

УДК 336. 1:352

Каспрук А. Ю.,

асистент кафедри фінансів Чернівецького торговельно-економічного інституту КНТЕУ

МУНІЦИПАЛЬНІ ПОЗИКИ ЯК СКЛАДОВА ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті розглянуто можливість залучення муніципальних позик як альтернативного джерела доходів місцевих бюджетів. Досліджено основні аспекти розвитку ринку муніципальних запозичень.

Ключові слова: муніципальні позики, бюджет розвитку, місцеві бюджети.

В статье рассмотрена возможность привлечения муниципальных займов как альтернативного источника доходов местных бюджетов. Исследованы основные аспекты развития рынка муниципальных заимствований.

Ключевые слова: муниципальные займы, бюджет развития, местные бюджеты.

Opportunity of municipal loans attraction as an alternative source of local budgets revenues is considered in the article. The author investigates main aspects of municipal loans market development.

Key words: municipal loans, development budget, local budgets.

Постановка проблеми. В сучасних умовах децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади відповідно до місцевих потреб і уподобань. Саме тому місцевим бюджетам, як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування, належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. Важлива роль відводиться місцевим бюджетам і у соціально-економічному розвитку території, адже саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації; також фінансуються різноманітні молодіжні програми, видатки з упорядкування населених пунктів. Саме з місцевих бюджетів здійснюються видатки на соціальний захист та соціальне страхування населення. А також фінансується розвиток галузей виробничої сфери, в першу чергу місцевої промисловості і комунального господарства.

Ступінь фінансової незалежності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Держава не може успішно розвиватись та економічно процвітати, не даючи гарантій фінансової незалежності місцевим органам влади. Це об'єктивна необхідність формування нових економічних відносин.

Місцеві органи влади зіштовхуються з проблемою нестачі коштів, які потрібно спрямовувати на вирішення покладених на них завдань. У цих умовах вихід на ринок місцевих запозичень є чи не найбільш ефективним, актуальним та доволі зручним інструментом вирішення проблем, пов'язаних із залученням необхідних коштів для фінансування тих чи інших інвестиційних проектів, спрямованих на покращення місцевої інфраструктури. У країнах з розвинутою ринковою економікою та сильним місцевим самоврядуванням, місцеві запозичення є одним з основних джерел фінансування довгострокових та дорогих інвестиційних проектів на місцевому рівні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі аспекти місцевих позик висвітлювались у роботах В. Кравченка, О. Василика, С. Буковинського, О. Кириленка, С. Маслюченка, Н. Обозної, В. Опаріна, С. Трифонова, Д. Гриджук, М. Бурмаки. Серед західних економістів дослідженням цих питань займалися Л. Гітман, Л. Дуглас, Д. Майкл, А. Нортон, Д. Райтсман, Р. Робертсон.

Серед зазначених вітчизняних науковців варто відзначити В. Кравченка, який першим поставив питання про розподіл повноважень між центральною та місцевою владою та погодитися з тим, що він висвітлює роль місцевих позик як джерела фінансування видатків розвитку.

Мета і завдання дослідження. Мета статті полягає у визначенні ролі муніципальних позик як джерела доходів місцевих бюджетів та важливого чинника вирішення фінансових потреб регіонів. Завданням є вироблення дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування дохідної бази місцевих бюджетів, зокрема через залучення муніципальних позик.

Виклад основного матеріалу. Муніципальні позики – це операції, пов'язані з одержанням коштів на умовах повернення, платності і строковості, у результаті яких з'являються зобов'язання перед бюджетом, пов'язані з поверненням цих коштів. Позики в місцевий бюджет можуть здійснюватися лише в бюджет розвитку або для покриття тимчасових касових розривів у період виконання місцевого бюджету.

Місцеві позики виникають у таких формах:

- позики (позички) з бюджетів вищого рівня;
- позики в комерційних банках;

– бюджетні гарантії при позиках комерційних структур, у тому числі на потреби дохідної частини місцевого бюджету (у частині будівництва шкіл, лікарень і т. ін.)

– випуск муніципальних цінних паперів [1].

Кошти, залучені шляхом взяття місцевої позики, використовуються для спорудження та утримання низки об'єктів, функціонування яких має важливе значення для відповідного муніципального утворення, зокрема лікарень, шкіл, місцевих електростанцій тощо, а також для фінансування різного роду міських проєктів: реконструкції системи освітлення, будівництва житла, мостів, очисних споруд, насосних станцій, системи водозабезпечення.

Позики з державного бюджету надаються місцевим бюджетам для покриття тимчасових касових розривів у період виконання загального фонду бюджету протягом бюджетного року. Часто такі позики перетворюються в непрямі форми дотації місцевих бюджетів, оскільки вони або пролонгуються, або зовсім списуються.

Відсутність широкої практики залучення кредитів для фінансування бюджетних потреб місцевою владою зумовлена високими процентними ставками, що призводять до значного додаткового бюджетного навантаження при виконанні видаткової частини.

Ще однією з форм виникнення зобов'язань місцевих бюджетів є надання ними гарантій під позики комерційних банків. У випадку несвоєчасного погашення кредитів банкам, бюджетна гарантія набирає сили. Крім того, місцеві органи влади можуть проводити цільові муніципальні позики під конкретні заходи, у яких зацікавлені територіальні об'єднання громадян (наприклад, будівництво доріг і т. ін.).

За термінами погашення позикових коштів позики поділяються на короткострокові (до 5 років) і довгострокові (понад 5 років).

Держава не несе відповідальності по зобов'язаннях щодо запозичень до місцевих бюджетів. Видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету і не можуть щорічно перевищувати 10% обсягу видатків загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу.

Якщо у процесі погашення основної суми боргу та платежів щодо його обслуговування, обумовленої договором між кредитором та позичальником, має місце порушення графіка погашення з вини позичальника, відповідна рада не має права здійснювати нові запозичення протягом 5 наступних років [1].

Запозичення до місцевих бюджетів здійснюються на визначену мету і можуть бути включені лише до бюджету розвитку, який є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів.

Для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної ради можуть отримувати короткотермінові позички у фінансово-кредитних установах на термін до трьох місяців, але у межах поточного бюджетного періоду. Порядок отримання таких позичок визначається Міністерством фінансів України. Надання позичок з одного бюджету іншому забороняється [2, с. 42].

У зарубіжних країнах місцеві позики – основний спосіб капіталовкладень, які здійснюються місцевими органами влади. Місцеві позики є нетрадиційним джерелом залучення фінансових ресурсів у місцевий бюджет для зміцнення фінансової самостійності місцевого самоврядування та прогресивним механізмом інвестиційної і грошово-кредитної політики в руках держави. Використовуючи такий механізм, державні органи можуть впливати на регіональну політику шляхом мобілізації заощаджень та накопичень у суб'єктів господарювання, головною метою яких є реалізація соціально-інвестиційних програм на місцевому рівні.

Згідно зі світовою практикою, до муніципальних позик варто зарахувати боргові цінні папери, термін обігу яких більше одного року. Результатом розвитку муніципальних позик у зарубіжних країнах є посилення ролі місцевих органів влади у сфері позикових відносин не як безпосередніх учасників, а як гарантів реалізації регіональних проєктів. Муніципальні позики є формою внутрішнього державного кредиту. Вони можуть виступати у трьох основних формах: банківський кредит, вексельна позика, облігаційна позика.

Доцільно проаналізувати міжнародний досвід і в сфері регулювання місцевих позик. У багатьох країнах розміщення місцевих позик підлягає погодженню чи реєстрації центральними органами, які підтверджують законність запозичення і гарантують, що предмети застави і спеціально обумовлені механізми захисту прав кредиторів не суперечать національному (регіональному) законодавству. Як правило, центральний уряд не гарантує виконання зобов'язань за місцевими боргами з метою уникнення проблеми морального ризику: муніципалітети, які очікують на таку підтримку, не мають стимулів для проведення здорової економічної політики і зваженого управління своїм боргом, в той час як кредитори не приділяють належної уваги аналізу кредитоспроможності позичальника. Відсутність гарантій центрального уряду за місцевими позиками зафіксована у національному законодавстві Південної

Африки, Мексики і деяких інших країн. Обмеження, які накладаються центральним урядом на муніципальні борги і позики, застосовуються щодо суми та обсягу запозичення, мети запозичення і напрямів використання коштів, видів забезпечення і способів захисту порушених прав кредиторів.

“Золоте правило” (використання запозичених коштів виключно на фінансування капітальних видатків) зафіксоване у законодавстві Бразилії, Південної Африки, Індії. Правила, які обмежують позики місцевих органів влади інвестиційними цілями, застосовуються також у Канаді, США, Австрії, Німеччині, Франції, Швейцарії, Нідерландах, Швеції. Так, у Нідерландах муніципалітетам дозволено залучати ресурси на ринку капіталів лише з метою фінансування закупівлі основних засобів. У Швеції муніципальні позики можуть застосовуватися лише для фінансування проектів капітального будівництва. Найчастіше такі проекти реалізуються у галузях освіти, охорони здоров’я, енергопостачання, газопостачання, водопостачання, будівництво електростанцій, реконструкцію міських споруд [3, с. 45].

У США муніципалітети, поряд з облігаціями під загальне забезпечення, випускають дохідні облігації (revenues bonds), що емітуються під певний проект і забезпечені доходами від реалізації проекту. Американські дохідні облігації використовуються для фінансування проектів у галузях транспорту (автошляхи, порти, аеропорти) і житлово-комунального господарства (системи водопостачання і водовідведення, постачання електроенергії та природного газу).

Використання запозичень органами місцевого самоврядування в Україні чітко регулюється державою. Без погодження Міністерства фінансів України, яке оцінює доцільність запозичень і здатність муніципалітету виконати взяті на себе фінансові зобов’язання, випуск муніципальних облігацій неможливий. Міністерство фінансів також стежить за цільовим використанням залучених коштів та вчасними розрахунками.

Однією з перших на ринок муніципальних запозичень вийшла столиця держави – Київ, міськвиконком якого у липні 1995 року емітував позику на суму 5 135 млрд карбованців. Залучені кошти було спрямовано на будівництво житла і розвиток метрополітену. На жаль, з певних суб’єктивних причин процес не вдалося повною мірою завершити. Ця обставина, а крім того, дефолт з облігаціями Одеської міської ради у 1997 році викликали недовіру інвесторів до українських муніципальних цінних паперів. Ситуація почала змінюватися лише у 2003 році, коли Київ знову ризикнув вийти на ринок внутрішніх і зовнішніх запозичень, завдяки чому міський бюджет став дієвим, з’явилися можливості реалізувати проекти, для фінансування яких у міста не було коштів. Весілля за Києвом на фондовий ринок вийшли Донецьк (облігаційна емісія на 20 млн грн, 2004 рік) і Запоріжжя (облігаційна емісія на 25 млн грн, 2004 рік). А успішний досвід роботи з вітчизняними і зарубіжними інвесторами дав змогу столичній владі зробити у 2004 році ще одне зовнішнє запозичення – на суму 200 млн доларів США.

У 2006 році Івано-Франківська міська рада також випустила облігації місцевої позики з терміном обігу 5 років, загальною номінальною вартістю випуску 5,5 млн грн. Мета проекту – модернізація вуличного освітлення.

У 2006 році в м. Луганську було підписано Меморандум про співробітництво між проектом USAID “Економічний розвиток міст” і Луганською міською радою. У результаті цього Луганськ став 3-м після Івано-Франківська та Бердянська містом в Україні, якому USAID надало допомогу у підготовці першого випуску облігацій місцевої позики, починаючи від визначення суми боргу, яку може собі дозволити місто, узгодження питання з урядом, і до отримання містом кредитних рейтингів, а також написання Інвестиційного меморандуму та розміщення облігацій серед інвесторів. Спільна мета сторін – фінансування містом основної інфраструктури шляхом відкритого продажу облігацій місцевих позик на внутрішніх ринках капіталу України [4].

Вінницька міська влада вперше залучила до бюджету розвитку додаткові кошти у вигляді запозичень у формі облігацій внутрішньої місцевої позики у 2006 році. Отримані кошти були спрямовані на реконструкцію доріг обласного центру. Протягом трьох років на капітальний ремонт автошляхів було спрямовано 45 мільйонів запозичених коштів. У результаті за період з 2006 до 2009 року за рахунок цих коштів та інших джерел фінансування приведено до ладу 44,6 км або 25,6% від загальної протяжності доріг міста з асфальтобетонним покриттям.

Депутати Львівської міської ради 21 квітня 2011 р. прийняли ухвалу про здійснення запозичення до міського бюджету м. Львова у 2011 році. Сума запозичення Львівської міської ради становить 90 млн гривень, відсоткова ставка за користування залученими коштами – не більше 14%. Відсотки за облігаціями мають погашатися щоквартально. Запозичення здійснюватиметься випуском облігацій внутрішньої місцевої позики м. Львова серії D у бездокументарній формі. Номінальна вартість облігації 10 тис. грн. Запозичення здійснюються на 3 роки. Строк погашення основної суми боргу – не пізніше 31. 12. 2014 р.

Також передбачено у загальному фонді міського бюджету видатки на обслуговування боргу на 2011-2014 рр. Як повідомляє прес-служба Львівської міської ради, мова йде про облігації на суму 200 млн гривень, які були випущені у 2009 році з метою розпочати будівництво стадіону до Євро-2012.

18 березня 2011 року Львівська міська рада викупила облигації на суму 110 млн гривень, зменшивши таким чином кредитне навантаження. Наразі планується викупити решту облигацій [4].

Висновки. З вищесказаного можна дійти висновку, що розміщення муніципальних цінних паперів в Україні набуло значного поширення. Але, своєю чергою, існує низка чинників, які перешкоджають успішному функціонуванню вітчизняної системи муніципальних запозичень, а саме :

- низька фінансова автономність органів місцевого самоврядування;
- недостатньо розвинуті ринок місцевих запозичень та фінансовий ринок загалом, їхня інфраструктура;
- слабкий захист прав кредиторів у випадку дефолтів місцевих органів влади, зумовлений відсутністю належних правових норм, низькою ліквідністю предметів застави, неефективністю судової системи;
- складний процес оцінки ризиків і моніторингу інвестиційного проекту;
- касовий метод бюджетного обліку, який застосовується в Україні, не дає можливості отримувати повну та об'єктивну інформацію про фінансовий стан позичальників;
- висока ймовірність неефективного використання запозичених коштів, викликана відсутністю навичок управління проектами на місцевому рівні.

Усі ці чинники створюють загрозу для платоспроможності місцевих органів влади і підвищують ризик перекадення їх відповідальності за місцевими боргами на центральний уряд. Небезпека місцевих запозичень полягає в тому, що випуск муніципальних облигацій, на відміну від інших доходів місцевих бюджетів, створює додаткові проблеми для бюджетів наступних років, потребуючи додаткових витрат на погашення і обслуговування боргу. В умовах, коли відсоткова ставка за позиками перевищує темпи зростання доходів бюджету, обслуговування боргу веде до скорочення фінансування основних бюджетних функцій. Такі негативні наслідки часто не беруться до уваги місцевими органами, для яких втрати від оподаткування чи скорочення видатків місцевого бюджету в короткостроковому періоді перевищують втрати від розміщення нових позик. Як підсумок, можна стверджувати, що місцеві запозичення пов'язані з високими ризиками для кредиторів, що визначає високу вартість застосування даного інструменту для фінансування об'єктів інфраструктури. З іншого боку, фінансова дисципліна місцевих органів є слабкою, що підвищує ймовірність перекадення відповідальності за їх позиками на центральний уряд.

З огляду на вищезазначені обґрунтування, вважаємо, що регулювання місцевих запозичень повинно зосереджуватися на гарантуванні фіскальної стабільності і захисті прав кредиторів. Крім відсутності державних гарантій за місцевими позиками, таке регулювання повинно передбачати обмеження на суму запозичень, цільове використання запозичених коштів, регламентацію предметів застави і процедуру врегулювання дефолтів.

Одним із перспективних способів удосконалення інструментарію місцевих запозичень може стати кредит, коли позичальником виступає об'єднання, створене за участю органу місцевого самоврядування та комерційної структури. Як свідчить зарубіжний досвід, таке об'єднання має ряд наступних переваг : на якісно вищому рівні здійснюється оцінка доцільності інвестицій та можливих ризиків, забезпечується більша ефективність використання фінансових ресурсів. Менеджмент проекту на стадії його експлуатації в такому разі перебуває на значно вищому рівні, що сприяє отриманню коштів для повернення боргу, а також інтеграція вітчизняних нормативних актів і процедур у сфері муніципальних запозичень у міжнародне законодавство і міжнародні стандарти. [3, с. 46]

Отже, ринок місцевих запозичень виступає важливим інструментом, здатним мобілізувати, перерозподіляти та надавати муніципалітету інвестиційні ресурси для подальшого розвитку.

Література:

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : офіц. текст : за станом на 01 жовтня 2011 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542>
2. Муніципальні позики [Текст]: 3б. нормат.-правов. та інформ.-аналіт. матеріалів / Укр. агентство фінанс. розвитку. – К., 2004. – 87 с.
3. Савенко О. А. Ринок муніципальних облигацій України: проблеми та перспективи розвитку [Текст] / О. А. Савенко // Ринок цінних паперів: Вісник Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку. – 2009. – № 3. – С. 41-47.
4. Фінансові новини України [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://news.finance.ua>