

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ П'ЯТОГО ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО ФОРУМУ «ШЛЯХИ ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ МІСТ В УМОВАХ КРИЗИ»**

27–28 листопада 2009 року в м. Києві відбувся П'ятий фінансово-економічний форум «Шляхи зміцнення фінансового потенціалу міст в умовах кризи», організатором якого виступив Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД), що реалізує проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи» (MFSI) за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

У П'ятому фінансово-економічному форумі взяли участь представники Центру економічного і соціального аналізу «М.Е.С.А 10», органів державної влади (Комітету Верховної Ради з питань бюджету, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Міністерства економіки України, Міністерства з питань житлово-комунального господарства України, Міністерства регіонального розвитку і будівництва, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку), Національного банку України, органів місцевого самоврядування, банків, міжнародних структур, провідних українських інвестиційних компаній, неурядових організацій, засобів масової інформації.

Актуальність обраної тематики Форуму зумовлена низкою економічних чинників, а також особливостями розвитку регіонів України та стану інфраструктури міст. В умовах фінансової кризи є відчутною нестача коштів у всіх секторах економіки, але водночас існує необхідність подальшого регіонального розвитку. Традиційно фінансовими джерелами реалізації проектів економічного розвитку міст є ресурси місцевих бюджетів, що нині також є досить обмеженими, кошти комунальних підприємств і організацій міст, що наразі направляються лише на підтримання роботи самих підприємств (як оборотні кошти), кредитні ресурси, які зараз є дуже дорогими та які багатьом містам важко отримати через недосконалість бюджетного законодавства, а також кошти інвесторів.

Обговоривши окреслені питання, учасники Форуму відмічають:

1. Спричинене фінансовою кризою обмеження доступу українських суб'єктів господарювання до ресурсів на світових фінансових ринках суттєво підвищує роль співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями (МФО), як надійного джерела для забезпечення розвитку інфраструктури. Значну роль у фінансуванні розвитку муніципальної інфраструктури, зокрема тепло- і водопостачання, галузі будівництва автодоріг, а також енергетики, відіграють міжнародні фінансові та донорські організації. Тому впродовж 2009–2012 років Урядом України заплановано активно співпрацювати з такими організаціями при реалізації 46-ти пріоритетних проектів економічного і соціального розвитку на загальну суму 12,5 млрд. дол. США, а також при отриманні технічної допомоги в обсязі 1,2 млрд. дол. США.

У теперішній час в Україні існують успішні приклади реалізації проектів за співробітництва з МФО, зокрема виконання проекту за рахунок позики Світового банку «Забезпечення водопостачання у м. Львів» дозволило суттєво зменшити витрати на електроенергію та покращити послуги з водопостачання; проект ЄБРР «Інвестиції та розвиток системи очисних споруд у м. Запоріжжя» дозволив досягти значного екологічного ефекту в результаті припинення скидів у річку Дніпро, що підвищило якість води у річці та знизило витрати на очисні споруди для очистки води у містах, які знаходяться нижче по річці Дніпро.

Українські міста мають доступ до кредитних ресурсів ЄБРР, які надаються під муніципальні гарантії. ЄБРР готовий надати такі кредити у сумі 160,0 млн. дол. США для реформування транспортної та комунальної інфраструктури семи українських міст; наразі таке фінансування вже отримали: Одеса, Львів, Івано-Франківськ.

Основними перспективами співпраці з МФО та донорами при реалізації муніципальних проектів є:

– започаткування нової ініціативи Швеції зі створення спеціалізованого фонду для підвищення енергоефективності у комунальному секторі. Головними завданнями такої ініціативи є впровадження проектів, які б дали змогу скоротити використання енергії. Першочерговими є проекти з удосконалення комунального опалення та проекти у галузі енергозбереження. Для реалізації «Шведської ініціативи» необхідне створення Фонду донорства і партнерства, управляючим якого буде ЄБРР.

– поглиблення співробітництва з Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) у частині зміцнення фінансів місцевого самоврядування відповідно до основних напрямів та завдань програми допомоги USAID у 2009–2010 роках. Одним з прикладів є успішне впровадження розпочатого наприкінці минулого року проекту «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи в Україні», що дозволить покращити спроможність органів місцевого самоврядування у плануванні та фінансуванні проектів розвитку місцевих комунальних підприємств.

Однак учасники Форуму відмічають, що для ефективного використання ресурсів МФО та можливості реалізації нових проектів відповідальним виконавцям необхідно забезпечити чіткий контроль за здійсненням заходів за проектами відповідно до встановлених термінів. Це дозволить досягти максимального економічного ефекту від реалізації проектів.

2. Сучасні бюджетні відносини характеризуються розривом між потребою в розвитку об'єктів інфраструктури та можливостями державного і місцевих бюджетів щодо фінансування такого розвитку, які до того ж суттєво скоротились унаслідок кризи. Тому актуальним для більшості керівників місцевих органів влади стає використання досвіду та залучення коштів і ресурсів приватного сектору для вирішення проблем територіальних громад.

Аналіз міжнародного досвіду вказує на те, що в багатьох розвинених країнах для досягнення цілей розвитку інфраструктури кілька десятиліть застосовують так зване «публічно-приватне партнерство». Під публічно-приватним партнерством (ППП) розуміють використання досвіду та можливостей приватного сектору, зокрема залучення коштів для задоволення загальносуспільних потреб, що складає функції публічної влади, як державної, так і місцевої. Наразі PPP в Україні може бути започатковано саме на місцевому рівні.

Однією з найменш ризикованих сфер для співпраці фінансово-кредитних установ та міжнародних фінансових організацій з органами місцевого самоврядування є житлово-комунальне господарство, зокрема сфера енергозбереження, оскільки саме у цій галузі гарантовано надходження коштів від споживачів житлово-комунальних послуг.

У теперішній час найбільш прийнятною та ефективною для застосування в Україні є схема взаємовідносин у рамках PPP «під ключ», що має такий загальний механізм:

1) публічна установа укладає з приватним інвестором / постачальником договір про проектування та будівництво закінченого об'єкту відповідно до характеристик та показників, погоджених між установою та постачальником.

2) приватний постачальник зобов'язується побудувати об'єкт за фіксованою ціною та бере на себе ризики відповідності вартості будівництва погодженій ціні. При виконанні договорів «під ключ» приватні партнери йдуть найкоротшим шляхом (наприклад, у частині розробки-виготовлення), вони не пов'язані характерною для публічного сектору регламентацією закупок робіт та послуг. Взагалі таке поєднання дозволяє приватним партнерам завершити проект за набагато коротший час та з меншими витратами ніж у разі використання традиційних схем будівництва органом місцевої влади.

3) при договорі «під ключ» зобов'язання з фінансування та право власності на об'єкт можуть покладатися як на публічного, так і на приватного партнера. Наприклад, приватний партнер може забезпечити фінансування разом з відповідними витратами та ризиками і передати об'єкт публічному партнеру. Як альтернатива приватний партнер

може забезпечити фінансування капіталовкладень, головним чином, в обмін на довгостроковий договір про експлуатацію об'єкта без передачі його у публічну власність.

Переваги застосування на рівні місцевих бюджетів схеми взаємовідносин у рамках ППП «під ключ» є такими:

- вартість запозичень для іноземних або потужних національних постачальників на фінансування проектів може бути набагато меншою, ніж вартість запозичень органів місцевої влади;
- ризики будівництва об'єкту, його якості повністю покладаються на приватного партнера;
- якщо проект дозволяє комунальному підприємству отримувати додатковий прибуток або заощаджувати кошти, та з'являється джерело для розрахунків за запозиченнями.

Водночас при застосуванні такої схеми мають місце певні ризики:

- збільшення вартості запозичень у разі девальвації національної валюти, якщо розрахунки передбачаються в іноземній валюті;
- збільшення вартості запозичень у разі підвищення базової ставки, якщо обслуговування запозичень здійснюється за плаваючою ставкою;
- збільшення вартості будівництва об'єкту – якщо вибір партнера здійснювався за відсутності конкурентного середовища.

Взаємодія органів місцевого самоврядування з приватним сектором у рамках ППП може здійснюватися відповідно до діючого законодавства. В частині здійснення запозичень при реалізації таких схем слід керуватися Постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. № 207 «Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів», змінами до якої у липні 2009 року за № 865 було врегульовано положення, необхідні для підвищення рівня доступу органів місцевого самоврядування до кредитних ресурсів. Поряд з цим зазначена Постанова містить застерігаючі норми. Основними положеннями Постанови є такі:

- встановлення граничного розміру запозичень та видатків на обслуговування місцевого боргу;
- врахування 25 % видатків на погашення та обслуговування місцевого боргу перед міжнародними фінансовими установами при визначенні граничного розміру місцевого боргу;
- встановлення виключного переліку підстав для висновку про невідповідність запозичень вимогам бюджетного законодавства;
- встановлення обов'язковості перевірки Мінфіном запозичень, що перевищують 25 % середньої щорічної суми надходжень бюджету розвитку за останні три роки;
- зобов'язання Мінфіну щодо визнання у судовому порядку запозичень недійсними у разі їх невідповідності вимогам бюджетного законодавства.

Водночас нині існує проблема нерозвиненості ринку місцевих запозичень. Однією з причин цього на рівні місцевих бюджетів є те, що, як уже зазначалося, бюджетним законодавством наразі врегульовані не всі питання, які стосуються механізму здійснення запозичень місцевими органами влади.

Зокрема, положеннями Бюджетного кодексу України стосовно місцевого боргу та місцевих запозичень встановлено ряд обмежень, а саме щодо виключного права лише Верховної Ради Автономної Республіки Крим та міських рад з чисельністю понад вісімсот тисяч мешканців здійснювати зовнішні запозичення; як наслідок, національна банківська система не спроможна забезпечити потреби міст у позикових коштах. (Для довідки: кількість міст в Україні за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 становила 454, з них тільки 6 міст мають населення понад 800 000 мешканців). Таким чином, необхідно понизити цей поріг принаймні до 100 тис. мешканців для здійснення зовнішніх запозичень від МФО та іноземних державних фінансових установ.

Водночас законами про Державний бюджет України щорічно забороняється надання гарантій органами місцевого самоврядування, крім гарантій за кредитами, що надаються міжнародними фінансовими організаціями або на умовах співфінансування разом з цими організаціями. З іншого боку, як свідчить практика, є іноземні державні фінансові інституції, що готові фінансувати комунальний сектор економіки під місцеві гарантії, але на мають такої можливості через цю заборону.

Таким чином, кожен конкретний випадок укладання договорів ППП потребує індивідуального підходу та розробки індивідуальної схеми взаємодії усіх його учасників, узгодженої з діючим законодавством.

3. Враховуючи, що бюджетних коштів для забезпечення потреб органів місцевого самоврядування в інвестиціях не вистачає, а установа муніципального фінансування (УМФ) використовує обмежені обсяги державного фінансування для залучення коштів з приватного сектору, одним із інструментів сприяння доступу органів місцевого самоврядування на ринки капіталу можуть бути УМФ.

УМФ – це спеціалізована фінансова установа, що запозичує кошти на ринку капіталів для надання кредитів кредитоспроможним містам на покращення інфраструктури за найнижчими ринковими відсотковими ставками. Основні принципи утворення та функціонування УМФ такі:

- значна початкова капіталізація (наприклад, 100 млн. гривень);
- здійснення запозичень на внутрішньому ринку на основі власної фінансової спроможності (без гарантії держави);
- помірковане (1:1) співвідношення власного капіталу до обсягу запозичень на початку діяльності;
- збільшення цього співвідношення до 10:1 після того, як УМФ себе зарекомендувала;

Перевагами діяльності УМФ для міст є:

- доступ до кредитів;
- низькі транзакційні витрати;
- зменшення вартості позикового капіталу для окремих міст завдяки фінансовій структури установи;
- низькі ринкові відсоткові ставки за рахунок великих обсягів випусків облігацій;
- можливість для окремих міст отримання коштів швидше і дешевше, ніж за допомогою випуску власних облігацій.

Варіантом початкової капіталізації, згідно з проектом USAID «Ініціатива сприяння кредитуванню», було державне інвестування у статутний капітал УМФ, що мало продемонструвати державну підтримку, забезпечити швидкий початок діяльності та допомогти залучити інших інвесторів. У подальшому планувалося залучити приватний акціонерний капітал шляхом продажу акцій УМФ міжнародним фінансовим установам (МФУ) та іншим інвесторам і зменшити частку держави до 25 %. Однак, на думку учасників Форуму, сучасний рівень розвитку вітчизняного ринку цінних паперів, зокрема облігацій місцевих позик, не забезпечить ефективного витрачання бюджетних коштів на створення УМФ.

Таким чином,

- **враховуючи** необхідність розширення джерел фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та розв'язання проблем у сфері фінансування інфраструктурних проектів,
- **беручи до уваги**, що:
  - органи місцевого самоврядування та приватний сектор готові та можуть співпрацювати в умовах фінансово-економічної кризи у рамках діючого законодавства;

- потребує вдосконалення існуюча законодавча та нормативно-правова база, що регулює питання залучення коштів місцевими органами влади від приватних інвесторів, банківських та інвестиційних установ, а також від міжнародних фінансових організацій для реалізації інфраструктурних проектів;
- потребують зміцнення права кредиторів у частині безумовного своєчасного погашення та обслуговування місцевого боргу;
- потребують підтримки позичальники, зокрема у частині розробки нових механізмів і схем залучення коштів,

для забезпечення залучення органами місцевого самоврядування додаткових фінансових ресурсів, необхідних для сталого розвитку місцевої інфраструктури, учасники Форуму надають такі **р е к о м е н д а ц і ї**:

I. З метою вдосконалення законодавства у сфері фінансування інфраструктурних проектів Міністерству фінансів України та іншим зацікавленим галузевим міністерствам та відомствам розробити законодавчі пропозиції та привести у відповідність свої нормативно-правові акти до норм нового Бюджетного кодексу, а також розглянути необхідність розробки:

- а) змін до Бюджетного кодексу, зокрема у частині встановлення спрощеного механізму стягнення заборгованості органів місцевого самоврядування за платежами за місцевим боргом (а саме розглянути питання договірною безспірною списання коштів з рахунків позичальників у Державному казначействі України на користь кредиторів) тощо;
- б) норми Закону України «Про Державний бюджет на 2010 рік», що передбачатиме можливість надання місцевих гарантій за кредитами іноземних державних фінансових установ;
- в) змін до проекту Закону «Про основні засади взаємодії держави з приватними партнерами», зокрема у частині надання фінансовим зобов'язанням органів місцевого самоврядування у рамках ППП такого самого статусу, який мають місцеві гарантії, а також щодо приведення окремих термінів у відповідність до сутності ППП тощо;
- г) змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 р. № 1027 «Про порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями» в частині подальшого спрощення процедури ініціювання підготовки проектів.

II. З метою підвищення зацікавленості фінансово-кредитних та інвестиційних установ у співпраці з органами місцевого самоврядування та збільшення обсягів фінансування об'єктів комунальної власності розробити та запровадити механізми:

- а) що гарантують повернення інвестицій у підвищення енергоефективності за рахунок досягнутої економії;
- б) залучення приватних ресурсів комунальними підприємствами, зокрема шляхом укладання угод публічно-приватного партнерства;
- в) залучення населення до кредитування органів місцевого самоврядування.

III. З метою забезпечення органів місцевого самоврядування безризиковими інструментами управління грошовими ресурсами поширити розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів шляхом купівлі облігацій державних та місцевих позик

(відповідно до статті 17 проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» після його прийняття).

IV. З метою розширення можливостей для реалізації інфраструктурних проектів розробити законодавчі ініціативи для створення установ об'єднаного фінансування (УОФ), що мають працювати як самоокупні організації.

V. З метою розширення джерел надходжень, що спрямовуються на розвиток комунальної сфери, доповнити виняток для надання гарантій за кредитами, які надаються міжнародними фінансовими організаціями або на умовах співфінансування разом з міжнародними фінансовими організаціями, встановлений статтею 13 проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік», гарантіями за кредитами, які надаються іноземними державними фінансовими установами.

VI. З метою забезпечення прозорого для кредитора та цільового спрямування коштів, залучених у рамках ППП, запровадити на рівні місцевих бюджетів програмно-цільовий метод у бюджетному процесі, включаючи середньострокове бюджетне планування.

На думку учасників Форуму, реалізація наведених у рекомендаціях заходів створить умови для впровадження комплексного підходу до вирішення проблем розвитку інфраструктури міст, що сприятиме суттєвому збільшенню фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку.