

УДК 351:502(477)

**ПРОБЛЕМИ ДИВЕРСИФІКАЦІЇ ФІНАНСУВАННЯ ПРОЦЕСУ
ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
РОЗВИТКУ «ЗЕЛЕНОЇ» ЕКОНОМІКИ В КОНТЕКСТІ
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

**КУМАЧОВА А. С.,
викладач кафедри управління
персоналом та економіки підприємства,
Донецький державний університет
управління (м. Маріуполь)**

В статті проаналізовано видатки та надходження державного та місцевих бюджетів, які мають відношення до «озеленення» економіки України, а також відповідні обсяги міжнародної фінансової допомоги та власні кошти підприємств; встановлена відсутність тенденцій до децентралізації фінансування відповідних заходів, залежність обсягів фінансування від фінансово-економічної та політичної криз; порівняно існуючий розподіл фінансування з основними маркерами «зеленої» економіки та встановлено ряд загроз, які мають бути враховані при розробці державної політики розвитку «зеленої» економіки.

Ключові слова: державна політика, «зелена» економіка, державний та місцевий бюджет, капітальні інвестиції, міжнародна фінансова допомога.

В статье проанализированы расходы и поступления государственного и местных бюджетов, которые имеют отношение к «озеленению» экономики Украины, а также соответствующие объемы международной помощи и собственные средства предприятий; установлено отсутствие тенденций к децентрализации финансирования соответствующих мероприятий, зависимость объемов финансирования от финансово-экономического и политического кризисов; проведено сравнение существующего распределения финансирования с основными маркерами «зеленой» экономики и установлен ряд угроз, которые должны быть учтены при разработке государственной политики развития «зеленой» экономики.

Ключевые слова: государственная политика, «зеленая» экономика, государственный и местный бюджет, капитальные инвестиции, международная финансовая помощь.

The article analyzes the expenditures and receipts of state and local budgets related to the "greening" of the Ukrainian economy, as well as the corresponding volumes of international financial assistance and own funds of enterprises; it's founded the lack of trends in decentralization of financing of the corresponding measures, the dependence of funding volumes on the financial, economic and political crises; compared existing distribution of funding with the main markers of the "green" economy and identified a number of threats that should be taken into account in the process of developing a state policy of the "green" economy.

Key words: state policy, "green" economy, state and local budget, capital investments, international financial assistance.

Постановка проблеми. Потреба у розробці та впровадженні стратегії сталого розвитку, покликаної об'єднати процес економічного зростання із соціальним прогресом та врахувати вимоги до збереження навколишнього природного середовища, сприяє одночасному пошуку ефективних шляхів та засобів фінансування такої стратегії, як ключових складових її успішної реалізації.

Ряд дослідників та міжнародних організацій, серед яких ООН, МВФ, Всесвітній банк та Організація Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСР) стверджують, що країни, які розвиваються, можуть досягти зростання ВНД як мінімум на 20 % за рахунок внутрішніх ресурсів [1, с. 113].

Зрозуміло, що для України, на території якої другий рік триває військовий конфлікт через втрату контролю над частиною території та в умовах відсутності дієвої антикризової державної політики таке завдання є надскладним, проте пошук шляхів та формування підґрунтя для реалізації такої цілі дозволить не тільки вирішити ряд проблемних соціально-економічних питань, але і може дати поштовх до розвитку такого стратегічного політичного напрямку, як формування «зеленої» економіки, який є механізмом досягнення сталого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі фінансування процесу переходу до сталого розвитку та, зокрема, «зеленого», екологічного фінансування присвячено роботи таких вчених та дослідників, як Балусева О. В., Вахович І. М., Веклич О. О., Кваша Т. К., Мусіна Л. А., Евеліна Боннер [Evelina Bonnier], Андерс Улофсгорд [Anders Olofsgård], Сінн Марі Педерсен [Synne Mari Pedersen], Крісті Гамільтон [Kirsty Hamilton], Джулія Цуккерман [Julia Zuckerman], Яна Фрежова [Jana Frejova], Ілмі Граноф [Ilmi Granoff], Девід Нельсон [David Nelson], Гвідо Шмідт-Трауб [Guido Schmidt-Traub] та і Джефрі Д. Сакс [Jeffrey D. Sachs] [1] і т.д., а також дослідження таких провідних міжнародних організацій, як Організація Економічного Співробітництва та Розвитку (OECD), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Європейське екологічне агентство (European Environment Agency), Європейська економічна комісія ООН (UNECE), Програма ООН з навколишнього середовища (UNEP), Європейський банк реконструкції та розвитку та інші.

Проте варто відзначити, що унікальність кожної окремої країни у економічному, природно-екологічному, соціальному, суспільно-політичному, історичному і т.д. контекстах не дозволяє розробити універсальний фінансовий підхід та створює проблему пошуку власних дієвих механізмів фінансування процесу формування та реалізації державної політики розвитку «зеленої» економіки. В цих умовах доцільно проаналізувати існуючі тенденції та практику розподілу фінансування «зелених» напрямів та проектів в Україні з метою оцінки готовності країни до формування та ефективної реалізації державної політики розвитку «зеленої» економіки.

Метою статті є ідентифікація та оцінка проблем диверсифікації фінансування процесу формування та реалізації державної політики розвитку «зеленої» економіки в контексті територіального розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Спроможність держави до самостійного фінансування переходу на «зелені» засади господарювання підтверджується наявністю коштів державного бюджету та ефективним їх використанням.

В розрізі державної політики України основними інструментами залучення коштів та стимулювання раціонального природокористування є екологічний податок, платежі за користування природними ресурсами, збори за забруднення, а також за порушення законодавства про охорону навколишнього середовища.

Якщо проаналізувати загальну структуру екологічних доходів зведеного бюджету України (рис. 1), то можна зробити висновок, що плата за користування природними ресурсами стабільно переважає серед інших надходжень, обсяги екологічного податку мають тенденцію до зменшення від понад 30 % у 2012 р. до трохи більше 10 % у 2016 р., зменшується частка та обсяги зборів за забруднення навколишнього середовища: від 0,5 % у 2012 р. до 0,03 % у 2016 р. (або від 42,69 млн. грн. до 11,99 млн. грн.), також зменшується частка стягнень за шкоду, заподіяну через порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності від 0,78 % у 2012 р. до 0,03 % у 2016 р. Також не дивлячись на щорічне зростання загальних обсягів екологічних надходжень до бюджету України протягом останніх років, коригування цих сум коштів на середньорічний курс долара (синя лінія на рис. 2) показує падіння починаючи з 2014 року: -11,3 % у 2014 р., -12,0 % у 2015 р., -3,2 % у 2016 р. Така ситуація говорить про щорічне недоотримання фактичних коштів, зниження дієвості державної політики у зв'язку зі зменшенням фінансових можливостей, які обумовлюють модернізацію та покращення екологічної ситуації, що у підсумку негативно впливає на здатність державної політики до дієвого впливу на створення умов для формування «зеленої» економіки та покращення якості життя населення як її кінцевої мети.



Рис. 1. Загальна структура екологічних надходжень до бюджету України за 2012 – 2016 рр., %

Джерело: розраховано та складено автором за даними Держказначейства [3], Держкомстату [2].

Якщо окремо порівнювати частку екологічних доходів державного та місцевого бюджетів в загальній структурі, можна констатувати суттєві зміни: значно зросла у порівнянні з місцевим частка державного бюджету, проте з 2014 р. виконання державного фінансування у порівнянні з планованими обсягами на кінець 2016 р. було найнижчим за останні 5 років, що у підсумку вплинуло на виконання зведеного бюджету, яке теж починаючи з 2014 р. впало. Якщо не брати до уваги відхилення, пов'язані зі згаданими вище дестабілізуючими факторами, можна зробити висновок, що реформа децентралізації, яку було розпочато у 2014 р., станом на сьогоднішній день не сприяла суттєвому підвищенню наповнення місцевих бюджетів екологічними податками та платежами.

Якщо розглядати окремо структуру видатків державного бюджету на охорону навколишнього природного середовища, показовим є те, що за останні роки в Україні найбільший обсяг фінансування природоохоронних заходів за кошти держбюджету – близько 1,8 % від загальної суми видатків держбюджету – було виділено у 2012 р., а найменший – 0,88 % – у 2016 р. Також спостерігається суттєве скорочення у 2016 р. видатків на охорону та раціональне використання природних ресурсів на понад 18,25 % (-43,21 % у 2015 р.), іншу діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища – -37,49 % (рис. 2).



Рис. 2. Цільові видатки державного бюджету України на природоохоронні заходи 2012 – 2016 рр., млн. грн.

Джерело: складено автором за даними Держказначейства [3].

Схожими є тенденції щодо видатків місцевих бюджетів на природоохоронні заходи, проте більш вираженою є їх реакція на економічно-фінансову кризу: якщо до 2014 р. частка видатків на природоохоронні заходи у загальній частці видатків складала близько 1 % (від 0,91 % у 2011 р. до 1,1 у 2014 р.), то з 2015 р. спостерігається різке падіння: 0,83 % у 2015 р. та 0,73 % у 2016 р. При цьому спостерігається не таке різке скорочення фінансування видатків на охорону та

раціональне використання природних ресурсів та, загалом, поступова стабілізація ситуації у 2016 р.

Варто відзначити, що не дивлячись на те, що сума видатків на природоохоронні заходи станом на 2016 рік зростала, частка у загальній сумі видатків державного бюджету знижувалась. Співвідношення державних та місцевих видатків на охорону навколишнього середовища у зведеному бюджеті та відсоток їх виконання наведено у табл. 1.

Так, у структурі державного бюджету найбільші відхилення планованих видатків від фактичних спостерігається за категорією іншої діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища (-41,76 % у 2016 р.), проте у структурі місцевих бюджетів значні відхилення у 2016 р. спостерігаються за всіма категоріями: охорона та раціональне використання природних ресурсів -45 %, утилізація відходів -42,5 %, ліквідація іншого забруднення -43,2 %, збереження природно-заповідного фонду -32,5 %, інша діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища -54,76 %.

Таблиця 1

Співвідношення витрат державного та місцевих бюджетів на охорону навколишнього середовища та відсоток їх виконання за 2011 – 2016 рр., %

	2012		2013		2014		2015		2016	
	частка	викон.	частка	викон.	частка	викон.	частка	викон.	частка	викон.
Державний бюджет	75,52	53,14	74,39	55,46	58,03	67,49	65,72	86,13	65,98	89,13
Місцевий бюджет	24,48	46,08	25,61	35,03	41,97	31,79	34,28	60,16	34,02	53,77
Зведений	100	51,42	100	50,23	100	52,51	100	77,22	100	77,10

Таким чином, проведений аналіз дозволяє стверджувати, що обсяги державних видатків України на охорону навколишнього природного середовища, які мають відношення до «озеленення» економіки, з 2014 р. й по 2016 р. в середньому складають близько 13 % від усіх екологічних надходжень до бюджету (у 2012 р. частка складала 67 %, у 2013 р. – 28 %). Така ситуація ставить під сумнів ефективність державної політики щодо розподілу коштів на охорону навколишнього середовища та дозволяє висунути гіпотезу про існування внутрішнього потенціалу для мобілізації коштів на впровадження державної політики формування «зеленої» економіки.

На фоні збільшення міжнародної фінансової допомоги для розвитку України у кілька разів (серед усіх діючих проектів близько 35 % було укладено у 2016 р., що є найбільшою за останні 5 років кількістю угод), закономірним є зростання її частки у сферах, які мають відношення до «озеленення» економіки країни, також спостерігається збільшення кількості міжнародних інституцій-донорів, проте не дивлячись на такі тенденції, значною залишається частка проектів, спрямованих на

інтенсифікацію використання природних ресурсів та інфраструктури. За підрахунками автора, за умов вибірки проектів міжнародної допомоги, які знаходяться на стадії виконання, та приведення обсягів фінансування до єдиної валюти – євро (у перерахуванні на актуальні валютні курси), близько 14 % від загальної суми міжнародної фінансової допомоги складає частка природоохоронних та ресурсозберігаючих проектів, однак частка проектів, які передбачають збільшення використання ресурсів або ліквідацію наслідків техногенних катастроф, що вже відбулись, залишається високою – майже 50 %. Проте прогнозування подальшого збільшення обсягів міжнародної фінансової допомоги та позик не є однозначним через ряд як внутрішніх, так і зовнішніх факторів.

Для оцінки внеску внутрішніх інвесторів у процес озеленення національної економіки проаналізуємо надходження капітальних інвестицій на охорону навколишнього природного середовища. За даними Держкомстату [2] на кінець 2016 року їх обсяг складав загалом 13390,5 млн. грн, що на 74,5 % більше, ніж у 2015 р. та є найбільшим результатом за останні п'ять років.

Отже, власні кошти підприємств та організацій, як і раніше, залишаються головним джерелом фінансування витрат на охорону навколишнього природного середовища, за рахунок яких у 2016 р. освоєно 67,9 % капіталовкладень. При цьому якщо порівняти темпи зростання витрат (рис. 3), то на кінець 2016 р. спостерігається скорочення за кожним джерелом, але найбільше – за рахунок місцевих бюджетів (-119 %), що ставить під сумнів прогрес на шляху до реформи децентралізації, а на фоні скорочення екологічних надходжень до місцевих бюджетів дозволяє констатувати неефективність державної інвестиційної політики на місцевому рівні.

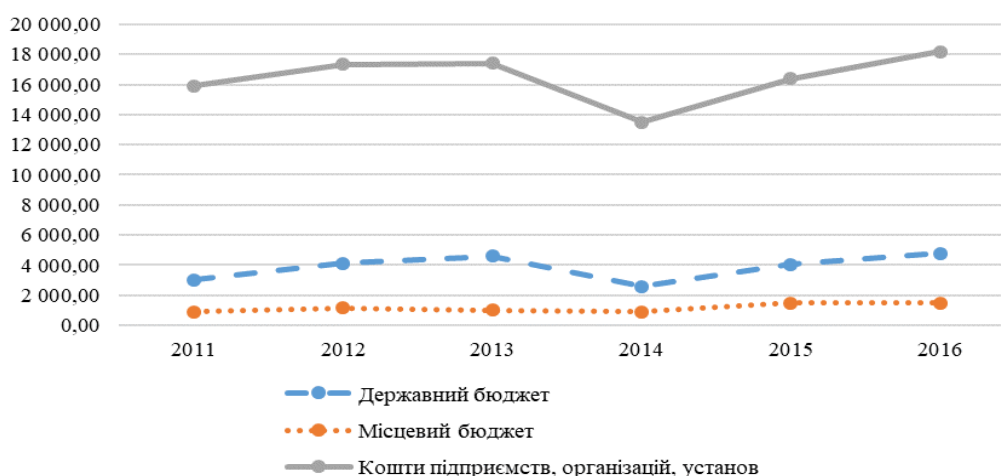


Рис. 3. Динаміка витрат на охорону навколишнього природного середовища за джерелами фінансування, млн. грн.

Джерело: складено автором за даними статистичного збірника «Довкілля України».

Отже, для оцінки способів фінансування, які сприяють «озелененню» національної економіки, в якості маркерів було обрано окремі показники

використання екологічних активів та природних ресурсів, які мають найбільш значне та безпосереднє відношення до формування системи господарювання країни, специфіки та структури державної економіки: енергоємність (обсяг кінцевого енергоспоживання на одиницю ВВП), вуглецева інтенсивність (обсяг викидів CO₂ на одиницю ВВП), матеріалоємність (обсяг відходів на одиницю ВВП), інтенсивність використання води (обсяг споживання води на одиницю ВВП), продуктивність використання земель сільськогосподарського призначення (відношення валової доданої вартості сільського господарства до загальної площі сільськогосподарських угідь).

В якості основних джерел фінансування державної політики формування «зеленої» економіки, відповідно до попереднього аналізу, було обрані наступні: міжнародна допомога розвитку, прямі іноземні інвестиції, витрати держбюджету на охорону та раціональне використання природних ресурсів (окремо державного та місцевого), витрати власних коштів підприємств, організацій, установ на охорону навколишнього природного середовища, які також було скориговано за середньорічним курсом долара.

Подальше порівняння проводилось шляхом попарного кореляційно-регресійного аналізу комбінацій кожного маркера з різними способами фінансування. Результати проведеного аналізу виявились достатньо непропорційними (табл. 2). Так, найбільшу залежність від фінансування від міжнародної технічної допомоги демонструють енергоємність, вуглецева інтенсивність, інтенсивність використання води та продуктивність використання земель сільськогосподарського призначення. Варто відзначити, що саме на цей вид фінансування зорієнтована більшість індикаторів формування «зеленої» економіки в Україні, проте показово, що такий індикатор, як матеріалоємність, у певній мірі залежить від усіх інших способів фінансування, окрім міжнародної технічної допомоги.

Результати проведеного аналізу дозволяють зробити наступні висновки:

проекти зі скорочення енергоємності та інтенсивності споживання води в Україні фінансуються виключно за рахунок іноземних держав та партнерів та не є пріоритетом для жодного з вітчизняних джерел фінансування, що підтверджує тезис про недостатнє усвідомлення цієї проблеми на державному рівні;

скорочення матеріалоємності економіки України у найбільшому ступені залежить від прямих іноземних інвестицій, проте також практично рівномірно враховується у фінансуванні як з державного та місцевих бюджетів, так і з власних коштів підприємств;

продуктивність використання земель сільськогосподарського призначення у більшій мірі забезпечується за рахунок міжнародної допомоги розвитку та у меншій – прямих іноземних інвестицій та місцевих бюджетів.

Таблиця 2

Ступінь взаємозв'язку (кореляції) між основними індикаторами щодо формування «зеленої» економіки та джерелами їх фінансування

Індикатор Джерело фінансування	Енергоємність, тис. / тис. доларів в ПКС	Вуглецева інтенсивність, млн т / тис. доларів в ПКС	Матеріаломісність, тис. т / тис. доларів в ПКС	Інтенсивність використання води, млн м ³ / тис. доларів в ПКС	Продуктивність використання земель сільськогосподарського призначення, млн доларів США/га
Міжнародна допомога розвитку, млн доларів США	0,948	0,9091	0,5745	0,9407	0,8164
Прямі іноземні інвестиції, млн доларів США	0,7357	0,6412	0,9416	0,6655	0,7661
Видатки державного бюджету на охорону навколишнього природного середовища, млн. дол	0,2038	0,8513	0,7608	0,2328	0,6426
Видатки місцевих бюджетів на охорону навколишнього природного середовища, млн. дол	0,3907	0,7037	0,7189	0,3982	0,7751
Витрати власних коштів підприємств, організацій, установ на охорону навколишнього природного середовища, млн. дол	0,6044	0,7802	0,8878	0,5853	0,6936

Також варто зазначити, що не дивлячись на існуючий потенціал, рівень залученості приватного капіталу та місцевих бюджетів до сфер, які мають відношення до «озеленення» економіки України є низьким, при цьому з боку державної влади не створено умов для запровадження дієвих механізмів з метою виправлення такої ситуації. У підсумку, існуючий розподіл фінансування між основними маркерами «зеленої» економіки створює ряд загроз, серед яких основними є: загроза національній безпеці через домінування іноземного капіталу у стратегічних сферах економіки; високий рівень ризику через низький ступінь диверсифікації вітчизняного фінансування; загострення наслідків ігнорування ряду заходів щодо екологізації економіки; відтік приватного капіталу до менш пріоритетних сфер; у разі скорочення іноземних інвестицій суттєво збільшиться навантаження на інші джерела фінансування, особливо у сфері скорочення енергоємності та скорочення інтенсивності споживання води; нестабільне фінансування заходів та проектів щодо озеленення економіки через відсутність дієвого механізму перерозподілу фінансування та ін. Виявлені загрози можуть бути нівельовані шляхом розробки комплексної державної політики формування «зеленої» економіки та відповідних фінансових механізмів.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Формування та реалізація державної політики розвитку «зеленої» економіки набуває актуальності у процесі трансформації країни у бік сталого розвитку, при цьому ключовим питанням є пошук ефективних диверсифікованих механізмів фінансування напрямів реалізації такої політики. Аналіз бюджетного фінансування заходів та статей видатків, які мають відношення до «озеленення» вітчизняної економіки показав, що динаміка зростання доходів місцевих бюджетів значної відстає від аналогічної динаміки за державним бюджетом; щодо видатків бюджету

спостерігається скорочення на обох рівнях – державному та місцевому, при цьому місцеві бюджети демонструють більшу чутливість відносно кризових фінансово-економічних та політичних явищ. Позитивною є тенденція до зростання міжнародної фінансової допомоги Україні, в т.ч. і на «зелені» заходи, однак їх частка у порівнянні із заходами, спрямованими на інтенсифікацію використання ресурсів, на сьогоднішній день залишається надто низькою. Отже, основним джерелом фінансування «зелених» заходів стабільно залишаються власні кошти підприємств, які теж скоротились через кризові явища в економіці країни. Порівняння існуючих джерел фінансування з основними маркерами «озеленення» економіки України виявив високу кореляційну залежність від міжнародної фінансової допомоги, а також ряд загроз, які варто враховувати при розробці стратегічного забезпечення державної політики розвитку «зеленої» економіки України.

Література:

1. Guido Schmidt-Traub and Jeffrey D. Sachs Financing Sustainable Development: Implementing the SDGs through Effective Investment Strategies and Partnerships, 18 June 2015. URL: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/04/150619-SDSN-Financing-Sustainable-Development-Paper-FINAL-02.pdf> (дата звернення: 17.01.2018).

2. Статистичний збірник «Довкілля України за 2016 рік». Державна служба статистики України, 2017. 226 с.

3. Державна казначейська служба України. Виконання бюджетів. URL: http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category;jsessionid=7D03F89FF0A1E0F FC086173056F2ABD3?cat_id=22813&page=1 (дата звернення: 17.01.2018).

The uniqueness of each individual country in the economic, natural-ecological, social, socio-political, historical, etc. contexts creates the problem of finding their own effective mechanisms for financing the process of formation and implementation of state policy for the development of a “green” economy. In these circumstances, it is advisable to analyze the existing trends and practices for distributing funding for green areas and projects in Ukraine in order to assess the readiness of the country to formulate and effectively implement the state policy of developing the green economy.

The article analyzes the expenditures and receipts of state and local budgets related to the “greening” of the Ukrainian economy, as well as the corresponding volumes of international financial assistance and own funds of enterprises; finds the lack of trends in decentralization of financing of the corresponding measures, the dependence of funding volumes on the financial, economic and political crises.

In order to assess the financing methods that contribute to the “greening” of the national economy, it was selected markers of the use of environmental assets and natural resources that have the most significant and direct relation to the formation of the country’s economic system: energy, carbon, material intensity, intensity of water use, productivity of agricultural land use.

Subsequent comparison was made by pairwise correlation-regression analysis of combinations of each marker with different financing methods. The results of the

analysis allow to draw the following conclusions: projects on energy intensity reduction and water consumption intensity in Ukraine are financed exclusively at the expense of foreign states and partners and are not a priority for any of the domestic sources of funding, which confirms the thesis about the lack of awareness of this problem at the state level; the reduction of the material intensity of the Ukrainian economy is to a large extent dependent on foreign direct investment, but it is also uniformly taken into account in financing both from the state and local budgets, as well as from enterprises' own funds; the productivity of agricultural land use is largely ensured through international development assistance and, less so, by direct foreign investment and local budgets.

It is also worth noting that despite the existing potential, the level of attraction of private capital and local budgets to areas related to the “greening” of the Ukrainian economy is low, while the state authorities have not created conditions for the introduction of effective mechanisms to correct such the situation.

Also, a number of threats were identified which should be taken into account when developing the strategic provision of state policy for the development of the “green” economy of Ukraine.