

УДК 352.075.1:351.82

О. Крайник

ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ ЗАПОЗИЧЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто роль запозичень у фінансуванні інвестиційних проєктів органів місцевого самоврядування. Показано зарубіжний досвід формування інвестиційних стратегій із використанням запозичень органами місцевої влади. Сформовано переваги та недоліки політики щодо заборгованості за умови використання запозичень до бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Ключові слова: місцеві запозичення, політика щодо заборгованості, органи місцевого самоврядування, місцева інфраструктура, бюджет розвитку місцевих бюджетів.

Неможливо переоцінити важливість фінансування капіталовкладень на рівні місцевого самоврядування. Великі витрати на створення інфраструктури за обмежених надходжень до місцевих бюджетів змушують дуже ретельно відбирати й фінансувати капітальні засоби. З огляду на це, “...перспективним напрямком розвитку місцевих суспільних фінансів є дослідження та обґрунтування пропозицій із удосконалення методології прогнозування доходів, вирівнювання видатків місцевих бюджетів, розширення за рахунок сучасних методів прогнозування, використання нових технологій обробки та узагальнення статистичної та бюджетної інформації, причому як у технологічному (технічному, статистичному), так і в методологічному аспектах” [1]. Велике значення у цьому аспекті має планування використання запозичень як джерела інвестиційних ресурсів розвитку території, які при тому є одним із ефективних джерел отримання коштів для покращення інфраструктури сіл, селищ та міст регіону. На думку В. Кифяка, “муніципальна позика – це найцивілізованіший спосіб залучення фінансових ресурсів, дуже поширений у світовій практиці. Навіть у такій багатій країні, як США, муніципальними позиками послуговуються практично у всіх штатах. Зважаючи на сприятливу кон’юнктуру українського фінансового ринку, муніципальна позика є одним із найефективніших інструментів залучення капіталу. Порівняно з іншими фінансовими інструментами емісія муніципальних облігацій має очевидні переваги: меншу вартість обслуговування боргу; позитивний вплив на кредитний рейтинг; подовження терміну запозичення; широке коло потенційних кредиторів” [2].

Формування стратегії запозичень органами місцевої влади повинно бути частиною загальної фінансової стратегії, яка передбачає ефективне управління фінансовими ресурсами, включно як загальний, так і спеціальний фонди місцевого бюджету, а також бюджет розвитку як складову спеціального фонду місцевого бюджету. Розроблення та втілення такої фінансової стратегії є запорукою виконання бюджету та ефективного використання його ресурсів, що свідчить про актуальність досліджуваної проблеми.

Метою статті є дослідження ролі запозичень у фінансуванні інвестиційних проєктів органів місцевого самоврядування, висвітлення зарубіжного досвіду

формування інвестиційних стратегій із використанням запозичень та вироблення політики щодо заборгованості органами місцевої влади.

Формування ринку місцевих позик в Україні відбувається під впливом різноманітних чинників з огляду на специфіку соціально-економічного розвитку, потреби в додаткових інвестиціях, особливостей законодавчого та нормативного регулювання. “Ці чинники конкретизуються в загальній ситуації на фінансовому та грошово-кредитному ринку, зважаючи на соціально-економічний стан у місті або регіоні під час продажу облігацій (що адекватно пропозиції облігацій), попит на облігації, конкурентоспроможність облігацій, підготовку й проведення рекламної кампанії на ринку місцевих облігацій” [3].

Запозичення є операціями, пов’язаними з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок яких виникають зобов’язання місцевого самоврядування перед кредиторами. Водночас вони також є фінансовими операціями, що засвідчують зобов’язання органів місцевого самоврядування перед банками, іншими фінансовими установами щодо повернення заборгованої суми, а також зобов’язання сплатити відсотки та інші збори за користування фінансовими ресурсами. Здійснюючи запозичення, місцеві органи влади формують борг місцевого самоврядування, який є загальною сумою заборгованості, що складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов’язань органів місцевого самоврядування, які вступають в дію в результаті виданих гарантій за кредитами або зобов’язань і виникають на підставі законодавства або договору, зокрема:

- основна сума боргу за випуском муніципальних цінних паперів;
- основна сума боргу за довготерміновими кредитами органів місцевого самоврядування;
- обсяг основного боргу за отриманими короткотерміновими позичками;
- обсяг зобов’язань за виданими місцевими радами гарантій.

Відповідно до положень Бюджетного кодексу України (далі – Кордекс) [4] довгострокові запозичення можуть здійснюватися міськими бюджетами лише на фінансування інвестиційних проектів за рахунок бюджету розвитку. Фінансування капіталовкладень сільських, селищних бюджетів та бюджетів міст районного значення може здійснюватись за рахунок субвенції з Державного бюджету на виконання інвестиційних проектів згідно зі ст. 105 Кодексу. Органи місцевого самоврядування можуть об’єднувати капіталовкладення на основі внутрішньоурядових угод (ст. 107 Кодексу).

Міське запозичення може здійснюватися в одній або декількох вказаних формах: укладення договорів щодо отримання позик, кредитів; випуск облігацій внутрішніх або зовнішніх місцевих позик. При цьому загальний розмір місцевого боргу та наданих місцевих гарантій не повинен перевищувати 10% загальних доходів місцевого бюджету, передбачених у рішенні про місцевий бюджет на відповідний рік, за вирахуванням доходів бюджету розвитку, дотацій вирівнювання, додаткових дотацій та субвенцій з Державного бюджету, визначених законом про Державний бюджет на відповідний рік. Законодавством України передбачено, що держава не несе зобов’язань за запозиченнями до місцевих бюджетів, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку здійснює контроль за випуском та обігом цінних паперів місцевої позики, а Міністерство фінансів здійснює загальний нагляд за зобов’язаннями в процесі розміщення та погашення облігацій місцевої позики.

Практика використання запозичень для реалізації інвестиційних проектів широко розповсюджена в західних країнах, зокрема і сусідніх із Україною, що так само реформують свої економічні системи. З метою ефективного управління боргом органів місцевої влади розробляють політику щодо заборгованості. Така політика має встановити межі, в яких приймаються рішення про типи, частоту, цілі та суми запозичень. Процесу здійснення запозичень, і зокрема випуску муніципальних цінних паперів передують формування певної політики щодо фінансових можливостей місцевого бюджету або оцінка його фінансового стану. Загальна оцінка фінансового стану органу місцевого самоврядування є одним із найважливіших чинників управління бюджетними ресурсами. У процесі оцінки фінансового стану здійснюється аналіз бюджетних зобов'язань, що є особливо необхідним із токи зору виявлення можливостей бюджету розвитку місцевих бюджетів та реалізації місцевих інвестиційних проектів. Незначні фінансові можливості місцевих бюджетів роблять неможливим фінансування цих потреб з поточних надходжень у необхідному розмірі. У цьому випадку реальні можливості фінансування таких проектів полягають у здійсненні муніципальних запозичень.

Порівнюючи два підходи до фінансування – з поточних витрат чи з використанням запозичень, доцільно зазначити, що перший варіант потребує занадто багато часу на завершення проектів і загалом може обійтись значно дорожче. Так само і використання другого підходу супроводжується значними проблемами. До них можна віднести:

- 1) високу вартість кредитного капіталу в банківській системі;
- 2) недосконалість системи фінансової оцінки платоспроможності органу місцевого самоврядування;
- 3) відсутність системи рейтингу облігацій, яка б давала незалежну оцінку ризику за облігаціями.

Враховуючи ці позиції, можна констатувати, що хоча боргове фінансування є надзвичайно важливим для соціально-економічного розвитку регіону, але воно має низку недоліків, які необхідно враховувати, формуючи політику щодо заборгованості органу місцевого самоврядування. До них належать:

1. Позики коштують дорожче, ніж реалізація проектів із поточних доходів.
2. Боргові зобов'язання лягають тягарем на територіальну громаду і мали би бути схвалені нею, а це не завжди можна зробити.
3. Громада може стикнутися з обмеженнями сум заборгованості, яку можна забезпечувати майном органу місцевого самоврядування.

Використовуючи аргументи за фінансування інвестиційних проектів за рахунок позичкових коштів, доцільно зауважити, що інвестиції можуть давати дохід від продажу товарів і надання послуг, який дає змогу погасити борг і покрити операційні витрати. Місцева влада може використовувати декілька схем кредитування: кредити комерційних банків під заставу муніципальних засобів, випуск цінних паперів, кредити державних банків. З метою скорочення ризиків, що виникають у результаті реалізації інвестиційних проектів місцевою владою, необхідно запроваджувати чіткі і зрозумілі обмеження на обсяг позики та чітко організувати схему кредитування та сплати боргів. Рішення місцевої влади про одержання позики повинно супроводжуватись оцінкою платоспроможності органу місцевого самоврядування. Якщо позичені кошти повертаються за рахунок отримуваних прибутків, то важливим у цьому випадку є оцінити прибутковість проекту та встановити норму прибутку. Якщо проект не передбачає отримання

прибутку, то повернення основної суми боргу та відсотків здійснюється із загальних надходжень.

Довгострокові позики використовуються лише для активів тривалого використання і можуть бути трьох типів:

1. Загальні позики, які використовуються для придбання активів або фінансування послуг, що необхідні територіальній громаді, але не дають конкретних доходів: ремонт та прокладання доріг, будівництво шкіл, адміністративних споруд тощо.

2. Дохідні позики, які використовуються для фінансування проектів, здатних давати дохід: муніципальні житлові комплекси, платні лікарні, платні шляхи, водогони та каналізація, гаражі та автостоянки. Доходи, отримані в процесі експлуатації об'єктів скеровують на погашення позик. Якщо ж таких доходів недостатньо, орган місцевого самоврядування повинен взяти відповідальність за обслуговування заборгованості і виконати зобов'язання, використовуючи інші джерела. Оскільки дохідні позики приносять дохід, визначення величини граничної заборгованості є питанням, яке вирішується в кожному конкретному випадку. Коли проект стосується природної монополії, збільшення дохідності можна досягти внаслідок підвищення цін на надані послуги. Наприклад, якщо проводяться нові водогони для поліпшення водозабезпечення міста, то ціна на цю послугу після підвищення її якості буде підвищена. Якщо ж проект стосується сфери, де може діяти приватний капітал, то необхідно враховувати те, що ціни не завжди можна буде встановити вищі, ніж склалися на ринку, наприклад будівництво нової автостоянки.

3. Економічні позики, спрямовані на збільшення “непрямих” доходів. У цьому випадку окупність інвестиційних проектів забезпечується через розширення бази оподаткування, через зростання орендної плати та інших платежів, що забезпечують збільшення надходжень до місцевих бюджетів. Це, наприклад, можуть бути проекти, що сприяють розвитку малого та середнього бізнесу або інші, що поживляють ділову активність в окремій адміністративно-територіальній одиниці.

Емісію муніципальних цінних паперів доцільно використовувати тоді, коли важко отримати позику в банку. Перевагою фінансування місцевих проектів за рахунок емісії цінних паперів є те, що кошти можна залучати на вигідніших умовах із меншими відсотками, використовуючи фінансові рахунки населення. Недоліком такого виду фінансування є необхідність здійснення доволі значних видатків на адміністрування емісії цінних паперів, особливо якщо обсяг емісії є незначним. Однак, використовуючи довготермінові позики, потрібно усвідомити, що борги робить один склад місцевої влади, а віддавати доводиться іншому.

Використання позичкових коштів, своєю чергою, вимагає формування політики щодо заборгованості органу місцевого самоврядування. Згідно з Кодексом, “Верховна Рада АР Крим та міські ради мають право здійснювати внутрішні запозичення”, а “міські ради з чисельністю понад вісімсот тисяч мешканців – і зовнішні запозичення”. Окрім того, виділення Кодексом видатків, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, створюють можливості підвищення платоспроможності щодо довгострокових запозичень. У цьому контексті політика щодо заборгованості є ефективним засобом управління, якщо вона включає раціональні обмеження для органу місцевого самоврядування за цього передбачає гнучку реакцію на можливі зміни та непередбачувані обставини.

Якщо адміністративно-територіальна одиниця вирішила використати запозичення як джерело інвестиційних ресурсів, то вона повинна визначити загальні підходи, параметри та показники програми емісії, тобто виробити політику щодо заборгованості. Така політика включає декілька складових:

- визначення прийнятних рівнів коротко- і довгострокової заборгованості;
- встановлення цілей, заради яких випускають позику;
- встановлення джерел забезпечення позики: з поточних доходів чи з доходів фінансованих об'єктів;
- визначення можливості поєднання (пропорції) поточного і боргового фінансування;
- формування графіку погашення заборгованості.

Загалом політика щодо заборгованості визначає параметри випуску позик та управління портфелем боргових зобов'язань. Така політика повинна виходити з необхідності повного погашення довгострокових зобов'язань у визначені терміни, за цього зберегти надійний фінансовий стан та забезпечити поточні виплати в повних обсягах органом місцевого самоврядування.

Окрім того, політика повинна узгоджуватись з бюджетом розвитку, планом капіталовкладень та поточними доходами і видатками бюджету. Ще один важливий аспект провадження політики щодо заборгованості полягає у тому, що вона повинна бути затверджена представницьким органом і відповідати цілям територіальної громади. Випускаючи позики, органи місцевого самоврядування укладають договірне довгострокове зобов'язання про своєчасні виплати основної суми і процентів протягом терміну погашення облігацій.

Згідно з нормами Бюджетного кодексу України, якщо в процесі виплати основної суми боргу та платежів з його обслуговування є порушення графіка з вини органу місцевого самоврядування – позичальника, відповідна рада не має права здійснювати нові запозичення протягом 5 наступних років. Через це виплати власникам облігацій необхідно здійснювати вчасно, за цього враховуючи необхідність забезпечення фінансової стабільності функціонування органу місцевого самоврядування. Невід'ємним компонентом процесу управління боргом є динамічний огляд поточного та прогнозованого боргового навантаження і обслуговування боргу відповідно до певних прийнятних показників. Для забезпечення таких умов здійснюють всебічний і постійний аналіз граничної заборгованості утримання її на прийнятому рівні. Аналіз граничної заборгованості має охоплювати широке коло чинників, зокрема:

- визначені законом обмеження заборгованості;
- темпи зростання доходної частини місцевого бюджету;
- законодавчі зміни, що стосуються доходної частини місцевого бюджету (як, наприклад, прийняття Податкового кодексу);
- питома вага виплати з обслуговування у видатках або доходах;
- коефіцієнти боргового обтяження громадян (питома вага заборгованості в особистому доході, заборгованість на душу населення) тощо.

Загалом наявність політики щодо заборгованості має низку переваг: визначає законодавчі межі випуску довгострокових зобов'язань територіальною громадою; визначає послідовність дій працівників, відповідальних за випуск зобов'язань; дає можливість реалізації крупних інвестиційних проєктів, необхідних територіальній громаді.

Політика заборгованості регулює статутні вимоги щодо розміщення позик як, наприклад, спосіб розміщення. Окрім того, важливим моментом є врахування ресурсів, якими володіє територіальна громада. Структурні особливості, які необхідно взяти до уваги під час формування політики заборгованості: терміни погашення позики (встановлення термінів погашення позики, що не перевищують терміни експлуатації проекту); структура обслуговування заборгованості (рівень і терміни виплат основної суми боргу та рівень і терміни виплат відсотків); санкціоновані методи розміщення (торги, договірне розміщення, закрите розміщення); види позик, які можна здійснювати, та критерії випуску.

Інколи в адміністративно-територіальних одиницях, де населення швидко зростає, потреба реалізації інвестиційних проектів часто перевищує поточні доходи, наявні для фінансування проектів. Для підвищення впевненості вчасної сплати позики, орган місцевого самоврядування може створювати фонди обслуговування заборгованості, у які депонує кошти, призначені для виплати в належні терміни основної суми і процентів. Ці фонди можна поповнювати щороку із загального фонду місцевих бюджетів.

Якщо в Україні, як було зазначено вище, орган місцевого самоврядування повинен виділяти достатньо коштів для обслуговування заборгованості та покриття зобов'язання на відповідний рік, але не більше 10% видатків із загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом бюджетного періоду згідно з нормою Кодексу, то відповідно до світової практики річна вартість обслуговування заборгованості не повинна перевищувати 20% поточного бюджету. За швидкого зростання дохідної частини бюджету можливе перевищення ліміту в 20%, якщо ж зростання незначне або відсутнє, то обслуговування заборгованості може становити 15% і менше від поточного бюджету [5].

Розроблення плану управління заборгованістю повинно бути складовою частиною плану роботи органу місцевого самоврядування. План повинен оцінити довгостроковий вплив боргу на поточний бюджет, рейтинг кредитоспроможності муніципального органу, ставки місцевих податків і зборів. Встановлення у Кодексі жорстких обмежень щодо збалансування місцевих бюджетів, права на здійснення запозичень та нормативні обмеження обсягів місцевих запозичень сприяють ефективнішому використанню місцевих фінансових ресурсів та запобігають зростанню боргових зобов'язань органів місцевого самоврядування.

Загалом фінансування бюджету розвитку місцевих бюджетів за умови використання запозичень є надзвичайно важливою складовою місцевого бюджету, оскільки програми капіталовкладень, які фінансуються з бюджету розвитку, є фундаментом економічного розвитку території. Кошти цього бюджету спрямовуються на розбудову соціальної та виробничої інфраструктури адміністративно-територіальної одиниці. Дослідження, проведене представництвом Світового банку в Україні, показало, що інфраструктура перебуває в дуже поганому стані в більшості населених пунктів України. Тому втілення проектів розвитку інфраструктури, безперечно, буде залежати від того, наскільки впевнено себе почувають у фінансовому плані місцеві органи влади, на що значною мірою впливає можливість здійснення запозичень до бюджету розвитку місцевого бюджету.

Отже, врегулювання порядку здійснення місцевих запозичень є одним із основних напрямків здійснення бюджетної реформи і має на меті розширення можливостей місцевих органів влади щодо покращення виробничої та соціальної інфраструктури та підвищення ефективності використання позичених коштів.

Оскільки місцеві органи влади надають послуги, які вимагають значних інвестицій, а отримання суспільних благ буде в майбутньому, то запозичення є одним із можливих шляхів реалізації довготривалих інвестиційних проектів.

Література

1. Зайчикова В. В. Функції місцевих фінансових органів в умовах бюджетної реформи / В. В. Зайчикова // Фінанси України [Текст]. — 2010. — № 6. — С. 77.
2. Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні [Текст] : монографія / Т. Г. Бондарук ; НАН України ; Ін-тут екон. та прогнозув. — К. : [б. в.], 2009. — 608 с.
3. Кифяк В. Ф. Внутрішні інвестиції – основа економічного розвитку регіону / В. Ф. Кифяк // Фінанси України [Текст]. — 2005. — № 8. — С. 35.
4. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17.
5. Державні фінанси: теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі [Текст] / пер. з англ. — К. : Основи, 1998. — С. 368.

О. Крайнык

FORMING OF BORROWINGS STRATEGY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

The role of borrowings in financing of investment projects of local self-government bodies is considered. Foreign experience of forming of investment strategies with the use of borrowings by self-government bodies is shown. Advantages and disadvantages of the debt policy in relation to using borrowings of local budgets are formed.

Key words: local borrowing, policy in relation to the debt, local self-government bodies, local infrastructure, budget of development of local budgets.