у відповідних галузях; 2) реалізувати загальний курс на “концентрацію бюджетних і адміністративних ресурсів з метою підвищення якості життя громадян Росії”, “курс на інвестиції в людину” [16]. При зниженні рівня ризиків і підвищенні прозорості проектів, а також належного інституціонального забезпечення НП в Росії можна було б розраховувати, що значний обсяг фінансування суспільно значущих проектів здійснювався б приватним сектором, натомість ПНП Росії було замінено на державні цільові програми.

Актуальним для України як аграрної держави є досвід реалізації російського НП “Розвиток АПК”, зокрема в контексті здійснення державних інвестицій шляхом застосування лізингу. Відповідно ПНП Росії лізингові поставки поряд із розвитком банківського кредитування для сільського господарства були обрані як найбільш ефективна форма інвестицій в сільське господарство. За час існування ВАТ “Росагролізинг” із 2001 р. система державного аграрного лізингу показала себе ефективним фінансовим інструментом, що дозволяє здійснювати технологічне переоснащення сільськогосподарської галузі досить швидкими темпами з найменшими витратами. Умови лізингу, запропоновані компанією, дозволили отримати сільгосптоваровиробникам доступ до довготермінового і дешевого фінансування.

Важливим чинником є і те, що “Росагролізинг”, будучи державною компанією, дозволяє здійснювати постійний контроль над використанням коштів, що виділяються з державного бюджету. Однією з переваг цього інвестиційного механізму є перерахування грошей безпосередньо до статутного капіталу компанії. Це скорочує число посередників між державою і сільгосптоваровиробниками, тому зникає сама можливість нецільового використання бюджетних коштів. Проте з точки зору інституціонального забезпечення національного проектування загалом, це не є ефективним шляхом реалізації ПНП. Адже відсутність окремого органу влади, що відповідає за ПНП держави як за окремий інститут, порушує цілісність в управлінні ПНП. Можливо це і стало однією з причин заміни ПНП в РФ на державні цільові програми.

Діяльність компанії “Росагролізинг” контролюється Рахунковою палатою Росії, а участь компанії в роботах по національному проекту курувалась також Адміністрацією Президента Російської Федерації, Урядом Російської Федерації та представниками силових міністерств (рис. 1).

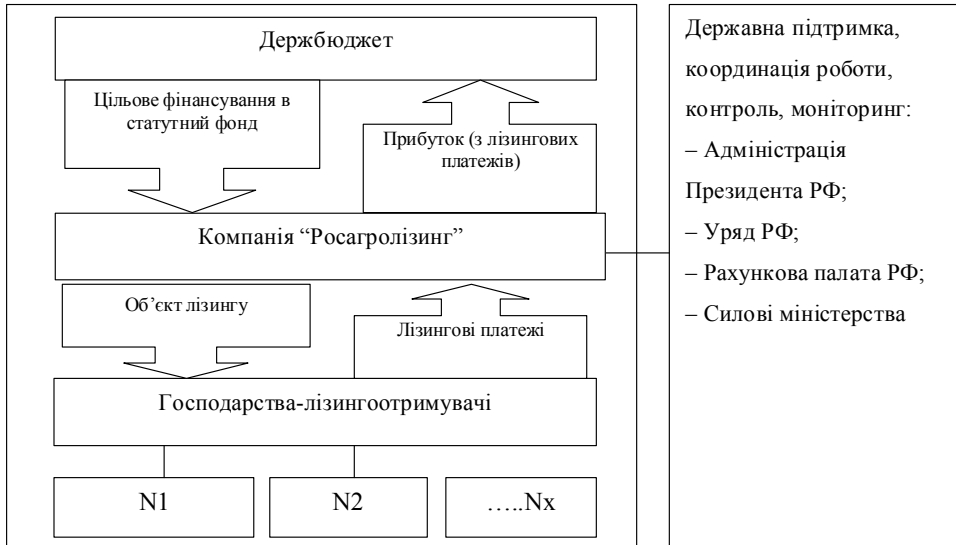


Рис. 1. Схема здійснення державних інвестицій ПНП на основі лізингу

Таким чином, фактично, йдеться про державні інвестиції у сільське господарство. Адже кошти, спрямовані на закупівлю техніки, обладнання, худоби, повертаються у вигляді лізингових платежів. Доцільно звернути увагу і на те, що і худоба, і обладнання на весь термін лізингу залишається у власності державної лізингової компанії, тобто держава через ВАТ “Росагролізинг” може контролювати діяльність господарств, що отримали об’єкт лізингу (техніку, обладнання, худобу).

Цей ПНП засвідчує зміну державної політики щодо сільського господарства, яке розглядається як сучасна конкурентоспроможна галузь, стосовно якої можна провадити ефективну фінансову та інвестиційну політику [17].

Під час реалізації національних проектів застосовуються не лише прямі, але й непрямі заходи державної участі, з яких найбільш поширені: організаційна підтримка; фінансування частини витрат на реалізацію проекту; податкові та митні стимули як на період реалізації проекту, так і після закінчення його активної фази; політична підтримка реалізації на вищих рівнях державної влади.

З метою звернення уваги громадськості та інвесторів можливе привласнення проекту особливого статусу. У *Бразилії*, наприклад, усім національним проектам присвоюється логотип “проекти Президента”, що означає особистий президентський контроль за реалізацією проектів. Управління проектами в рамках державної програми “Бразилія в дії” займалися робочі групи, у яких були представники відповідних міністерств, різних державних органів, наукових інститутів, а також залучалися представники великого бізнесу [18, 19].

Низка національних проектів *Данії* були об'єднані загальною національною програмою “Цифрова Північна Данія”. Основним органом керування національною програмою була дирекція, що складалася з виконавчого комітету, ради директорів і проектних груп, відповідальних за конкретні напрямки в рамках національної програми. Виконавчий комітет здійснював оперативне керування, рада директорів відповідала за забезпечення регіональної підтримки просування проектів. Залучення приватного фінансування є обов'язковою умовою для реалізації проектів у рамках програми “Цифрова Північна Данія”. Чотири проекти були скасовані через відсутність у організаторів належних гарантій фінансування з недержавних джерел [20, 21].

У *Великобританії* перші спроби залучення приватного капіталу до реалізації інвестиційних проектів, ініціатором яких виступала держава, відносяться до початку 80-х рр. XX ст. Ці заходи проводилися з метою зменшення впливу державного сектора на економіку країни. Відчутні результати з'явилися в 1992 р. із початком реалізації цільової програми “Приватна фінансова ініціатива” (Private Finance Initiative, далі – PFI), що покликана стимулювати активнішу участь приватного сектора в державних проектах [22]. Доцільно зауважити, що PFI-проекти розглядаються із позицій того, як їх реалізація сприятиме підвищенню якості життя населення, а не з позиції придбання державою нових активів. Приватна сторона бере на себе значну частину ризиків та довготермінові зобов'язання щодо обслуговування певного активу або надання послуги, влада, своєю чергою, бере на себе довготермінові зобов'язання щодо забезпечення попиту на відповідні продукти або послуги. Як основний критерій, використовуваного під час ухвалення рішення про ініціювання проекту ДПП, виступає оцінка співвідношення ціни і якості (value for money, далі – VFM). За цього, як оцінка VFM розуміється система критеріїв, пов'язаних із результативністю та ефективністю послуги, продукту чи процесу, наприклад, порівняння вартості витрат і цінності результатів, кількісна та якісна оцінки методів щодо залучення, використання та управління ресурсами.

На сьогодні проекти ДПП у Великобританії мають різну галузеву спрямованість, зокрема, проекти реалізуються в соціально значущих сферах (школи, лікарні, в'язниці, суди, пожежні частини, поліція, переробка відходів і житлове будівництво), транспортній інфраструктурі, інформаційних технологіях, виробництві продукції військового призначення та дозвіллі. Найбільш масштабні проекти реалізуються у транспортній галузі, а саме: реконструкція лондонського метро, розширення мережі автомагістралей і будівництво великих мостів [23].

Фінансування проектів на основі механізму ДПП у Великобританії стабільно забезпечують більш значну економію фінансових ресурсів порівняно з будь-якими альтернативними формами державного фінансування [24].

У *Китаї* реалізовувалися масштабні інвестиційні проекти. “Проект передачі електроенергії із Заходу на Схід” (116 млрд юанів), “Проект транспортування природного газу із Заходу на Схід” (300 млрд юанів) і “Проект відведення води з Півдня на Північ” (156 млрд юанів) – основні стратегічні проекти китайського уряду, здійснені у першій декаді нового сторіччя, спрямовані на те, щоб змінити загальний стан економічного розвитку і забезпечити раціональний перерозподіл національних ресурсів.

Важливим національним проектом стало будівництво найбільшої у світі гідроелектростанції “Три ущелини” на р. Янцзи. Будівництво ГЕС розпочалось у

1992 р., а офіційне введення в експлуатацію відбулося 4 липня 2012 р. Згідно з експертними оцінками загальний обсяг інвестицій становить майже 25 млрд дол., з яких понад 10 млрд дол. використані безпосередньо на будівництво, приблизно така ж сума – на відселення, і майже 6 млрд дол. – у якості процентів за кредити. Статус національного проекту мало також завершено у 2006 р. будівництво найбільш високогірної у світі Цинхай – Тибетської залізниці протяжністю 1142 км, яка забезпечила залізничний зв'язок з Лхасою (що має не тільки економічне, але й велике політичне значення) [25].

В Ірландії у червні 1999 р. було започатковано вісім базових пілотних проектів, пов'язаних зі школами, громадським транспортом, дорогами і переробкою сміття, що передбачали реалізацію ДПП на практиці. Національний план розвитку Ірландії на 2000 – 2006 рр. містив завдання зростання інвестицій у проекти ДПП. Так, із 17,6 млрд ірландських фунтів, інвестованих за 2000 – 2006 рр. у розвиток інфраструктури, 1,85 млрд було витрачено на проекти, що реалізуються у формі ДПП [26]. На сьогодні в Ірландії діє національний План розвитку на 2007 – 2013 рр. “Ірландія, що змінюється. Краща якість життя для всіх”. Загальний бюджет плану становить 184 млрд євро. План містить основні перспективні напрямки інвестування коштів, а також проекти, які підтримуються приватними компаніями й міжнародними фондами фінансування.

В Індії реалізується низка національних проектів, зокрема: Національний проект органічного сільського господарства, Національний проект розвитку сільських закладів охорони здоров'я і т. д. Національний проект розвитку автомобільних доріг покликаний забезпечити країну сучасною, безпечною, високотехнологічною дорожньою інфраструктурою, тим самим підвищуючи добробут і рівень життя людей. Як співінвестори у проекті беруть участь також міжнародні організації. Національні проекти в Індії визначають рамкові умови участі для зацікавлених компаній, містять переліки конкретних об'єктів, планові терміни виконання робіт, вартість робіт тощо [27].

Отже, значного поширення у міжнародній практиці набула розробка національних проектів як інвестиційних проектів державного значення. У розвинених країнах світу фінансування пріоритетних національних проектів здійснюється, як правило, державою і бізнесом на спільній основі. Співвідношення між державними і приватними інвестиціями може бути різним – від переважно державного фінансування проекту до ситуації, коли більше двох третин обсягу фінансування становлять приватні інвестиції. Окрім того, можуть залучатися кошти міжнародних фінансових організацій. Фінансування діяльності дирекцій програм звичайно здійснюється за рахунок держави.

До джерел фінансування національних проектів належать:

– бюджетне фінансування (федеральний, регіональні та муніципальні бюджети) для проектів як комерційних (особливо на початковому етапі реалізації), так і некомерційних. Основними видами надання державних коштів є кредити і гарантії по кредитах, а також лізингові механізми. За цього фінансування програм закладається окремим рядком у бюджет того профільного міністерства, за яким закріплена реалізація цієї програми;

– вкладення позабюджетних інвестиційних, венчурних, інноваційних, екологічних, соціальних фондів (зокрема міжнародних);

– інвестиції зацікавлених приватних вітчизняних інвесторів-корпорацій, банків, іноземних інвесторів (із обмеженнями ґрунтуючись на національних інтересах);
– самофінансування учасників реалізації проектів нового покоління техніки за рахунок отриманого інноваційного надприбутку (технологічної квазіренти).

Співвідношення зазначених джерел змінюються залежно від суті проекту, його ефективності і термінів реалізації.

Висновки

Таким чином, більшість національних проектів розвинених країн світу за своїм змістом та способами реалізації є інвестиційними та позиціонуються владою одразу як проекти ДПП. Тобто, залучення приватних інвесторів у реалізацію національних проектів є не можливим елементом ресурсного забезпечення проекту, а обов'язковою умовою здійснення проекту як такого. Пояснюється це тим, що більш значну економію фінансових ресурсів забезпечують проекти ДПП порівняно з будь-якими альтернативними формами державного фінансування. Як наслідок, успішність реалізації державних проектів зарубіжних країн, зокрема національних, залежить від розвитку ДПП (формування необхідного інституціонального забезпечення та практикоорієнтованої законодавчої бази на державному та регіональному рівнях).

З огляду на проведене дослідження зарубіжного досвіду інвестицій у ППП, для України є актуальним налагодження практичного функціонування механізму ДПП, що дасть можливість збалансувати інвестиційну складову ППП у бік зростання частки приватного інвестора поряд із державною.

Література

1. Абакарова П. М. Национальные проекты как основа совершенствования финансового обеспечения социальной сферы / П. М. Абакарова, Э. Р. Амирханова // Управление экономическими системами [Текст] : электрон. науч. журн. — 2012. — № 4. — С. 8.
2. Бондарь Н. С. Социально-экономическое развитие общества как сфера конституционного влияния (в свете решений Конституционного Суда РФ) / Н. С. Бондарь // Конституционное развитие России [Текст]. — Саратов : [б. и.], 2006. — Вып. 7. — С. 28.
3. Винник Д. А. Конституционные основы реализации приоритетных национальных проектов / Д. А. Винник, В. П. Авдеева // Вестник Тюменского государственного университета [Текст]. — 2010. — № 2. — С. 244—250.
4. Мерзлов И. Ю. Международный опыт развития государственно-частного партнерства в экономически развитых странах: институциональный аспект / И. Ю. Мерзлов // Вестник Пермского университета [Текст]. — 2012. — № 3. — С. 75—81. — (Серия “Экономика”).
5. Поленина С. В. Некоторые вопросы правотворчества и развития российского законодательства в свете задач реализации приоритетных национальных проектов / С. В. Поленина, Н. П. Колдаева, Е. В. Скурко // Российская юстиция [Текст]. — 2008. — № 7. — С. 44—46.
6. Скрынник Е. Б. Использование новых финансовых инструментов в приоритетном национальном проекте “развитие АПК” / Е. Б. Скрынник // Деньги и кредит [Текст]. — 2006. — № 8. — С. 46—48.

7. Харинonenков А. С. Эволюция административно-правового механизма управления национальными проектами и государственными программами / А. С. Харинonenков // Государственное управление [Текст] : электрон. вест. — 2011. — № 26. — С. 11.

8. Чечунова Е. В. Инвестиционный механизм управления национальными проектами / Е. В. Чечунова, Л. С. Николаева // Экономика региона [Текст]. — 2008. — № 2. — С. 247—253.

9. Абакарова П. М. Национальные проекты как основа совершенствования финансового обеспечения социальной сферы... — С. 8.

10. Мерзлов И. Ю. Международный опыт развития государственно-частного партнерства в экономически развитых странах: институциональный аспект... — С. 75—81.

11. Скрынник Е. Б. Использование новых финансовых инструментов в приоритетном национальном проекте “развитие АПК”... — С. 46—48.

12. Харинonenков А. С. Эволюция административно-правового механизма управления национальными проектами и государственными программами... — С. 11.

13. Чечунова Е. В. Инвестиционный механизм управления национальными проектами... — С. 247—253.

14. Офіційний сайт Польського агентства інформації та іноземних інвестицій [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.paiz.gov.pl>.

15. Офіційний сайт Міністерства економіки Польщі [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://bip.mg.gov.pl>.

16. Національні проекти в стратегії економічної модернізації України [Текст]. — К. : НІСД, 2013. — С. 6.

17. Скрынник Е. Б. Использование новых финансовых инструментов в приоритетном национальном проекте “развитие АПК”... — С. 46—48.

18. Офіційний сайт Міністерства планування, бюджету та управління Бразилії [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.planejamento.gov.br>.

19. Чечунова Е. В. Инвестиционный механизм управления национальными проектами... — С. 249.

20. Там же. — С. 247—253.

21. Національні проекти в стратегії економічної модернізації України... — С. 10.

22. Офіційний сайт Казначейства Великобританії [Електронний ресурс]. — Режим доступу : URL: <http://www.hm-treasury.gov.uk>.

23. Мерзлов И. Ю. Международный опыт развития государственно-частного партнерства в экономически развитых странах: институциональный аспект... — С. 75.

24. Офіційний сайт Комісії Організації об'єднаних націй з соціально-економічного розвитку [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.unescap.org/ttdw/ppp/PPPUUnits.html>.

25. Національні проекти в стратегії економічної модернізації України... — С. 10.

26. Мерзлов И. Ю. Международный опыт развития государственно-частного партнерства в экономически развитых странах: институциональный аспект... — С. 77.

27. Національні проекти в стратегії економічної модернізації України... — С. 11.

I. Bachevska

NATIONAL PROJECTS OF FOREIGN COUNTRIES: INVESTMENT ASPECT

The foreign experience of public and private investing in priority national projects (PNP) has been analysed. Financial instrument leasing in financial provision of PNP has been described, the mechanism of PPP, which gained popularity in developed countries, has been considered. The recommendations on balancing investment sources for local PNP are given.

Key words: priority national projects, the investment component, funding sources, international experience of PNP.