



Polaris

Підтримка багаторічного
врядування в Україні



УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ В УКРАЇНІ: РЕКОМЕНДАЦІЇ ЗА ПІДСУМКАМИ ФОКУС-ГРУПИ



Polaris

Підтримка багаторівневого
врядування в Україні

Цей документ розроблено експертами програми Polaris «Підтримка багаторівневого врядування в Україні». Програма Polaris фінансується урядом Швеції через Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку — Sida — і реалізується SALAR International, частиною Шведської асоціації місцевих і регіональних влад (SALAR), яка представляє асоціацію в міжнародній діяльності.

Травень 2026

Автори публікації: Рафал Станек, експерт з інвестицій, Програма Polaris; Олена Никифоруk, доктор економічних наук, Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України; Євген Бублик, доктор економічних наук, Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України.

МІСЦЕВІ ЗАПОЗИЧЕННЯ В УКРАЇНІ – ОГЛЯД ПРОБЛЕМИ

Попередні дослідження та нещодавні консультації із зацікавленими сторонами свідчать про те, що місцеві запозичення в Україні залишаються на ранній стадії розвитку. Незважаючи на доступ до банківських кредитів, органи місцевого самоврядування не часто використовують ринки капіталу та облігації місцевих позик для фінансування інфраструктурних проєктів.

Результати аналізу свідчать, що в період з 2003 по 2015 рік на місцевому ринку боргових зобов'язань, що складається з місцевих цінних паперів (облігацій місцевих позик), позик від банківських та небанківських установ, а також гарантій місцевого ринку, було здійснено 67 випусків облігацій на загальну суму трохи більше 11 мільярдів гривень. Розподіл цих облігацій, однак, був нерівномірним – як у часі, так і за географією – понад половину загального обсягу (5,68 млрд грн) було випущено у 2012 році, 2,62 млрд грн – у 2014 році, а 74% (8,19 млрд грн) припало на випуски у Києві. Крім того, протягом цього періоду частка облігацій у структурі доходів місцевих бюджетів становила в середньому лише 1,4%, що у 2014 році відповідало всього 0,7% ВВП. Для порівняння за той самий період у країнах Центральної та Східної Європи – Чехії, Естонії, Польщі та Словаччині – обсяги випусків облігацій становили 2-3% ВВП.

За даними Міністерства фінансів України¹, у 2024 році органи місцевого самоврядування залучили 42 різні кредити. Те саме джерело повідомляє про 28 різних кредитів, отриманих органами місцевого самоврядування у період із січня по вересень 2025 року.

Спостерігається помітне зростання як кредитної, так і гарантійної активності у 2024 та 2025 роках порівняно з попередніми роками; при цьому кілька великих кредитів було залучено для великих міст, зокрема Дніпра, Львова та Тернополя. Відсоткові ставки за кредитами у гривні зазвичай варіюються в межах 14–16% у перший рік, а для розрахунку плаваючих ставок у наступні роки щодо певних кредитів використовується індекс EURIBOR. Термін більшості кредитів становить від 5 до 7 років з пільговим періодом від 12 до 24 місяців. Найбільш довгострокові кредити надає ЄІБ (терміном до 20 років з п'ятирічним пільговим періодом). Кілька кредитів ЄБРР для органів місцевого самоврядування було видано на п'ять років з пільговим періодом два роки.

Органи місцевого самоврядування великих міст, таких як Дніпро, Львів, Кривий Ріг та Миколаїв, продовжують домінувати на ринку запозичень.

Гарантії надаються переважно для зовнішніх запозичень для комунальних підприємств (наприклад, «Львівводоканал», «Дніпровська муніципальна енергосервісна компанія»). Органи місцевого самоврядування виступають гарантами за цими кредитами, терміни яких зазвичай становлять до 13 років, включаючи пільгові періоди, а основним кредитором є ЄБРР.

Що стосується джерел фінансування, то переважають зовнішні запозичення (від МФО), проте кредит від ЄІБ класифікується як внутрішній, оскільки він є об'єктом субкредитування від Міністерства фінансів.

¹ <https://mof.gov.ua/uk/miscevij-borg-ta-miscevij-garantovanij-borg>

У таблиці нижче наведено інформацію про місцеві запозичення в Україні у 2021–2025 роках.

Джерело запозичення	2021 рік		2022 рік		2023 рік		2024 рік		Січень-вересень 2025 року	
	млн гривень	%	млн гривень	%	млн гривень	%	млн гривень	%	млн гривень	%
Зовнішнє	7 084	29,6	1 074	34,3	1 074	29,8	6 129	68,1	470	9,7
Внутрішнє	15 760	65,8	2 060	65,7	2 529	70,2	2 876	31,9	4 377	90,3
Всього (включаючи облігації у 2021 році)	23 944	100,0	3 133	100,0	3 603	100,0	9 005	100,0	4 847	100,0

Хоча обсяг місцевих запозичень зростає, важливо розуміти: цей успіх забезпечують лише кілька великих міст. Більшість українських громад взагалі не беруть участі в цьому процесі, тому позитивну динаміку не можна вважати загальнодержавною.

Нещодавні консультації із зацікавленими сторонами підтвердили, що така ситуація зберігається. У межах фокус-групи, організованої Програмою Polaris та Інститутом економіки та прогнозування НАН України (ІЕП НАНУ), встановлено, що банки – Ощадбанк, Укрексімбанк, Укргазбанк та Таскомбанк – попри активізацію місцевого кредитування, все ще стикаються з обмеженнями у своїй діяльності, які зумовлені регуляторними лімітами, вимогами щодо мінімізації ризиків та слабкою фінансовою спроможністю багатьох органів місцевого самоврядування².

При цьому доходи місцевих бюджетів залишаються залежними від трансфертів з центрального бюджету та обмеженої бази «власних доходів». Дійсно, податкові надходження становили 67,2% доходів місцевих бюджетів, проте основна їхня частина припала на частку податку на доходи фізичних осіб. Така висока концентрація доходів навколо одного податку та значна частка державних дотацій роблять місцеві фінанси вразливими до зовнішніх факторів. Це суттєво знижує фінансову автономію громад, обмежуючи їхню здатність гарантувати виплату боргів та залучати нові запозичення.

Нарешті, війна, що наразі триває, та потреби у відбудові посилюють як терміновість, так і ризики у сфері місцевих запозичень. Оскільки доходи України фактично повністю спрямовуються на фінансування оборони, країна продовжує залучати зовнішнє фінансування для соціальних та інших видатків. Нещодавні оцінки потреб у відновленні, що перевищують 500 мільярдів доларів США протягом 10 років, вказують на гостру необхідність мобілізації значних ресурсів³. Враховуючи поточний дефіцит бюджету, що перевищує 20% ВВП, було запропоновано, щоб зовнішнє фінансування включало початкове надання макрофінансової допомоги та допомоги у відбудові, головним чином через гранти⁴. Цей підхід спрямований на пом'якшення негайного фіскального тиску та закладення основи для довгострокового відновлення.

² Програма Polaris «Українські банки та органи влади шукають рішення для розвитку місцевих запозичень», 30 вересня 2025 року, <https://www.polaris.org.ua/en/news-events/news/novyny/ukrainski-banky-ta-orhany-vlady-shukaiut-rishennia-dlia-rozvytku-mistsevykh-zapozychen-2?utm>. Дата звернення: 5 листопада 2025 року.

³ Піндюк, Ольга, «Основна фінансова підтримка України – зараз або ніколи», Policy Notes and Reports 85, Віденський інститут міжнародних економічних досліджень (WIIW), листопад 2024 року.

⁴ Там само.

З іншого боку, попри відносно малу частку місцевого боргу в загальному обсязі державного боргу, місцеві запозичення можуть відіграти вирішальну роль у відбудові України. Залучаючи додаткове фінансування, органи місцевого самоврядування могли б акумулювати значні кошти, особливо у поєднанні з грантами та власними джерелами доходів. Завдяки цьому можна було б не лише посилити фінансову спроможність органів місцевого самоврядування, але й підтримати відновлення інфраструктури та надання послуг на місцевому рівні.

ІНСТИТУЦІЙНІ ТА РЕГУЛЯТОРНІ ПЕРЕШКОДИ

Нормативно-правова база в Україні дозволяє органам місцевого самоврядування залучати запозичення (та випускати муніципальні облігації) за певних умов. Проте вони рідко користуються цією можливістю. Випуски облігацій місцевих позик були зосереджені переважно в Києві та кількох інших містах, тоді як меншим містам бракувало доступу або спроможності для емісії облігацій.

Під час фокус-групи, проведеної Програмою Polaris та ІЕП НАНУ, було наголошено, що інституційна спроможність на місцевому рівні залишається слабкою для багатьох громад, зокрема у сферах підготовки проєктів, фінансового планування та оцінки кредитоспроможності. Учасники фокус-групи зазначили, що зміцнення кредитоспроможності органів місцевого самоврядування через удосконалення місцевого бюджетування, диверсифікацію бази доходів та розвиток навичок управління проєктами є надзвичайно важливими для масштабування запозичень.

Міжнародні фінансові організації підтвердили ці занепокоєння, наголосивши на своїй готовності надавати як фінансування, так і технічну допомогу. Водночас вони звернули увагу на необхідність формування прозорого переліку проєктів, впровадження механізмів підвищення кредитоспроможності та забезпечення прозорості муніципальних фінансів.

Під час опитування кредиторів також були виявлені інші перешкоди для фінансування місцевого боргу, зокрема: ліміти на запозичення, необхідність отримання численних погоджень (від центральних та місцевих органів) та відсутність стандартизованих моделей оцінювання кредитних ризиків для органів місцевого самоврядування. Ці регуляторні перешкоди як підвищують операційні витрати, так і подовжують процес фінансування.

ПЕРЕШКОДИ ТА РИЗИКИ ФІНАНСОВОГО РИНКУ

Перешкоди та ризики фінансового ринку виникають як для кредитора, так і для позичальника. Як з боку пропозиції, так і з боку попиту, ці перешкоди та ризики обмежують обсяг та зростання ринку місцевого боргу.

Кредитні установи стикаються з перешкодами та ризиками, що перелічені нижче.

- **Макроекономічні умови:** за умови перевищення певного рівня (90% у розвинених країнах та 60% на ринках, що розвиваються) співвідношення державного боргу до ВВП негативно впливає на економічне зростання. Державний борг України відносно ВВП наближається до 110%.
- **Обсяг та обмеження ринку:** малий обсяг ринку місцевого боргу обмежує можливості для вторинної торгівлі. Як зазначалося, випуски облігацій були поодинокими та зосередженими у кількох містах. Слабку прозорість ціноутворення також знижує потенційний інтерес інвесторів. Більшість запозичень здійснюється у формі банківських кредитів, а не ринкових інструментів, таких як облігації.
- **Вимоги щодо погодження:** необхідність отримання органами місцевого самоврядування численних погоджень (від центральних та місцевих органів влади) уповільнює процеси видачі кредитних коштів.

- **Фінансова звітність органів місцевого самоврядування:** часто не є репрезентативною для зовнішніх інвесторів, оскільки не містить показників, необхідних для оцінки довгострокових кредитних ризиків за загальноприйнятими методиками. Це впливає на кредитні рейтинги, які можна було б використовувати для оцінювання довгострокової кредитоспроможності та отримання доступу до пільгового фінансування.
- **Джерела доходів органів місцевого самоврядування:** багато органів місцевого самоврядування – зокрема в регіонах, що постраждали від війни – мають низьку прогнозованість доходів, що ускладнює оцінювання їхньої спроможності погашати борги або виплачувати кошти власникам облігацій.
- **Системи погашення:** Джерела та графіки погашення заборгованості за окремими проєктами не мають належного обґрунтування або практичного підтвердження, що посилює кредитні ризики.
- **Відсоткові ставки:** високі відсоткові ставки, зумовлені поточними умовами, обмежують інтерес до фінансових інструментів. Пільгові ставки, підтримані донорами, є необхідними для стимулювання попиту з боку органів місцевого самоврядування.

Позичальники, у свою чергу, стикаються з такими перешкодами та ризиками:

- **Підготовка проєктів:** багатьом органам місцевого самоврядування бракує технічної спроможності для підготовки інвестиційно привабливих проєктів.
- **Фінансовий аналіз та управління:** органи місцевого самоврядування часто не мають достатньої технічної спроможності для оцінювання спроможності обслуговувати борг та управління довгостроковими фінансовими зобов'язаннями.
- **Ефект масштабу:** для невеликих громад вартість запуску та управління проєктом часто перевищує потенційну вигоду. Малий розмір позик веде до непропорційно високих операційних витрат, що обмежує їхній доступ до ринку капіталу.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА КОНТЕКСТ

Під час фокус-групи Програми Polaris та ІЕП НАНУ було наголошено, що Україна може багато чому навчитися на прикладі того, як здійснюються місцеві запозичення в багатьох країнах ЄС. У кількох європейських країнах діють системи, де органи місцевого самоврядування регулярно залучають позики для розвитку інфраструктури та сфери послуг, – за підтримки таких механізмів, як інструменти розподілу ризиків, програми об'єднаного кредитування, гарантійні фонди та розвинені вторинні ринки облігацій місцевих позик. Це допомагає знизити вартість капіталу та покращити доступ до фінансування для невеликих територіальних одиниць. Також варто зазначити, що в ЄС не існує єдиної універсальної системи погодження запозичень. Кожна країна має свою власну структуру. Але стандартний підхід полягає в тому, що система працює досить швидко, обмеження щодо запозичень є прозорими, а автоматизовані або онлайн-інструменти часто підтримують оцінювання кредитоспроможності.

Нижче наведено головні орієнтири та ідеї для України в довгостроковій перспективі.

- Впровадження Національного агентства муніципального фінансування (за прикладом Фінляндії) дозволить об'єднати кредитні потреби громад. Це допоможе малим територіальним одиницям отримувати дешеві ресурси під спільні державні або колективні гарантії, нівелюючи їхню "маловідомість" для інвесторів та органів місцевого самоврядування невеликих і маловідомих територіальних одиниць (за прикладом Фінляндії).

- Впровадження моделі об'єднаного фінансування, щоб органи місцевого самоврядування невеликих територіальних одиниць могли об'єднуватися (або брати участь через спеціалізовану установу) для випуску облігацій чи спільного залучення кредитів, отримуючи таким чином кращі умови, ніж при поодиноких запозиченнях.
- Розбудова ринку місцевого боргу: надання органам місцевого самоврядування можливості не лише брати банківські кредити, а й випускати облігації за підтримки механізмів гарантування та забезпечення доступу інвесторів.
- Забезпечення прозорості та оперативності процедур схвалення місцевих запозичень, що мають базуватися на чітких критеріях (включаючи автоматизовану перевірку кредитоспроможності, де це можливо).
- Визначення чітких законодавчих правил: на які цілі органи місцевого самоврядування можуть залучати кошти, які існують ліміти, як здійснюється нагляд і які наслідки настають у разі неможливості виконання зобов'язань.
- Зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування: забезпечення стабільних джерел доходів, ефективне фінансове управління, вміння оцінювати та контролювати інвестиційні проєкти, а також розвиток культури прозорості для зміцнення довіри інвесторів.
- Усвідомлення ризиків: запозичення на розвиток інфраструктури є доцільними лише за умови здатності органів місцевого самоврядування обслуговувати борг; необхідний суворий нагляд та управління такими ризиками, як валютні невідповідності, ризики рефінансування або недостатнє оцінювання проєктів.

Коротко кажучи: поєднання державних гарантій, об'єднаних запозичень, доступу до ринків, чітких правил, прозорості та розбудови спроможності – це формула, яку використовує багато країн ЄС, і вона слугує орієнтиром, який Україна могла б адаптувати.

Нещодавній конкурс проєктних пропозицій в Україні від Європейського інвестиційного банку (ЄІБ) свідчить про зацікавленість Міжнародних фінансових організацій (МФО) у підтримці місцевих інвестицій. Інтеграція таких коштів у механізми місцевих запозичень може прискорити їх освоєння за умови подолання інституційних перешкод та ризиків.

Польський державний банк BGK планує підтримати українські ОМС через програму Ukraine Facility. Підтримка включатиме інструменти гарантування запозичень та експертну допомогу в підготовці інвестиційних планів.

ОГЛЯД КЛЮЧОВИХ ВИКЛИКІВ

На основі аналізу та консультацій із громадами, банками, профільними експертами й представниками влади було визначено ключові бар'єри, що стримують розвиток місцевих запозичень в Україні:

- **Обмеженість внутрішнього ресурсу** органів місцевого самоврядування на тлі високої питомої ваги трансфертів із державного бюджету.
- Обмежена технічна спроможність органів місцевого самоврядування (зокрема, у сферах підготовки проєктів, управління боргом та бюджетування).
- Складність регуляторного середовища, ліміти на запозичення та нечіткі механізми кредитного рейтингування.

- Незрілість ринку: малий обсяг ринку облігацій, обмежена база інвесторів, слабкий вторинний ринок муніципального боргу.
- Сприйняття ризиків кредиторами: занепокоєння щодо наслідків війни, волатильності доходів та невпевненість у можливості повернення коштів.
- Відсутність стандартизованих інструментів та механізмів гарантування чи розподілу ризиків, адаптованих спеціально для органів місцевого самоврядування.
- Нерівномірна спроможність громад: у той час як великі міста мають достатній ресурс для залучення запозичень, малі громади позбавлені такої можливості. Це створює ризик подальшого зростання розриву в рівні їхнього соціально-економічного розвитку.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Необхідно зміцнити систему місцевих запозичень в Україні, щоб забезпечити органи місцевого самоврядування ресурсами, необхідними для фінансування інфраструктурних проєктів, міського розвитку та відбудови. Наведені нижче рекомендації спрямовані на покращення доступу органів місцевого самоврядування до запозичень, оптимізацію процесу залучення коштів та забезпечення достатньої фінансової стійкості комунальних підприємств для здійснення запозичень.

Рекомендації згруповані за короткостроковим та довгостроковим часовими горизонтами та представлені нижче.

Короткострокові рекомендації

РОЗРОБИТИ ТА ВПРОВАДИТИ ПРОГРАМУ РОЗВИТКУ СПРОМОЖНОСТІ У СФЕРІ ФІНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ДЛЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проблема, яку необхідно вирішити: багатьом органам місцевого самоврядування, особливо невеликим громадам, бракує знань про боргові інструменти. Тому вони побоюються ризиків та не мають навичок фінансового планування та підготовки якісних інвестиційних проєктів. Це призводить до небажання залучати запозичення, навіть коли це є економічно доцільним.

Цілі

- Підвищення рівня обізнаності про переваги місцевих запозичень.
- Підвищення рівня розуміння органами місцевого самоврядування своєї спроможності обслуговувати борг, фінансового планування, підготовки проєктів та кращих практик здійснення запозичень.
- Забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними інструментами для прийняття обґрунтованих рішень щодо управління боргом та фінансового планування.

Відповідальні установи

- Міністерство фінансів;
- вітчизняні банки, державні та приватні;
- асоціації органів місцевого самоврядування;
- місцеві органи влади;
- МФО та донори.

Ключові дії/заходи

З огляду на значну кількість громад в Україні, заходи зі зміцнення їхньої спроможності мають бути масштабними та охоплювати всі рівні місцевого самоврядування:

- Створити національну програму професійного розвитку для ОМС всіх рівнів, яка включатиме модулі з бюджетування, прогнозування доходів, розрахунку боргової спроможності, управління ризиками та підготовки інвестиційних проєктів.
- Організувати систематичну навчальну інфраструктуру, яка поєднуватиме:
 - регулярні тренінги та семінари;
 - регіональні навчальні центри;
 - курси дистанційного навчання;
 - спеціальні сесії з банками та міжнародними фінансовими установами щодо вимог до кредитування та оцінювання ризиків.
- Розробити комплексний пакет навчальних ресурсів, включаючи:
 - онлайн-курси та методичні матеріали з управління боргами;
 - базу даних практичних інструментів (шаблони проєктів, моделі грошових потоків, тарифні калькулятори, інструкції з аналізу кредитоспроможності).
- Розпочати комунікаційну кампанію, спрямовану на зменшення «боргофобії» серед місцевих рад та підвищення розуміння переваг відповідального запозичення для розвитку громади.
- Налаштувати систематичну співпрацю з банками, міжнародними фінансовими установами та донорами, забезпечуючи:
 - розроблення інструментів оцінювання боргової спроможності.
 - спільні навчальні програми;
 - координацію технічної допомоги та підтримки муніципалітетів у підготовці проєктів.

СПРОСТИТИ ПРОЦЕДУРИ ЗАПОЗИЧЕНЬ ДЛЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проблема, яку потрібно вирішити: процес схвалення запозичень є повільним, складним та непрозорим. Підготовка документів займає місяці, що знижує зацікавленість громад та збільшує операційні витрати.

Мета

- Спростити процес запозичень для органів місцевого самоврядування, щоб зробити його швидшим та ефективнішим.

Відповідальні установи

- Міністерство фінансів;
- Система DREAM (для розрахунку кредитоспроможності).

Ключові дії/заходи

- Створити онлайн-калькулятор боргової спроможності в системі DREAM, який автоматично генеруватиме:
 - максимально можливу суму боргу;
 - прогнозне оцінювання боргового навантаження;
 - попередній висновок щодо дотримання Бюджетного кодексу;
 - оцінювання права органів місцевого самоврядування на отримання фінансових інструментів;

- Впровадити електронний офіс для місцевих позичальників, що дозволить громадам подавати документи, відстежувати статус погодження та отримувати коментарі від Міністерства фінансів;
- Скоротити перелік документів шляхом стандартизації фінансових та проєктних вимог;
- Встановити максимальні терміни розгляду заявок (наприклад, 15 днів для попереднього висновку та 30 днів для остаточного);
- Автоматизувати деякі перевірки (наприклад, дотримання ліміту боргу та аналіз фінансової звітності);
- Пов'язати запозичення зі зміцненням фінансового стану громад, надаючи пріоритет проєктам із чітко визначеними джерелами окупності (наприклад, заощадження від енергоефективності чи економічно обґрунтовані тарифи) та забезпечуючи інтеграцію виплат за боргом у бюджетне планування».

ЗБІЛЬШИТИ ДОСТУПНІСТЬ ПІЛЬГОВИХ КРЕДИТІВ, СУБСИДОВАНИХ КРЕДИТІВ, КРЕДИТНИХ ГАРАНТІЙ ТА ОБЛІГАЦІЙ МІСЦЕВИХ ПОЗИК

Проблема, яку потрібно вирішити: органи місцевого самоврядування в Україні вважають позики та інші фінансові інструменти занадто дорогими.

Мета

- Надати доступ органам місцевого самоврядування до доступного кредитування шляхом надання пільгових позик, впровадження схем субсидування кредитів або механізмів кредитних гарантій.

Відповідальні установи

- Міністерство фінансів;
- Вітчизняні банки;
- МФО.

Ключові дії/заходи

- Співпрацювати з комерційними банками та міжнародними фінансовими організаціями для розроблення сприятливих умов кредитування для органів місцевого самоврядування;
- Використовувати кошти ЄС та міжнародних донорів для субсидування відсоткових ставок та зменшення фінансового навантаження на органи місцевого самоврядування;
- Запровадити інструменти підвищення кредитної якості місцевих позик через створення державних або донорських гарантійних фондів. Це дозволить знизити ризики для кредиторів і забезпечити громадам доступ до дешевших ресурсів;
- Стимулювати пілотні випуски облігацій шляхом співпраці з кількома органами місцевого самоврядування середніх за розміром територіальних одиниць для випуску облігацій місцевих позик (за підтримки МФО) з метою розбудови ринкового досвіду, забезпечення прозорості та залучення інвесторів. Можливі моделі: надання гарантій, андеррайтинг, часткове співфінансування;
- Розробити стандартизовані місцеві кредитні продукти (стандартні терміни та умови, пакети документів, індикативні вимоги). Можливі моделі: змішані джерела фінансування, компенсація відсоткових ставок та надання гарантій.

ЗМІЦНИТИ ФІНАНСОВУ СПРОМОЖНІСТЬ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Проблема, яку необхідно вирішити: комунальні підприємства не можуть самостійно залучати кошти через низьку кредитоспроможність. Вона зумовлена незадовільним фінансовим станом, що зазвичай є наслідком встановлення тарифів на рівні, нижчому за повну собівартість послуг. Зміцнення кредитоспроможності підприємств дозволить вивільнити ресурси місцевого бюджету для фінансування соціально важливих проєктів, що не приносять доходу.

Мета

- Забезпечити належний рівень кредитоспроможності комунальних підприємств для самостійного залучення та обслуговування боргових зобов'язань.

Відповідальні установи:

- Міністерство розвитку громад та територій України.

Ключові дії/заходи:

- Переглянути та доопрацювати тарифну політику, щоб надати комунальним підприємствам можливість розраховувати та запроваджувати тарифи, що повністю окупувають витрати, включаючи, зокрема, місцеве регулювання встановлення тарифів;
- Сприяти посиленню комерціалізації відносин комунальних підприємств та органів місцевого самоврядування, зокрема шляхом запровадження контрактів на основі результатів діяльності;
- Удосконалити та забезпечити стабільне функціонування механізму надання субсидій із місцевого бюджету для компенсації різниці в тарифах. Це необхідно для комунальних підприємств, чия здатність покривати витрати обмежена мораторієм на підвищення тарифів або іншими законодавчими актами, що діють у період воєнного стану.

СТВОРИТИ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ ФІНАНСУВАННЯ ДЛЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проблема, яку необхідно вирішити: органи місцевого самоврядування все ще рідко використовують такі фінансові інструменти, як кредити та облігації. Впровадження спеціалізованих і цільових програм може стати дієвим стимулом для підвищення зацікавленості громад у залученні цих ресурсів.

Мета

- Створити цільові фінансові програми, орієнтовані безпосередньо на органи місцевого самоврядування, забезпечуючи при цьому їхню підтримку для виконання вимог програми.

Відповідальні установи

- Міністерство фінансів;
- Вітчизняні банки, державні та приватні;
- Асоціації органів місцевого самоврядування;
- Міністерство розвитку громад та територій України.

Ключові дії/заходи

- Запровадити цільові програми підтримки місцевих інвестиційних проєктів, об'єднавши ресурси державного бюджету, донорську допомогу та фінансування від МФО;

- Впровадити підтримку громад, зокрема:
 - технічну допомогу;
 - оцінювання проєктів;
 - супровід під час подання документів;
- Узгодити програми з пріоритетами відновлення, зокрема з програмами Ukraine Facility, URF (Фонд підтримки реформ в Україні) та муніципальними партнерствами з містами ЄС;
- Встановити вимоги щодо прозорості та моніторингу для забезпечення довіри інвесторів та донорів;
- Зосередитися на проєктах відбудови інфраструктури, місцевого економічного розвитку та сталого розвитку громад, забезпечивши прозорий і ефективний доступ до фінансування;
- Зміцнювати партнерські відносини органів місцевого самоврядування із муніципалітетами ЄС для запозичення кращих практик та отримання технічної і фінансової підтримки.

Довгострокові рекомендації (3-5 років)

ЗБІЛЬШИТИ ЛІМІТИ ЗАПОЗИЧЕНЬ

Проблема, яку необхідно вирішити: чинні ліміти на запозичення для громад України є надмірно жорсткими, що обмежує їхній доступ до інвестиційного капіталу. Досвід країн ЄС доводить, що такі обмеження можуть бути гнучкими, оскільки муніципальний борг зазвичай не несе суттєвих ризиків для загальної макрофінансової стабільності держави. Зокрема, окремі країни ЄС не враховують у боргових лімітах кредити, спрямовані на співфінансування проєктів ЄС, щоб прискорити залучення європейських фондів. Такий підхід також застосовується до позик для попереднього фінансування інвестицій, які згодом будуть повністю відшкодовані коштами ЄС.

Мета

- Підвищити кредитоспроможність органів місцевого самоврядування України.

Відповідальні установи

- Міністерство фінансів;
- Асоціації органів місцевого самоврядування.

Ключові дії/заходи

Послаблення обмежень на запозичення за поточних обставин дозволить органам місцевого самоврядування України краще залучати фінансування, необхідне для критично важливої інфраструктури та проєктів розвитку:

- Проаналізувати кредитоспроможність: здійснити комплексний огляд потенціалу запозичень органів місцевого самоврядування України та порівняти його з показниками муніципалітетів ЄС, зосередивши увагу на обсягах бюджетних ресурсів та структурі надходжень;
- Оцінити поточні ліміти: проаналізувати чинні в Україні обмеження на запозичення та вивчити варіанти їх підвищення відповідно до практик ЄС. Зосередити увагу на гнучкості системи запозичень залежно від специфічних фінансових потреб місцевого самоврядування. Дослідити кейси країн ЄС, де ліміти на запозичення для органів місцевого самоврядування були послаблені або скориговані. Оцінити переваги та недоліки таких заходів, зокрема щодо виключення з лімітів кредитів для проєктів із співфінансуванням ЄС та попереднього фінансування інвестицій, що підлягають відшкодуванню коштами ЄС. Внести зміни до Бюджетного кодексу, щоб дозволити органам місцевого самоврядування з підтверженою кредитоспроможністю та належною бюджетною дисципліною застосовувати вищі ліміти на обслуговування боргу;

- Створити інструменти об'єднаного фінансування: створити регіональні або міжмуніципальні механізми запозичень (подібно до банків органів місцевого самоврядування в інших країнах), які об'єднують органи місцевого самоврядування невеликих територіальних одиниць для спільного виходу на ринки капіталу, що дозволить знизити операційні витрати та ризики;
- Інтегрувати запозичення у стратегічне інвестиційне планування: органи місцевого самоврядування повинні розробляти багаторічні інвестиційні плани, узгоджувати їх із національними програмами відновлення (післявоєнної відбудови) та пов'язувати запозичення з конкретними результатами розвитку інфраструктури та генерацією доходів.

СПРИЯТИ ВИПУСКУ ОБЛІГАЦІЙ МІСЦЕВИХ ПОЗИК, ЗОКРЕМА «ЗЕЛЕНИХ» ОБЛІГАЦІЙ

Проблема, яку потрібно вирішити: Органи місцевого самоврядування позбавлені доступу до пільгового фінансування, необхідного для реалізації інфраструктурних проєктів.

Мета

- Сприяти доступу органів місцевого самоврядування до інвесторів, зацікавлених в інфраструктурних, зокрема «зелених», проєктах, роблячи «зелені» облігації більш доступними та привабливими.

Відповідальні установи

- Міністерство фінансів;
- Вітчизняні банки.

Ключові дії/заходи

Реалізація запропонованих заходів дозволить громадам ефективніше залучати ресурси ринку «зелених» інвестицій, що стрімко зростає. Це забезпечить фінансування екологічних інфраструктурних проєктів на вигідніших кредитних умовах.

- Розробити національні стандарти та дорожню карту для випуску облігацій місцевих позик, включаючи вимоги до звітності, кредитного рейтингування та розкриття інформації. Розвиток інституційної інфраструктури ринку шляхом:
 - посилення спроможності рейтингових агентств щодо оцінювання органів місцевого самоврядування;
 - створення центрального порталу місцевих інвестицій;
 - розроблення інструментів вторинної торгівлі;
- Сприяти виходу облігацій на європейські ринки, включаючи підтримку у проходженні процедур лістингу;
- Створити національний стандарт «зелених» облігацій місцевих позик, сумісний зі Стандартом зелених облігацій ЄС;
- Надавати технічну підтримку громадам, які готуються до випуску «зелених» або соціальних облігацій;
- Розвинути ринок місцевого боргу: протягом 3–5 років розробити стандартизовану нормативно-правову та ринкову базу для облігацій місцевих позик, посилити спроможність рейтингових агентств оцінювати кредитоспроможність органів місцевого самоврядування та підтримати розвиток платформ для вторинної торгівлі;
- Посилити прозорість та моніторинг: запровадити обов'язкову стандартизовану звітність щодо місцевих боргових зобов'язань, а також фінансування проєктів та їхніх результатів. Публікувати дані для зміцнення довіри інвесторів та покращення ринкової дисципліни.



Polaris

Підтримка багаторічного
врядування в Україні

2026