

Котенко Н. В.

**Альтернативні джерела фінансування екологічних ініціатив
місцевих громад**

Серед ключових проблем, які продовжують супроводжувати людство і на початку XXI століття, на рівні з війнами та тероризмом, тиском зростаючого населення виступають проблеми обмеженості природно-ресурсного потенціалу та асиміляційних можливостей навколишнього природного середовища. Трансформаційний стан, в якому знаходиться економіка України останні роки передбачає поступову децентралізацію владних та управлінських важелів з державного та регіонального рівнів на рівні територіальних громад. Субсидіарність, як принципова основа будь-яких децентралізаційних процесів, вимагає, щоб суспільні блага та послуги надавалися тим рівнем влади, в рамках якого можна локалізувати всі вигоди і витрати від надання таких благ. Якщо таких рівнів декілька, то перевага надається найнижчим рівням. Адже саме тут найкраще знають і розуміють проблеми соціального, економічного та екологічного характеру, які характерні для кожної окремої території, і саме територіальні громади можуть і повинні використати всі можливості для досягнення сталого розвитку. І саме тому доцільно, на наш погляд, розглядати місцеві фінансові ресурси як найбільш перспективне джерело фінансування проектів у сфері надання екологічних послуг.

Як правило, місцеві фінансові ресурси включають кошти місцевих бюджетів, цільових фондів, що утворюються органами місцевого самоврядування, фінансові ресурси підприємств, організацій та установ комунальної форми власності. Ми пропонуємо розширити цей перелік шляхом включення до його складу фінансових ресурсів приватних суб'єктів господарювання, домогосподарств та неприбуткових організацій.

Традиційно вважається, що обсяги фінансування публічних екологічних послуг за умов невторчання публічного сектору, завжди будуть відставати від необхідних суспільству. Це означає, що для спрямування цих та інших коштів у сферу загального територіального природокористування, окрім прямого

бюджетного фінансування необхідні альтернативні джерела та інструменти фінансування публічних екологічних послуг, що можуть бути переведені у режим часткової самоокупності або фінансуватися за рахунок благодійних коштів через недержавні некомерційні організації, проблема відсутності яких визнається і вітчизняними науковцями (Соколов, 2001).

До таких альтернативних інструментів фінансування публічних екологічних послуг у системі загального територіального природокористування ми пропонуємо віднести: екологічні ваучери та територіальні громадські екологічні фонди.

1. Екологічні ваучери.

Фінансування публічних екологічних послуг, надання яких не є природною монополією, наприклад, послуги з забезпечення населення якісною питною водою в умовах відсутності централізованої системи водопостачання, ми пропонуємо здійснюватися через систему не грошової, а товарної допомоги або ваучерів, що пропонується розглядати як право власників на отримання публічної послуги, яка буде оплачена бюджетним коштом обраному ними постачальнику.

Вперше ідея ваучерів у сфері забезпечення публічних послуг була запропонована Мілтоном Фрідманом у 1955 році. Сьогодні ваучерна система набула значного поширення у розвинених країнах як інструмент фінансування широкого переліку публічних послуг (по догляду за дитиною, з кримінального правосуддя, з освіти, з зайнятості та перепідготовки кадрів, з бібліотечної справи, з загальної допомоги, з охорони здоров'я, з будівництва та утримання житла, з харчування, з транспорту, з охорони навколишнього природного середовища)(Hoddinott, 1999; Besley, 1990).

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить про запровадження ваучерних інструментів у сфері природокористування. У США поширені випадки, коли задля зменшення кількості шкідливих викидів транспортних засобів, окрім адміністративних важелів впливу (заборони, штрафи), федеральні та місцеві адміністрації запроваджують субсидії у натуральній формі для модернізації

застарілих авто, що не пройшли тест на викиди. Ще одним прикладом застосування ваучерів з метою покращення якості повітря є розпочата у 2008 році Техаська програма «Drive a Clean Machine» (Trade) (Кермуй чистою машиною). Майже двом мільйонам домогосподарств у 16 округах штату Техас було надано можливість прийняти участь у програмі сприяння заміни старих легкових автомобілів та вантажівок на нові та отримати у залежності від типу та віку авто від 3 до 4 тисяч доларів. Обмеження щодо участі у такій програмі включали лише місце реєстрації авто та розмір річних доходів домогосподарства. До 2010 року на компенсацію таких ваучерів планувалося витратити 90 млн долл. Така програма ефективно працює і сьогодні (Is your).

Щодо європейських країн, то у Бельгії, наприклад, з 1 березня 2009 року роботодавці почали пропонувати власним працівниками «Eco-chèques» – ваучери, які могли бути використані виключно на придбання екологічних товарів чи послуг, що пов'язані з такими напрямками: енергозбереженням (електричні прилади з низьким рівнем енерговитрат), економією води (резервуари дощової води), прибиранням та утилізацією сміття (акумулятори, вторинний папір, вироби з компосту), екодизайном (екологізація життєвого циклу продукту) тощо. Кожен такий еко-чек мав максимальну вартість у 10 євро і кожен працівник повинен був їх отримати на суму 125 євро. Такі ваучери можна було об'єднати для здійснення великих витрат. У наступні роки реалізації проекту планувалося збільшити фінансування програми щонайменше у два рази - до 250 євро. Такі кроки з боку Національної Ради Праці та Національної Конфедерації Праці були доповнені фіскальними преференціями роботодавцям (звільнення витрат на ваучери від соціальних внесків та оподаткування) (Definition).

Лише окремі спроби впровадження ваучерної системи спостерігалися в Україні (В Украине), проте вони не були успішними, про що свідчить невдалий вітчизняний досвід застосування ваучерних інструментів фінансування публічних послуг. Це підтверджує і обмеженість вітчизняного трактування терміну «ваучер», як свідоцтво, доручення, гарантія, рекомендація (Значение)

чи приватизаційний сертифікат (Ваучер). Англомовні дослідження пропонують більш розширені трактування: (1) документ, що має визначену грошову цінність та може бути використаний за конкретних причин чи обмінаний на конкретний товар чи послугу; (2) субсидія, яка надає особі лімітовану купівельну спроможність обирати серед обмеженого набору товарів чи послуг; (3) трансферт, вибірково наданий реципієнту, що дозволяє йому здійснювати вільний вибір на відповідному ринку товарів чи послуг (Steuerle, 1984; Voucher).

Для фінансування екологічних ініціатив місцевих громад ми пропонуємо застосовувати адресний організаційний інструмент - екологічний ваучер - визначене у грошовому еквіваленті письмове зобов'язання органів муніципального управління повністю або частково оплатити екологічну послугу. Матеріальною формою зазначеного зобов'язання пропонується вважати сертифікат (купон), що передається безпосередньо споживачу послуги.

Узагальнено класифікацію видів екологічних ваучерів подано на рис. 1.



Рисунок 1 - Класифікація видів екологічних ваучерів.

Зазвичай ваучерні програми можуть носити всеохоплюючий характер (коли отримувачами ваучерів буде вся місцева громада) або ж адресний характер. Ми вважаємо, що ефективною ваучерна система фінансування буде лише тоді, коли надаватися послуги будуть на засадах адресності та

вибірковості. Адже у іншому випадку допомогу краще надавати у формі грошових трансфертів, які не потребують додаткових витрат, пов'язаних з емісією і обслуговуванням ваучерів.

Головною проблемою практичного впровадження адресних екологічних ваучерів є визначення кола реципієнтів адресної допомоги.

У дослідженнях Міжнародного інституту продуктової політики аналіз пропонується проводити базуючись на даних муніципалітетів, на самозвітах домогосподарств, що претендують на допомогу. Це дійсно найбільш прості та найдешевші методи. Проте через цілковиту суб'єктивність та зацікавленість учасників вони можуть давати завищені результати. Синтетичні методи аналізу більш точні, об'єктивні та за певних умов можуть враховувати специфічні зовнішні умови та обставини. Однак їх застосування вимагає значних витрат фінансових та часових ресурсів, збереження результатів розрахунків та спеціально підготовлених фахівців.

Ми переконані, що найпростіший спосіб є перевірка рівня потреб підопічних у визначених видах послуг за допомогою конкретних критеріїв, таких як:

1. мінімально визначений рівень індивідуального доходу (домогосподарства);
2. наявність хронічних захворювань;
3. вид професійної діяльності;
4. місце постійного проживання:
 - віддаленість до рекреаційних зон та місць природного відпочинку;
 - близькість до промислових зон чи місць складування, переробки чи захоронення відходів за класами їх небезпеки;
 - доступ до централізованого водопостачання та водовідведення, тощо;
5. інші критерії.

Емісію екологічних ваучерів, як різновиду муніципальних цінних паперів, ми пропонуємо здійснювати органам місцевого самоврядування у особі

керівників фінансових управлінь чи відділів. Проте у окремих випадках програми із застосуванням ваучерів на надання публічних екологічних послуг можуть бути не лише ініціативою місцевих органів влади, але й неприбуткових організацій чи роботодавців (рис. 2.).

За традиційної схеми фінансування публічних екологічних послуг, коли органи місцевого самоврядування оплачують роботу конкретного суб'єкта господарювання, домогосподарства – отримувачі публічної екологічної послуги – не мають права вибору і змушені користуватися послугами лише одного з надавачів (рис. 2, а). Якщо ж кошти на публічні екологічні послуги передаються безпосередньо домогосподарствам без урахування принципу адресності фінансування, існує велика ймовірність того, що, з одного боку, не всі особи, які дійсно цього потребують, зможуть скористатися такою можливістю (Д2); з іншого – частина отримувачів може використати надані кошти на цілі, що виходять за межі споживання публічних екологічних послуг: заощадження чи купівля інших товарів чи послуг (Д2, Д4, Д5) (рис. 2, б).

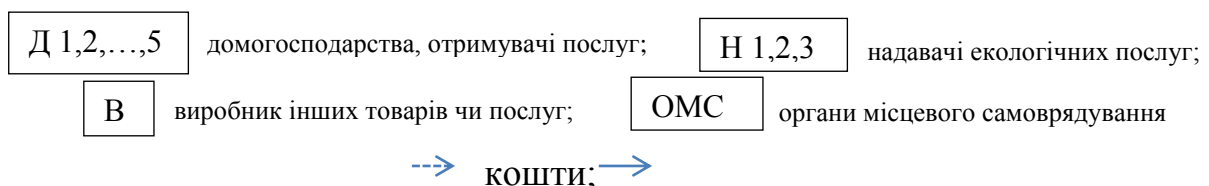
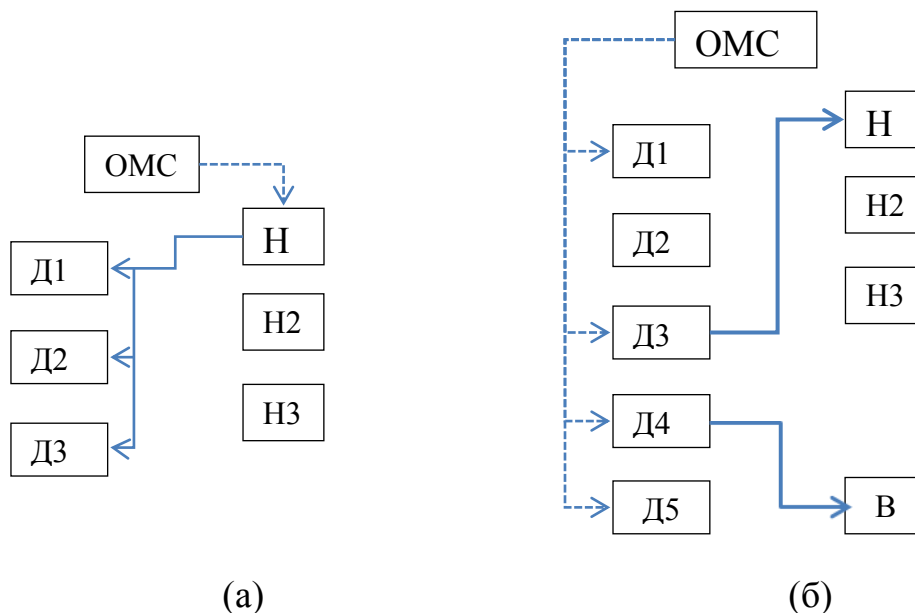
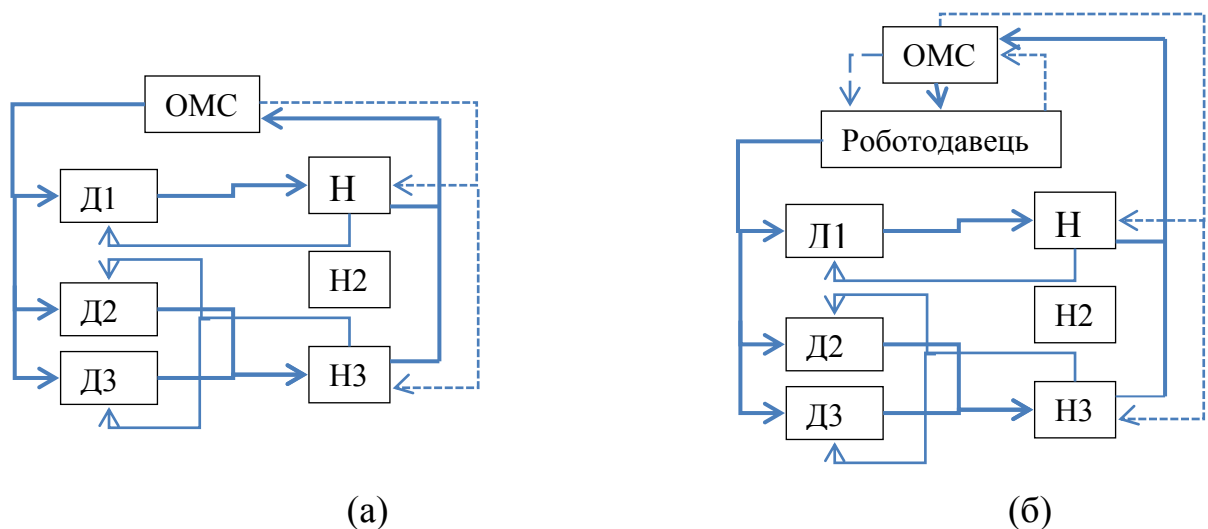


Рисунок 2 - Традиційна схема фінансування публічних екологічних послуг з оплатою (а) надавачам; (б) отримувачам послуги

З появою екологічних ваучерів (рис. 3, а) домогосподарства обирають саме тих постачальників, які здатні якомога повніше задовольнити їх потреби. На нашу думку, найбільш привабливим варіантом є варіант фінансування публічних екологічних послуг із використанням екологічних ваучерів, що відбувається на комплементарних засадах (взаємодоповнюючих), коли роботодавці мають можливість в обмін на преференції з боку органів місцевої влади скоротити трансфертні процедурні витрати, що виникають у процесі фінансування послуг (рис. 3, б).



Д1 Д2 Д3 домогосподарства, отримувачі послуг; Н1 Н2 Н3 надавачі послуг;
ОМС органи місцевого самоврядування \rightarrow кошти; \dashrightarrow послуги; \dashrightarrow ваучери; \dashrightarrow

Рисунок 3 - Схема адресного фінансування публічних екологічних послуг з застосуванням екологічних ваучерів на (а) бюджетних та (б) на комплементарних засадах

Отже, ваучерне фінансування екологічних послуг має значну кількість переваг, серед яких ми виділяємо такі:

- прозорість фінансових потоків;
- простота та ефективність контрольних процедур;
- зростання економічної справедливості в суспільстві, що досягається

за рахунок адресної підтримки малозабезпечених верств населення та осіб, що найбільше постраждали внаслідок погіршеної якості навколишнього природного середовища;

- зниження цін на екологічні послуги та/або зростання їх якості через розширення можливостей вибору постачальників послуг, що сприяє їх здоровій конкурентній боротьбі за користувача;

- стимулювання подальшого притоку інвестицій через активацію попиту та пропозиції на екологічні послуги;

- підвищення прозорості управлінських процедур на муніципальному рівні за умов об'єктивності та стабільності критеріїв системи відбору користувачів та сертифікації надавачів послуг;

- зростання ступеня задоволення платників податків територіальною системою розподілу суспільних коштів.

Отже, впровадження в життя цілей екологічно сталого розвитку неможливо без участі підприємницьких структур, органів державного та муніципального управління та місцевих громад. Найкращий синергетичний ефект такого співробітництва досягається за умов реалізації децентралізаційних процесів та надання більшої фінансової автономії кожному з учасників, що можливо також шляхом впровадження специфічного організаційно-фінансового інструменту екологічних ваучерів, що дозволяє на комплементарних засадах об'єднувати приватні та публічні джерела фінансування екологічних ініціатив місцевих громад.

Список використаних джерел

1. В Украине изменится система обеспечения пациентов инсулином, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kri.com.ua/3534-v-ukraine-izmenitsja-sistema-obespechenija.html>
2. Ваучер. Матеріал з Вікіпедії — вільної енциклопедії. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Ваучер>
3. Значение слова Ваучер орфографическое, лексическое прямое и переносное значения и толкования (понятие) слова из словаря Бизнес [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://lib.deport.ru/slovar/biz/v/voucher.html>словарь<http://lib.deport.ru/slovar/biz/v/voucher.html>

4. Соколов Н. О. Экономика и управление социальной сферой в регионе / Н. О. Соколов. – Сумы : Издательство «Слобожанщина», 2001. – 240 с.
5. С. Eugene Steuerle Vouchers and the provision of public services, 1984 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://books.google.com.ua/books?id=ilmYAFr4dv0C&pg=PA508&lpg=PA508&dq=ecological+voucher&source=bl&ots=6CAQsbcMMM&sig=PoU_wNiGBzXjSARR-9S3IyUxYCc&hl=ru&ei=IP20TdO6D8T5sgbd0qzoCw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=8&sqi=2&ved=0CFAQ6AEwBw#v=onepage&q&f=false
6. Definition and limits of the principle of subsidiarity. Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) [Электронный ресурс] / Local and regional authorities in Europe, No. 55, 1994 – Режим доступа: http://books.google.com.ua/books/about/Definition_and_limits_of_the_principle_o.html?id=Z6gSII-6nEAC&redir_esc=y
7. Is your car or truck 10 years old or older? Or has it failed an emissions test? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.tceq.texas.gov/airquality/mobilesource/vim/driveclean.html>
8. John Hoddinott. Targeting: principles and practice. International Food Policy Research Institute, 1999 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/tg09.pdf>
9. Timothy Besley. Ravi Kanbur. The Principles of Targeting, 1990 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1990/03/01/000009265_3960928225215/Rendered/PDF/multi0page.pdf
10. Trade Up to a Cleaner Ride [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.tceq.state.tx.us/publications/pd/020/08-01/tradeuptoacleanerride.html>
11. Voucher. From Wikipedia, the free encyclopedia [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://en.wikipedia.org/wiki/Voucher>

Котенко, Н.В. Альтернативні джерела фінансування екологічних ініціатив місцевих громад [Текст] / Н. В. Котенко // Місцевий розвиток за участі громади : монографія : у 2 т. — Т. 2: Інституційні та прикладні аспекти управління місцевим розвитком, орієнтованим на громаду / За заг. ред. Ю. М. Петрушенка. — Суми : Університетська книга. 2014. — С. 143-148.