

УДК 336.276

**ОРІЄНТИРИ ФОРМУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ БОРГОВОЇ
ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: АСПЕКТИ ФІСКАЛЬНОЇ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ****Курило О.Б., к.е.н.
Синютка Н.Г.***Національний університет «Львівська політехніка»*

У статті розкрито поняття муніципальної боргової політики в контексті фіскальної децентралізації в Україні, яка спрямована на пошук додаткових джерел фінансових ресурсів для забезпечення економічного зростання окремих територій та регіонів. Запропоновано власне трактування поняття муніципальна боргова політика. Авторами визначено основні моделі загальнодержавного контролю над борговими процесами, проаналізовано концептуальні засади його здійснення, детерміновано тенденції в управлінні місцевим боргом. Запропоновано економіко – математичні залежності для розрахунку можливого приросту величини інвестицій, враховуючи суми поточних бюджетних видатків, суми заощаджень та запозичень, виходячи з оцінки активів–пасивів (доходів–витрат) індивідуального проекту. Окреслено стратегію і тактичні напрями провадження муніципальної боргової політики в Україні для стабільного функціонування субнаціональних запозичень. Стратегічною метою боргової політики визначено використання запозичень як інструменту інноваційного економічного зростання.

Ключові слова: муніципальна боргова політика, місцеві запозичення, місцеве самоврядування, місцеві бюджети, борговий потенціал.

UDC 336.276

**THE GUIDELINES OF MUNICIPAL DEBT POLICY FORMATION IN
UKRAINE: THE ASPECTS OF FISCAL DECENTRALIZATION****Kurylo O., PhD in Econ.Sc.
Synyutka N.***National University «Lviv Polytechnic»*

The article deals with the concept of municipal debt policy in the context of fiscal decentralization in Ukraine, which is aimed at finding additional financial resources for the economic growth of certain areas and regions. An own interpretation of the term municipal debt policy was offered. The authors has defined the basic models of national debt control processes, analyzed the conceptual foundations of its implementation, the trends in the management of local debt were determined. An economic-mathematical formulas for calculating the value of the possible increase of investments, given the amount of current expenditure, the amount of savings and borrowing, based on the valuation of the assets - liabilities (income - expenditure)

individual project, are proposed. The strategy and tactical directions proceedings of the municipal debt policy in Ukraine are outlined for the stable functioning of sub-national borrowing. The strategic objective of the debt policy is to use debt as a tool for the innovative growth.

Keywords: the municipal debt policy, local borrowing, the local governments, the local budgets, debt capacity.

Актуальність проблеми. В умовах зростання величини державного боргу України і відповідно платежів по його обслуговуванню, загострюється проблема щодо необхідності здійснення запозичень на всіх рівнях бюджетної системи. Одними із таких джерел можуть виступати місцеві запозичення завдяки яким, органи місцевого самоврядування отримують дієвий інструмент для успішного досягнення цілей і виконання більшості покладених на них завдань [1, с. 3].

Європейська хартія місцевого самоврядування гарантує органам місцевої влади право на власні адекватні фінансові ресурси [2] та можливість розпорядження ними в рамках суверенної економічної політики. Такі обсяги бюджетних ресурсів повинні корелювати з повноваженнями, що делегуються місцевим урядовим утворенням конституцією чи іншим законом. Бюджети органів місцевого урядування мають бути диверсифікованими та мати здатність до зростання в разі розширення функцій і завдань територіальних адміністрацій. Для України, здійснення муніципальних запозичень є порівняно новим явищем, що пояснюється трансформаційними процесами у вітчизняній економіці, незначним досвідом розвитку місцевого самоврядування на нових демократичних засадах. Для отримання позитивних ефектів від здійснення місцевих запозичень необхідно забезпечити належний рівень управління запозиченнями, тобто проведення виваженої, ринково орієнтованої боргової політики на місцевому рівні.

Аналіз останніх наукових досліджень. Концептуальні основи теорії муніципальної боргової політики розглядали відомі зарубіжні вчені: А. Сміт, Р. Барро, Д. Б'юкенен, А. Вагнер, Е. Домар, Д. Кейнс, Д. Рікардо, Дж. Стігліц та інші. У ХХ ст. дослідження практики субсуверенних зобов'язань у глобальній та національній економіках трансформуються в теоретичні пошуки в роботах В. Андрущенко, Є. Балацького, О. Василика, А. Гальчинського, М. Гапонюка, Б. Данилишина, В. Кравченка, Дж. Крейга, А.Крисоватого, І.Луїної, В.Опаріна, В.Падалки, І. Сторонянської, Т. Тер-

Мінасян, В. Федосова, Х. Циммермана. Проте невирішеними залишаються поняття основних принципів формування муніципальної боргової політики, напрямів її імплементації та контроль за її провадженням.

Метою роботи є дослідження основних засад формування муніципальної боргової політики та визначення напрямів її імплементації для забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку міст.

Викладення основного матеріалу досліджень. Муніципальна боргова поведінка як загальна неконтрольована сукупність проведених муніципальних запозичень окремої територіальної одиниці має важливі політичні й демографічні аспекти. Поштовхом до такого фінансового процесу стали процеси швидкої урбанізації та метрополізації міських утворень.

Досить часто муніципальну боргову політику розглядали як цілеспрямований процес управління борговими ресурсами самостійних адміністративно-територіальних утворень – запозиченнями, установлення державного і місцевого адміністративного контролю над ними для досягнення визначеного результату – фінансування інвестицій. Об'єктом такого управління були безпосередньо місцевий борг та інвестиційні проекти, а суб'єктами — органи місцевої і центральної влади.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, існує лише процес «...управління місцевим боргом як сукупність дій, пов'язаних із здійсненням запозичень, обслуговуванням і погашенням місцевого боргу, інших правочинів з місцевим боргом, що спрямовані на досягнення збалансованості бюджету та оптимізацію боргового навантаження...» [3].

На наш погляд, поняття муніципальної боргової політики значно ширший процес, ніж просто управління позикою. Цей процес передбачає планування та прогнозування сум боргу, проходження муніципалітетами процедур рейтингування, обслуговування кредитних рейтингів, визначення і мінімізацію ризиків окремих інвестиційних проектів, проведення консультацій і досягнення консенсусу з виборцями та платниками податків, що проживають на даній території, проведення референдумів, зборів громад та ін. До неї входять також етапи реструктуризації та рефінансування боргу, якщо певна інвестиційна програма виявиться неуспішною. Базовим принципом для обґрунтованої муніципальної боргової політики є так зване «золоте правило» запозичень: інвестувати можна лише в прибуткові соціальні й

інфраструктурні проекти [4, с. 310–312; 5, с. 159–160]. Це правило вимагає балансу або профіциту поточного бюджету і дозволяє використовувати запозичення тільки для інвестиційних цілей.

Окрім того, необхідне правове підґрунтя для створення нетто-заощаджень муніципалітетами — тобто кошти міського бюджету, не використані в поточному році (економія), не повинні вилучатися до центрального бюджету, а залишатися в його розпорядженні на наступний фінансовий рік. Представимо «золоте правило» у вигляді математичних формул і бюджетних залежностей.

Перед здійсненням будь-яких нових інвестицій з бюджету розвитку, поточний бюджет муніципалітету виразимо за допомогою формули 1:

$$S = T - Exp, \quad (1)$$

де T — поточні податкові надходження бюджету;

Exp — поточні бюджетні видатки;

S — чисті (нето-) заощадження, залишок вільних бюджетних коштів окремої території на бюджетному рахунку в казначейській службі, позитивний залишок на поточному бюджетному рахунку в розумінні Європейської системи національних і регіональних рахунків (ESA95). За ESA95, це — початковий баланс на поточному рахунку бюджету за мінусом відсоткових платежів і розтермінування основної суми наявних боргів [6].

Якщо $T = Exp$, то поточний бюджет є збалансованим. Тоді чисті заощадження нульові, а перспектив щодо фінансування нових інвестиційних проектів немає. Щоб уможливити інвестиції, результат операції має бути $S > 0$. Якщо ж припускаємо, що визначена інвестиційна програма фінансується з кількох джерел, тоді її бюджет розраховуватиметься за формулою 2:

$$\Delta I = \Delta L + F, \quad (2)$$

де ΔI — приріст інвестицій (додаткові інвестиції);

ΔL — приріст запозичень (позика);

F — інші джерела фінансування відповідно до інвестиційної програми (податки і додаткові тарифи на послуги, внутрішні субвенції, іноземні гранти, кошти донорів тощо).

Змішана форма фінансування є найпоширенішою практикою муніципалітетів у світі, хоч це й не завжди відповідає теоретичним постулатам. Гранична сума запозичення (борговий потенціал) у таких випадках може бути визначений за формулою 3:

$$\Delta L = \frac{S - ((Mp + Ep) - (Rp + Gp))}{i + d}, \quad (3)$$

де Mp — витрати на технічне обслуговування нового активу в заданому році, що створений за рахунок приросту інвестицій ΔI (згенеровані приростом інвестицій);

Ep — поточні витрати в заданому році, пов'язані із наданням державних послуг, що генеруються з приросту інвестицій ΔI ;

Rp — надходження від експлуатації наявних активів (у т.ч. кошти від застосування тарифів, продажу квитків, спонсорські внески);

Gp — кошти (субсидії, дотації, гранти) на експлуатацію активу, одержані від інших державних органів-учасників інвестиційної програми;

i — відсоткова ставка для запозичення ΔL ;

d — коефіцієнт зносу, норма амортизації вартості об'єкту, що збудований за кошти від приросту інвестицій ΔI . Розраховується таким чином: якщо термін корисної дії інвестиційного активу складає 20 років, то $d = 0,05$.

У кінцевому підсумку, залежності 2 і 3 зводяться до формули 4:

$$\Delta I = \frac{S - ((Mp + Ep) - (Rp + Gp))}{i + d} + F, \quad (4)$$

З наведених економічних і математичних залежностей можемо зробити наступні висновки.

По-перше, розрахунок можливого приросту інвестицій розпочинається з аналізу чистих заощаджень бюджету території після вирахування витрат на обслуговування і погашення вже наявних боргів. Крім того, кошти, що продукуються активами від попередніх інвестицій, також не виключаються з розрахунків. Місцевий орган влади може ініціювати нові інвестиційні видатки тільки у випадку наявності достатніх коштів (чистих заощаджень) на поточному рахунку.

По-друге, майбутні витрати на обслуговування нових активів Mp , а також майбутні поточні витрати, пов'язані з наданням державних послуг, що виникають з приросту інвестицій Ep (або витрати, що генеруватимуться приростом інвестицій ΔI) також мають враховуватися. Немає сенсу приступати до нового інвестування, якщо обсяги бюджету не дозволять державним органам оплатити вартість майбутніх витрат, що генеруються приростом інвестицій ΔI .

Це твердження є базовим, але тільки на перший погляд. На практиці є чимало прикладів ініціації інвестування без попередніх прорахунків нових бюджетних видатків наступних періодів. У майбутньому бюджеті такі затрати знижуватимуть S (чисті заощадження), адже витрачатимуться на $(i + d)$ - сплату відсоткових платежів та інших видатків.

З іншого боку, місцеві державні інституції можуть одержати додаткові надходження Rp (оплату за квитки, спонсорські внески) або субсидії, дотації, гранти на експлуатацію активу, одержані від інших державних органів — учасників інвестиційної програми — Gp . Такі доходи зменшуватимуть затрати на обслуговування нового інвестиційного активу.

По-третє, формула (1.4) показує, що приріст запозичень ΔL приносить додаткові фінансові затрати $(i + d)$, які також необхідно включити до складу майбутніх поточних видатків. Якщо інвестування відбувається винятково за кошти запозичень ΔL ($F = 0$) і неможливо розрахувати інші компоненти ($Mp, Ep, Rp, Gp = 0$), тоді формула має такий вигляд:

$$\Delta L = S / (i + d). \quad (5)$$

Таким чином, внутрішній зміст запозичень у контексті «золотого правила» зводиться до формул, які розраховуються не з доходів і видатків муніципального бюджету, а методом оцінки активів–пасивів (доходів–витрат) індивідуального проекту [4, с. 312-313].

На нашу думку, при плануванні та прогнозуванні щорічних інвестиційних програм на рівні окремої ланки місцевого самоврядування доцільно використовувати саме метод деталізації можливих вигод і затрат кожного проекту.

Окрім того, характер здійснення муніципальної боргової політики в кожній окремо взятій країні повинен визначатися передусім моделлю загальнодержавного контролю над борговими процесами місцевого рівня, а також формою державного устрою та рівнем децентралізації урядових повноважень.

На нашу думку, принциповими факторами, що визначають функціонування певної моделі державного контролю над боргами місцевих урядів, є політичні та територіально-адміністративні впливи. Так, у державах з недемократичними формами правління запозичення

субсуверенного рівня переважно заборонені законодавчо. Прикладами можуть бути Азербайджан, Албанія, Вірменія, Таджикистан та ін.

Концептуальними засадами ринкової моделі контролю за муніципальними запозиченнями є абсолютно відкриті і вільні ринки, відсутність жодних державних / суверенних гарантій для субнаціональних позичальників, розвинутий ринок субнаціональних цінних паперів і застав, повне розкриття фінансової позиції субнаціональних позичальників [7, с. 68].

Держави, що стали учасниками процесу муніципальних запозичень нещодавно, обирають законодавчо орієнтовану модель — Болгарія, Польща, Румунія. До цієї ж групи належать високорозвинені європейські країни — Нідерланди, Німеччина, Італія. Для них така модель обґрунтована історичністю, генезисом формування законодавчого поля країни [5, с. 164; 8, с. 52].

Адміністративну форму контролю обирають як держави з унітарним устроєм, так і федеративні. Такий контроль набуває різноманітних форм і методів, разом із встановленням щорічних лімітів на запозичення для окремих юрисдикцій, погодження кожної окремої операції, їх термінів і умов, напряду використання коштів. Контроль може бути зосереджений на стадії, що передує запозиченню, а може охоплювати увесь період існування боргу через застосування моніторингу. Зрозуміло, що така модель контролю є характерною здебільшого для унітарних країн, а не федеральних утворень. До цієї моделі тяжіють більшість країн розвинутої демократії, адже світові процеси фіскального федералізму тільки набувають обертів упродовж останнього десятиліття ХХ ст. й на початку ХХІ ст.

Наближеною до моделі ринкового контролю є модель взаємодії між урядами різних рівнів. За такої моделі обмеження на заборгованість субнаціональних органів влади, муніципалітетів не встановлюються законом або центром, але досягаються шляхом консенсусу в переговорах і домовленостях між федеральною ланкою і підпорядкованими їй урядами. Дана модель має переваги в заохоченні діалогу та обміні інформацією між різними рівнями врядування. Вона спричиняє зростання усвідомлення місцевими політиками наслідків їхнього фіскального вибору на макроекономічному рівні.

Як і будь-яка інша політика, муніципальна боргова політика має свою стратегію і тактику. Серед академічної спільноти немає однастайності у визначенні стратегічної мети боргової політики. Як

впливає з вітчизняних економічних досліджень, зокрема, професора А. Гальчинського, стратегією боргової політики має стати використання запозичень як інструменту інноваційного економічного зростання [9, с.29–31]. При цьому, можливими напрямками провадження боргової політики органів влади всіх рівнів, на думку вченого, є фінансування відповідального природокористування, демонополізація видобутку корисних копалин, реалізація технічних новацій, розвиток енергозберігаючих технологій, стимулювання діяльності технопарків тощо. А. Кірєєв принциповою ціллю вважає стає економічне зростання [10, с.382], В. Данілов — рівноважне зростання за рахунок поєднання двох інструментів — оподаткування та запозичень [11, с.75]. Ю. Матвєєва, вважає, що цілі боргового фінансування є комплексними, зокрема, підтримка чинної політичної системи суспільства, мінімізація трансакційних витрат та відсоткових платежів в обслуговування боргу, уникнення загроз для національної безпеки [12, с.149].

Муніципальна боргова політика має свою тактику, яка полягає в інтегруванні індивідуальних інвестиційних проектів у загальнодержавний та місцевий бюджетні процеси. Для цього процедури муніципальної боргової та місцевої інвестиційної політики слід гармонізувати та синхронізувати, що у кінцевому підсумку сприятиме раціональному використанню наявних ресурсів. У такому ракурсі інвестиційна політика муніципалітетів спроможна сформулювати цілі та проекти для економічного зростання територій, а боргова політика – забезпечити їх ресурсною базою.

Висновки. Отже, основна мета провадження місцевої боргової політики – це фінансування інноваційно-інвестиційного розвитку окремих міст, територій чи громад.

Муніципальна боргова політика є невід’ємною складовою державної фіскальної політики. Вона відображає суб’єктивну сторону функціонування боргових ресурсів. Адже механізм функціонування боргової ланки фінансів, організація боргових відносин і рух позикового капіталу хоча і підпорядковані об’єктивним закономірностям розвитку, але їх організують конкретні суб’єкти, які поєднують як загальні суспільні інтереси, так і власні політичні амбіції, а також керуються різноманітними чинниками політичного, економічного та гуманітарного характеру.

Тому боргова політика є переплетенням ситуативних інтересів окремих політичних партій і владних структур, центральних і місцевих органів влади, комерційних організацій, інвесторів, платників податків,

населення, громадських об'єднань тощо. З такого погляду, місцева боргова політика — це спільна цілеспрямована діяльність держави та органів місцевого самоврядування, комерційних структур у сфері формування, розподілу та використання боргових ресурсів задля поставленої мети.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Телятников В.М. Місцеві органи влади на ринку боргових фінансових інструментів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит / В.М.Телятников. – К.: 2015. с.20
2. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верхової ради України. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
3. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
4. Dafflon B., Beer-Toth K. Managing local public debt in transition countries: An issue of self-control / B.Dafflon // Financial Accountability & Management. – 2009. – №25 (3). pp. 305-314.
5. Fiscal Federalism in Theory and Practice / T.Ter-Minassian, editor. – Washington: International Monetary Fund, 1997. – 683p.
6. European system of national and regional accounts (ESA95 or 1995ESA) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:ESA95>.
7. Lane T.D. Market Discipline / T.Lane // Washington: Staff Papers, International Monetary Fund.- Vol. 40, No. 1 (Mar., 1993). - P. 53-88.
8. Swianiewicz P. Foundations of Fiscal Decentralization / P.Swianiewicz. – Budapest: Arktisz Studio, 2003. – 58 p.
9. Гальчинський А. Особливості та пріоритети боргової політики України: Аналіт. доповідь НІСД / Гальчинський А. С., Варналій З. С., Майстришин В. Я., Белінська Я. В., Жаліло Я. А.; Я. А. Жаліло (відп. ред.). – К.: НІСД, 2004. – 103 с.
10. Киреев А.П. Международная экономика: в 2-ч. Учебное пособие для вузов: Ч.2. «Международная экономика: открытая экономика и макроэкономическое программирование». – М.: Междунар. Отношение, 1998. – 488с.
11. Данилов В. Оптимальная политика заимствований и налогообложения / В.Данилов // Экономико-математическое моделирование. – М.: Дело, 2009. – 78с.
12. Матвеева Ю. Аналіз зовнішнього державного боргу та макроекономічних показників за допомогою багатофакторного моделювання / Ю.М.Матвеева // Економіко-математичне моделювання соціально-економічних систем. – 2012. – Випуск 17.- С.143-159.