

ЦІЛЬОВІ ФОНДИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті розглянуто особливість та актуальність цільових фондів. Проведено їх класифікацію. Акцентується увага на значенні спеціальних фондів, особливо звернена увага на природоохоронні заходи.

Ключові слова: цільові фонди, фінансові інститути, фінансові ресурси, грошові потоки, природоохоронні заходи.

I. Вступ. В сучасних умовах розвитку незалежної України значення державних цільових фондів, поряд із бюджетом, значно зростає. Їх існування є необхідним і доцільним, що обумовлено рядом наступних положень: 1) у органів державної влади і управління, що формують цільові фонди, з'являються додаткові джерела фінансування своїх потреб понад бюджетні кошти; 2) існування одного централізованого фонду грошових ресурсів недостатнє для задоволення всіх державних потреб; 3) при наявності перевищення доходів над видатками цільових фондів кошти можуть бути використані для покриття бюджетного дефіциту; 4) з'являється можливість з більшою ефективністю проводити контроль за цільовим використанням державних коштів [1, с. 41].

Державні цільові фонди можуть утворюватися за рахунок виокремлення із державного бюджету певних статей видатків, які мають велике значення, або формування спеціальних фондів із самостійними джерелами доходів. А також, джерелом державних цільових фондів завжди є національний дохід країни. Мобілізація коштів здійснюється через: спеціальні збори (досить часто обов'язкові); добровільні внески і пожертвування; позики; кредити; спрямування коштів із бюджету [1].

II. Постановка завдання. Цільові фонди є частиною державних фінансів, то вони тісно пов'язані з бюджетом країни та між собою. Різноманітність цільових фондів обумовлює існування різних схем зв'язку між цими фондами та іншими ланками фінансової системи. Так, можна виділити односторонні та двосторонні зв'язки.

В першому варіанті грошові кошти спрямовані в одному напрямі: від фінансових ланок –

до цільового фонду. Такий зв'язок є можливим при формуванні фондів або використанні коштів за цільовим призначенням.

В другому випадку грошовий потік спрямовується від цільових фондів до інших ланок фінансової системи в двох напрямках. Так, фонди утворюються за рахунок державного бюджету і, в той же час, вони за умови активного сальдо – капіталізують частину тимчасово вільних коштів за рахунок придбання цінних паперів, в тому числі і державних, тому виступають у ролі кредитора бюджету.

При багатосторонніх зв'язках кругообіг коштів одного цільового фонду одночасно включає в себе рух коштів в обох напрямках з іншими цільовими фондами та різними фінансовими ланками.

III. Результати. Цільові фонди можна розглядати з декількох позицій (рис. 1.1.). Так, за формою власності можна виділити:

– державні цільові фонди, які формуються для забезпечення виконання державою своїх функцій, використовуються на фінансування певних державних чи місцевих витрат під контролем фіскальних органів держави. Особливістю таких фондів є те, що вони, як і бюджет, діють протягом бюджетного періоду (здебільшого календарного року), а потім за необхідністю знову створюються;

– недержавні фонди формуються юридичними, фізичними особами або їх об'єднаннями;

– змішані фонди можуть формуватися із залученням майна держави та недержавного сектору для посилення ефективності вирішення визначених проблем.

Крім того, цільові фонди поділяються на бюджетні та спеціальні. Бюджетними вважаються фонди, що є складовою державного бюджету, фінансування видатків яких здійснюється за рахунок коштів загального та спеціального фонду Державного бюджету. Спеціальні цільові фонди не є складовою державного бюджету, мають самостійні джерела надходжень і автономно визначають напрями видатків згідно із цільовим призначенням.

За цільовим спрямуванням акумульованих коштів фонди можуть різнитися за сферами їх

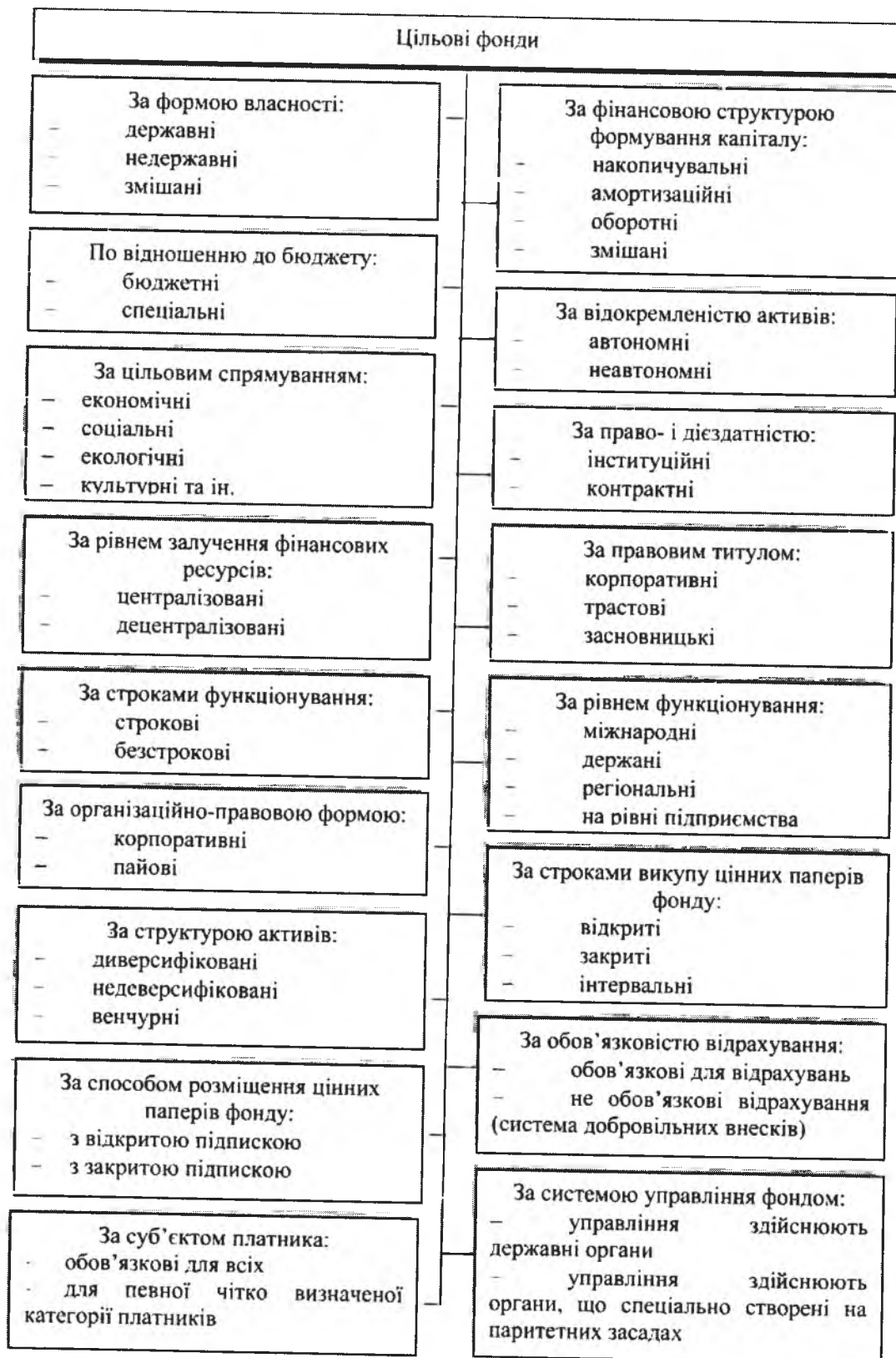


Рис. 1.1. Класифікація цільових фондів

розподілу та напрямами фінансування. Так, група економічних фондів включає інвестиційні, валютні, дорожні та інші фонди.

Соціальні фонди охоплюють фонди соціального страхування, сприяння зайнятості, пенсій-

ного забезпечення, соціального захисту інвалідів та інші. Крім того, залежно від мети створення та спрямування коштів можна виділити екологічні, культурно-просвітницькі, науково-технічні, зовнішньоекономічні фонди з подаль-

шим їх розділом за конкретними галузевими, функціональними та іншими ознаками.

За рівнем залучення фінансових ресурсів виділяють фонди, що створюються за рахунок централізованих та децентралізованих фінансових ресурсів.

Фонди можна розрізнити за строками їх функціонування. Так, існують строкові фонди, які створюються до певної дати або настання певної події. Також строкові фонди можна окремо класифікувати за терміном їх функціонування – довгострокові, середньострокові та короткострокові. Безстрокові фонди створюються на невизначений термін.

На корпоративні та пайові можна поділити цільові фонди за організаційно-правовою ознакою. Корпоративний фонд створюється у формі відкритого акціонерного товариства та емітує прості іменні акції, таким чином учасником фонду є власник його акцій. Такий фонд діє на підставі Статуту та проспекту емісії акцій, при цьому вищим органом керівництва є Загальні збори засновників, а управління активами здійснює Компанія з управління активами.

Активи пайового фонду належать інвесторам на правах спільної часткової власності, при цьому такий фонд не є юридичною особою. Учасниками фонду є власники інвестиційних сертифікатів – цінних паперів фонду, емітентом яких виступає Компанія з управління активами. Отже, основним документом фонду є регламент, інвестиційна декларація, що зареєстрована у Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку.

За структурою активів виділяємо наступні види фондів:

Диверсифіковані фонди – активи такого фонду складаються з високоліквідних цінних паперів та грошових коштів, в тому числі в іноземній валюті. Законодавством визначені вимоги в частині напрямів інвестування акумульованих фінансових ресурсів та частки кожного виду цінних паперів і емітентів в структурі активів, що є реалізацією принципу диверсифікації активів фонду

Активи недиверсифікованих фондів не більш ніж на 50 % складаються з нерухомості та цінних паперів, що не допущені на торги фондової біржі та торговельної інформаційної системи.

Частка активів, що матеріалізується у нерухомості та цінних паперах недопущених до торгів на фондовій біржі та Торговельно-інфор-

маційній системі венчурного фонду може перевищувати 50 %.

За способом розміщення цінних паперів фонду можна виділити два напрями:

– з відкритою підпискою, коли розміщення цінних паперів фонду відбувається серед осіб, коло яких заздалегідь не визначено;

– з закритою підпискою, продаж цінних паперів фонду здійснюється серед визначеного кола осіб.

За фінансовою структурою формування капіталу розрізняють:

– накопичувальний фонд – це основний капітал, який розміщується на фінансовому ринку з метою створення стійкого щорічного доходу. Отриманий дохід від капіталовкладень використовується на природоохоронні та відтворювальні програми, тоді як основна частина капіталу підтримується на одному рівні або збільшується. Використання основного капіталу допускається лише у чітко визначених випадках і він повинен бути відновлений за невеликий проміжок часу. Таким чином, накопичувальний фонд – це механізм стійкого розвитку фінансування проектів. Для його успішного функціонування необхідна достатньо велика кількість фінансових ресурсів, щоб інвестиційний дохід забезпечував покриття адміністративних витрат фонду та дозволяв отримувати дохід, який можна спрямувати за цільовим призначенням;

– амортизаційний фонд спрямований на використання всього капіталу та доходу від нього на протязі певного проміжку часу. Таким чином, відбувається інвестування частини основного капіталу на фінансовому ринку і спрямування отриманого доходу на природоохоронні заходи та часткове використання основного капіталу. Такий тип капіталу може бути адаптованим для фінансування проектів з потенціалом розвитку, які з часом мають стати автономними після початкових вкладень. Разом з тим, використання такого типу фінансової структури фонду дозволяє донорам «забронювати» засоби на спеціальні проекти або заходи;

– оборотний фонд має на меті періодичне поповнення основного капіталу за рахунок надходження частини загальнодержавних та територіальних податків, платежів і зборів, а також коштів, що надходять від донорів;

– змішаний фонд в сучасних умовах є найбільш ефективним, оскільки комбінує два або

три механізми фінансування і дозволяє використовувати найбільш ефективно отримані цільові фінансові ресурси.

За відокремленістю активів розглядають:

– автономні фонди, які характеризуються як незалежні юридичні особи, що мають орган управління (адміністратора), який в свою чергу відповідає за здійснення операцій фонду;

– неавтономні фонди, що складаються із резервів чи інших активів, які юридично не є відокремленими від адміністратора чи вкладника.

Автономні фонди за право- і дієздатністю можна розділити на:

– інституційні – фонди, що є право- та дієздатною незалежною юридичною особою;

– контрактні – фонди, які формуються з юридично відокремленої сукупності активів без право- та дієздатності.

За правовим титулом, згідно з яким активи належать (чи не належать) учасникам фонду, інституційні фонди розділяються за типами на:

– корпоративні, якщо активи фонду належать учасникам на певному титулі. Орган управління є внутрішнім, як правило, це – рада директорів. Таку організаційну структуру мають фонди в Угорщині, Бельгії, Італії, Швейцарії, Мексиці, Австрії та Чеській Республіці.

– трастові, коли права на активи фонду передаються на праві довірчої власності довіреному, які управляють фондом. Довірені повинні управляти трастовими активами лише в інтересах учасників фонду. Основним принципом при організації фондів таких видів є те, що активи, передані довіреному на праві довірчої власності одними довірцями, повинні бути відокремлені від активів, переданих іншими довірцями, і від активів самого довіреного. Усі країни англо-саксонської правової сім'ї (Австралія, Канада, Ірландія, Нова Зеландія, Велика Британія, США) передбачають трасти як єдино можливу правову форму існування фондів;

– засновницькі, коли учасники не мають правового титулу по відношенню до активів фонду, за винятком випадків банкрутства вкладника. З іншого боку, учасники отримують прибуток або соціально-економічний ефект від інвестування таких активів і можуть володіти правами по відношенню до прибутку, який отримує фонд. Орган управління є внутрішнім. Окремі фонди таких видів існують у Бельгії, Італії, Швейцарії, Данії, Фінляндії, Нідерландах і Швеції.

За рівнем функціонування або за територіальною ознакою розрізняють:

– міжнародні – фонди, що здійснюють свою діяльність на території декількох країн, залучають фінансові ресурси для свого функціонування з централізованих та децентралізованих джерел країн-учасниць, а результати діяльності міжнародних фондів є вагомими для кожної країни-учасниці;

– державні – діяльність таких фондів обмежується територіальними межами однієї країни, напрями цільового розподілу коштів діяльності фонду обумовлюються вирішенням загальнодержавних завдань, а результати діяльності є вагомими для країни;

– регіональні – фонди, механізм функціонування яких передбачає залучення фінансових ресурсів певного регіону та вирішення завдань регіонального рівня;

– на рівні підприємства – фонди, які створюються за рахунок коштів підприємства з метою вирішення проблем, що пов'язані та передбачають вирішення питань збалансування соціо-еколого-економічного розвитку підприємства.

За строками викупу цінних паперів фонду:

– створення фонду відкритого типу передбачає викуп цінних паперів фонду Компанією з управління активами фонду на першу вимогу інвесторів, також не допускається перепродаж цінних паперів третім особам;

– інтервальний тип створення фонду дозволяє у визначений у проспекті емісії цінних паперів строк здійснювати їх викуп Компанією з управління активами, також існує можливість перепродажу цінних паперів третім особам;

– закритий тип передбачає неможливість викупу цінних паперів до закінчення строку існування фонду або до його реорганізації, при цьому допускається перепродаж цінних паперів третім особам.

При цьому слід відмітити, що фонди відкритого та інтервального типу можуть бути лише диверсифікованими, дивіденди за цінними паперами таких фондів не нараховуються та не сплачуються, інвестор може отримати доход лише як різницю між ціною продажу та ціною покупки цінного паперу. Доход учасників закритого фонду може складатися не лише з курсової різниці за його цінними паперами, а й з дивідендів за ними.

За системою управління розрізняють види фондів залежно від органів управління ними:

- держава в особі державних органів влади та місцевого самоврядування;
- органи спеціально створені на паритетних засадах.

В залежності від суб'єкта, що спрямовує фінансові ресурси до фонду, можна виділити платників юридичних осіб всіх форм власності та/або фізичних осіб. Також суб'єктами можуть бути будь-які юридичні та фізичні особи в залежності від їх бажання зробити внесок до фонду.

Керуючись даним принципом, можна розділяти фонди за обов'язковістю відрахувань на обов'язкові та добровільні.

Таким чином, цільові фонди можуть бути класифіковані за певними ознаками, що дозволяє з різних позицій розглянути мету функціонування, напрями діяльності, джерела наповнення та інші характерні риси кожного конкретного фонду.

Різноманітні спеціальні фонди грошових ресурсів є одним із інститутів у системі місцевих фінансів. Особливістю фінансової системи України є те, що більшість місцевих фінансових інститутів створюється згори, а не на основі еволюційного розвитку відповідно до місцевих інтересів. Тому система всіх місцевих фінансових інститутів є фактично однотипною в усіх територіальних колективах [5, с. 25]. Вона включає в тому числі і спеціальні фонди (рис. 1.2).

Кошти спеціальних фондів, як правило, акумулюються на окремих рахунках, використовуються за цільовим призначенням для фінансування конкретних програм чи заходів.

Загалом спеціальні цільові фонди формуються з метою цільового фінансування видатків, що не передбачені державним бюджетом країни. Джерелами формування таких фондів можуть бути спеціальні податки і збори, кошти із державного і місцевих бюджетів, спеціальні позики та добровільні внески, а також доходи від капіталізації частини тимчасово вільних коштів (купівля цінних паперів, інвестування, депозитні вклади тощо). Зазначені фонди гарантують цільове використання коштів в повному обсязі їх надходжень та своєчасне фінансування, визначених метою функціонування, соціальних заходів.

Проведені дослідження дозволяють визначити цільові спеціальні фонди як окрему ланку фінансової системи, що утворюється органами державної влади та зацікавленими особами і являє собою фонд грошових коштів з визначеними джерелами його формування, а також встановленим порядком розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів за цільовим призначенням.

Отже, залежно від цільового призначення спеціальні фонди розподіляються на економічні, соціальні, культурні, екологічні та інші.

В залежності від рівня управління їх можна розподілити на державні та регіональні, а за системою управління спеціальними фондами – на ті, управління якими здійснюють державні органи та ті, управління якими здійснюють спеціально створені органи. Крім того, спеціальні фонди можуть бути галузевими та міжгалузевими, а також створюватись в корпораціях,

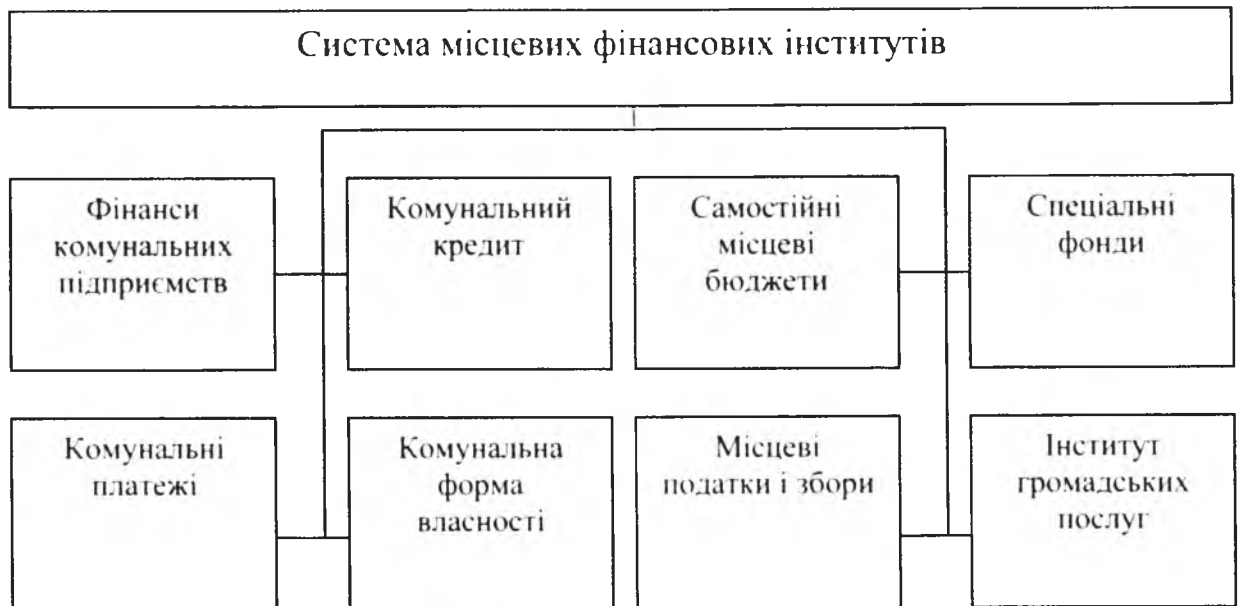


Рис. 1.2. Місцеві фінансові інститути

концернах та асоціаціях, які координують діяльність з розробки, фінансування та реалізації цільових науково-технічних програм, дослідно-конструкторських та науково-дослідних робіт.

Класифікувати спеціальні фонди вважаємо за доцільне за термінами на які вони створюються – безстрокові та строкові, які в свою чергу можна розподілити на ті, строк дії яких визначений конкретною датою, вказівкою на конкретну подію, що має статися в майбутньому, вказівкою на досягнення мети, задля якої фонд створено.

Органи місцевого самоврядування багатьох країн мають право утворювати спеціальні фонди різного цільового спрямування.

Так, комунам у Франції за рахунок їх субсидій дозволено брати участь у створенні гарантійних фондів при кредитних установах, котрі надають гарантії з кредитів заново створеним підприємствам. В багатьох країнах органи місцевого самоврядування створюють страхові фонди для забезпечення гарантованих умов повернення коштів, залучених від муніципальних позик. Така практика спостерігається, наприклад, у США. Законодавство Польщі не передбачає права змін на створення спеціальних фондів. Разом з тим на рівні воєводств функціонують спеціальні фонди охорони навколишнього середовища [5, с. 39]

Ще один аспект створення спеціальних фондів пов'язаний з проблемою конверсії та джерел функціонування господарств регіонів, які спеціалізуються на видобутку сировини. З цією метою створюються так звані регіональні цільові фонди. Ряд зарубіжних країн запровадили механізм нагромадження фінансових ресурсів у таких регіонах для потреб перефільювання їх економіки, її розвитку після згорання виробництва в видобувних галузях. У країнах Близького Сходу в 70-х рр. було створено спеціальні нафтові фонди – Фонд індустріального розвитку в Саудівській Аравії, Фонд майбутніх поколінь в Кувейті. В провінції Альберта в Канаді було засновано Фонд спадщини, на Алясці США – Фонд перспективного розвитку. Нафтовий фонд створено в Норвегії, відповідні фонди є і в інших країнах. [6, с. 40; 2, с. 156-157].

Кошти регіональних цільових фондів формуються за рахунок частини доходу від реалізації не відтворювальних мінерально-сировинних ресурсів, від рентних доходів. Нагрома-

джені таким чином кошти дозволяють компенсувати втрати регіонів внаслідок вичерпання запасів їх ресурсної бази. Ці кошти є джерелом фінансових ресурсів для диверсифікації економіки добувних регіонів, для створення нових робочих місць, для соціальної адаптації вивільнених працівників із гірничодобувних та сировинних підприємств, для розвитку соціальної сфери. Кошти регіональних фондів захищено від витрат виконавчої влади. В окремих країнах вони перебувають під контролем регіональних представницьких органів влади [2, с. 158].

Більш детально розглянемо механізм функціонування фондів природоохоронного призначення в Україні.

Для концентрації коштів, цільового фінансування природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів, відтворення природних ресурсів, запобігання екодеструктивного впливу на навколишнє природне середовище в Україні створена низка фондів природоохоронного призначення.

Згідно з класифікацією цільових фондів, фонди природоохоронного призначення за аналогією можна розглядати з позиції бюджетних фондів, що увійшли до складу Держбюджету та спеціальних.

В умовах економічної кризи в Україні проблема фінансування природоохоронних заходів набуває особливої гостроти, оскільки під час реформування фінансової системи та її адаптації до ринкових умов були втрачені попередні джерела видатків на природоохоронні потреби.

Оскільки екологічні фонди відіграють важливу роль в формуванні та фінансуванні екологічної політики і реалізації природоохоронної та природовідновлюваної політиці країни, можна визначити основні стратегічні напрямки роботи фондів:

1. Співробітництво з Міністерством екології та природних ресурсів. Екологічні фонди можуть допомагати в реалізації національної екологічної політики, як в короткостроковому плані, так і при досягненні середньо- та довгострокових результатів. Фонди розробляють і реалізують фінансову стратегію або критерії відбору, які б підтримували роботу Міністерства охорони навколишнього природного середовища в розробці національної екологічної стратегії через посилення процесів природоохоронного регулювання та моніторингу.

2. Стратегічна взаємодія з національними, регіональними та місцевими органами влади

з охорони навколишнього середовища з метою розповсюдження нових природоохоронних та природовідновлюваних методів і технологій.

Екологічні фонди можуть сприяти подоланню інерції стосовно залучення нових методів та інструментів природоохоронної політики. Крім того, завдяки використанню критеріїв відбору проектів, екологічні фонди матимуть змогу стимулювати проекти, що направлені на залучення нових ініціатив міністерства екології та природних ресурсів.

3. Співробітництво з іноземними донорами. Екологічні фонди можуть встановлювати тісний контакт з іноземними донорами з метою кращого розуміння критеріїв їх фінансування та вимог до розробки і подачі проектів. Таке співробітництво допоможе в розробці і використанню нових методів фінансування та нових способів розробки пакетів проектів або структуруванню доходної та видаткової частин проектів.

4. Стимулювання комплексного екологічного планування на рівні підприємства. Навіть за тих умов, коли фінансування фондом складає лише невелику частину витрат підприємства на зниження рівня забруднення, екологічні фонди можуть сприяти проведенню на підприємстві екологічного аудиту та надавати допомогу в розробці загального плану природоохоронної діяльності підприємства з залученням також і отриманих інвестицій.

5. Моніторинг екологічних результатів реалізації проектів, що фінансуються за рахунок коштів фонду. Фонди можуть стимулювати підприємства до здійснення самостійного нагляду та оцінки екологічних наслідків реалізації проектів, що фінансуються екологічним фондом, через вимогу звітності про рівні забрудненості після завершення проекту. Якщо в проектних пропозиціях, отриманих фондом, зазначені очікувані поліпшення в галузі екології, вони повинні бути такими, що можна визначити та перевірити. Стимулювання удосконалення обладнання та технологій моніторингу стану навколишнього природного середовища дозволить більш ефективно використовувати ресурси, направлені на забезпечення дотримання природоохоронного законодавства.

6. Удосконалення процесів розробки та оцінки проєктів. На перших етапах роботи фондів важко визначити правильність обраної технології для конкретного проекту з технічної та економічної точок зору. Проводячи аналіз результатів проектів, фонди будуть підвищувати свою кваліфікацію в оцінці технічних рішень, що пропонуватимуться в майбутньому. Такий аналіз, а також данні з інших джерел, також стануть у нагоді підприємствах при виборі технічних рішень для виконання природоохоронних заходів.

IV. Висновки. Отже, реалізація будь-яких важливих заходів для органів місцевого самоврядування, втому числі й для держави в цілому, передбачає процес залучення коштів та їх цільове використання. З цією метою доцільно створювати цільові спеціальні фонди, під якими розуміємо окрему ланку фінансової системи, що утворена органами державної влади та зацікавленими особами і являє собою фонд грошових коштів з визначеними джерелами його формування, а також встановленим порядком розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів за цільовим призначенням.

1. Кириленко О. П. Фінанси [Теорія та вітчизняна практика]: [Навч. посібник] / О. П. Кириленко. – Тернопіль: Економічна думка, 2000. – 259 с.

2. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: [Навч. посібник] / В.І. Кравченко. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – С.143

3. Левандівський О. Т. Фінансовий механізм у відтворенні природних ресурсів / О. Т. Левандівський // Всеукраїнський науково-виробничий журнал «Інноваційна економіка». – Тернопіль, 2010. - № 16. - С.214-218.

4. Левандівський О. Т. Цільове фінансово-економічне регулювання відтворення природних ресурсів / О. Т. Левандівський // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – Запоріжжя, 2010. – № 4. – С. 112-115.

5. Петренко Ю. В., Рожко О. Д. Місцеві фінанси / Ю. В. Петренко, О.Д. Рожко. – К.: Кондор, 2003. – С. 25.

6. Петрик Е. Экологический аудит в Украине: проблемы методики и организации / Петрик Е. // Бухгалтерский учет и аудит. – 2004. – № 8. – С. 51-56.

A feature and actuality of having a special purpose funds is considered in the article. Their classification is conducted. Attention is accented on the value of off-budget funds. Attention especially applies on nature protection measures.