



ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ И «ЗЕЛЕНый РОСТ» В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ (ВЕКЦА): Резюме для лиц, принимающих решения

ВВЕДЕНИЕ

ЧТО СОБОЙ ПРЕДСТАВЛЯЕТ СРЕДНЕСРОЧНАЯ
ПРОГРАММА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ (СПБР)?

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Страны ВЕКЦА добились существенного прогресса в реформировании системы управления государственными финансами (УГФ)...

...однако внедрение среднесрочного бюджетного планирования почти не повлияло на политические аспекты бюджетного процесса

Тем временем финансовая устойчивость природоохранного сектора далее ослабевает...

Из-за недостаточного потенциала природоохранный сектор в незначительной степени выигрывает от реформы УГФ

Проблемы процедурного и организационного характера ограничивают возможности сектора в отношении освоения выделяемых ассигнований

Новые подходы доноров не только открывают дополнительные возможности, но и увеличивают риск дальнейшей маргинализации природоохранного сектора

Необходимость развития технического экспертного потенциала и прозрачности

ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

ЧТО СОБОЙ ПРЕДСТАВЛЯЕТ СРГ ПДООС?

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

ДЛЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОЗНАКОМЛЕНИЯ

УЗНАЙТЕ БОЛЬШЕ О РАБОТЕ ОЭСР В СФЕРЕ ОХРАНЫ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Введение

Государственные природоохранные расходы сохраняют решающее значение в решении проблем окружающей среды и, в более широком смысле, в продвижении «зеленой» модели развития в странах Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии (ВЕКЦА). Однако многолетняя практика свидетельствует о низкой эффективности природоохранного сектора стран ВЕКЦА в привлечении государственного финансирования. По мере того, как последствия мирового финансово-экономического кризиса все более ограничивают возможности государственных бюджетов в регионе, а доноры меняют подходы к предоставлению помощи, переориентируясь на страновые системы, природоохранный сектор стран ВЕКЦА все более ощущает на себе недостаточность финансирования.

В этом контексте Секретариат СРГ ПДООС при Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) проанализировал возможности и препятствия, существующие в отношении интеграции природоохранных программ в среднесрочные программы бюджетных расходов (СПБР), внедренные в ряде стран ВЕКЦА. Для этого СРГ ПДООС провела региональное исследование, охватывающее десять стран: Азербайджан, Армению, Беларусь, Грузию, Казахстан, Кыргызскую Республику, Молдову, Российскую Федерацию, Узбекистан и Украину. Это аналитическое исследование должно было ответить на вопрос о том, существуют ли в странах, участвующих в исследовании, политические, правовые, организационные условия и необходимые знания, требуемые для достижения финансовой устойчивости природоохранного сектора.

Отчет, подготовленный по итогам этой работы, призван помочь природоохранным органам стран ВЕКЦА использовать потенциальные преимущества реформы государственных финансов (УГФ), продолжающейся в регионе, с упором на СПБР и ее влияние на природоохранный сектор. Настоящая аналитическая записка имеет своей целью представить некоторые основные результаты и выводы исследования.

В исследовании участвовали эксперты как министерств охраны окружающей среды, так и министерств финансов стран ВЕКЦА. Результаты анализа неоднократно обсуждались на семинарах на уровне экспертов и на официальных встречах, проводившихся в 2010-2011 гг. Отчет был подготовлен при финансовой поддержке правительств Нидерландов и Швейцарии. ■

Что собой представляет среднесрочная программа бюджетных расходов (СПБР)?

Суть метода СПБР заключается в увязке ассигнований на расходы со стратегическими приоритетами правительства на основе среднесрочного подхода (то есть с временным горизонтом от трех до пяти лет) к процессу планирования бюджета. Составление бюджета на основе СПБР, которое повсеместно считается набором общих принципов надежного бюджетного планирования, осуществляется по-разному в разных институциональных условиях. Эта «институциональная чувствительность» крайне важна для успешного применения СПБР.

Если оперировать техническими терминами, СПБР состоит из: (i) распределения бюджетного конверта по принципу «сверху вниз»; (ii) оценки по принципу «снизу вверх» текущей стоимости и стоимости в среднесрочной перспективе текущих и новых мер политики и (iii) процесса согласования расходов с имеющимися ресурсами в контексте годового бюджетного цикла.

СПБР в своей наиболее расширенной форме представляет собой инструмент, помогающий государственным органам составлять бюджет на основе программ, которые разрабатываются в соответствии с четкими стратегическими целями и увязываются с конкретными результатами, и, таким образом, нацелен на интеграцию политики, планирования деятельности и годовых бюджетов. Хотя этот новый способ планирования внедряется в рамках более общей реформы сектора государственного управления, он особенно отвечает потребностям природоохранного сектора. Как показывает практика ОЭСР, стабильность, обеспечиваемая СПБР, является положительным аспектом для долгосрочного характера некоторых мер экологической политики и развития инфраструктуры. Если говорить в общем, у надежной с финансовой точки зрения природоохранной программы больше шансов на получение достаточного финансирования. Даже в случае необходимости сокращения бюджета такие программы страдают меньше, особенно если их экономическая целесообразность и стратегическое значение четко обоснованы. ■

Основные результаты

Предположение, сделанное в начале этой работы, о том, что в поддержку многолетнего бюджетного планирования в странах ВЕКЦА, возможно, используются недостаточно развитые системы, не подтвердилось. Основным выводом этого исследования стал вывод о том, что большинству стран удалось внедрить всеобъемлющие системы СПБР в очень короткий период. В большинстве случаев предварительные условия стратегического и правового характера для внедрения среднесрочных программ бюджетных расходов, как представляется, созданы, однако основанная на знаниях система их успешного фактического внедрения значительно отстает. Иными словами, как всегда, дьявол кроется в деталях.

Повышение экологической результативности государственного бюджета не означает просто увеличение объема ассигнований на природоохранную деятельность, это означает также более экономически эффективное использование государственных ресурсов, которых никогда не хватает для удовлетворения всех потребностей государства. С этой точки зрения ниже резюмируются основные результаты анализа, проведенного в рамках исследования.

Страны ВЕКЦА добились существенного прогресса в реформировании системы управления государственными финансами (УГФ)...

В целом, бюджетный процесс в странах ВЕКЦА стал более всеобъемлющим, он основан на реалистичных макроэкономических допущениях благодаря существенному прогрессу в реформировании системы управления государственными финансами. Зачастую на таких рефор-

мах настаивали международные финансовые институты, но в некоторых странах (например, в Российской Федерации) реформы действительно отражали желание самого правительства укрепить бюджетно-финансовую дисциплину и повысить качество управления государственными финансами. Довольно успешно проходит и консолидация различных категорий государственных ресурсов (внебюджетных фондов, государственных инвестиционных программ и квазифискальных операций) в бюджетной документации – в том числе, благодаря строгой позиции законодателей и внедрению казначейских систем и единых казначейских счетов. В большинстве стран, охваченных исследованием, ввели полную классификацию государственных доходов и расходов на основе экономической, функциональной, ведомственной кодификации и кодификации по источникам финансирования. Это облегчает анализ социально-экономических результатов государственной политики в области сбора доходов и расходов (однако эти классификации не облегчают программного подхода к составлению бюджета). Указанные реформы были далее поддержаны принятием, во многих странах ВЕКЦА, бюджетных кодексов, вводящих ряд современных концепций и подходов, включая среднесрочное бюджетное планирование и бюджетный процесс, ориентированный на результат.

Большинство стран ВЕКЦА находится в процессе внедрения или рассматривает возможность внедрения среднесрочного бюджетного планирования. СПБР в той или иной форме уже внедрено в семи странах региона: в Азербайджане, Армении, Грузии, Казахстане, Кыргызской Республике, Молдове и Российской Федерации. За исключением Российской Федерации, во всех перечисленных

странах среднесрочное бюджетное планирование основано на скользящем цикле, параметры которого пересматриваются ежегодно. Самый длительный опыт среднесрочного бюджетного планирования – у Армении, первая СПБР была разработана там в 1999 г., самый короткий – у Казахстана, с 2008 г. В Беларуси сейчас работают над первой среднесрочной программой на 2011-2013 гг. В Украине и Узбекистане СПБР не используется, но в бюджетный про-

цесс интегрированы некоторые его элементы (двухлетние программные бюджеты в Украине и среднесрочное макроэкономическое прогнозирование в Узбекистане). Как правило, однако, в большинстве стран ВЕКЦА в СПБР и бюджетной документации по-прежнему используется бюджетная классификация статистики государственных финансов (СГФ), а не по-настоящему программная бюджетная классификация. ■

Таблица 1. Основные сведения о состоянии СПБР в странах, охваченных исследованием

Страна	СПБР	Год внедрения СПБР	Количество лет, охватываемых СПБР	Количество программ, управляемых природоохранными министерствами в рамках СПБР/годового бюджетного процесса (2008 г.)
Армения	Да	1999	3	38
Азербайджан	Да	2003	4	2
Беларусь	Нет	Ожидается в 2011	Не применимо	10
Грузия	Да	2005	4	6
Казахстан	Да	2008	3 (планы внедрения 5-летней СПБР)	14
Кыргызская Республика	Да	2001	3	2
Молдова	Да	2002	3	8
Российская Федерация	Да	2006	3	56
Украина	Нет, только определенные элементы	Не применимо	Не применимо	Не применимо
Узбекистан	Нет	Не применимо	Не применимо	Не применимо

В России особая ситуация в этом направлении: она продвинулась значительно дальше остальных стран и ввела трехлетние бюджеты, последний из которых был принят Думой Российской Федерации в декабре 2010 г. Строго говоря, лишь очень немногие страны ВЕКЦА работают или работали с чем-либо более продолжительным, чем годовые бюджеты, поскольку законодательство большинства стран не разрешает поднимать налоги или утверждать ассигнования более чем на один год. Будет интересно проследить за ходом российского эксперимента и использовать его итоги в других странах.

Что касается рамок среднесрочного бюджетного планирования, то пять стран – Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Молдова и Россия – заявляют о полном охвате, т.е. среднесрочное планирование охватывает все уровни управления и все секторы, а в Азербайджане и Армении в среднесрочное бюджетное планирование вовлечены только органы центрального правительства. Те же пять стран сообщают, что с самого начала среднесрочное бюджетное планирование внедрялось на уровне всего правительства в целом, из чего следует, что природоохранные министерства также были включены в этот процесс.

Почти все страны региона в той или иной форме готовят среднесрочные макроэкономические и бюджетно-финансовые прогнозы; представляется, что страны, где выполняются программы, поддерживаемые ресурсами Международного Валютного Фонда (МВФ), скорее всего регулярно их обновляют. Для укрепления бюджетной дисциплины во многих странах начали вводить фискальные правила и лимиты расходов («сверху вниз»)

по первоначальным ассигнованиям отраслевых министерств. Об использовании таких фиксированных лимитов или жестких бюджетных ограничениях для отдельных государственных органов сообщают Азербайджан, Армения, Грузия, Кыргызская Республика и Молдова. В дополнение к этому, большинство стран сообщают, что среднесрочное бюджетное планирование/ежегодный бюджетный процесс все больше ориентированы на цели политики, и на национальном уровне используются процедуры, призванные направлять и координировать среднесрочное бюджетное планирование/ежегодный бюджетный процесс. В некоторых странах (в Армении, Грузии, Молдове и Кыргызской Республике) созданы институциональные механизмы (отраслевые рабочие группы), определяющие направление подготовки среднесрочных бюджетных планов и способствующие координации этой работы.

Помимо этого, в шести странах (Азербайджане, Беларуси, Казахстане, Молдове, Российской Федерации и Украине (в определенной степени)) внедрена программная бюджетная классификация, а Армения активно занимается внедрением полноценного программного среднесрочного бюджетного планирования. Очевидно, что программное бюджетирование, как и бюджетирование, ориентированное на результат, может вводиться независимо от среднесрочного бюджетного планирования, но на практике заниматься такой сложной и трудоемкой работой, имея в виду рамки только одного года, довольно неразумно. Кроме того, в большинстве стран введены те или иные показатели результативности или целевые показатели. Однако они в основном связаны с финансовой информацией и в контексте переговоров о распределении бюджетных средств не имеют серьезного значения.

...однако внедрение среднесрочного бюджетного планирования почти не повлияло на политические аспекты бюджетного процесса

В поддержку среднесрочного бюджетного планирования было проведено соответствующее реформирование законодательства. Однако насколько эти реформы реализованы на практике, т.е. в политике? В общем, представляется, что проведение реформ было условием доноров и международных финансовых институтов, предоставляющих поддержку тем или иным странам. При обсуждении приоритетов политики организации и должностные лица, принимающие политические решения, равно как и законодатели, редко опираются на макроэкономические прогнозы или информацию по результативности. Среднесрочные бюджетные планы разрабатываются, но не утверждаются парламентами. Зачастую отсутствует четкая связь между среднесрочным планированием бюджетных расходов и годовыми бюджетами. В общем, политики не проявляют особой заинтересованности в современных подходах к организации бюджетного процесса.

С другой стороны, полноценная подготовка структуры среднесрочного планирования расходов является весьма трудоемким процессом, и если правительство отнесется к его результатам лишь формально, средства и ресурсы будут потрачены впустую, такая ситуация приведет к дезориентации персонала и появлению у него циничного отношения к результатам своей работы. Некоторые неофициальные данные позволяют предположить, что именно так и происходит в некоторых странах ВЕКЦА. До тех пор, пока при рассмотрении вопросов политики и распределения бюджета законодатели и министры не начнут серьезно учитывать среднесрочную стоимость программ, среднесрочное бюджетное планирование будет оставаться занятием для технических специалистов, имеющим минимальную практическую пользу.

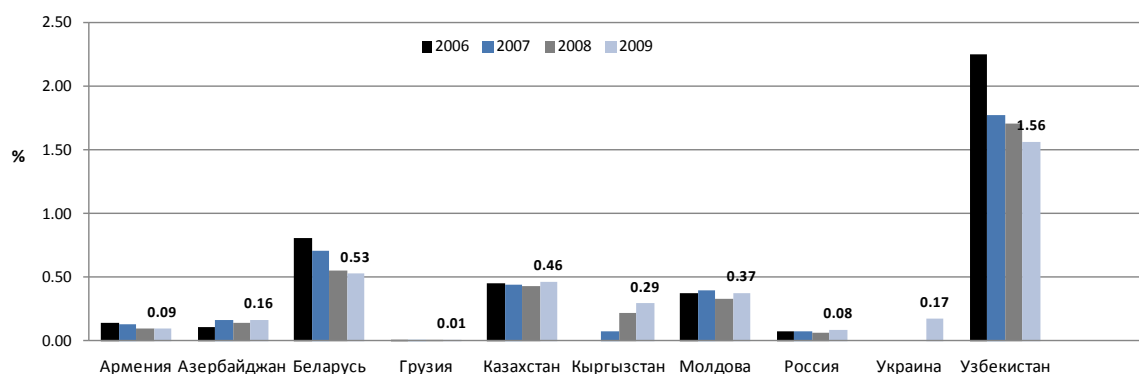
Тем временем финансовая устойчивость природоохранного сектора далее ослабевает...

Анализ данных исследования показывает, что государственные расходы на охрану окружающей среды в странах ВЕКЦА довольно низки. Доля государственных природоохранных расходов в ВВП в 2009 г. варьируется в странах от 0,01% в Грузии до 1,56% ВВП в Узбекистане. На душу населения эти расходы также низки: в 2009 г. они варьировались от менее одного долл. США на душу населения в Грузии до приблизительно 70 долл. США на душу населения в Беларуси. Для сравнения: в странах ОЭСР государственные природоохранные расходы как доля ВВП составляют в среднем от 1,5 до 2%. С другой стороны, по сравнению с расходами государственных бюджетов стран ВЕКЦА на другие социальные цели (например, здравоохранение, образование) бюджеты природоохранных министерств просто пренебрежимо малы.

Впрочем, есть нюансы – дело в том, что природоохранные затраты рассредоточены по многим секторам. Дальнейший анализ, с участием отраслевых министерств, позволил бы получить более точную картину. При этом следует иметь в виду не только переход к «зеленой» модели развития, но и отсутствие четких границ этой модели, а также традиционное понимание природоохранной деятельности как борьбы с загрязнением – всё вместе это делает такой анализ очень сложным.

В 2009 г. бóльшая часть средств природоохранных органов стран ВЕКЦА направляется либо на сохранение и защиту природы (как в Армении и Молдове), либо на защиту водных ресурсов в Азербайджане, Беларуси, Молдове и Российской Федерации, за которыми следуют отходы – в Кыргызской Республике, Украине и Узбекистане. Эти страны (за исключением Казахстана) тратят на текущие расходы гораздо больше, чем на инвестиции. Грузия, например, в период 2006-2009 гг. почти не осуществляла новых государственных природоохранных капиталовложений. ■

Рисунок 1. Природоохранные расходы государственного бюджета как доля (%) ВВП в 2006-2009 гг.

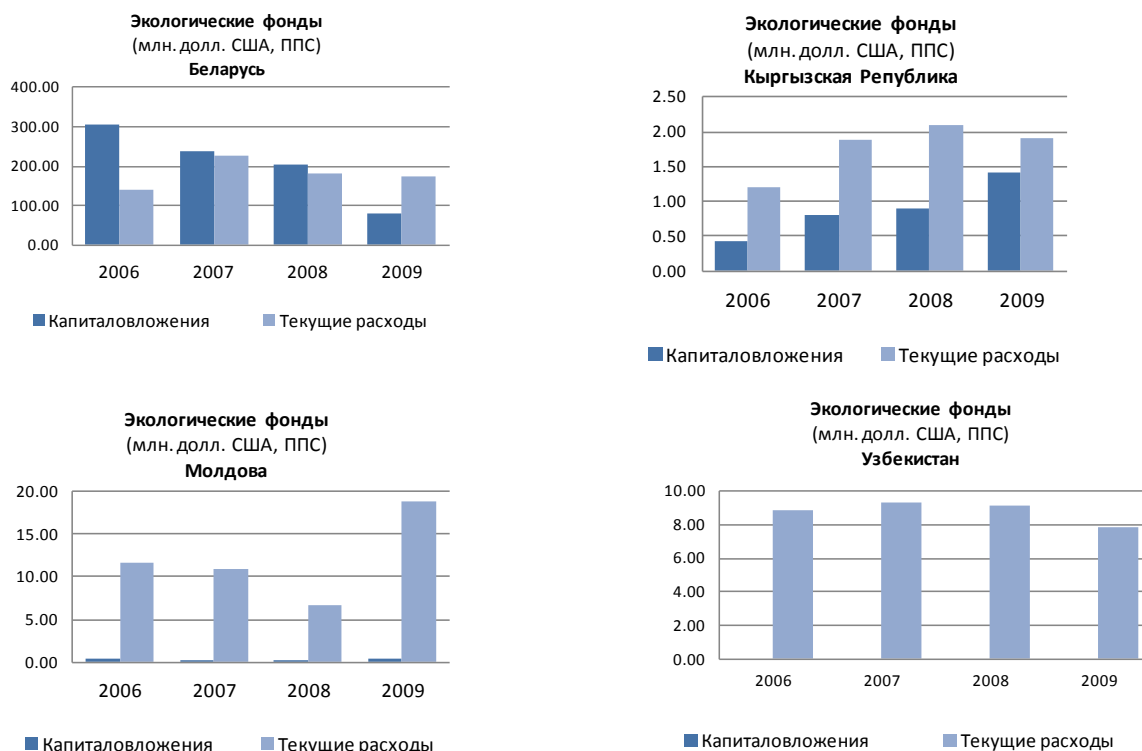


Источник: Собственные расчеты Секретариата СРГ ПДОС.

В целом, доступ к источникам финансирования природоохранных инвестиций в регионе ВЕКЦА ограничен. Внутренние финансовые рынки и рынки капитала все еще слабы, а заимствование дорогостояще, поэтому в большинстве стран ВЕКЦА роль национального финансового сектора в природоохранных инвестициях незначительна. В некоторых, хотя и не во всех, странах ВЕКЦА значительными

источниками финансирования остаются государство, включая (внебюджетные) экологические фонды (там, где они существуют), и помощь доноров. Перспективным источником финансирования природоохранных расходов является углеродное финансирование, включая и смягчение последствий, и адаптацию, и странам ВЕКЦА следует заняться им на более систематическом уровне. ■

Рисунок 2. Капиталовложения в сравнении с текущими государственными природоохранными расходами экологических фондов в 2006-2009 гг.



Источник: Данные стран.

Одна из наиболее важных проблем, требующих внимания, заключается в нехватке (надежных) данных. Агрегированные данные более или менее доступны, однако детальную информацию о расходах в разбивке по компонентам окружающей среды и видам расходов получить не просто. Сбор и представление природоохранных данных в соответствии с международными стандартами, такими как стандарты ОЭСР и Евростата, остаются слабым звеном разработки и реализации экологической политики в странах ВЕКЦА. Некоторые страны не смогли предоставить качественную информацию по государственным расходам, и это вызывает серьезные сомнения в качестве, устойчивости и убедительности программ, разрабатываемых, выполняемых и поддерживаемых природоохранными ведомствами. Могут ли они эффективно разрабатывать программы, дополняющие прочие источники финансирования, не имея базовых, основополагающих данных и не вполне понимая, что финансируется на национальном, а что на местном уровне? Следует иметь в виду, что в рамках среднесрочного планирования расходов проблемы такого рода только усугубляются, поскольку оно требует хорошо разработанных и тщательно просчитанных по стоимости программ.

В условиях глобального изменения климата в период после 2012 г. доноры и МФО будут инвестировать значительные объемы ресурсов в страны, не включенные в приложение I к Киотскому протоколу (к этой группе относится большинство стран ВЕКЦА). В будущих механизмах углеродного финансирования скорее всего будут в большой степени использоваться разработанные странами системы определения и реализации программ и проектов. Страны, в которых будут иметься необходимые профессиональные знания в области подготовки надежных программ государственных расходов и определения эконо-

мически эффективных проектов, повышают свою конкурентоспособность и шансы на получение международной помощи. Для того, чтобы такие программы были успешными, они также должны быть интегрированы в национальные стратегии развития и среднесрочные бюджетные процессы. Кроме того, правительства стран ВЕКЦА должны быть готовы применять надлежащую практику управления государственными расходами, частью которой являются подотчетность, прозрачность и эффективность. Поэтому усиление потенциала правительств стран ВЕКЦА в этой области играет ключевую роль в получении международного углеродного финансирования.

Из-за недостаточного потенциала природоохранный сектор в незначительной степени выигрывает от реформы УГФ

Среднесрочное бюджетное планирование внедрялось как целостный подход на уровне всего правительства, и природоохранные министерства были полностью интегрированы в этот процесс. Хотя, как правило, эти министерства имеют обширный опыт подготовки стратегий и мер политики, их навыки программного планирования представляются не столь значительными. К разработке программ, включая их подготовку к включению в среднесрочное планирование расходов, привлечены многие сотрудники министерств, но зачастую у них нет надлежащего понимания того, что от них требуется. Во всех странах разрабатываются многочисленные программы, особенно так называемые целевые природоохранные программы, но лишь в немногих случаях их стоимость рассчитывается должным образом и они поддержаны финансовыми стратегиями, рыночным анализом или технико-экономическим обоснованием. В программном процессе редко используются такие

аналитические инструменты как оценка затрат и модели, позволяющие оценивать затраты и выгоды или эффективность затрат. Сметы программ недостаточно точны и надежны; далеко не всегда очевидны бюджетно-финансовые и экономические последствия выполнения программ. Этим и объясняется привычное отсутствие надлежащей взаимосвязи между такими сметами и годовыми бюджетными ассигнованиями.

Зачастую программы не предусматривают четких и измеряемых целей; показатели результативности (особенно в том, что касается капиталовложений) не согласованы на весь период выполнения программы. В общем, рассчитываются только данные по капиталовложениям, а затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание часто не учитываются, из-за чего многие природоохранные программы просто не вызывают доверия.

К сожалению, реальность такова, что у других, более влиятельных министерств, даже не имеющих достаточного потенциала для подготовки программ, все же есть возможность получить более достаточное финансирование. Следовательно, природоохранным ведомствам стран ВЕКЦА необходимо научиться должным образом разрабатывать программы, рассчитывать их стоимость, аргументировано защищать свои программы в терминах экологии и экономики, в общем, действовать в соответствии с принятой международной практикой, и тогда они смогут переломить эту тенденцию. Очевидно, что независимо от среднесрочного планирования или его отсутствия подготовка бюджета и распределение ресурсов во многом являются именно политическим процессом, и относительно низкий потенциал природоохранных министерств в отношении тщательной разработки и экономического обоснования многолетних программ, расчета их стоимости, реализации программ является, пожалуй, одной из причин низкой бюджетной поддержки природоохранного сектора. В следствие недостаточно качественной программной деятельности природоохранные цели будут далее оттесняться на второй план в контексте приоритетов правительства. Вместе с тем необходимо понимать, что надлежащая разработка природоохранной программы в соответствии с принципами среднесрочного бюджетного планирования не гарантирует увеличения финансирования; это обязательное, но не единственное условие.

Проблемы процедурного и организационного характера ограничивают возможности сектора в отношении освоения выделяемых ассигнований

Данные из нескольких природоохранных министерств свидетельствуют о том, что они не смогли освоить даже те небольшие средства, которые им удалось получить из бюджета. Вероятно, это указывает на проблемы с управлением расходами. Специально выделенный персонал, отвечающий за подготовку среднесрочных планов и их координацию, есть только в Армении и Казахстане. В остальных странах эти функции возложены на обычных сотрудников, которые выполняют их наряду со своими основными обязанностями.

Особенно слабым в странах ВЕКЦА представляется управление инвестиционными проектами. В целом, в регионе отсутствуют четкие и надежные процедуры, правила и критерии в поддержку проектного цикла. Критерии оценки и отбора – слишком общие. Эффективность

затрат не относится к основополагающим критериям оценки проектов, поэтому не очевидно, что для государственной поддержки действительно выбираются экономически наиболее эффективные проекты. То, что в большинстве стран ВЕКЦА нет специально выделенного персонала, отвечающего за текущую деятельность, связанную с оценкой, отбором, управлением инвестиционных программ и проектов и их мониторингом, препятствует появлению в соответствующих организациях критической массы навыков и компетенций, необходимых для должной подготовки проектов и управления ими. Ненадлежащее управление программами государственных природоохранных расходов усугубляет проблему распыления государственных ресурсов и зачастую лишает природоохранные министерства возможности аргументировано настаивать на сохранении или увеличении уровня бюджетных ассигнований. Это играет особенно важную роль, когда идет речь о получении доступа к международному углеродному финансированию, в случае которого природоохранные министерства часто не являются предпочтительным партнером. Таким образом, странам ВЕКЦА следует и дальше совершенствовать практику разработки программ и проектов и управления природоохранными расходами в соответствии с надлежащими международными стандартами.

Новые подходы доноров не только открывают дополнительные возможности, но и увеличивают риск дальнейшей маргинализации природоохранного сектора

Как известно, сейчас доноры переходят от финансирования проектов к прямой поддержке бюджета и/или отдельных отраслей. Однако большинство стран получают донорскую помощь во всех возможных формах (финансирование программ и проектов, поддержка отдельных отраслей в целом и прямая поддержка бюджета). Довольно ограниченные данные, представленные странами в ходе исследования, не позволяют прийти в этом отношении к каким-то окончательным выводам. Важно отметить, что, кроме того, данные по финансированию донорами природоохранного сектора носят разрозненный характер и труднодоступны. Однако базы данных ОЭСР по финансированию доноров указывают на то, что в последние годы такие доноры как Франция, Германия и Великобритания регулярно применяют этот инструмент оказания помощи. Тем не менее, включение всех ресурсов доноров в бюджет в большинстве стран остается непростой задачей.

Новая практика доноров создает для природоохранных министерств дополнительные трудности в том, что касается конкуренции за средства бюджета, поскольку им необходимо осваивать применение этого нового инструмента. По некоторым данным, страны сталкиваются с трудностями, имея дело, например, с ресурсами, выделяемыми отраслевым бюджетам. Как показывает опыт Молдовы и Украины, отсутствие обоснованных стратегий и финансовых планов расходования ресурсов доноров серьезно препятствует получению доступа к средствам доноров. Пока эти министерства не усовершенствуют практику управления расходами, велика вероятность того, что они по-прежнему будут маргинализированы и лишатся доступа к средствам доноров. Со своей стороны, доноры могут поддержать развитие надлежащего государственного управления, способствуя политическому диалогу и активно участвуя в отраслевых рабочих группах, отвечающих за подготовку отраслевых СПБР.

Наряду с бюджетными и внебюджетными природоохранными фондами важным источником финансирования природоохранной деятельности становится углеродное финансирование. Необходимо отметить, что конкуренция за ресурсы, связанные с углеродным финансированием, будет ужесточаться, и это является еще одним аргументом в пользу того, чтобы природоохранные органы совершенствовали свое финансовое планирование, если они хотят иметь доступ к этому источнику.

Необходимость развития технического экспертного потенциала и прозрачности

Развитие технического экспертного потенциала, относящихся к подготовке программ, определению целевых показателей и показателей эффективности, а также совершенствование управления проектным циклом даст природоохранным министерствам опыт, навыки и знания, благодаря которым они смогут стать более привлекательными в качестве получателей финансирования. Донорам в этом процессе отведена важнейшая роль – им следует поддерживать такую методологическую работу и укрепление потенциала стран, с которыми они работают.

Само по себе среднесрочное планирование бюджетных расходов нейтрально по отношению к отдельным отраслям, и для природоохранных министерств стран ВЕКЦА это может означать равные условия с остальными секторами; природоохранные министерства выиграют от этой ситуации, если они захотят и смогут изменить свои традиционные подходы к подготовке среднесрочных и

долгосрочных программ и годовых бюджетов. Доноры эффективно поддержат страны, желающие усовершенствовать свою практику управления государственными природоохранными расходами.

Кризис становится подходящим моментом для внедрения и укрепления системы многолетнего бюджетного планирования. Это будет способствовать консолидации государственного бюджета, повышению адресности мер политики и созданию здоровой системы государственных финансов, на которую будет опираться экономика после преодоления кризиса. Для усовершенствования системы государственного финансирования и приближения к стандартам надлежащей международной практики правительствам и законодателям следует «создавать спрос» на эффективные подходы к управлению государственными расходами – в том числе, в природоохранном секторе.

Министерства охраны окружающей среды совместно с министерствами экономики и финансов могут разработать для всего правительства методологию составления многолетних природоохранных программ для их включения в процесс СПБР, которые будут составляться различными государственными ведомствами. Следует внедрить четкие правила и процедуры среднесрочного пересмотра и возможных способов корректировки таких программ, равно как и четкое распределение ответственности между всеми сторонами, участвующими в их выполнении. Это поможет преодолеть чрезмерную раздробленность природоохранного сектора. ■

Основные рекомендации

В отчете даются следующие основные рекомендации по решению некоторых из проблем, обозначенных выше:

Природоохранным министерствам стран ВЕКЦА рекомендуется:

Разрабатывать и/или пересматривать среднесрочные программы государственных природоохранных расходов с помощью современных аналитических инструментов, используемых для экономической и финансовой оценки, в целях обеспечения технико-экономической обоснованности, финансовой доступности и экономической эффективности программ, предлагаемых для включения в процесс среднесрочного планирования бюджетных расходов.

Развивать свой потенциал в отношении разработки среднесрочных программ и расчета их стоимости, управления государственными природоохранными расходами, оценки и финансирования инвестиционных проектов.

Совершенствовать информационную базу данных для подготовки среднесрочных природоохранных программ;

взаимодействовать с национальными статистическими службами с тем, чтобы использовать признанные на международном уровне методики и классификации природоохранных расходов.

Повышать прозрачность государственных природоохранных расходов и подотчетность в том, что касается результатов; разработать и вести базу данных по всем природоохранным программам, финансируемым из государственных источников.

Министерствам финансов и правительствам в целом стран ВЕКЦА рекомендуется:

Продолжить гармонизацию законодательной основы управления государственными расходами с наилучшей международной практикой, особенно в отношении бюджетной (программной) классификации.

Далее корректировать процедуры, обеспечивающие финансовую дисциплину и повышающие прозрачность государственных расходов – в частности, совершенствовать общие требования по отчетности и раскрытию информации, усиливать внутренний контроль и внешний аудит.

Разработать методические указания, действующие на уровне правительства в целом, для подготовки природоохранных программ и расчета их стоимости и ввести «экономическую эффективность» в качестве критерия оценки проектов и программ и оценки эффективности всех государственных органов, участвующих в управлении государственными природоохранными расходами.

Донорам рекомендуется:

Продолжить внедрение Парижской декларации об эффективности международной помощи, особенно в части ее требований, касающихся предоставле-

ния информации об объемах помощи и сроках ее предоставления; добиваться гармонизации приоритетов с приоритетами стран.

Оказывать странам ВЕКЦА поддержку в развитии потенциала природоохранных министерств, например, в отношении навыков и компетенций, связанных с анализом затрат и выгод природоохранных стратегий и программ, более

эффективной интеграции природоохранных программ в среднесрочное бюджетное планирование и разработки соответствующих аналитических инструментов. ■

Что собой представляет СРГ ПДООС?

СРГ ПДООС (Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы) была создана в 1993 г. в рамках процесса «Окружающая среда для Европы». С этого момента ОЭСР выполняет функции ее секретариата. Главной целью СРГ ПДООС было создание системы поддержки как мер на уровне стран, так и международной помощи, направленных на восстановление окружающей среды в странах с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы. Центральную роль в решении этой задачи играл обмен опытом стран ОЭСР и его адаптация. В 1990-е гг. работа была сосредоточена прежде всего на странах Центральной Европы, она помогла заложить надлежащую основу для начала этими странами диалога о вступлении в Европейский Союз. Кроме того, СРГ ПДООС послужила моделью программы регионального сотрудничества в сфере охраны окружающей среды в Юго-Восточной Европе после распада бывшей Югославии.

К концу 1990-х гг. работа СРГ ПДООС была переориентирована на Восточную Европу, Кавказ и Центральную Азию (ВЕКЦА). Новая программа работ во все большей степени реализовывалась посредством демонстрационных проектов, призванных либо создать, либо опробовать инструменты реформы экологической политики и природоохранных институтов. Данный новый подход дал впечатляющие результаты. Например, разработка финансовых стратегий водоснабжения и водоотведения позволила некоторым странам ВЕКЦА добиться более предсказуемого и стабильного финансирования этого сектора. В результате других видов деятельности внедрено комплексное предотвращение и контроль загрязнения, усовершенствованы методы работы экологических инспекций и управления государственными природоохранными расходами в этих странах и созданы системы ранжирования результативности природоохранной деятельности предприятий. Кроме того, больше внимания уделяется развитию потенциала, в том числе путем обучения государственных служащих. Осуществлялась работа в тесном сотрудничестве с агентствами международной помощи и природоохранными министерствами. После Конференции на уровне министров «Окружающая среда для Европы» 2011 г. в Астане (Казахстан) работа СРГ ПДООС будет сосредоточена на финансировании управления водными ресурсами, в частности на адаптации к изменению климата и «зеленом» росте.

Дополнительная информация

За дополнительной информацией о работе ОЭСР в сфере государственных природоохранных финансов в странах ВЕКЦА просьба обращаться к Нелли Петковой, тел.: + 33 (1) 45 24 17 66, электронная почта: nelly.petkova@oecd.org или см. <http://www.oecd.org/env/eap>

Для дополнительного ознакомления

ОЭСР (2011), Государственные финансы и «зеленый» рост в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА)

ОЭСР (2010), Среднесрочное управление природоохранными ассигнованиями: пример Украины

ОЭСР (2007), Руководство по оценке экологических проектов, финансируемых за счет государственных средств

ОЭСР (2006), Рекомендация Совета по образцам лучшей практики управления государственными природоохранными расходами (С(2006)84)

Узнайте больше о работе ОЭСР в сфере охраны окружающей среды

Директорат по охране окружающей среды ОЭСР ежегодно издает 20-30 публикаций на английском и французском языках, резюме некоторых публикаций переводятся на другие языки (которые можно получить бесплатно в интернет-магазине ОЭСР). Многие отчеты, доступные бесплатно, можно найти на наших веб-сайтах.

Для письменных обращений:
Environment Directorate
2 rue André-Pascal
75775 Paris CEDEX 16 France
Факс: (+33) 1 44 30 61 83
Электронный адрес: env.contact@oecd.org

Первыми узнайте о последних изданиях ОЭСР об охране окружающей среды посредством нашей бесплатной услуги электронного оповещения:
www.oecd.org/OECDdirect

Получайте бесплатные отчеты и статистические данные Директората по охране окружающей среды: посетите www.oecd.org/environment, чтобы выбрать бесплатные отчеты и данные.