

І. І. Коблик,
к. е. н., старший науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики,
ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України"
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8607-6262>

DOI: 10.32702/2306-6814.2023.9.81

БОРГОВА ПОЛІТИКА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У МІЖНАРОДНІЙ ПРАКТИЦІ: ТЕНДЕНЦІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ

I. Koblyk,
PhD in Economics, Senior Research Fellow of the Department of Regional Financial Policy, State institution
"Institute of Regional Research named after M. I. Dolishniy of the NAS of Ukraine"

DEBT POLICY OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN INTERNATIONAL PRACTICE: TRENDS OF IMPLEMENTATION AND FEATURES OF MANAGEMENT

В статті розглянуто особливості реалізації боргової політики органів місцевого самоврядування в економічно розвинутих країнах. Досліджено заборгованість органів місцевого самоврядування в даних країнах та розраховано рівень боргового навантаження. Проаналізовано структуру запозичень органів місцевого самоврядування, розглянуто роль та функції спеціалізованих установ, які здійснюють часткову або повну реалізацію муніципальної боргової політики в міжнародній практиці. Розглянуто аспекти залучення безоблігаційних та облігаційних запозичень. Визначено основні види муніципальних боргових цінних паперів та їх використання в різних країнах. Встановлено особливості страхування та перестрахування облігаційних запозичень.

Розглянуто особливості регулювання та управління муніципальною борговою політикою. На основі проведеного дослідження, запропоновано ряд заходів щодо імплементації зарубіжного досвіду реалізації муніципальної боргової політики в українські реалії.

The article examines the peculiarities of implementation of debt policy by local self-government bodies in economically developed countries. It was determined that the use of municipal borrowings in these countries has gained great popularity, because at the expense of these funds, local communities received additional financial resources that could invest in long-term and expensive socio-economic projects of local importance. Indicators of local debt in relation to GDP were studied and the level of debt burden in relation to local incomes and indebtedness per capita was determined.

The borrowing structure of local self-government bodies in 2021 in the studied countries has been determined. In some countries, for the implementation of debt policy, local self-government bodies use the services of specialized institutions, which, depending on the country of operation, carry out full or partial involvement and servicing of local debt obligations.

It is established that despite the accumulation of debts, local authorities use bond and non-bond borrowing, which have their advantages and disadvantages. The volume of bond placement by types and countries in 2021 was analyzed. When making bond loans, municipalities can place various securities, which increases the interest of potential investors. It has been established that general bonds and bonds with special purposes are particularly popular in economically developed countries. The role of insurance and reinsurance of municipal loans is defined.

The methods of regulation and control over the implementation of the debt policy of local self-government bodies were considered, and the distribution of countries was carried out in accordance with these methods.

On the basis of the conducted research, a number of measures have been proposed for the implementation of foreign experience in the Ukrainian realities of implementing municipal debt policy, namely: implement a wider toolkit for attracting loan funds by developing and placing new types of municipal securities; strengthen state control over local borrowing; inform the public about the plans and effectiveness of the local debt policy.

Ключові слова: боргова політика, місцевий борг, місцеві запозичення, безоблігаційні та облігаційні позики, боргове навантаження.

Key words: debt policy, local debt, local borrowing, bond-free and bond positions, debt burden.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах реформування адміністративно-територіальної організації влади та зростання ролі місцевого самоврядування в процесі децентралізації фінансових повноважень, важливим аспектом є створення спроможних територіальних громад. Посилення ролі органів місцевого самоврядування та їх фінансової автономії сприятиме зростанню можливостей у фінансуванні соціальних та економічних проектів, які є критично важливими для подальшого розвитку територіальних громад. Вагомим аспектом соціально-економічного розвитку територіальних громад в Україні є ефективна реалізація боргової політики. Однак через відсутність досвіду у реалізації послідовної та зваженої боргової політики, органи місцевого самоврядування, можуть опинитись в ситуації, коли проводитиметься неконтрольований та незбалансований процес акумуляції фінансових ресурсів, що в подальшому призведе до нагромадження боргових зобов'язань, обслуговування яких потребуватиме значних коштів. Тому є необхідне та актуальне дослідження міжнародного досвіду процесу акумуляції позикового капіталу та визначення механізмів контролю заборгованості органів місцевого самоврядування.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженням різноманітних аспектів реалізації боргової політики органами місцевого самоврядування присвячено велику кількість робіт вітчизняних науковців: А. Петриків, В. Кравченка, О. Кириленко, І. Луніної, Н. Синютки. Серед зарубіжних вчених варто виокремити роботи: Т. Тер-Мінасян, Д. Ехалая, Н. Редмейн, В. Ласло, А. Хірашіми. Незважаючи на значні напрацю-

вання проведених науковцями у галузі теорії, методології та організації процесу реалізації боргової політики, слід зазначити, що дана проблематика в контексті бюджетної децентралізації стає важливою, що обумовлює необхідність подальшого вивчення зарубіжного досвіду та імплементації його в Україні.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою дослідження є узагальнення світової практики процесу реалізації боргової політики органами місцевого самоврядування, виокремлення її особливостей та їх застосування в українській практиці.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Протягом останніх десятиліть зростання заборгованості набуло розповсюдження у всіх економічно розвинутих країнах, в яких фіскально децентралізовані системи сприяли розвитку місцевого самоврядування та надали можливість зміцнити фінансову систему адміністративно-територіальних одиниць. В міжнародній практиці під "органами місцевого самоврядування \ влади" на рівні використовуються терміни "муніципалітет" або інші назви, які характеризують адміністративно-територіальні одиниці (села, селища, міста), або територіальні громади. Одним з факторів, які сприяли розвитку сіл, селищ, містечок та міст була можливість реалізовувати власну боргову політику, яка надала можливість залучати кошти для фінансування місцевої інфраструктури. Використання боргового фінансування країнами у 2021 р. набуло широкого вжитку, адже за рахунок цих коштів місцеві громади змогли залучати додаткові кошти і спрямовувати їх на фінансування до-

Таблиця 1. Місцевий борг у досліджуваних країнах у 2021 р.

Країна	Показники місцевого боргу		
	Співвідношення боргу органів місцевого самоврядування до ВВП держави, %	Співвідношення боргу органів місцевого самоврядування до їх доходу, %	Заборгованість на душу населення, в дол. США
Країни з федеративним державним устроєм			
США	9,1	51,7	6291
Канада	0,1	0,4	200
Бельгія	3,92	66,6	2266
Німеччина	3,6	48,9	2100
Іспанія	1,6	27,3	525
Австрія	4,1	54,3	2493
Австралія	0,1	0,1	4
Країни з унітарним державним устроєм			
Великобританія	2,90	40,9	1819
Болгарія	0,8	6,0	66
Чехія	1,2	0,4	375
Данія	5,7	2,7	4339
Естонія	2,4	29,6	770
Ірландія	1,4	77,5	1548
Греція	0,5	15,8	120
Франція	8,4	88,9	4124
Хорватія	2,2	2,6	434
Італія	5,7	45,7	2282
Кіпр	0,5	39,8	190
Латвія	5,6	63,3	1340
Литва	0,8	10,5	223
Люксембург	1,1	27,1	1638
Угорщина	0,5	27,7	1
Мальта	0,1	3,2	4
Нідерланди	5,6	48,4	3614
Польща	3,2	5,7	144
Португалія	4,3	77,4	1187
Румунія	1,3	3,5	225
Словенія	1,5	20,0	505
Словаччина	1,9	29,2	463
Фінляндія	8,9	47,0	5368
Швеція	10,2	4,8	687
Норвегія	13,9	9,8	1403
Японія	0,1	0,1	1
Нова Зеландія	0,1	0,1	2

Джерело: сформовано автором на основі [1].

роговартісних та довготривалих соціальних та інфраструктурних проєктів (таблиця 1).

Для країн з різною формою державного устрою характерні свої особливості залучення позикового капіталу. Країнам з федеративним устроєм притаманна більш висока економічна автономність регіонів, щодо акумуляції кредитних ресурсів, а в унітарних країнах встановлено більш жорстке регулювання процесу боргового фінансування. Попри це, загальний рівень боргу органів місцевого самоврядування у досліджуваних країнах не викликає особливого занепокоєння, оскільки має незначні обсяги, співвідношення яких до основних показників, які характеризують боргову безпеку не є загрозливими.

Протягом 2018—2021 років в таких країнах, як США, Бельгія, Німеччина, Данія, Японія здійснення місцевих запозичень мало постійний характер і динаміка зростання сум місцевого боргу була без значних коливань та не перевищувала 8%. Однак інша ситуація спостерігалась у Австрії, Великобританії, Естонії, Ірландії, Франції, Хорватії, Угорщині, Фінляндії, Швеції, Норвегії, Новій Зеландії, де збільшення обсягу місцевого боргу протягом 2018—2021 років склало більше 20%, що по-

в'язано зі зростанням частки капітальних видатків муніципалітетів у інноваційно-інвестиційних проєктах в порівнянні з часткою загальнодержавних інвестицій. Серед аналізованих країн найбільша частка боргу муніципалітетів до ВВП країни спостерігалась у США (9,1%), Франція (8,4%), Фінляндія (8,9%), Швеція (10,2%), Норвегія (13,9%). Така висока частка місцевого боргу у співвідношенні до ВВП не характеризує негативний вплив на стійкість місцевих бюджетів, адже залучені місцевими урядами в процесі реалізації муніципальної боргової політики кошти, спрямовуються на фінансування суспільних інвестиційних потреб територіального розвитку.

Одним з показників, який характеризує борговенавантаження є рівень співвідношення місцевого боргу до доходів муніципалітетів, оскільки він показує спроможність до погашення та обслуговування боргових зобов'язань. В більшості розглянутих країн в 2021 році даний показник не перевищував 50%. Однак, виключенням є країни: Бельгія, Австрія, Ірландія, Франція, Латвія Португалія, де спостерігається значне боргове навантаження на бюджети муніципалітетів щодо обслуговування боргових зобов'язань, яке коливається в межах

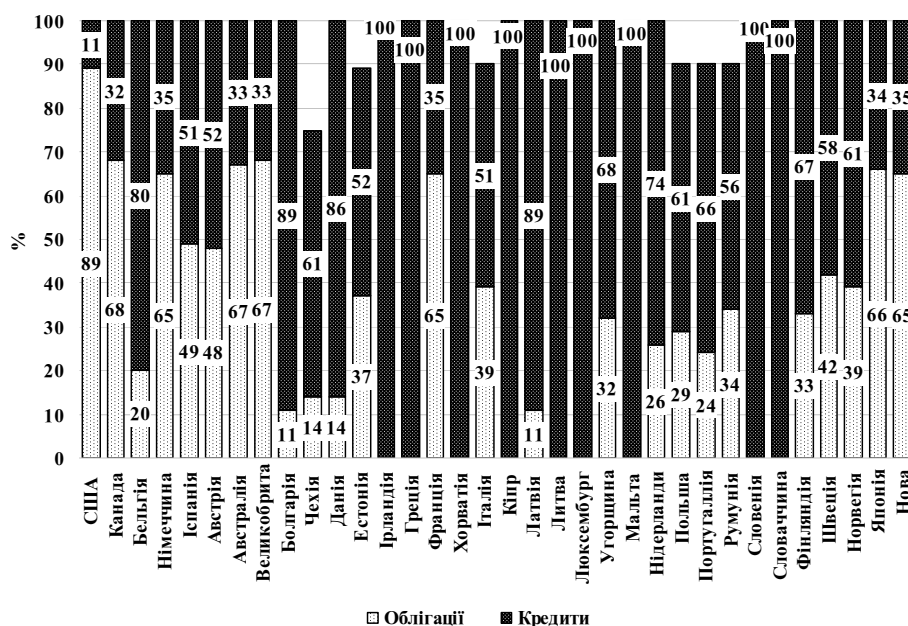


Рис. 1. Структура запозичень органів місцевого самоврядування у 2021 році

Джерело: сформовано автором на основі [2].

63,3—88,9%. Однак у даних країнах спостерігається збільшення дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок розширення податкової бази, що нівелює наслідки зростання значення місцевого боргу.

Ще одним показником, який характеризує боргове навантаження є абсолютне значення місцевого боргу на душу населення, яке дозволяє оцінити обтяжливість місцевого боргу для населення. Найбільша сума заборгованості, яка перевищує 3000 дол. США на душу населення в 2021 році спостерігається в Данії, Франції, Нідерландах, Фінляндії, США. В таких країнах, як Бельгія, Німеччина, Австрія Великобританія, Ірландія, Італія, Латвія, Люксембург, Португалія, Норвегія місцева заборгованість на душу населення коливається в межах від 1000 до 3000 дол. США. В інших країнах місцева заборгованість складає менше 1000 дол. США на душу населення. Таким чином, в країнах для підтримки економічно розвитку місцевих громад спостерігається різний рівень активності щодо проведення запозичення, яке в кінцевому результаті впливає на величину боргового навантаження на населення.

Здійснення запозичень органами місцевого самоврядування в досліджуваних країнах проводиться для підтримки місцевої громади і задоволенні її потреб в

довгостроковому періоді та включає в себе такі основні напрями фінансування: розвиток місцевої інфраструктури, реконструкція та ремонт існуючої інфраструктури, фінансування соціальних програм.

Структура місцевого боргу за інструментами залучення позикового капіталу органів місцевого самоврядування в досліджуваних країнах у 2021 р. не є однорідною і в кожній країні є особливості здійснення запозичень (рис. 1).

Структура місцевих запозичень є різною і її склад залежить від боргової політики, яку проводять самоврядні міські органи влади та обмежень, які встановлює державна влада по відношенні до інструментів залучення позикового капіталу. Так в Ірландії, Греції, Хорватії, Кіпрі, Литві, Люксембурзі, Мальті, Словенії, Словаччині єдиним джерелом здійснення запозичень кредит. Кредит в основному отримуються від комерційних банків, міжнародних фінансових установ та державних фінансових установ.

Кредитні позики включають позики з фіксованою або змінною процентною ставкою з визначеним терміном погашення та позики або кредитні лінії зі змінними процентними ставками та гнучкими умовами платежу. Зазвичай відсоток за користування кредитними кошта-

Таблиця 2. Спеціалізовані установи, що діють на ринку місцевих запозичень в деяких країнах

Країна	Спеціалізована установа
Великобританія	Public Works Loan Board function ("the PWLB"); Department for Levelling Up, Housing & Communities
Нова Зеландія	Local Government Funding Agency (LGFA)
Австралія	Municipal Finance Corporation (MuniFinCorp)
США	Municipal Bond Bank Agency, Maine Municipal Bond Bank
Нідерланди	Bank of Netherlands
Данія	KommuneKredit
Швеція	Komuninvest
Норвегія	Kommunalbanken
Фінляндія	Municipality Financeple

Джерело: сформовано автором на основі [3—10].

Таблиця 3. Обсяги розміщення муніципальних облігацій за видами та країнами у 2021 році, млрд. дол. США

Види облігцій	США	Канада	Велика Британія	Франція	Японія	Австралія
Генеральні облігації	476,2	318,1	963	15,6	9	41,7
Дохідні облігації	408,2				1,3	9,5
Облігації зі спеціальними цілями	384,1	220	860	10,7	3,3	29,5
Облігації з гарантією	92		7	1	1,2	6,1
Загальний обсяг муніципальних облігацій	1360,5	538,1	1,83	27,3	14,8	86,8

Джерело: сформовано автором на основі [2, 11].

ми визначався з врахуванням ставки Лондонської міжбанківської ставки пропозиції (LIBOR), однак її використання має закінчитись до 30 червня 2023 року. Перевагамикредитних позик є простіший процес оформлення позики, на відміну від випуску цінних паперів, нижчі витрати на укладання і менше поточних вимог дотримання. Однак, кредитні позики часто можуть бути структуровані таким чином, щоб більше відповідати конкретному проекту чи міркуванням погашення, ніж у випадку з публічними випусками облігацій. Попри це, кредитні позики зазвичай не залучаються в такому прозорому середовищі, як випуск цінних паперів, тому емітент може мати обмежені можливості визначати чи запропоновані процентні ставки, комісії та умови є конкурентоспроможними з публічно запропонованим випуском облігацій.

У багатьох державах малі та середні місцеві органи влади є обмеженими у своїх можливостях здійснювати запозичення. Тому між декількома малими або середніми муніципалітетами, що мають потреби в фінансуванні спільних проектів (будівництві шкіл, доріг, місцевих оздоровчих закладів, тощо) створювались так звані "клубні угоди", які дозволяли здійснювати запозичення на більш вигідних умовах, ніж при позиках кожного окремого муніципалітету. Поряд з цим в деяких країнах є практика створення інституціональної інфраструктури ринку місцевих запозичень, де держава або об'єднання органів місцевого самоврядування створили спеціальні фонди, фінансові установи, агентства для сприяння залучення позикового капіталу органами місцевого самоврядування (таблиця 2).

Дані інституції є важливими посередниками для органів місцевого самоврядування з низьким рівнем доходу, оскільки мають на меті забезпечити муніципалітетам доступ до надійного та доступного фінансування. Ці установи допомагають муніципалітетам здійснювати безоблігаційні та облігаційні запозичення на більш вигідних умовах, ніж у випадку з іншими джерелами фінансування. Здійснення запозичень через даних посередників дозволяє зменшити витрати на боргове фінансування, оскільки вони можуть отримувати більш низькі процентні ставки. Окрім цього, дані установи забезпечують стабільність та надійність фінансових інструментів, які вони використовують, шляхом оцінки ризиків та розробки стратегії управління ризиками. Вони здійснюють моніторинг використання залучених коштів та звітують перед інвесторами та регулюючими органами, допомагають забезпечити фінансову стабільність та стійкість органів місцевого самовряду-

вання та зменшити залежність від інших джерел фінансування, таких як державні субвенції та місцеві податки.

На відміну від кредитних позик облігаційні позики випускаються на фінансових ринках шляхом розміщення облігацій місцевих позик серед великого кола інвесторів. Ринок муніципальних позик розвивається в багатьох країнах світу, хоча рівень розвитку може варіюватися. Основними країнами з розвинутим ринком муніципальних облігацій є: США, Канада, Велика Британія, Франція, Японія, Австралія. Дані країни використовують різні види облігацій, відповідно до мети залучення позикових коштів (таблиця 3).

Найбільш розвинутий ринок муніципальних облігацій знаходиться в США, де вони є популярним інструментом інвестування для фізичних та юридичних осіб. Він має високу ліквідність та стандартизовану основу, що дозволяє інвесторам швидко та ефективно купувати та продавати облігації. В США існує понад 50 тис. муніципалітетів, які в 2021 році здійснили випуск на загальну суму 1360,5 млрд. дол. США, з них на внутрішньому ринку обсяг випуску склав 99% від загальної кількості. Обсяг випуску муніципальних облігацій в 2021 році був на 20% меншим за попередній рік, однак обсяг залучення коштів залишався сталим, на що впливала політика низьких процентних ставок, яку проводила Федеральна резервна система США, та прийняття пакету фінансових заходів American Rescue Plan Act, які надали муніципалітетам додаткові фінансові ресурси для боротьби з наслідками пандемії COVID-19. В структурі видів муніципальних облігацій, генеральні облігації випущено на суму понад 472,6 млрд доларів США, що становить близько 35% від загального обсягу. Даний вид цінних паперів має високий кредитний рейтинг, адже вони забезпечені гарантіями емітента.

У 2021 році на рівні муніципалітетів США було видано різні види муніципальних дохідних облігацій з різними характеристиками. Частка дохідних муніципальних облігацій в загальній структурі склала 30%.

Також випущено багато різних видів облігацій зі спеціальними цілями на загальну суму 384,1 млрд. дол. США, що дозволило органам місцевої влади залучити кошти для фінансування проектів у різних сферах. Так, для запобігання наслідків пандемії COVID-19 для фінансування медичних закладів та інших закладів, пов'язаних зі здоров'ям населення було випущено облігації в сфері охорони здоров'я.

Облігації з гарантією мають особливу привабливість, адже мають додаткову гарантію від штату в яко-

му знаходиться муніципалітет. У 2021 році за допомогою цих цінних паперів, муніципалітети акумулювали близько 60 млрд. дол. США.

Ринок муніципальних облігацій Канади у 2021 році був другим за величиною, загальна кількість випущених облігацій, склала 4187 од., в тому числі 156 муніципальні єврооблігації, загальна сума залучених коштів склала 538,1 млрд. дол. США. Муніципальні облігації, що випускались в Канаді, мали різноманітні характеристики: випуск генеральних облігацій здійснено на суму 318,1 млрд. дол. США для фінансування: ініціатив та проєктів, зокрема на покриття витрат пов'язаних зі здоров'ям та безпекою на час пандемії COVID-19; проєктів з розвитку; проєктів з будівництва та модернізації доріг. Також було дійсно випуск облігацій зі спеціальними цілями на суму 220 млрд. дол. США. Зелені облігації випускались для фінансування проєктів пов'язаних з підвищенням енергоефективності та зменшенням впливу на довкілля. Даний вид облігацій є дуже популярним серед інвесторів в Канаді, адже дозволяє вплинути на політику щодо збереження природних ресурсів та зменшити вплив на навколишнє середовище.

Ще одним популярним видом облігацій в Канаді зі спеціальними цілями є соціальні облігації (Social Bonds), випуск яких було здійснено для фінансування: проєктів пов'язаних з покращенням рівня здоров'я та допомоги вразливим групам населення; проєктів пов'язаних зі збільшенням доступності житла та соціальної інфраструктури; підвищення якості освіти та забезпечення доступу до неї для всього населення.

Ринок муніципальних облігацій Великобританії є одним з найбільших в Європі, а випуск облігацій у 2021 році здійснено на 1,83 млрд. дол. США. Випуск генеральних облігацій здійснено на суму 963 млрд. дол. США для фінансування проєктів в освітній, медичній та соціальних сферах. Також випущені облігації зі спеціальними цілями, а саме облігації на підтримку житлового будівництва та зелені облігації. Один з найбільших випусків облігацій на підтримку житлового будівництва здійснили муніципалітети Брістоля, Кембріджа та Лондона на суму 348 млн дол. США з метою фінансування будівництва нового житла. Випуск зелених облігацій здійснили муніципалітети Лондона та Бірмінгема на суму 463 млн дол. США для фінансування проєктів екологічного будівництва об'єктів та збільшення енергоефективності.

Ринок муніципальних облігацій Франції є значним, зокрема в області екології та інфраструктури. У 2021 році муніципалітети здійснили випуск облігацій на 27,3 млрд. дол. США. В структурі облігаційних позик генеральні позики склали 57%, облігації зі спеціальними цілями 39% (в тому числі облігації на фінансування соціальних програм 53%; облігації на підтримку житлового будівництва 30%; зелені облігації 17%)

В Японії ринок муніципальних облігаційних позик є одним з найбільших в Азії. У 2021 році японські муніципалітети випустили облігації на суму 14,8 млрд. дол. США. Найбільші випуски облігацій були пов'язані з будівництвом та реконструкцією інфраструктури (Токіо, Осака, Хіросіми, Йокогами), а також з покриттям бюджетних дефіцитів (Осака, Токіо, Осака, Йокогами).

Австралійський ринок муніципальних облігаційних позик є найбільшим в Південній півкулі. Особливістю даного ринку є можливість проведення облігаційних позик для малих та середніх органів місцевого самоврядування шляхом співпраці з Municipal Finance Corporation (MuniFinCorp), яка від імені емітента здійснює випуск та розміщення облігацій на первинному ринку. У 2021 році муніципалітетами було акумульовано 86,8 млрд. дол. США, основними видами облігацій стали: генеральні облігації 48%, та облігації зі спеціальними цілями 34%. Значна частка облігацій зі спеціальними цілями випускалась малими та середніми муніципалітетами, для яких дане фінансування було значним у розвитку місцевої інфраструктури.

Ще одним вагомим фактором стабільності фінансового стану органів місцевого самоврядування та їх боргової політики є страхування і перестрахування своїх запозичень. Страхування муніципальних позик може бути здійснене за допомогою: страхування від неплатоспроможності, страхування кредитних ризиків та страхування від зміни валютних курсів. Ці інструменти дозволяють зменшити ризики, пов'язані зі зміною фінансової ситуації муніципалітету, в результаті чого забезпечується фінансова стабільність та зберігається кредитний рейтинг. Перестрахування муніципальних запозичень дозволяє муніципалітетам зменшити ризики, пов'язані зі збільшенням витрат направлених на погашення запозичень. Перестрахування полягає в тому, що муніципалітет може передати частину свого ризику страхувальникам, які в свою чергу передають його перестраховикам.

У 2021 році у США діяли федеральні програми страхування муніципальних запозичень, такі як програма страхування від дефолту муніципальних облігацій, яка діє під егідою Федерального управління житлових і міських справ. У Європейському союзі страхування та перестрахування муніципальних запозичень зазвичай здійснюється через Європейський банк реконструкції та розвитку та інші міжнародні фінансові організації, такі як Європейський інвестиційний банк, Європейський фонд регіонального розвитку та інші. У Японії дані операції здійснюються через державні органи та фінансові установи, такі як Японський банк реконструкції та розвитку, Японська агенція розвитку та Японський корпоративний банк. Страхування та перестрахування муніципальних запозичень в Австралії здійснюється переважно через ринок міжбанківських кредитів та за допомогою державних програм, таких як Australian Government Guarantee Scheme for Large Deposits and Wholesale Funding, яка була введена в 2008, вона забезпечує стабільність фінансової системи країни та підтримує доступ до кредитування для муніципалітетів. В 2021 році уряд Австралії запровадив ряд програм для підтримки муніципалітетів, які зазнали негативних наслідків від пандемії COVID-19. Наприклад, програма Local Roads and Community Infrastructure Program надає фінансову допомогу муніципалітетам для виконання робіт з розвитку доріг та інфраструктури. У Великобританії на ринку страхування та перестрахування муніципальних запозичень присутні як приватні страхові компанії, так і державні програми. Одна з найбільших державних програм в цій сфері — це Public Works Loan Board (Публічна рада з кредитів для робіт), яка засно-

Таблиця 4. Розподіл країн залежно від методів регулювання та контролю за реалізацією боргової політики органів місцевого самоврядування

Адміністративні обмеження	Контроль на основі правил	Діалог орієнтовний нагляд	Ринкові обмеження
Болгарія, Великобританія, Греція, Ірландія, Іспанія, Кіпр, Латвія, Люксембург, Мальта, Румунія, Франція, Хорватія, Японія	Естонія, Італія, Литва, Нова Зеландія, Норвегія, Польща, Португалія, Словаччина, Угорщина, Швеція,	Австрія, Австралія, Бельгія, Данія, Нідерланди, Німеччина, Словенія	Канада, США, Чехія, Фінляндія
національний уряд зберігає за собою повноваження встановлювати прямий контроль над боргом органів місцевого самоврядування за допомогою річних або піврічних боргових лімітів, прямого санкціонування позик або централізації запозичень з наступним кредитуванням муніципальних урядів.	національний уряд встановлює фінансові правила, підкріплені правовою базою. Вони можуть включати: обмеження абсолютних сум боргу; стелі дефіциту або витрат; «золоте правило», згідно з яким боргові зобов'язання можуть укладатися лише для інвестицій; та є граничні показники боргового тягаря для органів місцевого самоврядування.	ліміти муніципального боргу не встановлюються законом чи національним урядом, а розробляються та впроваджуються шляхом переговорів між національним урядом та нижчими рівнями органів місцевого самоврядування	ринки капіталу регулює або обмежує заборгованість органів місцевого самоврядування. Національний уряд не встановлює жодних обмежень, тому місцеві органи влади вільні вирішувати, скільки запозичувати, у кого та на які цілі.

Джерело: сформовано автором на основі [13].

вана в 1793 році. Public Works Loan Board надає державні позики органам місцевого самоврядування на довгі терміни з низькою процентною ставкою. Це дозволяє муніципальним органам здійснювати проекти на розвиток інфраструктури за доступними цінами та забезпечує стабільний розвиток регіонів і всієї країни в цілому.

Регулювання боргової політики муніципалітетів та контроль за її реалізацією є важливими елементами економічної політики місцевого самоврядування. Зазвичай вони здійснюються за допомогою спеціальних законодавчих та бюджетних механізмів, а також фінансового регулювання та моніторингу діяльності муніципальних органів влади. В країнах Європейського Союзу регулювання муніципальної боргової політики є перш за все відповідальністю окремих держав-членів, а не ЄС в цілому. Однак існують деякі правила та вказівки на рівні ЄС, які впливають на муніципальну боргову політику. Одним із ключових нормативних актів є Пакт про стабільність і зростання (ПСР) [12], який являє собою набір правил, розроблених для забезпечення того, щоб країни-члени ЄС підтримували збалансовані державні фінанси. ПСР встановлює обмеження на державний борг і дефіцит, і країни-члени повинні звітувати про рівень боргу та фінансову політику Європейській Комісії. Хоча ПСР спрямований на національні уряди, він опосередковано впливає на муніципальну боргову політику, впливаючи на загальне фінансове середовище, в якому муніципалітети працюють. Іншим відповідним нормативним актом є кредитна політика Європейського інвестиційного банку, який забезпечує інвестиції в інфраструктуру та інші державні послуги країн-членів ЄС. Муніципалітети можуть отримати доступ до фінансування банку через свої національні уряди, і банк має вказівки, щодо гарантій, що кредитування буде стабільним і не призведе до надмірного боргового навантаження. Загалом,

хоча Європейський Союз має певний вплив на боргову політику органів самоврядування через свою більш широкую фінансову політику та програми кредитування, більшість інструментів впливу регулювання боргової політики використовується на національному рівні. Загалом виділяють чотири підходи, щодо використання методів контролю країнами за борговою політикою органів місцевого самоврядування, кожен з них має свої особливості (таблиця 4).

У Франції після проведення децентралізації, місцеві органи влади можуть вільно здійснювати внутрішні запозичення на умовах погоджених з кредиторами. Зовнішні запозичення дозволені після погодження Казначейства Франції. В Ірландії всі внутрішні запозичення місцевих органів влади повинні погоджуватись і на них встановлюються ліміти та умови залучення, зовнішні позики не проводяться. У Великобританії схвалення внутрішніх запозичень щорічно видає уряд на суму, яку місцева влада може залучити. Обмеження базуються на сумах, необхідних для задоволення потреб у капітальних видатках, за вирахуванням резервів на такі витрати, і може включати надбавку на тимчасове запозичення для покриття коливань грошових потоків. Органи місцевого самоврядування не можуть позичати за кордоном без згоди казначейства. Міністерство внутрішніх справ Японії наглядає та контролює всі запозичення місцевих органів влади. Внутрішні запозичення, як правило, схвалені лише для фінансування інвестиційних потреб або надзвичайних витрат, і місцеві органи влади повинні відповідати суворим критеріям спроможності обслуговувати борг, іноземні запозичення відсутні.

Уряди Естонії та Литви дозволили своїм органам місцевого самоврядування здійснювати внутрішні запозичення в обмежених обсягах, головним чином для фінансування бюджету протягом року. Місцеві органи влади в Італії підлягають обмеженню щодо запозичень,

значна частина яких фінансується Депозитно-позиковим фондом та іншими державними фінансовими установами, іноземні запозичення не допускаються. В Норвегії усі внутрішні запозичення мають бути погоджені владою. Місцевим органам влади заборонено брати позики в іноземній валюті, окрім як з дозволу Міністерства фінансів, але запозичення за кордоном у норвезьких кронах дозволено. Внутрішні запозичення у Швеції підлягають лише двом обмеженням: нерухоме майно муніципалітету не може бути використано як застава; позики повинні надаватися лише для інвестиційних цілей. На практиці тимчасові позики можуть надаватися для покриття бюджетного дефіциту. Жодних додаткових обмежень на запозичення за кордоном немає. Центральний уряд Угорщини встановлює обмеження на місцеві запозичення, більшість з яких фінансується державними ощадними установами, іноземне фінансування є рідкісним. У Новій Зеландії місцеве урядове фінансове агентство проводить власну внутрішню кредитну оцінку для всіх муніципалітетів та регулювання зосереджене на збалансованості місцевих бюджетів. Для місцевих органів влади, які відповідно до нормативних актів визначені як муніципалітети з високим рівнем зростання чисельності місцевого населення, поріг запозичень становить 15% від доходів бюджету.

У Німеччині встановлено обмеження щодо заборгованості органів місцевого самоврядування, які зобов'язані публікувати звіти про свої фінанси. Органи місцевої влади звітують перед фінансовими органами федеральних земель, на основі звітів визначається ліміт запозичень. Центральний уряд Данії веде обговорення з органами місцевої влади щодо лімітів на позики та умов їх залучення. Дозволено здійснювати позики виключно для інвестиційних цілей. Інші внутрішні позики необхідно погоджувати з урядом, доступ до зовнішніх запозичень обмежений. В Австралії виокремлено підхід до встановлення річних боргових лімітів у рамках Національної позикової ради, створеної для цієї мети. Ліміти, встановлені для комбінованих запозичень місцевих органів влади.

Внутрішні і зовнішні запозичення в Фінляндії не регламентуються жодними адміністративними чи правовими обмеженнями, основною формою контролю є ринкова дисципліна. У США всі місцеві органи влади мають мати "збалансований бюджет", але ефективні обмеження на запозичення, що накладаються такими вимогами, навіть якщо вони прописані в Конституції, часто обмежені. Часто вимога стосується лише бюджету, виключаючи соціальне забезпечення та капітальні видатки; у деяких випадках вимога стосується лише попередньо сформульованого, а не реалізованого бюджету. Отже, фактично ринкова дисципліна відіграє важливу роль у дисципліні запозичень.

У цілому, розглянувши особливості реалізації боргової політики органів місцевого самоврядування в міжнародній практиці, можна стверджувати, що дана політика має різний характер провадження та методи її регулювання.

ВИСНОВКИ

Використання зарубіжного досвіду реалізації муніципальної боргової політики може бути корисним для

українських міст і громад. Багато країн, зокрема країни Європейського Союзу, мають розвинену систему муніципального фінансування та боргової політики. Використання зарубіжного досвіду може допомогти українським містам та громадам зменшити ризики надмірного боргу, збільшити ефективність використання фінансових ресурсів та покращити управління фінансами на місцевому рівні. Для цього варто здійснити ряд заходів:

1. Впровадження більш широкого інструментарію залучення позикових коштів шляхом розробки і розміщення нових видів муніципальних цінних паперів. Пропонується впровадити муніципальні облігації зі спеціальними цілями, що може бути ефективним механізмом для залучення фінансування та розвитку місцевих громад. За допомогою таких облігацій, місцеві органи влади можуть забезпечити фінансування конкретних проєктів, які спрямовані на поліпшення інфраструктури, розвиток туризму, забезпечення житлом, фінансування еко проєктів. Однак, впровадження такого боргового інструмента потребує певної уваги до ризиків та недоліків. Наприклад, відсутність гарантій повернення інвестицій, можливість неповного фінансування проєктів, а також можливість виникнення конфлікту інтересів при прийнятті рішень щодо проєктів, що фінансуються через даний вид облігацій.

2. Запровадження правового обґрунтування механізму кредитування малих та середніх територіальних громад шляхом їх об'єднання в "клубні угоди". Що надасть їм можливість об'єднувати свої зусилля та ресурси для отримання спільного кредиту на більш вигідних умовах, ніж якщо кожна громада намагалася б отримати кредит окремо. Клубні угоди дозволять громадам об'єднати свої ресурси та забезпечити додаткові гарантії для банків, що зменшить ризики кредитора. Більші обсяги кредиту також можуть дозволити знизити процентну ставку, що забезпечує економію коштів для громад.

Однак, укладання клубних угод потребує певного рівня співпраці та довіри між громадами, а також складної координації фінансових та бюджетних планів кожної громади. Крім того, громадам потрібно мати достатній рівень фінансової дисципліни та забезпечити своєчасне повернення кредиту, щоб не порушити умови клубної угоди.

3. Проводити інформування суспільства про умови та цілі запозичення, що є важливим елементом забезпечення прозорості та відкритості процесів у місцевих фінансах. Інформування суспільства може здійснюватися через різноманітні канали, такі як місцеві ЗМІ, офіційні сайти місцевих органів влади, засідання громадських організацій.

4. Посилити державний контроль над здійсненням місцевих запозичень. Адже це є важливим кроком для забезпечення фінансової стабільності місцевих бюджетів та запобігання перевищенню допустимих рівнів боргового навантаження. Одним із способів забезпечення відповідального планування витрат є створення системи моніторингу та контролю за використанням коштів, які отримуються через місцеві запозичення.

У цій системі можуть бути включені такі елементи, як:

- обов'язкове проведення оцінки впливу проєкту на фінансову стійкість місцевого бюджету перед прийняттям рішення про залучення запозичень;

- встановлення меж допустимого боргового навантаження для кожної місцевої громади;
- розробка та затвердження плану витрат на проекти, які будуть фінансуватися за рахунок місцевих заощаджень;
- систематичний моніторинг та контроль за витратами з метою запобігання їх недоцільного використання.

Література:

1. Офіційний сайт Міжнародного валютного фонду. URL: <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61042577> (дата звернення: 9.04.2023).
2. Офіційний сайт інформаційного агентства Cbonds. URL: <https://cbonds.ua/countries/> (дата звернення: 9.04.2023).
3. Офіційний сайт Агентства з управління боргом Великобританії. URL: <https://www.dmo.gov.uk/responsibilities/local-authority-lending/about-pwlb-lending> (дата звернення: 10.04.2023).
4. Офіційний сайт Департамент підвищення кваліфікації, житла та громад Великобританії. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/departement-for-levelling-up-housing-and-communities> (дата звернення: 10.04.2023).
5. Офіційний сайт Агентства фінансування уряду Нової Зеландії. URL: <https://www.lgfa.co.nz/> (дата звернення: 11.04.2023).
6. Офіційний сайт Муніципальної фінансової корпорації. URL: <https://www.munifinance.com/> (дата звернення: 11.04.2023).
7. Офіційний сайт Агентства банк муніципальних облігацій. URL: <https://hcr.ny.gov/municipal-bond-bank-agency-mbba> (дата звернення: 11.04.2023).
8. Офіційний сайт Банку муніципальних облігацій штату Мен. URL: <https://www.mmbb.com/> (дата звернення: 11.04.2023).
9. Офіційний сайт Центрального банку Нідерландів. URL: <https://www.dnb.nl/statistieken/dashboards/> (дата звернення: 11.04.2023).
10. Офіційний сайт Датської кредитної установи спеціального призначення URL: <https://kommunekredit.com> (дата звернення: 11.04.2023).
11. Офіційний сайт Refinitiv американсько-британського глобального постачальника даних та інфраструктури фінансового ринку. URL: <https://www.refinitiv.com/en/financial-data/deals-data/capital-raising-new-issuance/debt-new-issues-deals> (дата звернення: 11.04.2023).
12. Stability and Growth Pact: Council of the European Union, 17 June 1997. — Official Journal C 236, 02 Aug. 1997. — P. 0001—0002.
13. Ter"Minassian T. Decentralization and Macro"economic Management / T. Ter"Minassian. — Washington DC: IMF Working paper, 1997. — 16 p.
3. The official site of UK Debt Management Office (2023), available at: <https://www.dmo.gov.uk/responsibilities/local-authority-lending/about-pwlb-lending> (Accessed 10 April 2023).
4. The official site of UK Department for Levelling Up, Housing & Communities (2023), available at: <https://www.gov.uk/government/organisations/departement-for-levelling-up-housing-and-communities> (Accessed 10 April 2023).
5. The official site of New Zealand Government Fundigng Agency (2023), available at: <https://www.lgfa.co.nz/> (Accessed 11 April 2023).
6. The official site of Municipal Finance Corporation (2023), available at: <https://www.munifinance.com/> (Accessed 11 April 2023).
7. The official site of Municipal Bond Bank Agency (2023), available at: <https://hcr.ny.gov/municipal-bond-bank-agency-mbba> (Accessed 11 April 2023).
8. The official site of Maine Municipal Bond Bank (2023), available at: <https://www.mmbb.com/> (Accessed 11 April 2023).
9. The official site of De Nederlandsche Bank (2023), available at: <https://www.dnb.nl/statistieken/dashboards/> (Accessed 11 April 2023).
10. The official site of Kommunekredit (2023), available at: <https://kommunekredit.com> (Accessed 11 April 2023).
11. The official site of Refinitiv (2023), available at: <https://www.refinitiv.com/en/financial-data/deals-data/capital-raising-new-issuance/debt-new-issues-deals> (Accessed 11 April 2023).
12. Council of the European Union (1997), "Stability and Growth Pact", Official Journal, pp. 0001—0002.
13. TerMinassian, T. (1997), Decentralization and Macroeconomic Management, IMF Working paper, IMF, Washington DC, USA.

Стаття надійшла до редакції 12.04.2023 р.

<https://nayka.com.ua>

Електронне фахове видання

Ефективна
ЕКОНОМІКА

Виходить 12 разів на рік

**Журнал включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)
Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292**

e-mail: economy_2008@ukr.net

 viber: +38 050 3820663