

Література

1. Амбросов В. Трансформаційні процеси в аграрній сфері регіону// Економіка України. – 2003, № 8. – С. 49-53.
2. Зайцева Л., Польська І. Тенденції соціального розвитку регіонів України// Економіка України. – 2003, № 5. – С. 69-76.
3. Кравчук І.І. Регіональні аспекти інтеграції агропромислового виробництва// Економіка АПК – 2000, № 10. – С. 34-39.
4. Крисанов Д.Ф. Аграрна сфера: пріоритети та механізми реалізації – К.: ІЕ НАНУ, 1998.
5. Юрчишин В., Запша Г. Розвиток відносин власності на селі: концептуальні основи становлення і утвердження приватного сектора// Економіка України. – 2003, № 11. – С. 52-55.

УДК 330.133.7

Доц. О.В. Майор, канд. екон. наук;
аспір. А.І. Кравців – УкрДЛТУ

УДОСКОНАЛЕННЯ СТРУКТУРИ ЕКОЛОГІЧНИХ ФОНДІВ ІВАНО-ФРАНКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Система екологічних фондів в Україні функціонує вкрай незадовільно. Підвищити ефективність їх функціонування можна шляхом удосконалення структури фондів та системи розподілу коштів.

Ключові слова: екологічні фонди, структура фондів, фінансування, природоохоронна діяльність.

Doc. O.V. Mayor; doctorate A.I. Kravziv – USUFWT

The improvement of structure of ekofunds system in Ivano-Frankivsk

The system of ecological funds in Ukraine functions extremely unsatisfactorily. To promote efficiency of their functioning it is possible by the improvement of structure of funds and system of division of facilities.

Keywords: ecological funds, structure of funds, financing, nature protection activity.

Із прийняттям у 1992 р. Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", в нашій державі було впроваджено основні складові економічного механізму природокористування, що створило стимули до раціонального використання природних ресурсів, а також додаткові джерела фінансування природоохоронної діяльності. Для нагромадження коштів із цих джерел та гарантування їх цільового використання було сформовано трирівневу систему державних територіальних екологічних фондів "Система фондів охорони навколишнього природного середовища", яким була відведена важливе значення в новій системі фінансування природоохоронної діяльності.

Реформування системи фінансування природоохоронної діяльності та складна економічна ситуація у країні призводять до того, що фактичні обсяги витрат на природоохоронну діяльність в Україні постійно є значно нижчими від планових.

Ситуація із постійним недофінансуванням природоохоронної діяльності є характерною і для Івано-Франківської області, де обсяги фактичних витрат на природоохоронну діяльність є нижчими за планові. Дослідження динаміки структури джерел фінансування показує, що значення екологічних фондів у фінансуванні природоохоронної діяльності в Івано-Франківській об-

ласті є значно вищою ніж для України загалом, і постійно зростає. Так, упродовж 1997-2003 рр. вона зросла із 7 до 55 % [2].

Практично всі вагомі природоохоронні заходи знаходять фінансову підтримку в екологічних фондах. Їх значення у фінансуванні різних напрямків природоохоронної діяльності в області є досить вагомою і продовжує зростати. Помітним є те, що їх частка у фінансуванні не інвестиційних проєктів є досить високою – 25-90 %, а інвестиційних значно нижчою – 9-25 %, що є характерним і для України в цілому.

Незважаючи на таку важливість ролі екологічних фондів у фінансуванні природоохоронної діяльності в Івано-Франківській області їх фінансова ефективність залишається доволі низькою. Так, якщо суму, на яку видано дозволи на забруднення, прийняти за 100 % потенційних надходжень до екологічних фондів, то розрахункові платежі по фактичному забрудненню становлять 91 %. Проте фактично сплачується тільки 56 %, віднявши помилки при перерахуванні, отримуємо 54 %. Причому, екологічними фондами здійснюється фінансування на рівні 30 %, із яких на цільове фінансування природоохоронної діяльності витрачається 27 %. Так, втративши понад 70 % на різних етапах діяльності, система екологічних фондів здійснює фінансування природоохоронних заходів на рівні менше 30 % від потенційних надходжень до екофондів [2].

Аналіз діяльності системи екологічних фондів Івано-Франківської області, який ми провели, дозволив виявити ряд недоліків, які роблять їх неефективними, основними серед яких є:

- розподіл функцій між різними урядовими органами, залученими до процесу формування та управління обласним та місцевими екологічними фондами, супроводжується неузгодженістю та повільністю їх дій;
- надзвичайно велика розпорошеність фондів (530 на території Івано-Франківської області), а звідси невеликі фінансові можливості істотного впливу на зменшення обсягів забруднення;
- незахищеність коштів місцевих фондів (невикористані кошти не переводяться на наступний рік).

Одним із основних недоліків є недосконала управлінська структура фондів (табл. 1).

Основним її недоліком є те, що головним розпорядником коштів обласного фонду є Головне управління економіки, промисловості і розвитку підприємництва обласної державної адміністрації, яке по суті дублює функцію Обласної Ради, що спричиняє сповільнення виконання складових існуючого проєктного циклу фінансування природоохоронних проєктів. А також відсутність в цій структурі органу, який би займався координацією діяльності усіх управлінських органів та стратегічним плануванням діяльності фонду.

Ще одним з недоліків такої структури є те, що відбір проєктів здійснює місцева рада, яка здебільшого просто розподіляє кошти між існуючими проєктами, а не здійснює їх відбір на основі проєктного циклу. Характерним є те, що для обласного фонду відсутній орган, який би займався координацією діяльності усіх управлінських органів та фондів між собою, і здійснював би стратегічне планування.

Табл. 1. Існуюча управлінська структура обласного фонду охорони навколишнього природного середовища

Орган	Функції
Обласна Рада	Затверджує положення про фонд та перелік заходів, які будуть фінансуватися за рахунок коштів фонду.
Податкова служба	Здійснює наповнення фонду.
Державне управління екології та природних ресурсів в області	Проводить прийом запитів; визначає відповідність проектів переліку видів діяльності, що відносяться до природоохоронних заходів; відбирає кращі проекти і формує перелік заходів, які будуть профінансовані з обласного фонду; проводить екологічну експертизу проектів.
Головне управління економіки, промисловості і розвитку підприємництва обласної державної адміністрації	Є головним розпорядником коштів обласного фонду і затверджує перелік заходів, які будуть профінансовані.
Контрольно-ревізійне управління	Здійснює контроль за цільовим використанням коштів

Також вагомою проблемою є надмірна кількість цих фондів. Так, якщо у 1992 р. відповідно до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", в області було створено 19 місцевих екологічних фондів, то щорічно їх кількість постійно зростала (табл. 2).

Табл. 2. Динаміка кількості місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища Івано-Франківської області

Рік	Всього	Обласних	Міських	Районних	Сільських	Селищних
1992	20	1	5	14	-	-
1999	105	1	7	14	78	3
2000	123	1	8	11	97	6
2001	145	1	7	11	120	6
2002	530	1	14	-	509	6
2003	530	1	14	-	509	6

Ситуація з кожним роком погіршувалась, доки не перетворилась на кризову. У 2001 році 30.12.2001 під час переведу всіх державних фондів на обслуговування в банк УДК, управління казначейства Івано-Франківської області відкрило рахунки місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища на рівні міст і сіл, для всіх населених пунктів області, в банку УДК, на які воно перераховує кошти. Свої дії вони мотивували необхідністю врахувати вимоги ст. 43 Закону України "Про Державний бюджет України на 2002 рік", ст. 69 Бюджетного кодексу України, згідно з якими до доходів місцевих бюджетів базових рад належать плата та збори до забруднення навколишнього природного середовища. І таким чином реалізували право сільських та селищних рад на формування своїх фондів охорони навколишнього середовища.

У результаті в області утворилось 530 місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища. Така кількість фондів є надзвичайно великою порівняно з сумою коштів, які вони отримують, і призводить до неконтрольованого, а дуже часто й нецільового використання. Оскільки прове-

дення контролю за використанням цих коштів пов'язане із адміністративними витратами, обсяг яких може перевищити суму цих коштів.

Не координованість дій казначейства і Державного управління екології та природних ресурсів призвели до великих втрат. Так, у зв'язку з тим, що 40 % підприємств розташована не в районних центрах і не в містах обласного підпорядкування, то кошти, які вони перерахували до фондів охорони навколишнього природного середовища, опинилися на бюджетних рахунках новоутворених фондів у селищах і селах, ради яких не були обізнані з правилами їх використання, не мали навіть переліку видів заходів, які належать до природоохоронних. Причому, ці кошти не були відповідним чином захищені, і в разі їх не використання у поточному році на наступний рік вони не залишалися на рахунках фондів охорони навколишнього природного середовища, а переводилися до загального обласного бюджету, як невикористані бюджетні кошти, втрачаючи своє "забарвлення".

Адміністрації вважали ці кошти своєрідним резервом, який вони могли б витратити на природоохоронні цілі, проте не завжди робили це у повному обсязі, а іноді взагалі не використовували їх. Унаслідок цього за період 2002-03 рр. близько 30 % коштів місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища не були використані і втратили "забарвлення". Всі ці недоліки призводять до великих втрат коштів екологічних фондів, на рівні від 5 до 46 % від суми коштів, використаних за цільовим призначенням.

Проаналізувавши діяльність системи екологічних фондів Івано-Франківської області, ми пропонуємо такі пропозиції щодо усунення недоліків та підвищення ефективності функціонування екологічних фондів області:

- сконцентрувати наявні кошти на фінансуванні чітко визначених пріоритетних напрямків природоохоронної діяльності, розмежувати цілі діяльності обласного та місцевих фондів;
- удосконалити управлінську структуру системи фондів шляхом їх концентрації та створенням спеціального управлінського органу – комісії з управління екологічними фондами Івано-Франківської області при Обласній Раді;
- створити місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища на рівні районів (14) та міст обласного підпорядкування (5)-(19), замість 530 наявних зараз, під управлінням цієї комісії;
- запровадити механізм захисту коштів місцевих фондів і підвищення повноти їх використання.

Суть запропонованого механізму захисту коштів місцевих фондів і підвищення повноти їх використання полягає в тому, що невикористані місцевими фондами до початку останнього місяця року кошти, повинні переводитися на рахунок обласного фонду, де вони будуть відповідним чином захищені, і при їх невикористанні будуть залишені на наступний рік. Водночас вони разом із залишком обласного фонду, можливо, утворять суму, достатню для фінансування одного вагомego проекту, що може бути зроблено в тому ж році. Причому, це повинна бути не одностороння гра, а співробітництво на партнерських засадах, в якому у разі недоотримання запланованої кількості коштів місцевий фонд може звернутися за допомогою до обласного фонду.

Для застосування цього механізму очевидним є необхідність зміни існуючої управлінської структури. Запропонована нами Удосконалена управлінська структура екологічних фондів Івано-Франківської, яку ми пропонуємо, області матиме такий вигляд (табл. 3).

Табл. 3. Удосконалена модель управлінської структури фондів охорони навколишнього природного середовища області

Орган	Функції
Комісія з управління екологічними фондами області	Здійснюватиме розроблення положень про фонди, контролюватиме процес утворення і ліквідації місцевих фондів, визначатиме завдання діяльності фондів та перевірятиме їх виконання.
Обласна, районні та міські ради	Затверджуватимуть положення про фонд та перелік заходів, які будуть фінансуватися за рахунок коштів фонду.
Податкова служба	Здійснюватиме наповнення фонду.
Державне управління екології та природних ресурсів в області та його районні і міські підрозділи	Проводитимуть прийом запитів, визначатимуть відповідність проектів переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, відбиратимуть кращі заходи, формуватимуть перелік заходів, які будуть профінансовані з фондів, проводить екологічну експертизу проектів.
Контрольно-ревізійне управління	Здійснюватиме контроль за цільовим використанням коштів.

Запропоноване нами удосконалення структури екологічних фондів дасть змогу:

- підвищити фінансову ефективність їх функціонування на 5-10 % за рахунок:
 - уникнення нецільового використання коштів;
 - підвищення повноти використання наявних коштів.
- підвищити еколого-економічну ефективність їх функціонування за рахунок:
 - концентрації наявних коштів на пріоритетних напрямках природоохоронної діяльності;
 - забезпечення відбору проектів із максимальним показником еколого-економічної ефективності.

Особливістю запропонованого реформування системи екологічних фондів Івано-Франківської області є те, що ми, враховуючи досвід давно розроблених і досі не прийнятих проектів законів щодо реформування системи екологічних фондів, зважили на довготривалість та складність їх провадження. Тому викладені пропозиції щодо підвищення ефективності функціонування екологічних фондів області, можуть бути реалізовані прийняттям та затвердженням відповідних положень і розпоряджень на рівні обласної та місцевих рад, не потребуючи змін у законах, що свідчить про високу вірогідність їх реалізації.

Література

1. **Fund Management Handbook.** United States Environmental Protection Agency. Office of Water. April 2001. www.epa.net
2. "Звіт про стан навколишнього природного середовища в Івано-Франківській області в 2003 році". Державне управління екології та природних ресурсів в Івано-Франківській області".