

Ольга КИРИЛЕНКО

БОРГОВА ПОЛІТИКА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто актуальні проблеми здійснення політики органів місцевого самоврядування у сфері місцевих запозичень. Обґрунтовано принципи боргової політики органів місцевого самоврядування, дотримання яких сприятиме підвищенню ефективності місцевих запозичень та успішному виконанню боргових зобов'язань.

Новим явищем у фінансовій політиці України за останній період стало швидке нагромадження боргів органів місцевого самоврядування. Так, якщо у 2003 р. лише два муніципалітети (міст Києва і Южного) виступили у ролі позичальника і здійснили запозичення, то за 7 місяців 2008 р. кількість муніципалітетів-позичальників збільшилася до 12. За період з 2003 р. по липень 2008 р. двадцять одна міська рада практикувала поповнення своїх фінансових ресурсів шляхом запозичень (окремі з них – неодноразово), загальна кількість муніципальних запозичень за ці роки досягла п'ятидесяти [1].

Закономірно, що збільшуються не лише загальні суми муніципальних запозичень і боргів, а урізноманітнюються і форми їхнього здійснення. Нині запозичення муніципалітетів реалізуються у формі випуску облігацій внутрішніх позик, облігацій зовнішніх позик, кредитів у вітчизняних банківських установах, кредитів в іноземних фінансових установах, надання гарантій за кредитом.

Разом з тим, незважаючи на активізацію практики місцевих запозичень, вони поки не посіли відповідного місця на фінансовому ринку країни. Найбільш поширені у світовій практиці інструменти місцевих запозичень – муніципальні облігації – традиційно займають найнижчі позиції за обсягами торгів на фондових біржах України. Так, наприклад, у торгах цінними паперами на ПФТС за період 1–4 липня 2008 р. муніципальні облігації становили 0,03% від загального обсягу торгів, поступаючись облігаціям внутрішніх державних позик (49,19%), корпоративним облігаціям (41,36%) та акціям (12,42%) [2]. Така ситуація не виняткова, вона стала типовою для фондового ринку України протягом усього періоду його існування. Муніципальні облігації не користуються особливим попитом ні серед населення, ні серед суб'єктів господарювання, зокрема, вони є непривабливими і занадто ризикованими для інституційних інвесторів (страхових компаній, пенсійних фондів, інвестиційних компаній, взаємних та благодійних фондів).

Ми поділяємо думку науковців, які вважають, що головними стримуючими чинниками розвитку місцевих запозичень в Україні є: відсутність належних гарантій для кредиторів щодо повернення вкладених коштів; наявність значних макроризиків; низький рівень автономності органів місцевого самоврядування при проведенні власної фінансової політики; відсутність досвіду управління місцевим боргом [3, 3].

Основним рушійним мотивом виходу на фінансовий ринок органів місцевого самоврядування для здійснення запозичень є хронічна нестача фінансових ресурсів, необхідних їм для вирішення потреб територіальних громад; значна фінансова залежність місцевого самоврядування від центральної влади; незадовільний, а в багатьох випадках навіть небезпечний стан об'єктів комунальної власності, що потребує вкладання доволі значних коштів. У ринковій економіці територіальні громади змушені покладатися насамперед на власні можливості і ресурси у вирішенні своїх проблем, що також спричинює активний пошук ними альтернативних джерел і способів акумуляції коштів.

Потреби територіальних громад лише у сфері житлово-комунального господарства доволі значні, за оцінками фахівців вони складають приблизно 4 млрд. грн. щорічно протягом дев'яти років, визначених для реформування цієї галузі (2004–2010 рр.) [4, 6]. Причому йдеться лише про найбільш невідкладні проблеми, якщо ж за орієнтир взяти стандарти Європейського Союзу у наданні житлово-комунальних послуг, то потреба у коштах була би значно більшою.

Для порівняння: обсяг власних доходів місцевих бюджетів у 2007 р. становив 5,8 млрд. грн. [5]. Таким чином, на фінансування житлово-комунального господарства необхідно спрямовувати протягом тривалого періоду 2/3 власних доходів місцевих бюджетів, що є нереальним, адже потреби місцевого самоврядування не обмежуються лише утриманням і розвитком житлово-комунального господарства.

Певне пожвавлення діяльності органів місцевого самоврядування на фінансовому ринку країни за останні роки відбувається завдяки наявному економічному зростанню вітчизняної економіки, утвердженню ринкових засад господарювання, формуванню фінансового ринку і його інфраструктури, впорядкуванню законодавчої бази місцевих запозичень.

Проте збільшення обсягів і поширення географії муніципальних запозичень за умов недостатнього контролю органів державної влади за процесом здійснення місцевих запозичень, а також відсутності власного досвіду в органів місцевого самоврядування щодо ефективного управління місцевим боргом може створити загрозу макроекономічній стабільності в країні.

У зв'язку з цим постає проблема визначення суті, засад і методів проведення боргової політики органів місцевого самоврядування, розробки практичних рекомендацій щодо її здійснення. В цій статті розглянемо окремі питання проведення ефективної політики місцевого самоврядування у сфері запозичень, обґрунтуємо принципи її здійснення.

Боргова політика місцевого самоврядування – це сукупність заходів щодо здійснення й обслуговування місцевих запозичень, управління місцевим боргом з метою вирішення проблем територіальних громад. У чинному законодавстві запозиченнями вважаються операції, пов'язані з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок яких виникають зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування перед кредиторами [6, 5]. Загальна сума заборгованості (яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста, в тому числі боргових зобов'язань, що вступають у дію в результаті наданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, які виникають на підставі законодавства або договору) утворює місцевий борг [7].

Процедура проведення запозичень органами місцевого самоврядування регламентується за Порядком здійснення запозичень до місцевих бюджетів, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України № 207 від 23 лютого 2003 р., Положенням про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, затвердженим рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку № 414 від 7 жовт-

ня 2003 р. Крім цього, у Бюджетному кодексі України, ухваленому 22 червня 2001 р., визначено основні вимоги щодо запозичень, порядку їхнього обслуговування, гарантій виконання боргових зобов'язань та обсягів боргу.

Законодавством встановлено такі основні форми запозичень: випуск облігацій місцевої позики, а також укладення угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах. Ознайомлення з прописаним у нормативних документах процесом здійснення запозичень дає можливість зробити висновки:

- з одного боку, про надзвичайну ускладненість процедури випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, а також проведення інших форм місцевих запозичень. Дотримання встановлених вимог можливе лише для муніципалітетів великих міст, у штаті яких є достатньо працівників, що можуть підготувати необхідну інформацію. Так, наприклад, випуск облігацій місцевих позик передбачає надання достатньо великого переліку документів для одержання дозволу, детальне обґрунтування проспекту емісії, складання відомостей про випуск облігацій, звітування про результати розміщення облігацій та про наслідки погашення облігацій;
- з іншого боку, у чинному законодавстві відсутні норми, які стосуються захисту прав кредиторів у разі порушення органами місцевого самоврядування боргових зобов'язань, відповідальності органів місцевого самоврядування і конкретних посадових осіб перед кредиторами і територіальною громадою за наслідки місцевих запозичень.

Серйозною фінансовою перешкодою на шляху реалізації місцевих запозичень є обов'язковість одержання кредитних рейтингів. Установлено, що для випуску облігацій місцевих позик емітент зобов'язаний представити рейтингову оцінку цінних паперів, а при запозиченнях у формі позик, кредитів, кредитних ліній позичальник має надати відомості про кредитний рейтинг [7]. Визначення рейтингової оцінки та кредитного рейтингу проводяться рейтингові агентства, уповноважені Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Процес одержання кредитних рейтингів не лише надзвичайно трудомістка і тривала за часом процедура, а й доволі дорога, що також є обтяжливим для більшості місцевих бюджетів, а для бюджетів невеликих міст такі затрати практично неможливі.

Проте не слід нехтувати й тим, що одержання муніципалітетами кредитних рейтингів має і певні переваги, які полягають у тому:

- створюється позитивний імідж міста і муніципалітету, зміцнюється довіра до них як позичальників;
- з'являються додаткові можливості для залучення інвестицій, зокрема закордонних;
- формується позитивна кредитна історія і фінансова репутація муніципалітету, що сприятиме виходу його на фінансовий ринок у майбутньому;
- виявляються головні чинники кредитоспроможності муніципалітету, що може бути корисним для зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування.

Слід також зазначити, що відсутність кредитних рейтингів унеможливило вихід муніципалітетів на міжнародний кредитний ринок. За умов стійкого переважання зовнішніх державних запозичень над внутрішніми [8] (внаслідок труднощів, пов'язаних з розміщенням останніх) наявність кредитних рейтингів створює необхідні передумови для муніципалітетів щодо залучення ними на зовнішніх фінансових ринках ресурсів, необхідних для вирішення своїх проблем.

Розвиток ринку муніципальних запозичень в Україні супроводжується неухильним поширенням практики рейтингування як позичальників, так і боргових інструментів. Так, першим створеним в Україні рейтинговим агентством "Кредит-

Рейтинг", яке з 2004 р. уповноважено Державною комісією з цінних паперів і фондового ринку для присвоєння кредитних рейтингів суб'єктам господарювання, галузям економіки, регіонам за період з 2003 р. по нині присвоєно кредитні рейтинги більш ніж 20 містам України. Зокрема, у 2008 р. це агентство присвоїло місту Тернопіль і випуску процентних облігацій Тернопільської міської ради обсягом 20 млн. грн. строком обігу 4 роки кредитний рейтинг uaBBB– з прогнозом стабільний. Таким чином, незважаючи на певну обмеженість фінансових ресурсів, органи місцевого самоврядування прагнуть одержати кредитні рейтинги, які є підтвердженням їхньої готовності працювати цивілізованими методами.

Наукове обґрунтування як самих інвестиційних проектів, так і процесів розміщення, обслуговування і погашення місцевих позик неможливе без перспективного фінансового планування. Проте нині головний акцент на місцевому рівні робиться на поточному (в межах року) фінансовому плануванні, що зумовлено: нестабільними умовами господарювання загалом, частими змінами законодавства у сфері фінансів, бюджету, податків; нестабільністю цін та інфляцією; відсутністю опрацьованих методик середньо- і довгострокового планування; незацікавленістю посадовців у плануванні на перспективу у зв'язку із змінами політичної ситуації, переглядом урядових пріоритетів і програм.

Проте ефективна боргова політика органів місцевого самоврядування можлива лише за умов широкого застосування середньо- і довгострокового, а також програмно-цільового планування місцевих бюджетів. Саме програмно-цільове планування змінює акценти у витрачання завжди обмежених бюджетних коштів і дає змогу спрямувати їх на вирішення найбільш важливих і першочергових проблем територіальних громад. Програмно-цільовий метод базується на середньостроковому плануванні і дає можливість спрогнозувати на перспективу потоки фінансових ресурсів, визначити обсяги власних коштів і обґрунтувати доцільність і можливість залучення ресурсів. Програмно-цільове бюджетне планування безпосередньо пов'язане з довгостроковою стратегією соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, що також зумовлює доцільність його застосування при обґрунтуванні місцевих запозичень.

Головний компонент ефективного і відповідального управління суспільними фінансами у світовій практиці – фінансово-бюджетна прозорість [9], а також один з основних принципів організації місцевого самоврядування, встановлений чинним українським законодавством – гласність [10, 11]. Потребують забезпечення максимальної прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі і в проведенні своєї боргової політики. Як свідчить сучасна практика, операції із запозиченнями і гарантіями у більшості випадків на рівні місцевого самоврядування здійснюються непрозоро, інформація про запозичення є доступною для вузького кола фахівців, рішення про запозичення ухвалюються без попереднього широкого обговорення. Вважаємо, що забезпечення гласності має стати вихідною засадою у борговій політиці місцевого самоврядування.

Корисними для впровадження у вітчизняну практику є обґрунтовані фахівцями Міжнародного валютного фонду шляхи досягнення фінансово-бюджетної прозорості [9, 3–31]:

- забезпечення загального доступу до інформації про стан і тенденції розвитку суспільних фінансів;
- відкритість діяльності органів влади щодо розробки, розгляду, затвердження та виконання бюджетів;
- наявність і дотримання формалізованих вимог до ведення бюджетного обліку, стану і надання бюджетної звітності;

- розгляд та затвердження законодавчими органами основних показників бюджетної звітності;
- формування та надання бюджетної звітності відповідно до загальних принципів, необхідних для проведення міжнародних порівнянь.

Цікавий досвід нагромаджений у Росії щодо забезпечення бюджетної прозорості, зокрема, ведення державних боргових книг на рівні держави загалом, суб'єктів федерації і муніципальних утворень. Відповідно до положень Бюджетного кодексу Росії [11] в муніципальних боргових книгах здійснюється облік та реєстрація боргових зобов'язань: вносяться відомості про обсяги боргових зобов'язань за їхніми видами, дата виникнення зобов'язань, виконання зобов'язань повністю або частково, форми забезпечення зобов'язань, інформація про прострочені зобов'язання. Вказані відомості підлягають передачі до фінансового органу відповідного суб'єкта федерації; відповідальність за достовірність даних несе фінансовий орган муніципального утворення. Аналогічним чином інформація про боргові зобов'язання суб'єкта федерації, а також муніципальних утворень у цьому суб'єкті федерації передається міністерству фінансів Росії, що дає можливість обліковувати та контролювати муніципальні борги загалом по країні.

Однією зі складових прозорості, як у бюджетній політиці загалом, так і в борговій політиці місцевого самоврядування є якість інформації про стан місцевих бюджетів і місцевого боргу, гарантія достовірності такої інформації. В цьому контексті обов'язково постає питання про систему обліку, що застосовується у сфері суспільних фінансів. Традиційний облік за методом надходжень грошових коштів не дає необхідної інформації про фінансовий стан, борги, активи держави і місцевої влади. В умовах, коли державні і місцеві фінанси дедалі більше використовують запозичення, найбільш придатним з позиції забезпечення прозорості та ефективного контролю стає облік за методом нарахувань [12, 22–24]. Це значить, що облік надходжень грошових коштів не може відобразити борги і той тягар, який очікує на наступні покоління.

Метод нарахувань був уперше застосований в англо-саксонських країнах для постійного інформування інвесторів про стан справ компаній, потім був пристосований для потреб держави і нині найбільшого поширення набув в Австралії та Новій Зеландії. Метод нарахувань передбачає складання, крім звітів про фінансовий стан, фінансові результати, рух грошових коштів, звіту про зміни в активах і капіталі, що і є його головною особливістю. В сучасних умовах відбувається поступовий перехід від методу надходжень до методу нарахувань, а для того, щоб оцінити його переваги необхідно зробити фінансову інформацію більш доступною для громадськості.

Прозорість боргової політики безпосередньо пов'язана із забезпеченням ефективного фінансового контролю і моніторингу як базового принципу ефективного і відповідального управління державними і муніципальними фінансами. Погоджуємося з висновками науковців, що доцільно посилити контроль з боку держави за процесами здійснення місцевих запозичень, а з цією метою необхідно насамперед установити обмеження на боргові виплати з місцевого бюджету; дотримуватися цільового використання коштів від місцевих позик на фінансування прибуткових проектів; визначити процедуру дефолту органів місцевого самоврядування і передбачити порядок запровадження зовнішнього фінансового управління [13, 1].

Проведений аналіз вітчизняного досвіду місцевих запозичень дав можливість обґрунтувати принципи боргової політики місцевого самоврядування, дотримання яких сприятиме, на нашу думку, підвищенню ефективності місцевих запозичень та успішному виконанню боргових зобов'язань органів місцевого самоврядування, до яких слід зарахувати такі:

- наукове обґрунтування доцільності місцевих запозичень, порівняння вигід і втрат від їхнього здійснення, визначення можливих ризиків і шляхів їхньої мінімізації;
- публічність і прозорість при визначенні доцільності місцевих запозичень, процесу їхнього залучення та погашення;
- широке рекламування процесу здійснення місцевих запозичень, підтримка позитивного іміджу позичальника;
- використання коштів від місцевих запозичень винятково на створення суспільно значущих об'єктів довготривалого користування;
- досягнення максимального ефекту від залучених коштів, раціональне і економне їхнє використання;
- застосування конкурсних процедур відбору інвестиційних проектів та їхніх виконавців;
- постійний моніторинг і контроль стану місцевого боргу;
- чітка визначеність і реальність джерел погашення місцевого боргу;
- відповідальність органів місцевого самоврядування перед кредиторами і територіальною громадою.

Література

1. Запозичення муніципалітетів / <http://www.minfin.gov.ua/>.
2. Обзор украинского фондового рынка за 1–4 июля – "Инэко-Инвест". Украинский финансовый сервер / <http://www.ufs.com.ua/>.
3. Становлення системи регулювання місцевих запозичень і місцевого боргу в Україні // Інститут економічних досліджень та політичних консультацій в Україні. – К., 2004. – 14 с.
4. Ноель М. Розвиток ринку внутрішніх місцевих позик в Україні: Ключові виклики і запропонований план дій // Управління розвитку приватного сектору та фінансів. – 2006. – Груд. – 36 с.
5. Звіт Міністерства фінансів України за 2007 рік.
6. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: Атіка, 2001. – 80 с.
7. Постанова Кабінету Міністрів України № 207 від 23 лютого 2003 р. "Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів" // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 42.
8. Довідка щодо державного та гарантованого державного боргу України на 30.06.2008 р. Державний та гарантований державний борг України за останні 5 років // Міністерство фінансів України. Департамент державного боргу. 30.07.2008 р.
9. Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами: Аналитические материалы к документу, представленному Министерством финансов Российской Федерации к встрече министров финансов "Группы восьми". – М., 58 с.
10. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 20 травня 1997 р. // Урядовий кур'єр. – 1997. – № 107–108. – С. 11–20.
11. Бюджетный кодекс Российской Федерации / <http://bk-rf.ru/>
12. Куда идут наши деньги? Бюджетная прозрачность и повестка дня открытого общества // Государственное управление в переходных экономиках. Журнал программы LGI. – 2006. – Лето. – 48 с.
13. Регулювання заборгованості державного сектору в Україні: актуальні проблеми та шляхи їх розв'язання // Інститут економічних досліджень та політичних консультацій в Україні. – К., 2006. – 12 с.