

СПРАВОЧНИК ПО ЭКОЛОГИЧЕСКИМ ФОНДАМ СТРАН С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ

В Справочнике приводится информация об экологических фондах стран ЦВЕ/ННГ,

В “Справочнике по экологическим фондам стран с переходной экономикой” представлена основная информация о 21 экологическом фонде стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и Новых независимых государств бывшего Советского Союза (ННГ).

...которые являются характерной особенностью финансирования охраны окружающей среды в странах ЦВЕ и ННГ.

Экологические фонды являются характерной особенностью финансирования охраны окружающей среды в этих странах, но истоки их возникновения восходят к периоду до начала перехода к рыночной экономике. Как правило, эти фонды представляют собой национальные государственные институты, капитал которых пополняется за счет "целевых" платежей и штрафов за загрязнение, и которые предоставляют субсидированное финансирование на цели улучшения состояния окружающей среды.

Целевое выделение поступлений и субсидированное финансирование в условиях рыночной экономики не поощряются...

В странах ОЭСР комплексных экологических фондов (т.е. фондов, предоставляющих субсидии для проектов во всех компонентах окружающей среды) не существует. Целевое выделение средств не поощряется, поскольку это часто приводит к институциональному "закреплению" и неэффективному использованию ресурсов. Как правило, руководящим принципом политики охраны окружающей среды является принцип "загрязнитель платит". Принцип "загрязнитель платит" предусматривает определенные исключения из своей общей философии отказа от субсидий, в частности субсидии могут быть оправданными, если они являются узко направленными, их величина и длительность действия ограничены, и они не вызывают значительных диспропорций на рынках, или же если имеется значительный внешний ущерб.

... но это может оказаться оправданным в переходной период в экономике.

Полномасштабное применение принципа "загрязнитель платит" в странах с переходной экономикой ограничивается из-за недостаточно развитых рынков и институтов. Хотя фонды и не являются "наиболее оптимальным" политическим вариантом, они могут быть эффективным механизмом для финансирования охраны окружающей среды при условии, что они созданы и действуют надлежащим образом. В “Санкт-Петербургском руководстве по экологическим фондам при переходе к рыночной экономике”, которое было принято СРГ по реализации ПДОС в 1995 г., содержались рекомендации по ключевым принципам управления такими фондами. Критерии, установленные в Санкт-Петербургском руководстве, использовались впоследствии для оценки эффективности работы фондов.

ПРОГРАММА ОЭСР ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ НА 1999 - 2000 гг.

Основные выводы Санкт-Петербургского руководства по экологическим фондам:

- ◆ Чтобы устранить или свести к минимуму долгосрочные проявления экономической неэффективности, свойственные целевому выделению средств, расходы следует направлять на разрешение приоритетных экологических проблем и на финансирование проектов, обладающих высоким природоохранным эффектом на единицу затрат.
- ◆ Экологическим фондам следует играть роль катализатора в финансировании мер по улучшению качества окружающей среды и поддерживать возникающие рынки капитала, а не конкурировать с ними.
- ◆ Экологические фонды должны подкреплять другие политические инструменты охраны окружающей среды.
- ◆ Экологическим фондам следует разработать общую стратегию финансирования, следовать четким процедурам для отбора проектов, чтобы обеспечить экономически эффективное использование ресурсов, использовать эффективную практику мониторинга и оценки и эффективно использовать собственных и внешних экспертов для повышения своей административной эффективности.
- ◆ Экологическим фондам следует уравнивать растущие финансовые ресурсы частного сектора и финансовые ресурсы рынков капитала для инвестиций в охрану окружающей среды.
- ◆ При разработке и оценке механизмов сбора поступлений для фондов, природоохранным ведомствам следует обеспечивать их природоохранную эффективность, экономическую и административную эффективность, справедливость и приемлемость.
- ◆ Экологические фонды должны обеспечивать прозрачность, и в своей деятельности должны быть подотчетны правительству, парламенту и общественности.

Фонды стран ЦВЕ/ННГ существенно различаются по величине, ...

Эффективность экологических фондов тесно связана с общим прогрессом в осуществлении реформ в этих странах. В 1997 г. совокупные поступления восьми рассматриваемых в обзоре "национальных" фондов стран ЦВЕ составляли 720 миллионов долларов США или 9,44 доллара на душу населения. Если же учесть и другие экологические фонды региона, которые не рассматриваются в данном справочнике, то эта величина увеличится до более чем 800 миллионов долларов США. Для сравнения - в 1997 г. поступления восьми "национальных" фондов ННГ составляли около 36 миллионов долларов США, или 0,16 доллара на душу населения.

... по объему предоставляемой ими помощи для инвестиций в охрану окружающей среды, ...

Даже внутри регионов ЦВЕ и ННГ фонды значительно отличаются друг от друга. В 1997 г. поступления Российского федерального экологического фонда (около 18 миллионов долларов США) превышали совокупные поступления всех остальных национальных фондов ННГ за этот год (около 17 миллионов долларов США). В 1997 г. поступления Польского национального фонда охраны окружающей среды и водного хозяйства (около 403 миллионов долларов США) превысили совокупные поступления всех остальных национальных экологических фондов стран ЦВЕ (около 317 миллионов долларов США).

Во многих странах фонды сыграли важную роль в финансировании расходов на цели охраны окружающей среды. В 1996 г. на долю экологических фондов Польши приходилось около 33% от общих расходов на инвестиции в охрану окружающей среды, а для фондов

ПРОГРАММА ОЭСР ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ НА 1999 - 2000 гг.

Венгрии, Словении и Литвы соответствующие показатели составляли около 20%. В России, однако, на долю фондов приходилось менее 5% от общего финансирования для природоохранных проектов, а в других ННГ эти показатели еще ниже.

... а также по институциональной структуре и юридическому статусу.

По своей институциональной структуре и юридическому статусу фонды региона существенно различаются: от пользующихся значительной независимостью внебюджетных юридических лиц, обладающих своей собственной институциональной инфраструктурой, до фондов в виде бюджетной строки Министерства охраны окружающей среды, которыми управляет персонал министерства. Наибольшего успеха добились те фонды региона, для которых политическое вмешательство ограничивалось определением национальных приоритетов, ключевых правил работы и критериев отбора проектов, и в которых руководство фондов отвечает за объективный отбор проектов в рамках согласованной структурной основы.

Получения фондов увеличились, что позволило поддержать ...

Хотя поступления фондов, как правило, в последние годы увеличивались, повышение объема и стабильности поступлений остается приоритетным направлением для большинства из них. Укрепление разработки, реализации и практического применения экономических инструментов, обеспечивающих большую часть поступлений фондов, могло бы внести существенный вклад в стабилизацию их доходной базы. Некоторые фонды могли бы также более эффективно использовать преимущества, предоставляемые зарубежными источниками финансирования.

... инвестиции в сокращение загрязнения в странах ЦВЕ и неинвестиционную деятельность в ННГ.

Основные направления расходов фондов в различных странах отличаются. В структуре расходов большинства фондов преобладают расходы на сокращение загрязнения воздуха и воды, особенно в странах ЦВЕ. Однако, объем поступлений некоторых фондов, особенно в ННГ, слишком мал, чтобы они могли предоставлять существенное финансирование для капитальных инвестиционных проектов, поэтому их расходы часто направляются на финансирование неинвестиционной деятельности, такой например, как мониторинг.

Фонды используют различные инструменты выплаты, ...

Фонды также используют разнообразные механизмы выплат для своей финансовой помощи, причем преобладающей формой являются гранты. В ряде стран ЦВЕ наблюдается тенденция к увеличению объема льготных кредитов в дополнение к грантам. Каждая форма субсидированного финансирования имеет свои преимущества и недостатки, так что фондам следует тщательно взвешивать свои административные возможности при выборе того или иного инструмента (управление кредитами гораздо сложнее, чем управление грантами), им следует учитывать виды проектов, которые они намереваются поддерживать, и роль, которую они хотят играть в рамках более широкой системы финансирования охраны окружающей среды.

... но им следует содействовать развитию более рыночных финансовых инструментов.

Пока нет существенных фактических данных, позволяющих предположить, что льготное финансирование, предоставляемое фондами, "вытесняет" коммерческие источники из сферы финансирования инвестиций в охрану окружающей среды. Однако имеющиеся устные свидетельства показывают, что этот риск реален, особенно в случаях, когда фонды выделяют весьма крупные суммы (например, в Польше и в Чешской Республике). Этот риск, возможно, будет еще более высоким в

ПРОГРАММА ОЭСР ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ НА 1999 - 2000 гг.

странах ЦВЕ, которые присоединяются к ЕС. Следовательно, критически важно, чтобы фонды максимально использовали уравнивающий эффект своих финансовых ресурсов и обеспечивали отсутствие конкуренции с финансовыми институтами частного сектора. Фондам следует стремиться поддерживать развитие других, более рыночных инструментов финансирования.

Присоединение к ЕС создает новые проблемы для фондов стран ЦВЕ, ...

В некоторых странах-кандидатах на присоединение к ЕС экологические фонды могут сыграть ключевую роль в финансировании инвестиций на цели охраны окружающей среды. Они могли бы выступить посредниками при распределении финансовой помощи ЕС для природоохранных проектов. Одной из потенциальных проблем в этой связи является совместимость экологических фондов с законодательством ЕС по конкуренции и по государственной помощи. Странам-кандидатам необходимо будет проанализировать роль фондов и быть готовыми обосновать их существование как инструмента, необходимого для обеспечения соблюдения директив ЕС, а также быть готовыми к постепенному отказу от применения фондов по мере достижения указанных целей.

... точно так же как зачет платежей и неденежные операции в ННГ.

Ситуация в ННГ создает ряд других проблем для фондов этих стран. Как представляется, в некоторых ННГ широко распространена практика зачета платежей за загрязнение. Схемы зачета платежей в ННГ страдают рядом существенных недостатков, которые оказывают негативное воздействие на стабильность государственной финансовой системы в целом. От подобной практики, а также от других неденежных операций, осуществляемых фондами, следует постепенно отказываться в рамках общих усилий по созданию более прозрачной структурной основы для природоохранной политики (и политики в других областях), что сократило бы возможности для административного произвола, излишних переговоров и коррупции.

Фонды могут быть эффективными переходными инструментами, но они не могут заменить эффективную экономическую и природоохранную политику.

Хотя экологические фонды помогли ускорить темпы улучшения состояния окружающей среды во многих странах в переходной период, их не следует рассматривать как замену фундаментальных реформ. Фондам следует активно поддерживать развитие более рыночных инструментов, которые позволят в конечном итоге обеспечить более последовательную и непосредственную реализацию принципа "загрязнитель платит". Природоохранным ведомствам следует периодически оценивать эффективность фондов в качестве политических инструментов и вносить необходимые коррективы по мере изменения потребностей в ходе переходного процесса.

Для получения экземпляра *Справочника по экологическим фондам при переходе к рыночной экономике*, отправляйте Ваши запросы по электронной почте по адресу: nelly.petkova@oecd.org

Более подробную информацию о **Рабочей программе СРГ по реализации ПДОС ОЭСР на 1998-2000 гг.** можно получить на нашем Интернет-сайте: <http://www.oecd.org/env/eap> или направив запрос по электронной почте: env.contact@oecd.org или по факсу: +33 1 4524 96 71.

Более общую информацию о **Программе ОЭСР по охране окружающей среды на 1999-2000 гг.** можно получить на нашем Интернет-сайте: <http://www.oecd.org/env> или направив запрос по электронной почте: env.contact@oecd.org