

Анна МУНЬКО,

*аспірант кафедри економіки та регіональної
економічної політики ДРІДУ НАДУ*

РОЗШИРЕННЯ РОЛІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ

Трансформаційні процеси реформування місцевого самоврядування в Україні пов'язуються із глибинними знаннями економічних систем регіонів і розумінням необхідності змін в просторі їх фінансування.

Реформа фінансової децентралізації, результати якої спрямовуються на підвищення власної фінансової спроможності регіонів і підвищення участі органів місцевого самоврядування в реалізації проектів розвитку потребує переосмислення ролі останніх в управлінні місцевими фінансами і відповідальності наслідки рішень.

Розширення ролі органів місцевого самоврядування у формуванні фінансового потенціалу територій міститься у використанні сучасних інструментів регулювання економічного розвитку та реалізації проектів регіонального розвитку: державно (муніципально)-приватне партнерство; інвестиції з чистого операційного прибутку; місцеві запозичення та гарантії; муніципальні облігації; фонди розвитку.

Державно-приватне партнерство набуло поширення у світі протягом останніх 30 років. Досвід показав, що внесок державно-приватного партнерства, у тому числі в муніципальній сфері, має особливо важливе значення в підвищенні ефективності обслуговування населення, зокрема, в таких галузях, як водопостачання та утилізації твердих відходів.

Виокремлюють такі форми державно-приватного партнерства:

- оренда (приватному партнеру на основі договору оренди надаються у користування активи територіальної громади);

- концесія – надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи місцевого самоврядування на платній строковій основі юридичній або фізичній особі права на створення та експлуатацію об'єкта, за умови взяття концесіонером на себе зобов'язань, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику;

- спільні підприємства, створені за участю приватного партнера на певних умовах щодо розподілу відповідальності та прибутку;

- угода про розподіл функцій, коли приватному партнеру на платній основі і на певний термін надаються виняткові права на пошук, розвідку і видобування мінеральної сировини на ділянці надр, вказаній в угоді [1].

Органи місцевого самоврядування можуть використовувати надлишки їх чистого операційного прибутку (суму поточних доходів, що залишилися після виплати заробітної плати, експлуатаційних витрат і на обслуговування боргу) для фінансування регіональних чи муніципальних інвестиційних проектів на платній або безоплатній основі для користувача. Це означає, що витрати будуть профінансовані відповідно до згенерованого річного профіциту.

Такий вид фінансування характерний для короткострокових проектів, які не підпадають під законодавчо визначене поле фінансування середньо- та довгострокових проектів розвитку. Це помітно розширює можливості органів місцевого самоврядування у розвитку фінансових ресурсів регіону.

Органи місцевого самоврядування мають доступ до місцевого кредиту і ринків капіталу. Економічна концепція обґрунтовує доцільність використання позикового капіталу тим, що довгостроковий характер інфраструктурних проектів виправдовує довгострокове фінансування.

Альтернативи фінансування боргу включають в себе широкий спектр варіантів, від запозичення з державних банків до випуску боргових зобов'язань на міжнародних ринках капіталу, залежно від обставин конкретного місцевого самоврядування.

Використання позикового фінансування має також інші вигоди. Це дисциплінує органи місцевого самоврядування, змушуючи їх визначити основні інвестиційні пріоритети та блокувати непершочергове фінансування. Крім того, здатність своєчасно профінансувати комплекс об'єктів дозволяє заощадити чималі гроші, а в деяких випадках більше, ніж вартість самого кредиту.

Гарантії виконують роль у використанні зовнішніх ресурсів. Визначають такі рівні надання гарантій:

- Урядовий. Гарантії надаються центральними органами виконавчої влади для фінансової підтримки місцевого самоврядування.

- Місцевий. Органи місцевого самоврядування надають гарантії для підтримки розвитку муніципальних підприємств за рахунок власних бюджетних коштів. Вони можуть вимагати, щоб незалежні організації видали муніципальну гарантію для підтримки угоди. В цьому випадку, відбувається економія бюджетних коштів, хоча існують ризики, що позичальник буде не в змозі сплатити обслуговування та погашення боргу і органи місцевого самоврядування змушені будуть погасити кредит.

Підготовка місцевого плану залучення капіталу, як правило, включає в себе три етапи роботи ОМС:

1) ідентифікація та визначення пріоритетності потреб інфраструктури та необхідних капітальних витрат;

2) оцінка зовнішніх ресурсів необхідних для реалізації місцевих пріоритетів, які можливо залучити в межах чинного законодавства;

3) визначення кращої комбінації фінансових ресурсів.

Для ефективного отримання та використання зовнішніх коштів експертів Світового банку рекомендують ОМС дотримуватися таких загальних умов [2]:

- чітка програма капіталовкладень з визначеними за оціненими проектами розвитку є важливим інструментом для залучення фінансування відповідно до цілей розвитку регіону;

- доказова база того, що зовнішні кошти використовуються для фінансування цільових проектів, які є стійкими протягом тривалого терміну, і є достатні обсяги бюджетних коштів для експлуатації та технічного обслуговування;

- своєчасна і якісна фінансова звітність, ясний і збалансований бюджет, операційний профіцит є життєво важливими для успішної співпраці з потенційним інвестором або донором.

Важливу роль у зміцненні потенціалу органів місцевого самоврядування з підготовки та реалізації інвестиційних проектів відіграє створення спеціалізованих установ. Центральні уряди розвинутих країн створили фонди як спосіб надання регіонам кошти на безоплатній та безповоротній основі, а також у формі довгострокового кредиту за відсотковими ставками, нижчими за ті, що пропонуються на внутрішньому ринку. У той же час, вони часто надають технічну допомогу в розробці проекту, структуруванні та підготовці кадрів для його реалізації та обслуговування.

Більше 60 країн організували та впровадили в державну управлінську практику муніципальні фонди розвитку (Municipal development funds), як правило, за підтримки міжнародних організацій: Болівія (Servicio Nacional de Desarrollo Urbano); Колумбія (Findeter); Чехія (Municipal Finance Co.); Грузія (Municipal Development Fund) та ін.

Розвинені країни світу надають кошти органам місцевого самоврядування переважно для фінансування проектів інфраструктури. Останнім часом деякі фонди отримали доступ до боргових ринків і випустили облігації, щоб збільшити їх фінансову базу для надання допомоги місцевим органам влади.

Більша частина проектів регіонального розвитку реалізується за рахунок коштів фондів за умови співфінансування з місцевих бюджетів.

Останнім часом фонди отримали доступ до боргових ринків і розпочали випуск облігації, щоб збільшити їх фінансову базу для надання допомоги ОМС.

Популярності набуває випуск муніципальних облігацій. Вони широко використовуються в Північній Америці як інструмент забезпечення інвестицій місцевого самоврядування. Але такий інструмент є менш популярним в Європі, особливо у Франції та Німеччині, де місцева влада має можливість запозичити кошти із спеціалізованих банків, таких як Dexia. Ураховуючи відсутність в Україні таких фінансових установ – випуск облігацій може стати ефективним способом забезпечення фінансової самодостатності територій, на який органи місцевого самоврядування матимуть безпосередній вплив.

Муніципальна облігація – це боргове зобов'язання, видається місцевим органом влади та підтверджує зобов'язання відшкодувати йому номінальну вартість паперу з виплатою певного доходу згідно з графіком платежів і головний в кінці терміну. Таким чином, зв'язок працює як кредит: емітент позичальник – тримач кредитор – купон інтерес. Мета – аналогічна банківському кредиту. Емітент (орган місцевого самоврядування) продає облігації для широкої публіки (часто інвестиційному банку) і використовує доходи від продажу фінансування інвестиційних проектів.

Кредитні рейтинги оцінки кредитоспроможності місцевого самоврядування для випуску облігацій здійснюються визнаними рейтинговими агентствами. Рейтингові агентства відіграють ключовими роль у забезпеченні ринку з інформацією про спроможність органів влади випускати боргові

зобов'язання та оплатити по ним у терміни. Відповідно муніципалітети повинні систематично вживати заходи щодо підвищення свого кредитного рейтингу.

Успіх муніципальних ринків облігацій залежить від розміру внутрішнього боргу, фінансових механізмів ринку та законодавства, що регулює запозичення місцевого самоврядування.

Положення про місцеві запозичення, як правило, зосереджені на чотирьох правилах: використання кредитних коштів (кредит повинен обслуговувати довгострокові інвестиційні проекти, а не поточні витрати); межа боргу (борг та його обслуговування повинно бути обмежене відсотком від виручки); джерела фінансування. Усе інше залежить від національних особливостей.

Деякі країни намагаються розширити і диверсифікувати джерела фінансування проектів регіонального розвитку за рахунок мобілізації ринкових інструментів. Вони включають всі представлені вище альтернативні варіанти розширення ролі органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері.

Ураховуючи динамічний розвиток місцевого самоврядування в Україні та світі вичерпного переліку заходів щодо підсилення ролі ОМС як регіонального рівня, так і муніципального, у фінансових процесах існувати не може. Цей перелік постійно збільшується, доповнюється новими механізмами, методами та інструментами управління. Систематичний та безперервний пошук ОМС альтернативних джерел створення фінансового ресурсу – є фундаментом усіх процесів, які укріплюють роль ОМС у системі управління місцевими фінансами. Тим самим посилюється їх вплив на загальнодержавні тенденції покращення соціально-економічного становища.

Рух процесів фінансового забезпечення регіонів повинен спрямовуватися на більш високу ступінь самоорганізації, орієнтації регіонів на довгострокову перспективу розвитку. Зазначене пред'являє нові умови до якості праці державних службовців та працівників ОМС, змінює їх роль і відповідальність за майбутнє муніципальних утворень відповідних регіонів. У складі їх завдань по забезпеченню реформи фінансової децентралізації, у першу чергу, повинні бути виокремлені: стабільне зростання економіки регіону, високий рівень зайнятості населення, стабілізація рівня цін на муніципальні послуги, підтримка рівноваги балансу надходжень і витрат бюджету та інше.

Список використаних джерел

1. Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку: навч. посіб. – К.: Центр громадської експертизи, Проект «Місцевий економічний розвиток міст України», 2013. – 176 с.

2. Municipal Finances / C.Farvacque-Vitkovic and M.Kopanyi, Editors. The World Bank, Washington: Library of Congress, 2014. – 399 p.