

УДК 336.14:352

JEL H72, H77, Q58, R51, O44

DOI: <https://doi.org/10.32782/2786-8273/2026-14-34>

Ясенецький В.С.

аспірант,

Державний податковий університет

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-8438-768X>

Volodymyr Yasenetskyi

State Tax University

ПРАКТИКИ ФІНАНСУВАННЯ ДВОЄДИНОГО ПЕРЕХОДУ НА СУБНАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В ЄС ТА КРАЇНАХ ОЕСР

FINANCING PRACTICES FOR THE TWIN TRANSITION AT THE SUBNATIONAL LEVEL IN THE EU AND OECD COUNTRIES

Анотація. В статті систематизовано та оцінено практику фінансування двоєдиного (зеленого й цифрового) переходу на субнаціональному рівні в ЄС і ОЕСР та визначення умов їх адаптації в Україні. Використано порівняльно-інституційний аналіз. Доведено структурну асиметрію, коли субнаціональні уряди ОЕСР акумулюють 58 % публічних інвестицій і до 68 % кліматичних видатків, проте їхня дохідна база є недостатньою. Гранти Політики згуртованості та кредити ЄІБ компенсують дефіцит, однак 83 % громад залишаються грантозалежними. Вперше аналітичний, грантовий і кредитний канали фінансування розглянуто як єдину багаторівневу систему у контексті відбудови України. Зміцнення фінансового тягаря переходу на субнаціональний рівень робить громади ключовими детермінантами кліматичної політики. Ключове обмеження системи фінансування подвійного переходу лежить не в площині доступності інструментів, а в площині спроможності освоїти виділені кошти.

Ключові слова: двоєдиний перехід; субнаціональні фінанси; Політика згуртованості ЄС; Європейський інвестиційний банк; кліматичні видатки; місцеві бюджети; багаторівневе врядування.

Abstract. The article systematises and assesses practices of financing the twin (green and digital) transition at the subnational level in the EU and OECD countries and identifies the conditions for their adaptation to the institutional environment of Ukraine. The research tasks are to reveal the fiscal role of subnational governments in the twin transition, to analyse the analytical programme of the OECD, the grant channel of EU Cohesion Policy and the credit-and-guarantee toolkit of the European Investment Bank Group, and to expose the systemic gap between the competences delegated to local communities and the financial resources actually available to them. A structural asymmetry is confirmed: subnational governments in OECD countries manage about 40 % of public expenditure, 58 % of public investment and up to 68 % of climate-significant investment, yet their own-revenue base does not provide a commensurate investment capacity. Cohesion Policy 2021–2027 operates as the main grant channel of the twin transition, while the EIB Group supplies the credit-and-guarantee channel, with green finance approaching 60 % of annual signatures. At the same time, about two-thirds of municipalities report difficulties in mobilising finance and 83 % rely primarily on EU grants, which indicates the fragility of local investment models and their dependence on external transfers. For the first time in Ukrainian scholarship, the analytical, grant-based and credit-and-guarantee circuits are treated as a single multilevel system of twin-transition finance, and criteria are proposed for adapting this model to Ukraine in the context of war, recovery and reconstruction. Shifting the fiscal burden of the twin transition to the subnational level makes regions and local communities the key determinants of the success or failure of climate policy; therefore, strengthening own revenues, borrowing capacity and project preparation capability of Ukrainian communities is a precondition for the effective absorption of green and digital investment.

Keywords: Twin transition; Subnational finance; EU Cohesion Policy; European Investment Bank; Climate expenditure; Local budgets; Multilevel governance.

Постановка проблеми. Концепція двоєдиного переходу (twin transition), що передбачає одночасне й взаємопідсилювальне здійснення кліматично-енергетичної та цифрової трансформації економіки, після ухвалення Європейського зеленого курсу перетворилася на організаційний принцип усієї бюджетної архітектури Європейського Союзу. Проте цілі задекларовані на наднаціональному рівні, а конкретні інвестиційні рішення – щодо термомодернізації публічних будівель, розвитку громадського транспорту, поводження з відходами, водопостачання, цифровізації адміністративних послуг – ухвалюються на субнаціональному рівні, тобто на рівні регіонів, міст і громад. Тому виникає питання, чи мають субнаціональні уряди фінансові й адміністра-

тивні спроможності, співмірні з покладеними на них зобов'язаннями.

Актуальність дослідження визначається наростаючим обсягом «зелених» інвестицій на регіональному рівні: субнаціональні уряди країн ОЕСР у 2022 р. розпоряджалися приблизно 40 % сукупних публічних видатків і 58 % публічних інвестицій, а в кліматично значущих інвестиціях їхня частка є ще вищою [1]. Політика згуртованості ЄС 2021–2027 рр. поєднує кліматичний й цифровий напрям витрачання коштів із посиленням територіальним і партисипативним підходом. По-при цьому Група Європейського інвестиційного банку завершила перший п'ятирічний етап реалізації Дорожньої карти кліматичного банку й перейшла до другої фази 2026–2030 рр., що дає змогу оцінити

результативність кредитно-гарантійного каналу на завершеному циклі [2].

Для України ця проблема має важливе значення. Реформа децентралізації сформулила територіальні громади з власними бюджетами й повноваженнями у сфері комунальної інфраструктури; водночас повномасштабна війна різко змінила структуру місцевих фінансів, звузила інвестиційний простір громад і водночас майбутня відбудова має бути «зеленою» та «цифровою». Тому вивчення європейських практик фінансування двоєдиного переходу на субнаціональному рівні є для України частиною підготовки до інтеграції в бюджетно-інвестиційний простір ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукова дискусія навколо двоєдиного переходу розвивається у трьох напрямках. Перший напрям – критичний. В його руслі Kovacic et al. [3] на основі інтерпретативного текстового аналізу високорівневих документів ЄС доводять, що поняття «двоєдиного переходу» функціонує як технауківська уява (technoscientific imaginary), а не операціоналізована політика: поєднання зеленого й цифрового напрямів постулюється, а не доводиться, причому цифровий компонент дедалі частіше витісняє екологічну проблематику. Gao [4] досліджує цільність й констатує його фрагментованість політичного поля двоєдиного переходу: цифрове лідерство та кліматична нейтральність підтримуються різними коаліціями інтересів, різними генеральними директоратами й різними фінансовими інструментами, що ускладнює синергію на рівні реалізації. Науковий внесок цих праць полягає в тому, що вони застерігають від некритичного припущення про автоматичну взаємодоповнюваність двох складників переходу – припущення, яке часто закладається у програмні документи.

Другий напрям – оцінювання ефектів Політики згуртованості. Christou et al. [5] на регіональних даних періоду 2021–2027 рр. із застосуванням просторової моделі загальної рівноваги оцінюють співвідношення між економічним зростанням і екологічними цілями інвестицій, показуючи, що екологічно спрямовані інвестиції дають менший короткостроковий приріст ВРП, ніж інвестиції в інновації та транспорт, але формують стійкіші довгострокові ефекти. Bachtler et al. [6] фіксують проблему низької абсорбції: станом на вересень 2024 р. рівень платежів за програмами 2021–2027 рр. становив близько 5 %, що ставить під сумнів ефективність політики.

Третій напрям – дослідження субнаціональних фінансів, представлені фахівцями ОЕСР. Методологічно значущими є праці OECD [7], де запропоновано пілотну методологію відстеження кліматично значущих видатків та доходів субнаціональних урядів на основі гармонізованих даних національних рахунків. Regional Outlook OECD [8] розширює цей аналіз територіальною нерівністю спроможностей: регіони з нижчим фіскальним потенціалом неспроможні профінансувати перехід власними силами.

В українській літературі проблематика фінансової спроможності територіальних громад досліджена ґрунтовно, однак поза кліматичним контекстом. Я. Белінська та В. Ясенецький [9] аналізують дохідну частину місцевих бюджетів як основу самостійності та конкурентоспроможності територій у воєнний період, фіксуючи зростання залежності громад від трансфер-

тів. Якимчук [10] розглядає правові засади залучення коштів місцевих бюджетів і ЄС на здійснення «зеленого» переходу енергетичного сектору. Проте комплексного дослідження, у якому аналітичний інструментарій ОЕСР, грантовий механізм, Політика згуртованості та кредитна діяльність ЄІБ розглядалися б як єдина багаторівнева система, у вітчизняному науковому просторі бракує. Саме цю прогалину покликана заповнити ця стаття.

Метою статті є систематизація та оцінка практик фінансування двоєдиного переходу на субнаціональному рівні в ЄС та країнах ОЕСР із визначенням умов їх адаптації до українського контексту. Завдання дослідження полягають у розкритті фіскальної ролі субнаціональних урядів, аналізі програми ОЕСР «Subnational finance and investment», оцінюванні Політики згуртованості 2021–2027 рр. у частині прямого фінансування місцевих і регіональних органів влади, характеристики ролі ЄІБ як «кліматичного банку» ЄС та виявленні системних розривів між зобов'язаннями й ресурсами органів управління субнаціонального рівня.

Методи дослідження. Дослідження побудовано на методі описової статистики, що зумовлено характером об'єкта: інституційні практики фінансування не піддаються редукції до одного кількісного показника, а їх зіставлення потребує попередньої функціональної класифікації. Також використано чотири групи методів. Метод контент-аналізу нормативно-правових і програмних документів застосовано до Регламенту (ЄС) 2021/1058 щодо ЄФРР і Фонду згуртованості, Регламенту (ЄС) 2021/1056 щодо Фонду справедливого переходу, Дорожньої карти кліматичного банку ЄІБ у двох її фазах та робочого документа Європейської Комісії про підсумки програмування 2021–2027 рр. Порівняльно-інституційний аналіз застосовано для зіставлення трьох каналів фінансування за уніфікованим набором ознак: тип ресурсу, тип бенефіціара, спосіб доступу, вимоги до співфінансування, характер зумовленості, наявність супровідної технічної допомоги. Описово-статистичний аналіз використано для обробки даних SNG-WOFI, бази субнаціональних кліматичних фінансів ОЕСР, Платформи відкритих даних згуртованості та річної звітності Групи ЄІБ. Структурно-функціональний метод застосовано для побудови узагальнювальної моделі багаторівневого фінансування двоєдиного переходу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Теоретичною основою дослідження є теорія фіскального федералізму, доповнена концепцією багаторівневого врядування. Класичний аргумент Оутса про переваги децентралізованого надання локальних суспільних благ у випадку кліматичної політики ускладняється двома обставинами. Перша – зовнішні ефекти, коли скорочення викидів у конкретній громаді дає глобальну вигоду, тоді як витрати є повністю локальними, що породжує класичну проблему безбілетника й систематичне недоінвестування. Друга – часова асиметрія: більшість інвестицій переходу мають довгий період окупності, тоді як електоральний цикл місцевої влади короткий.

Із цього випливає, що фінансування переходу за рахунок місцевих надходжень буде хронічно недостатнім і потребуватиме коригувальних вертикальних трансфертів та пільгового кредитування (табл. 1).

Таблиця 1

Фіскальна вага субнаціональних урядів у країнах ОЕСР та ЄС

Показник	Значення	Період	Охоплення
Частка у сукупних публічних видатках	40 %	2022	країни ОЕСР
Частка у сукупних публічних інвестиціях	58 %	2022	країни ОЕСР
Частка у публічних інвестиціях (середнє)	60 %	2022–2023	країни ОЕСР
Частка у кліматично значущих публічних видатках	63 % (1,1 % ВВП)	2019	33 країни ОЕСР і ЄС
Частка у кліматично значущих публічних інвестиціях	69 %	2019	33 країни ОЕСР і ЄС
Частка у кліматично значущих інвестиціях	68 % (0,4 % ВВП)	2023	32 країни ОЕСР і ЄС

Джерело: сформовано авторами на основі [1; 7]

Як видно з даних (табл. 1), частка субнаціональних урядів у кліматичних інвестиціях (68–69 %) стабільно перевищує їхню частку у публічних інвестиціях загалом (близько 58–60 %). Це означає, що кліматична складова публічного інвестування більш децентралізована, ніж публічне інвестування в цілому. Водночас скорочення кліматичних інвестицій із 1,1 % ВВП у 2019 р. (за видатками) до 0,4 % ВВП у 2023 р. (за інвестиціями) не слід трактувати як пряме падіння, показники вимірюють різні агрегати, однак низький абсолютний рівень (0,4 % ВВП) контрастує з задекларованими цілями кліматичної нейтральності до 2050 р.

Програма ОЕСР “Subnational finance and investment” не є фінансовим інструментом у прямому сенсі – вона не розподіляє коштів. Її функція полягає у створенні інформаційної інфраструктури, без якої цілеспрямоване фінансування субнаціонального переходу є неможливим. Ядром програми є Світова обсерваторія субнаціональних фінансів та інвестицій (World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, SNG-WOFI), спільна ініціатива ОЕСР і Всесвітньої організації об’єднаних міст і місцевих урядів. Третя версія обсерваторії містить понад 130 профілів країн, а видання 2022 р. охоплювало 135 країн, що відповідає майже 90 % площі суходолу, 93 % населення світу й 94 % глобального ВВП [14]. До її появи зіставлення субнаціональних фінансів поміж країнами були методологічно ненадійними через розбіжності у визначенні самого поняття субнаціонального уряду, у трактуванні комунальних підприємств і в межах консолідації.

Другим компонентом програми є база даних субнаціональних кліматичних фінансів, побудована на пілотній методології відстеження кліматично орієнтованих видатків і доходів [7]. Практична цінність цього інструменту виявляється щонайменше у трьох аспектах. По-перше, він робить видимим той обсяг кліматичних зусиль, який раніше не потрапляв до національної кліматичної звітності. По-друге, він дає змогу виявляти невідповідність між кліматичними зобов’язаннями країни та фіскальною спроможністю її субнаціонального рівня. По-третє, він створює підстави для перегляду міжбюджетних трансфертів.

Політика згуртованості є другим за обсягом інструментом бюджету ЄС і найбільшим каналом підтримки територій. Загальний обсяг коштів ЄС, спрямованих на Політику згуртованості на 2021–2027 рр., становить близько 392 млрд євро; за підсумками ухвалення програм Європейська Комісія оцінила сукупний обсяг інвестицій, які будуть розблоковані політикою, у 545 млрд євро, з яких 378 млрд євро припадає на фінансування ЄС, а решта – на національне співфінансування [13]. Розхо-

дження між величинами 392 і 378 млрд євро пояснюється відмінністю бази обчислення: перша відображає початкові кошти до перерозподілів, друга – суми за ухваленними програмами.

Політика має п’ять цілей, дві перші з яких безпосередньо відповідають двоєдиному переходу: «Розумніша Європа» (інновації, цифровізація, підтримка МСП) і «Зеленіша Європа» (енергоефективність, відновлювані джерела, адаптація, циркулярна економіка, стала міська мобільність). Ключовим механізмом, що забезпечує кліматичні інвестиції, є тематична концентрація, закріплена Регламентом (ЄС) 2021/1058 [11]: держави-члени зобов’язані спрямувати визначені мінімальні частки ресурсів ЄФРР на першу і другу цілі залежно від рівня свого валового національного доходу. На рівні всього бюджету ЄС кліматичний мейнстрімінг оцінюється у 662 млрд євро, що перевищує початковий цільовий орієнтир у 30 %.

На регіональному рівні діють чотири механізми політики.

Перший – виділення коштів на сталий міський розвиток. Регламент (ЄС) 2021/1058 підвищив мінімальну частку ресурсів ЄФРР, що спрямовується на інтегрований сталий міський розвиток, з 5 % у попередньому періоді до 8 %, причому ці кошти мають розподілятися через територіальні інструменти за участю міських органів влади. Загалом понад 115 млрд євро ресурсів ЄФРР інвестується у міських районах, з яких близько 17 млрд євро спрямовано безпосередньо через інтегровані територіальні механізми.

Другий – територіальні інвестиції та розвиток громад. За підсумками програмування 2021–2027 рр. передбачено понад 2150 стратегій інтегрованого територіального розвитку та понад 400 стратегій розвитку громад із загальним обсягом фінансування понад 19 млрд євро, причому приблизно дві третини цієї суми спрямовуються на міські території [13]. Саме ця цифра – понад 19 млрд євро, ілюструє обсяги «прямого фінансування місцевих і регіональних органів влади».

Третій – Фонд справедливого переходу, створений Регламентом (ЄС) 2021/1056 [12] з бюджетом 19,2 млрд євро, кошти якого доступні лише територіям, охопленим затвердженими територіальними планами справедливого переходу, які розробляються за обов’язкової участі регіональних і місцевих стейкхолдерів. У Механізмі справедливого переходу, що включає також спеціальну схему InvestEU та кредитний механізм публічного сектору за участю ЄІБ, передбачено мобілізацію близько 55 млрд євро.

Четвертий принцип партнерства, закріплений у Регламенті про спільні положення (ЄС) 2021/1060 [15], який зобов’язує залучати регіональні та місцеві органи

влади до підготовки й моніторингу програм. Це м'який, процедурний механізм, однак саме він визначає, чи будуть територіальні пріоритети відображені в програмних документах. Показники Політики згуртованості наведено в табл. 2.

Дані табл. 2 демонструють диспропорцію: зелений складник представлений переважно капіталомісткими інфраструктурними показниками, що є прямою компетенцією місцевої влади, тоді як цифровий складник орієнтований на підприємницький сектор і модернізацію адміністрування. Це емпірично підтверджує тезу роботи Kovacic et al. [3] про те, що «двоєдиність» переходу є радше риторичною конструкцією: два його складники фінансуються паралельно, а не інтегровано, і адресуються різним типам бенефіціарів.

Як зазначено у роботі Bachtler et al. [6], станом на вересень 2024 р. рівень платежів за програмами 2021–2027 рр. становив близько 5 % – критично низький показник для середини періоду реалізації програми. Причини мають системний характер: накладання програм на Механізм відновлення та стійкості створило конкуренцію за адміністративну спроможність і пул готових проєктів; труднощі нормативної бази; вимоги співфінансування виявилися складними для бюджетів, ослаблених пандемією та інфляційним шоком.

Ускладнила ситуацію пропозиція Європейської Комісії щодо Багаторічної фінансової програми на 2028–2034 рр., яка передбачає перехід до національних і регіональних партнерських планів. Ця програма зазнала суттєвої критики з боку регіональних асоціацій і Європейського Парламенту через ризик ренаціоналізації політики й послаблення прямого доступу регіонів до ресурсів.

Рішення Ради директорів ЄІБ 2019 р. про перетворення його на кліматичний банк ЄС втілено у Дорожній карті 2021–2025 рр., що передбачала три зобов'язання: узгодження всіх нових операцій із цілями та принципами Паризької угоди, доведення частки фінансування кліматичних дій і екологічної сталості до понад 50 % річних підписань до 2025 р. та підтримка 1 трлн євро зелених інвестицій протягом десятиліття до 2030 р.

Результати першої фази свідчать про перевиконання цілей. Частка зеленого фінансування Групи зросла з менш ніж 40 % у 2020 р. до майже 60 % загального фінансування у 2024 р.; за 2021–2024 рр. Група підтримала 560 млрд євро зелених інвестицій, з яких 90 % – усередині ЄС [2]. За підсумками 2024 р. Група

підписала проєктів на 89 млрд євро нового фінансування, з яких рекордні 51 млрд євро (близько 60 %) спрямовано на зелений перехід, кліматичні дії та екологічну сталість; фінансування енергетичної безпеки досягло рекордних 31 млрд євро, зокрема 8,5 млрд євро на мережі та накопичувачі; фінансування адаптації до зміни клімату потроїлося порівняно з 2021 р. і сягнуло 4,5 млрд євро; на соціальне й територіальне згуртування спрямовано рекордні 38 млрд євро [16]. Обсяг емітованих зелених і сталих облігацій перевищив 100 млрд євро.

Друга фаза Дорожньої карти на 2026–2030 рр. зберігає кількісні орієнтири (понад 50 % річних підписань на зелене фінансування, 1 трлн євро зелених інвестицій за 2021–2030 рр., збереження паризької узгодженості всіх нових операцій), поширює їх на весь рівень Групи, включно з Європейським інвестиційним фондом, і додає нове зобов'язання – 30 млрд євро на адаптацію до зміни клімату за п'ятиріччя, що вдвічі перевищує попередній період. Акцент зміщується від регуляторно керованого переходу до переходу з міркувань конкурентоспроможності та безпеки, з окремою увагою до кліматично вразливих міст і регіонів у партнерстві з національними банками [2].

На субнаціональному рівні використовуються кілька специфічних інструментів фінансування. Рамкові позики публічному сектору (framework loans) дають змогу фінансувати не окремий проєкт, а інвестиційну програму, що складається з багатьох дрібних об'єктів. Такий формат, критично важливий для муніципалітетів, оскільки жоден окремий проєкт не досягає порогу самостійного банківського фінансування. Стандарти індивідуальні позики ЄІБ орієнтовані на проєкти вартістю від 25 млн євро й покривають до 50 % їх загальної вартості, що зумовлює потребу в співфінансуванні. Механізм технічної допомоги ELENA покриває до 90 % витрат на підготовку інвестиційних програм у сфері енергоефективності та сталого транспорту для програм обсягом понад 30 млн євро. За оцінками, міське кредитування становило близько 26 % загального обсягу ЄІБ у 2024 р.

Отже фінансування ЄІБ виконує щонайменше чотири функції, які принципово відрізняють його від грантів: знижує вартість капіталу для муніципальних інвестицій завдяки вищому кредитному рейтингу; подовжує терміни фінансування, узгоджуючи його з життєвим циклом інфраструктурних активів; знижує ризики, зависокі для комерційного сектору, зокрема

Таблиця 2

Показники Політики згуртованості 2021–2027 рр.

Складова переходу	Показник	Очікуване значення
Зелений	Енергомодернізація публічних будівель	32 млн м ²
	Енергомодернізація житла	723 тис. домогосподарств
	Додаткові потужності ВДЕ	9 555 МВт
	Нові та модернізовані трамвайні й метрополітенні лінії	1 230 км
	Виділена велосипедна інфраструктура	12 200 км
	Нова зелена інфраструктура	229 тис. га
	Доступ до чистої води та водовідведення	16,4 млн осіб
Цифровий	Домогосподарства, підключені до широкосмугового зв'язку	3,1 млн
	Цифровізовані органи публічної адміністрації	22,5 тис.
	Підприємства, підтримані у «розумному» зростанні	725 тис.

Джерело: сформовано автором на основі [13]

на етапі впровадження нових технологій. Про реальні перешкоди субнаціонального інвестування засвідчує щорічне опитування муніципалітетів ЄІБ. Видання 2024–2025 рр., що проводиться у формі телефонних інтерв'ю з 1002 муніципалітетами по всьому ЄС, що представляють близько 26 млн осіб [17].

Водночас, результати опитування муніципалітетів ілюструють проблемні моменти. З одного боку, інвестиційні наміри є високими: 56 % муніципалітетів планують суттєво збільшити інвестиції у пом'якшення зміни клімату протягом наступних трьох років, зокрема 53 % – у соціальну інфраструктуру. З іншого боку, майже дві третини муніципалітетів мають труднощі з пошуком фінансування для інвестицій, а майже половина визначає проблемою тривалі регуляторні процедури. Структура очікуваних джерел фінансування засвідчує глибоку залежність від зовнішніх ресурсів: 83 % муніципалітетів очікують, що більшу частину фінансування запланованих проєктів забезпечать гранти ЄС, і 74 % розраховують на державні трансфери.

Таким чином, фінансування двоєдиного переходу в ЄС стикається не стільки з проблемою браку коштів і інструментів, скільки з неоднорідним доступом до фінансування різних територій. найкраще підготовлені міста, які вже мають проєктні офіси й досвід, отримують більшу частку ресурсу, тоді як слабші території залишаються поза системою. Певну проблему представляє розрив між дохідною базою муніципалітетів та потребами інвестицій: місцеві уряди відповідають за 68 % кліматично орієнтованих інвестицій, але їхні власні доходи прив'язані переважно до майнових податків, зборів і часток загальнодержавних податків, бази яких не зростають синхронно з інвестиційними потребами. По-третє, домінування грантів у структурі фінансування (83 % за даними опитування) створює викривлені стимули: муніципалітети орієнтуються на доступність грантової пропозиції, а не на пріоритетність і гостроту власної потреби, тому недостатньо розвивають власні боргові інструменти та залучають проєктне фінансування. Це підвищує вразливість інвестування до змін у наднаціональній бюджетній політиці.

Положення табл. 3 засвідчують, що усі засоби є не альтернативними, а функціонально взаємодоповню-

вальними: аналітика робить проблему вимірюваною, грантове фінансування знижує вартість інвестиції до прийнятного для громади рівня, кредитні кошти підтримують масштабування і контролюють дотримання термінів. Їх поєднання дає найвищу ефективність.

Адаптація розглянутих практик фінансування подвійного переходу до український реалій потребує обережності, оскільки Україна перебуває в унікальній ситуації: одночасно в статусі країни-кандидата, країни у стані війни та країни, що готується до масштабної відбудови. Проте кілька висновків видаються нам вартими уваги.

По-перше, пріоритетом має стати не створення нових фондів, а розбудова аналітичних засобів – системи відстеження кліматично релевантних видатків місцевих бюджетів за методологією, сумісною з підходом ОЕСР. Без такої системи Україна не зможе ані довести донорам кліматичну спрямованість відбудови, ані обґрунтовано перерозподіляти ресурси між громадами.

По-друге, досвід ЄС свідчить, що технічна допомога є не супутнім, а критичним елементом. Українські громади, як показує практика післявоєнного планування, стикаються передусім із дефіцитом підготовлених проєктів, а не з дефіцитом декларованих ресурсів. Створення аналога механізму ELENA у складі національних або донорських програм видається доцільнішим за збільшення обсягів нерозподілених фондів.

По-третє, структура фінансування місцевого розвитку в Україні як і європейська є грантозалежною, що робить актуальним формування ринку муніципальних боргових цінних паперів та залучення ЄІБ, ЄБРР і Nefco до кредитування громад із суверенною або квазі-суверенною підтримкою.

Висновки. Фінансування двоєдиного переходу в ЄС і країнах ОЕСР на регіональному рівні досить активно реалізується: уряди країн ОЕСР забезпечують близько 40 % публічних видатків і 58 % публічних інвестицій, а їхня частка у кліматично значущих інвестиціях сягає 68–69 %. Це змінює відповідальність за успіх або невдачу кліматичної політики ЄС на рівень регіонів і громад.

Система фінансування подвійного переходу в ЄС має три функціонально інтегровані складові. Аналітична складова, представлена програмою ОЕСР

Таблиця 3

Порівняльна характеристика засобів фінансування двоєдиного переходу на субнаціональному рівні

Ознака	Аналітика (ОЕСР)	Гранти (Політика згуртованості)	Кредити і гарантії(ЄІБ)
Тип ресурсу	Знання, дані, методологія	Безповоротна фінансова допомога	Позики, гарантії, участь у капіталі
Основний бенефіціар	Уряди всіх рівнів, дослідники	Регіони, міста, громади, підприємства	Муніципалітети, регіони, комунальні підприємства
Спосіб доступу	Відкриті дані, огляди політики	Операційні програми, конкурси, територіальні стратегії	Кредитна заявка, оцінка проєкту
Співфінансування	Не застосовується	Обов'язкове, залежить від категорії регіону	До 50 % вартості проєкту з боку ЄІБ
Зумовленість	Відсутня	Тематична концентрація, кліматичні маркери	Паризька узгодженість операцій
Технічна допомога	Огляди політики, рекомендації	JASPERS, технічна допомога програм	ELENA, консультативні послуги
Обмеження	Пілотний характер методології	Низька абсорбція, адміністративна складність	Порогові обсяги проєктів, боргова спроможність

Джерело: сформовано автором

“Subnational finance and investment” і базою SNG-WOFI, забезпечує вимірюваність проблеми та гармонізовану порівнянність країн між собою, хоча його методологія орієнтована на заходи, а не результати. Грантова програма, представлена Політикою згуртованості 2021–2027 рр. з бюджетом ЄС близько 392 млрд євро та сукупними інвестиціями 545 млрд євро, реалізується на субнаціональному рівні через обов’язковий 8-відсотковий мінімум ЄФРР на сталий міський розвиток, понад 2150 стратегій інтегрованого територіального розвитку обсягом понад 19 млрд євро, Фонд справедливого переходу (19,2 млрд євро) та принцип партнерства. Кредитно-гарантійна складова, представлена Групою ЄІБ, забезпечила у 2024 р. 51 млрд євро зеленого фінансування (близько 60 % підписань) і підтримав орієнтовно 560 млрд євро зелених інвестицій за 2021–2024 рр., зберігши у другій фазі Дорожньої карти на 2026–2030 рр. орієнтир понад 50 % зеленого фінансування та 1 трлн євро зелених інвестицій до 2030 р.

Ключове обмеження системи фінансування подвійного переходу лежить не в площині доступності інструментів, а в площині спроможності освоїти виділені кошти. Опитування 1002 муніципалітетів ЄС засвідчує, що за високих інвестиційних намірів муніципалітетів майже дві третини мають труднощі з пошуком фінансування, а 83 % розраховують передусім на гранти ЄС. У поєднанні з рівнем платежів за програмами близько 5 % станом на вересень 2024 р. це формує картину системного розриву між алокацією та реалізацією.

Перспективи подальших досліджень пов’язані з аналізом розподілу ресурсів між муніципалітетами різного розміру; порівняльний аналіз наслідків переходу до національних і регіональних партнерських планів у МФР 2028–2034 рр. для фіскальної автономії регіонів; розроблення методології відстеження видатків місцевих бюджетів України на кліматичні цілі, сумісні з підходом ОЕСР, для потреб зеленої відбудови.

Бібліографічний список:

1. Tracking subnational government climate expenditure. Paris: OECD, 2025. URL: <https://www.oecd.org/en/about/projects/tracking-subnational-government-climate-expenditure.html>
2. EIB Group Climate Bank Roadmap Phase 2 (2026–2030). Luxembourg: European Investment Bank, 2025. 33 p. DOI: <https://doi.org/10.2867/8398584>
3. Kovacic Z., García Casañas C., Argüelles L., Yáñez Serrano P., Ribera-Fumaz R., Prause L., March H. The twin green and digital transition: High-level policy or science fiction? *Environment and Planning E: Nature and Space*. 2024. Vol. 7, No. 6. P. 2251–2278. DOI: <https://doi.org/10.1177/25148486241258046>
4. Gao X. The EU's twin transitions towards sustainability and digital leadership: a coherent or fragmented policy field? *Regional Studies*. 2025. Vol. 59, No. 1. Art. 2360053. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2024.2360053>
5. Christou T., García-Rodríguez A., Heidel T., Lazarou N.-J., Monfort P., Salotti S. Economic growth and environmental objectives: An evaluation based on 2021–2027 cohesion policy regional data. *Journal of Policy Modeling*. 2026. Vol. 48, Iss. 1. P. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2025.04.003>
6. Bachtler J., Mendez C., Wishlade F. Charting a New Course for Cohesion Policy after 2027. EoRPA Paper 24/3. Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 2024. URL: <https://eprc-strath.org/publication/charting-a-new-course-for-cohesion-policy-after-2027/>
7. Subnational government climate expenditure and revenue tracking in OECD and EU countries. *OECD Regional Development Papers* No. 32. Paris: OECD Publishing, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1787/1e8016d4-en>
8. OECD Regional Outlook 2023: The Longstanding Geography of Inequalities. Paris: OECD Publishing, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1787/92cd40a0-en>
9. Белінська, Я., Ясенецький В. Фінансова спроможність територіальних громад: виклики воєнного часу та стратегія повного відновлення *Проблеми економіки* № 3 (65), 2025. С. 265–272 DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2025-3-265-272> https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2025-3_0-pages-265_272.pdf
10. Скорик М., Купріянова А., Ліщина А. Фінансування муніципальних сталих ініціатив через зелені облігації: потенціал місцевих громад. *Сталий розвиток економіки*. 2025. № 3 (54). С. 136–142. DOI: <https://doi.org/10.32782/2308-1988/2025-54-20>
11. Regulation (EU) 2021/1058 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund. OJ L 231, 30.06.2021. P. 60–93. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1058/oj/eng>
12. Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the Just Transition Fund. OJ L 231, 30.06.2021. P. 1–20. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1056/oj/eng>
13. Cohesion 2021–2027: forging an ever-stronger Union. Report on the outcome of 2021–2027 cohesion policy programming: Commission Staff Working Document. Brussels: European Commission, 2023. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/reports/2023/report-on-the-outcome-of-2021-2027-cohesion-policy-programming_en
14. 2022 Synthesis Report – World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. Paris: OECD Publishing, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1787/b80a8cdb-en>
15. Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund. OJ L 231, 30.06.2021. P. 159–706. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj/eng> – позицію додано, бо Регламент згадується в тексті.
16. EIB Group achieves record results in 2024, targets €95 billion in investments for 2025: press release 2025-030. European Investment Bank, 2025. URL: <https://www.eib.org/en/press/all/2025-030-eib-group-achieves-record-results-in-2024-targets-eur95-billion-in-investments-for-2025>
17. EIB Municipalities Survey 2024–2025. Luxembourg: European Investment Bank, 2025. 50 p. DOI: <https://doi.org/10.2867/3529559>

References:

1. OECD. (2025). Tracking subnational government climate expenditure. <https://www.oecd.org/en/about/projects/tracking-subnational-government-climate-expenditure.html>
2. European Investment Bank. (2025). EIB Group Climate Bank Roadmap Phase 2 (2026–2030). DOI: <https://doi.org/10.2867/8398584>
3. Kovacic, Z., García Casañas, C., Argüelles, L., Yáñez Serrano, P., Ribera-Fumaz, R., Prause, L., & March, H. (2024). The twin green and digital transition: High-level policy or science fiction? *Environment and Planning E: Nature and Space*, 7 (6), 2251–2278. DOI: <https://doi.org/10.1177/25148486241258046>
4. Gao, X. (2025). The EU's twin transitions towards sustainability and digital leadership: A coherent or fragmented policy field? *Regional Studies*, 59 (1), Article 2360053. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2024.2360053>
5. Christou, T., García-Rodríguez, A., Heidelk, T., Lazarou, N.-J., Monfort, P., & Salotti, S. (2026). Economic growth and environmental objectives: An evaluation based on 2021–2027 cohesion policy regional data. *Journal of Policy Modeling*, 48 (1), 1–22. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2025.04.003>
6. Bachtler, J., Mendez, C., & Wislade, F. (2024). Charting a new course for Cohesion Policy after 2027 (EoRPA Paper 24/3). European Policies Research Centre, University of Strathclyde. <https://eprc-strath.org/publication/charting-a-new-course-for-cohesion-policy-after-2027/>
7. OECD. (2022). Subnational government climate expenditure and revenue tracking in OECD and EU countries (OECD Regional Development Papers No. 32). *OECD Publishing*. DOI: <https://doi.org/10.1787/1e8016d4-en>
8. OECD. (2023). OECD Regional Outlook 2023: The longstanding geography of inequalities. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/92cd40a0-en>
9. Belinska, Ya., & Yasenetskyi, V. (2025). Finansova spromozhnist terytorialnykh hromad: vyklyky voiennoho chasu ta stratehiia povoiennoho vidnovlennia [Financial capacity of territorial communities: Wartime challenges and the post-war recovery strategy]. *Problemy ekonomiky*, 3 (65), 265–272. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2025-3-265-272> Available at: https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2025-3_0-pages-265_272.pdf [in Ukrainian].
10. Skoryk, M., Kupriianova, A., & Lishchyna, A. (2025). Finansuvannia munitsypalnykh stalykh initsiatyv cherez zeleni oblihatsii: potentsial mistsevykh hromad [Financing municipal sustainable initiatives through green bonds: The potential of local communities]. *Stalyi Rozvytok Ekonomiky*, 3(54), 136–142. DOI: <https://doi.org/10.32782/2308-1988/2025-54-20>
11. European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/1058 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund. *Official Journal of the European Union*, L 231, 60–93. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1058/oj/eng>
12. European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the Just Transition Fund. *Official Journal of the European Union*, L 231, 1–20. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1056/oj/eng>
13. European Commission. (2023). Cohesion 2021-2027: Forging an ever-stronger Union. Report on the outcome of 2021–2027 cohesion policy programming (Commission staff working document). Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/reports/2023/report-on-the-outcome-of-2021-2027-cohesion-policy-programming_en
14. OECD. (2022). 2022 synthesis report: World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. *OECD Publishing*. DOI: <https://doi.org/10.1787/b80a8cdb-en>
15. European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund. *Official Journal of the European Union*, L 231, 159–706. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj/eng>
16. European Investment Bank. (2025). EIB Group achieves record results in 2024, targets €95 billion in investments for 2025 [Press release 2025-030]. <https://www.eib.org/en/press/all/2025-030-eib-group-achieves-record-results-in-2024-targets-eur95-billion-in-investments-for-2025>
17. European Investment Bank. (2025). EIB Municipalities Survey 2024–2025. DOI: <https://doi.org/10.2867/3529559>

Дата надходження статті: 06.08.2026

Дата прийняття статті до публікації: 21.09.2026

Дата публікації статті: 30.09.2026