

## АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ УКРАЇНИ: ПРИХОВАНІ РИЗИКИ

Муніципальні запозичення стають усталеною практикою для українських муніципалітетів та одним із ресурсних джерел, починаючи з 2003 року. Питання ефективності таких позик не зацікавило ні науковців, ні практиків в зв'язку із недоступністю інформації з цього питання. З 2011 року органи Державного казначейства України на виконання вимог Бюджетного кодексу узагальнюють та оприлюднюють дані про стан місцевих боргів щоквартально, а з 2012 р. стає доступною інформація щодо гарантованих АР Крим та територіальними громадами боргів, наданих місцевих гарантій в розрізі суб'єктів господарювання – позичальників.

Станом на початок 2012 р. місцевий борг в Україні складав лише 13,4 млрд.грн. або 15,5% доходної бази місцевих бюджетів. Упродовж 2012 - I кв. 2015 рр. він сукупно із гарантіями зріс у 2,5 рази і досягнув на 01.04.15р. рівня 33,1 млрд.грн., в т.ч. муніципальні позики - 19,0 млрд.грн., гарантії – 5,0 млрд.грн. та 9,1 млрд.грн.- позики з Єдиного казначейського рахунку. Причому найшвидшими темпами зростають обсяги наданих місцевих гарантій під позики комунальним підприємствам – у 5 разів.

Ринок муніципальних запозичень є висококонцентрованим – борги Києва на початок II кв. 2015р. перевищують 23 млрд.грн. або 70% загального обсягу ринку. За офіційними даними обслуговування боргових зобов'язань за економічною класифікацією видатків бюджету коштувало усім муніципалітетам України у 2013 році – 1495 млн. грн., у 2014 році – 1458 млн. грн., заплановано на 2015р. – вже 2063 млн. грн. У структурі загального фонду видатків всіх місцевих бюджетів України це 0,6-0,8%% у 2013 – 2014 рр. Незначні суми для бюджетів місцевого самоврядування в масштабах країни, проте загрозливою є саме тенденція до їх швидкого зростання разом із ростом сум зобов'язань. Для прикладу – обслуговування державного боргу (платежі за ним) коштувало національному бюджету 19,6 % загального обсягу видатків у 2012 р., 23,3% - у 2013 р. і вже 30,9 % - у 2014 р. Чи виправданими є місцеві запозичення для громад з економічної і соціальної точок зору, чи вартують реалізовані проекти мільярдних безповоротних виплат кредиторам з бюджетів?

Водночас співвідношення фактичної вартості обслуговування муніципальних боргів (сплата %% за ними) до загального обсягу боргу у 2011-2012 рр. складало в середньому 8,3-8,6%%, у 2013р. зросло до 13%, а у 2014р. стабілізувалося на рівні 10%. Отже, інструмент місцевого кредиту є достатньо привабливим з фінансової точки зору, адже вартість інших ресурсів на ринку у 2011-2014р.р. була суттєво вищою.

У такому контексті слід сконцентрувати увагу на вивченні ефективності реалізації проектів за кошти муніципальних запозичень. Традиційно науковцями та посадовцями замовчуються факти неодноразових технічних дефолтів міських рад, нераціонального використання інвестицій, необґрунтовано високої доходності місцевих цінних паперів для інвесторів, коротких термінів залучень (70 % - від року до трьох). На нашу думку, муніципальна боргова політика територіально-адміністративних утворень не повинна обмежуватися тільки управлінням власне борговими процесами, але й включати нагляд за ефективністю реалізації інвестиційних проектів, заходи з розширення доходної бази муніципальних одиниць: адже для успішного обслуговування і повернення позик слід найперше зміцнювати фінансову позицію місцевих органів влади. Викликом для запровадження боргової політики також є триваючий економічний спад та стагнація, в умовах яких нарощувати борги слід дуже зважено і обережно.

Розуміючи такі виклики та адекватно оцінюючи ризики, Міністерство фінансів, уряд та Верховна Рада України у 2015 р. значно ліберализували правовідносини, що виникають в процесі затвердження і виконання бюджетів всіх рівнів. Так, розширено адміністративні і фіскальні

повноваження територіальних одиниць, укрупнено перелік потенційних позичальників, урізноманітнено спектр доходної частини місцевих бюджетів, до складу яких увійшли нові джерела (акцизний податок, податок на нерухоме майно, ін.). Крім того, зняті штучні обмеження щодо процесу місцевих позик, зокрема, встановлене правило «мовчазної згоди» щодо процедури їхнього погодження із Міністерством фінансів, спрощене переміщення коштів між загальним і спеціальним фондом місцевих бюджетів. У відповідь на децентралізацію міські ради повинні продемонструвати зрілість, готовність до прийняття зважених управлінських рішень, зайняти активну позицію для зміцнення місцевої фінансової ініціативи.

Проведене дослідження ринку муніципальних запозичень дозволяє зробити наступні висновки. Упродовж 2003 - 2014 рр. доміантними тенденціями стало зростання обсягів, структуризація, повільне проникнення ринку в регіони. Ринок місцевих позик є висококонцентрованим, Київ залишається незмінним лідером в усіх сегментах: за обсягами місцевих емісій, кредитів і гарантій. Решта муніципалітетів на фоні столиці (в тому числі Львів і Одеса) демонструють помірковану інвестиційну активність, що зумовлено об'єктивними чинниками. За втручання Міністерства фінансів вдалося стабілізувати витрати на обслуговування місцевих позик на рівні 0,7-0,8% від загального обсягу видатків місцевих бюджетів. Знайшла своє підтвердження позиція Мінфіну щодо обмеження доступу муніципальних одиниць до зовнішніх фондових ринків в умовах глобальної фінансової нестабільності. Відбулися зміни в структурі ринку за формами запозичень - спочатку превалювали муніципальні облигації, паралельно розвивався сегмент внутрішніх і зовнішніх кредитів, у 2013 – 2014 рр. ринок сконцентрувався на місцевих гарантіях. Залишається невизначеною ефективність реалізації локальних інфраструктурних проектів, що фінансуються за рахунок місцевого боргу.

Ситуація із місцевим боргом Києва критична, що потребуватиме від уряду і міської ради нестандартних дій, домовленостей із кредиторами щодо реструктуризації тощо.

Надзвичайними завданнями в сфері регулювання муніципального кредиту для уряду на перспективу є: законодавче врегулювання правовідносин у випадку настання дефолту, реструктуризації та рефінансування боргів для підсилення фінансової позиції кредиторів; запровадження преференційного оподаткування для інвестицій в муніципальні цінні папери по аналогії з державними та казначейськими зобов'язаннями (уніфікація безподаткового статусу); обмеження мінімальних термінів запозичень для повноцінної реалізації інвестиційних програм, зниження ризиків дефолту.

Крім того, слід законодавчо дозволити муніципалітетам включення інвестиційної складової до тарифів на житлово-комунальні, транспортні, рекламні та ін. послуги, що гарантовано забезпечить повернення боргових ресурсів за рахунок вигодонабувачів по проектах і не спричинить перекидання боргового навантаження на бюджети; заохочувати органи місцевого самоврядування до залучення коштів шляхом видачі муніципальних гарантій для підсилення фінансової відповідальності безпосереднього позичальника і виконавця проекту (комунального підприємства), обслуговування та погашення здійснюватиметься із його зростаючих доходів, фіскальне навантаження для платників податків територіально-адміністративної одиниці залишиться без змін. Не буде несправедливого перерозподілу бюджетних коштів на користь неефективних позичальників (коли приймається компромісне політичне рішення «допомогти» неуспішному муніципалітету).