

Тема 7. Бюджетний контроль і моніторинг

Питання: Контроль у бюджетному процесі; Мобілізація коштів у місцеві бюджети; Бюджетний моніторинг.

Теоретичні відомості.

Інститут комунального кредиту відіграє особливу роль у фінансах місцевих органів влади.

Комунальний кредит – це сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, з одного боку, та фізичними і юридичними особами – з іншого боку, коли місцеве самоврядування, як правило, виступає в ролі позичальника. Ці відносини базуються на умовах поворотності, платності і строковості.

Комунальний кредит не слід ототожнювати з державним кредитом, коли суб'єктом відносин виступає держава. Державні позики випускають, як правило, з метою покриття бюджетного дефіциту, а місцеві – для фінансування інвестиційних проектів.

У більшості розвинутих країн останніми роками відбулося стрімке зростання обсягів як державних, так і місцевих запозичень. На це впливали кілька факторів:

- 1) населення психологічно легше сприймає збільшення державного боргу, тим більше скорочення обсягу видатків, ніж підвищення рівня оподаткування;
- 2) поширилися теоретичні обґрунтування доцільності запозичень у фіскальній політиці держав;
- 3) стрімко зростають обсяги фінансових ринків.

Основною причиною наявності комунального кредиту є невідповідність між потребами органів місцевого самоврядування і реальними можливостями їхнього задоволення.

Основними формами місцевих запозичень в Україні є: випуск облігацій внутрішніх місцевих позик; отримання позик, кредитних ліній у фінансових установах.

Надання короткострокових позик може здійснювати управління Державного казначейства. Позички надають на безвідсотковій основі.

Для оформлення та отримання позички органи місцевого самоврядування подають такі документи:

- 1) лист-звернення за підписом голови про необхідність покриття касового розриву та напрями спрямування коштів;
- 2) рішення відповідної ради та затверджений розпис;
- 3) економічне обґрунтування здійснення запозичення;
- 4) прогноз надходжень на період запозичення та графік погашення.

Надання позичок оформлюють відповідною угодою сторін, а погашення здійснюють в автоматичному режимі шляхом щоденних відрахувань від надходжень загального фонду відповідного бюджету до повного відшкодування. Обсяг щоденних відрахувань визначають шляхом розподілу обсягу позички на кількість робочих днів періоду запозичення.

Основні **види** місцевих позик: загальні місцеві, прибуткові, проектні.

Загальні місцеві позики випускають для обслуговування загальних та поточних потреб органів місцевого самоврядування, для фінансування проектів, які не приносять прибутків. Це – спорудження об'єктів у сферах науки, освіти, охорони здоров'я, офісних приміщень для органів місцевого самоврядування, благоустрій територій тощо.

Прибуткові позики випускають під конкретний прибутковий проект, реалізація якого матиме відповідну грошову винагороду – прибуток.

Проектні місцеві позики використовують для фінансування капіталомістких проектів, їхнє погашення проводять за рахунок місцевих надходжень і коштів державного бюджету.

Умови випуску та обігу місцевих позик визначено Положенням про порядок випуску та обігу місцевих позик, затвердженому рішенням Державної комісії із цінних паперів та фондового ринку від 13 жовтня 1997 р. Аналіз нормативно-правової бази місцевих позик свідчить про те, що вона є недостатньо відпрацьованою, фрагментарною та не дає змоги сформувати цілісну систему регулювання місцевих запозичень. Розвиток місцевих запозичень в Україні істотно гальмує також система наявних обмежень, не всі з яких обґрунтовані. Інший стримувальний фактор – слаборозвинута інфраструктура вітчизняного ринку муніципальних цінних паперів.

Комунальний (муніципальний) кредит відіграє особливу роль у фінансах місцевих органів влади. У розвинутих місцевих фінансових системах комунальний кредит – основне джерело фінансування муніципальних інвестиційних програм. У деяких країнах – Данії, Фінляндії, Німеччині, Італії, Нідерландах, Португалії, Швеції, Швейцарії – доступ органів місцевого самоврядування до ринку позичкового капіталу вільний і не має державних обмежень. В інших країнах цей доступ можливий за умови

дозволів держави (в Австрії, Бельгії, Великобританії, Греції, Ірландії, Норвегії, Іспанії).

У законодавстві фактично всіх зарубіжних країн міститься вимога про спрямування запозичених фінансових ресурсів виключно на інвестиції. За рахунок позик в європейських країнах формують, як правило, 10–15 % доходів місцевих бюджетів. Найвищий показник у Сан-Марино – він становить 69 %, у Нідерландах – 19, у Бельгії – 13, на Кіпрі – 12, у Чехії – 11, в Іспанії, Франції – 10 % муніципальних доходів.

Законодавчі засади здійснення місцевих запозичень в Україні закріплені Бюджетним кодексом України. Відповідно до Кодексу, запозичення до місцевих бюджетів здійснюються з визначеною метою та підлягають обов'язковому поверненню. Запозичення до відповідних бюджетів можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку, крім випадків, коли для подолання тимчасових касових розривів дозволено отримувати короткотермінові позики у фінансово-кредитних установах на термін до трьох місяців. Використання запозичень для фінансування поточних витрат заборонено і не може бути джерелом погашення основної суми боргу відповідного бюджету.

Держава не несе відповідальності за зобов'язаннями та запозиченнями місцевих бюджетів. *Видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету.* Рішення про запозичення ухвалює відповідна місцева влада, зазначаючи, яким чином відбуватиметься запозичення - зовнішнє чи внутрішнє, кредит чи у формі випуску облігацій, гранична відсоткова ставка, інші істотні умови.

Ризик неплатежу під час здійснення муніципального запозичення виникає у разі перевищення витрат з обслуговування боргу бюджетної спроможності місцевої влади або у разі посилення інфляційних процесів, коли знецінення запозичених ресурсів унеможливорює вчасне та якісне виконання запланованих інвестиційних проектів. Значну загрозу становить зміна доходів місцевого бюджету, що призводить до скорочення обсягів фінансових ресурсів, призначених на обслуговування боргу.

Найбільш прийнятними з економічного погляду напрямами використання залучених ресурсів є перспективні інвестиційні проекти, здатні дати істотний мультиплікаційний ефект і забезпечити у майбутніх періодах розширення виробничих потужностей, створення нових якісних робочих місць, зростання доходів домогосподарств, збільшення бюджетних надходжень всіх рівнів, зокрема місцевих бюджетів.

Причинами недостатнього розвитку місцевих позик в Україні є такі: нестабільність умов господарювання та законодавчої бази, неузгодженість окремих положень чинних законів у галузі цінних паперів і фондового ринку; нерозвиненість вітчизняного фондового ринку; слабе інформаційне забезпечення; прорахунки в практиці випуску вітчизняних місцевих позик; недостатність досвіду у питанні фінансування місцевих видатків за рахунок випуску облігацій, слабе кадрове і матеріально-технічне забезпечення; нечітко визначені гарантії забезпечення позики, відсутність пільг для покупців облігацій; відсутність механізму дострокового погашення позики.

Щоб врегулювати місцеві запозичень для мінімізації можливості неефективного використання запозичених коштів, необхідно здійснити низку заходів як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Так, пропонується:

- посилити державний контроль над здійсненням місцевих запозичень через забезпечення відповідального планування витрат, фінансованих позиками;
- запровадити обов'язковий супровід місцевих позик деталізованими програмами використання запозичених коштів та планами погашення боргів;
- здійснювати широке інформування суспільства про умови та цілі запозичення;
- дати змогу здійснювати запозичення до бюджету розвитку органам місцевого самоврядування всіх рівнів, у тому числі сільським і селищним радам, за умови одночасного вдосконалення системи обмежень і запровадження сучасної практики експертизи інвестиційних проектів;
- оптимізувати чинну систему обмежень обсягу місцевих запозичень, встановивши ліміт щорічної величини сплати основної суми боргу на рівні 5–10 % доходів загального фонду місцевого бюджету без урахування міжбюджетних трансфертів;
- замінити процедуру погодження місцевих запозичень Міністерством фінансів процедурою їхньої реєстрації;
- активно стимулювати здійснення проектних запозичень та інших перспективних видів муніципальних позик;
- чітко регламентувати процедуру дефолту органів місцевого самоврядування;

- передбачити можливість використання власних доходів місцевих бюджетів, насамперед доходів бюджету розвитку, як забезпечення муніципальних позик;

- реформувати систему обліку виконання бюджету, замінивши касовий метод обліку методом нарахувань.

Метод нарахувань дає повну інформацію про обсяг не тільки фінансових, але і нефінансових ресурсів, загальний обсяг зобов'язань як перед місцевим бюджетом, так і місцевого бюджету. Ці дані мають вирішальне значення для оцінювання ризику місцевих запозичень. Касовий метод обліку, який тепер застосовують в Україні для ведення обліку виконання бюджетів, не дає змоги мати повну та об'єктивну інформацію про фінансовий стан органів місцевого самоврядування. Дістана за допомогою цього методу інформація відображає лише рух грошових потоків бюджету. При цьому немає даних про обсяг активів органу місцевого самоврядування, величину його зобов'язань, які відіграють принципову роль в ухваленні рішень у сфері запозичень.

Таким чином, місцеві запозичення в Україні є досить перспективним інструментом фінансування місцевого економічного розвитку, хоча потребують поліпшення організаційних засад.

Удосконалення практики місцевих запозичень в Україні має стати невід'ємним чинником зміцнення матеріально-фінансової бази органів місцевого самоврядування та дасть їм змогу вийти на новий, якісно вищий рівень розвитку відповідно до кращих світових стандартів.

Проблеми випуску місцевих позик тісно пов'язані з проблемами погашення боргу органів місцевого самоврядування.

Борг місцевого самоврядування – це загальна сума заборгованості місцевого самоврядування, яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань органів місцевої влади, в тому числі гарантій за кредитами.

Граничний обсяг боргу встановлюють на бюджетний період рішенням про місцевий бюджет. Нормативні обмеження обсягу місцевого боргу сприяють ефективному використанню коштів та запобігають нагромадженню боргів.

Запитання для самоконтролю знань

1. Охарактеризуйте роль місцевих бюджетів в економічній системі держави.
2. Що є фінансовою та матеріальною основою місцевого самоврядування?

3. Охарактеризуйте суть і значення комунального кредиту.
4. Способи мобілізації коштів у місцеві бюджети.
5. Роль місцевих фінансів в економічному і соціальному розвитку територій.
6. Склад і структура регіональних фінансових ресурсів у зарубіжних країнах.