

МУНІЦИПАЛЬНІ ЗАПОЗИЧЕННЯ ЯК ДЖЕРЕЛО ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

MUNICIPAL DELIVERY AS THE SOURCE OF FINANCIAL SUPPLY OF LOCAL BUDGETS OF UKRAINE

Стаття присвячена питанням місцевих запозичень та їх ролі у формуванні фінансових ресурсів місцевих органів влади. За результатами дослідження встановлено, що місцеві запозичення не відіграють суттєвої ролі у фінансовому забезпеченні місцевих бюджетів, ринок місцевих облігацій України перебуває на початковій стадії розвитку. Місцеві органи влади зосереджуються на наданні гарантій під зовнішні кредитні зобов'язання підприємств комунальної сфери. Визначено основні проблеми ринку місцевих запозичень України, надано рекомендації щодо його вдосконалення.

Ключові слова: місцеві позики, місцеві запозичення, місцеві облігації, бюджет розвитку, місцева гарантія.

Стаття посвящена вопросам местных займов и их роли в формировании финансовых ресурсов местных органов власти. По результатам исследования установлено, что местные займы не играют существенной роли в финансовом обеспечении местных бюджетов, рынок местных облигаций

Украины находится в начальной стадии развития. Местные органы власти сосредоточиваются на предоставлении гарантий под внешние кредитные обязательства предприятий коммунальной сферы. Определены основные проблемы рынка местных займов Украины, предоставлены рекомендации по его совершенствованию.

Ключевые слова: местные займы, местные заимствования, местные облигации, бюджет развития, местная гарантия.

The article is devoted to issues of local borrowing and their role in the formation of financial resources of local authorities. According to the results of the study, local borrowings do not play a significant role in the financial provision of local budgets; the Ukrainian bond market is at an early stage of development. Local authorities focus on providing guarantees under external lending obligations of utilities companies. The main problems of the local borrowing market of Ukraine are identified and recommendations for its improvement are provided.

Key words: local loans, local borrowing, local bonds, development budget, local guarantee.

УДК 334.732.2

Волкова О.Г.

к.е.н., доцент кафедри фінансів
Одеський національний
економічний університет

Постановка проблеми. В Україні завжди гострою була проблема фінансового забезпечення місцевих органів влади, що потребує вдосконалення системи мобілізації доходної бази місцевих бюджетів, ефективності використання наявних ресурсів. Запозичені кошти виступають додатковим джерелом формування доходів місцевих бюджетів, які збільшують їх ресурсну базу та забезпечують їх розвиток. Для України питання ринку муніципальних запозичень містить як значні потенційні можливості, так і низку викликів та загроз, які пов'язані із загальним економічним станом держави та рівнем розвитку фінансового ринку, довірою потенційних інвесторів та кредиторів до ринку цінних паперів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика місцевих запозичень на сучасному етапі перебуває в центрі уваги таких вітчизняних вчених, як, зокрема, О. Кириленко, І. Луніна, Н. Проць, А. Петріків, які досліджують теоретичні та практичні аспекти місцевих запозичень, сучасні трансформації бюджетної та боргової політики в цій сфері, а також їх вплив на фінансове забезпечення місцевих органів влади України.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз стану місцевих запозичень та ролі у фінансовому забезпеченні місцевих бюджетів, визначення проблемних питань у залученні позикових коштів місцевими органами влади та основних заходів щодо вдосконалення цього сегменту кредитного ринку.

Виклад основного матеріалу дослідження.

З огляду на проголошену Україною євроінтеграцію подальша розбудова місцевих фінансів має провадитися виключно в рамках реалізації основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування у сфері місцевого самоврядування, серед яких визначено наявність доступу до ринку позичкового інвестиційного капіталу як елемента фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, створення можливостей мобілізації фінансових ресурсів на національному ринку капіталу [1].

Сьогодні питання наповнення місцевих бюджетів в Україні за умов розширення бюджетних прав органів місцевого самоврядування в рамках фінансової децентралізації набули особливої актуальності. Зокрема, загальноновизнано, що на місцевому рівні має вирішуватися значна частина важливих для населення питань у сфері соціального, культурного, економічного розвитку. З огляду на значну роль, яка покладається на органи місцевого самоврядування у розбудові суспільства, останні мають бути фінансово спроможні надавати якісні суспільні послуги своїм громадянам. Зазначене потребує передачу місцевим органам влади не тільки повноваження на надання цих послуг, але й забезпечення відповідним обсягом фінансових ресурсів до місцевих бюджетів як основної фінансової бази органів місцевого самоврядування. Тільки розширення джерел формування доходів місцевих бюджетів є запорукою якісного вико-

нання органами місцевого самоврядування своїх функцій, зокрема зростання добробуту населення.

Аналіз структури доходів місцевих бюджетів України за останні п'ять років свідчить про те, що, незважаючи на те, що доходи місцевих бюджетів без врахування міжбюджетних трансфертів зростають, останні продовжують виконувати значну роль у формуванні доходів місцевих бюджетів України (рис. 1).

Запозичені кошти розглядають як додаткове джерело фінансового забезпечення, яке збільшує ресурсну базу суб'єкта запозичення та за певних умов забезпечує його економічний розвиток.

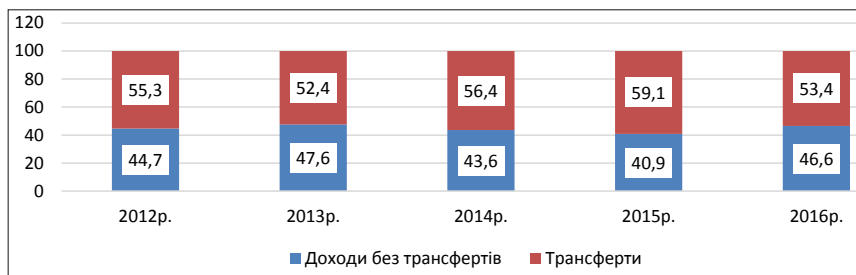


Рис. 1. Структура доходів місцевих бюджетів України у період 2012-2016 рр.

Джерело: діаграми складено за даними джерела [3]

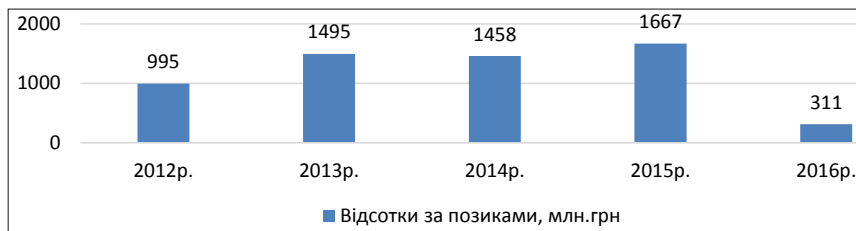


Рис. 2. Динаміка сплати відсотків за кредитними зобов'язаннями місцевих бюджетів України у період 2012-2016 рр.

Джерело: складено за даними джерела [3; 4]

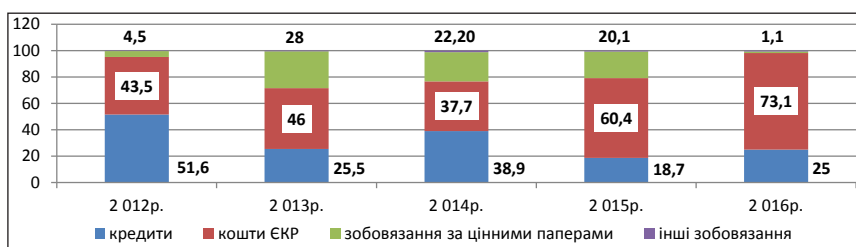


Рис. 3. Структура місцевого боргу за типом боргового зобов'язання в період 2012-2016 рр.

Джерело: діаграми складено за даними джерела [3]

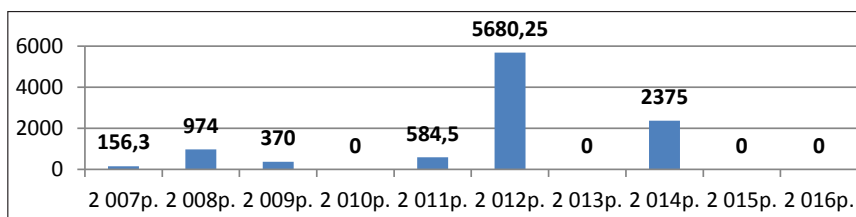


Рис. 4. Динаміка обсягів зареєстрованих випусків місцевих облігацій України у період 2007-2016 рр., млн. грн.

Джерело: діаграми складено за даними джерела [5]

Відзначимо, що трансферти до місцевих бюджетів передаються на фінансування поточних потреб місцевих органів влади та виконання делегованих повноважень держави. Щодо позикових коштів, то мета їх залучення та використання має іншу природу, а саме інвестиційну, що передбачає отримання економічного ефекту, вигоди від їх використання. Боргове фінансування зумовлює витрати з обслуговування запозичених коштів. За таких умов боргова політика місцевих органів влади набуває особливого значення в розробленні стратегічних планів розвитку відповідної територіальної громади.

Аналіз показників сплачених місцевими бюджетами України відсотків за запозиченими коштами свідчить про їх зростання до 2015 р. та суттєве зниження у 2016 р. (рис. 2).

Відзначимо, що ризики боргового навантаження місцевих бюджетів України зумовлені значними обсягами заборгованості за середньостроковими позиками перед Державним бюджетом (борг розміром майже 9 млрд. грн., що був накопичений за 2009-2014 рр., що складає 5,3% доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів)). Місцеві бюджети України брали такі позички для покриття касових розривів, тобто для фінансування видатків за відсутності доходів протягом певного проміжку часу.

Безперечно, під час здійснення запозичень місцеві органи влади мають забезпечити належний рівень доходів місцевих бюджетів для здійснення платежів з обслуговування боргу. Щодо цього цілком логічним є використання запозичених коштів в інвестиційні проекти розвитку громад.

Бюджетним кодексом України місцеві запозичення визначені як вид доходу бюджету розвитку місцевого бюджету з відповідними обмеженнями щодо їх здійснення:

- щодо форми існування (у вигляді укладення прямих договорів позики та шляхом випуску облігацій місцевих позик);
- щодо мети залучення (виключно з метою фінансування бюджету розвитку міських бюджетів).

Структура місцевого боргу України за типом боргового зобов'язання свідчить про те, що місцеві органи влади віддають перевагу запозиченням у формі укладення прямих кредитних договорів з банками та іншими фінансовими установами (рис. 3).

Таблиця 1

Динаміка доходів спеціального фонду та питомої ваги місцевих запозичень у доходах спеціального фонду місцевих бюджетів України у період 2012-2016 рр.

Показник	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Доходи спеціального фонду (без міжбюджетних трансфертів), млрд. грн.	19,6	20,3	20,9	18,9	24
Питома вага місцевих облігацій у доходах місцевих бюджетів, %	29,0	0	11,5	0	0
Питома вага кредитів у доходах спеціального фонду, %	42,3	26,6	44,5	14,8	12,3

Джерело: складено за даними джерела [3]

Динаміка обсягів зареєстрованих місцевих облігацій та інших показників їх обігу є нестійкою (від активного випуску місцевих облігацій до повної їх відсутності) (рис. 4).

Водночас дослідниками місцевих запозичень відзначаються переваги залучення коштів саме в облігаційній формі завдяки встановленню нижчих процентних ставок порівняно з вартістю коштів за прямими кредитними договорами [8, с. 59].

Обсяги зареєстрованих емісій місцевих облігацій зумовили відповідну динаміку їх питомої ваги в доходах спеціального фонду місцевих бюджетів України (табл. 1).

З даних табл. 1 вбачається, що запозичення не мають суттєвого значення у фінансовому забезпеченні місцевих бюджетів України. Водночас вони створюють ризики зростання боргового навантаження з урахуванням валюти їх вираження. За видом кредитування в структурі прямих кредитів переважають зовнішні зобов'язання, питома вага яких за останні п'ять років зростає з 80,9% до 92,4% (рис. 5).

Іншим суттєвим фактором впливу на зростання боргового навантаження є місцеві гарантії (рис. 6).

У виборі форми залучення інвестиційних коштів місцеві органи влади віддають перевагу гарантуванню кредитних зобов'язань суб'єктів господарювання та забезпечують розвиток місцевої інфраструктури за рахунок надання гарантій за кредитними договорами підприємств комунального сектору господарства. При цьому майже 100% наданих гарантій забезпечують кредити в іноземній валюті.

Динаміка обсягів наданих гарантій в іноземній валюті свідчить про стрімке зростання умовного боргу місцевих органів влади України (рис. 7).

Зосередження місцевих органів влади на підтримці комунальних підприємств не завжди є виправданим. Пріоритетність у виборі інвестиційного проекту, під який місцеві органи влади мають надати місцеву гарантію, не може зумовлюватися лише належністю суб'єкта господарювання до комунальної сфери власності. Нині рівень надходжень від володіння комунальною власністю місцевими громадами за останні п'ять років до місцевих бюджетів свідчить про неефективність політики управління комунальною власністю (табл. 2).

Як вбачається з даних табл. 2, дохід від комунальної власності не відіграє істотної ролі у формуванні доходів місцевих бюджетів України. При цьому якщо в абсолютних показниках цей дохід збільшився

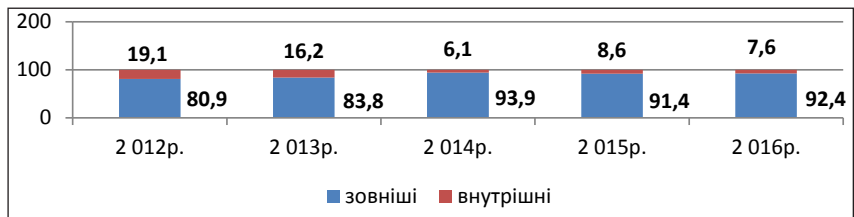


Рис. 5. Структура кредитів місцевих органів влади України у період 2012-2016 рр.

Джерело: діаграми складено за даними джерела [3]

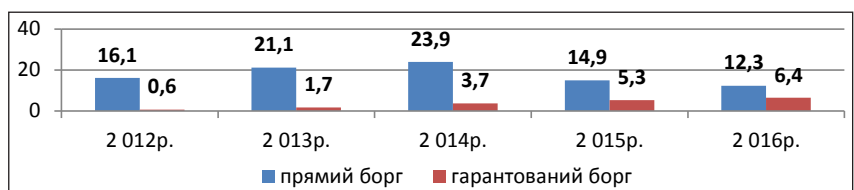


Рис. 6. Обсяги прямого та гарантованого місцевого боргу України у період 2012-2016 рр., млн. грн.

Джерело: діаграми складено за даними джерела [3]

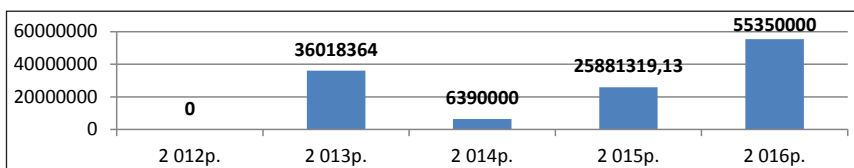


Рис. 7. Надані місцеві гарантії місцевими органами влади України у період 2012-2016 рр., євро

Джерело: діаграми складено за даними джерел [3; 4]

у розглянутий період, то його питома вага у наповненні доходів місцевих бюджетів знизилася.

Таблиця 2

Частина чистого прибутку державних або комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до відповідного бюджету, та дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна або комунальна власність (2012-2016 рр.)

Показник	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Частина прибутку від володіння комунальною власністю, млн. грн.	154,3	167,0	164,6	163,8	175,4
Питома вага у доходах, %	0,19	0,19	0,17	0,16	0,10

Джерело: складено за даними джерела [3]

Експертами відзначаються такі проблеми, які зумовлюють низький рівень розвитку ринку муніципальних запозичень [2; 6; 7; 8; 9]:

1) значні фінансові ризики інвестування, а саме непрозорість фінансових операцій, зниження рівня ліквідності цінних паперів);

2) зростання ризиків емітента невиконання зобов'язань щодо розрахунків за муніципальними облігаціями;

3) невисокий рівень довіри до міської влади з боку потенційних інвесторів;

4) низький рівень дохідності муніципальних цінних паперів.

Випуск цільових облігацій місцевих позик під конкретні інвестиційні проекти забезпечує продуктивність використання залучених коштів, дає можливість зорієнтувати потенційних інвесторів на відповідний рівень доходу, який може бути отриманий в процесі реалізації цих проектів, та визначити ступень ризику заморожування проектів та неотримання доходу за цільовими облігаціями. Прив'язка цільових облігацій до конкретного інвестиційного проекту також підвищує прозорість використання залучених коштів, оскільки власники облігацій отримують можливість відстежити результат від їх використання у вигляді завершення конкретного інвестиційного проекту.

Висновки з проведеного дослідження. Дослідження ролі місцевих запозичень у фор-

муванні фінансових ресурсів місцевих органів влади свідчить про те, що вони поки що не відіграють значної ролі у фінансовому забезпеченні територіальних громад. Ринок місцевих облігацій перебуває на початковій стадії розвитку. Місцеві органи влади зосереджуються на наданні гарантій під зовнішні кредитні зобов'язання підприємств комунальної сфери. Водночас слід визнати значний потенціал, який містить залучення коштів місцевими органами влади саме за рахунок облігацій місцевих позик. Безумовно, можливість активізації їх обігу цього фінансового інструмента залучення фінансових ресурсів пов'язана з необхідністю оздоровлення фінансового ринку України та відновленням довіри інвесторів до національних боргових інструментів. Одним із можливих заходів заохочення потенційних інвесторів до здійснення вкладень в облігації місцевих позик є випуск цільових облігацій, прив'язаних до реалізації конкретних інвестиційних програм.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування: зб. типових документів і рекомендацій з питань місцевого самоврядування. Москва: вид-во уряду РФ, 1995. С. 41-44.
2. Малець А. Муніципальні запозичення як джерело фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Інвестиції: практика та досвід. 2011. № 4. С. 106-107.
3. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua>.
4. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua>.
5. Офіційний сайт Національної комісії з регулювання ринку цінних паперів та фондової біржі. Річна звітність. URL: <http://old.nssmc.gov.ua/activities/annual>.
6. Петриків А. Роль місцевих запозичень у вирішенні фінансових потреб регіонів. Ефективна економіка. 2015. № 5.
7. Проць Н. Бюджетна політика у сфері місцевих позик та місцевого боргу. Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. 2015. № 4. С. 105-111.
8. Сідельникова Л. Сучасні тенденції функціонування інституту місцевих запозичень в Україні. Економіка та держава. 2011. № 12. С. 59-62.
9. Шевченко О. Місцеві запозичення у системі фінансового регулювання регіональних диспропорцій. Вісник ДДФА. Економічні науки. 2014. № 2. С. 148-154.