

ОЭСР СРГ по реализации ПДООС

**Десятая встреча Сети по финансированию деятельности по
охране окружающей среды в странах ВЕКЦА**

**22-23 февраля 2007 г.
Париж, Франция**

**МОБИЛИЗАЦИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПЕРВООЧЕРЕДНЫХ
ЗАДАЧ ЗАЩИТЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ:
РЕКОМЕНДАЦИИ НА ПЕРСПЕКТИВУ**

**ПРОЕКТ ДОКУМЕНТА ПЕРВОЙ КАТЕГОРИИ ДЛЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ НА ШЕСТОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ МИНИСТРОВ «ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ДЛЯ ЕВРОПЫ» В
БЕЛГРАДЕ, 10-12 ОКТЯБРЯ 2007 Г.**

Документ 2

Этот документ послужит основой для обсуждения во время заседания 2 по расходам и по финансированию в области охраны окружающей среды в странах ВЕКЦА.

Этот отчет был подготовлен совместно КПП, СРГ ПДООС, РЭЦ ЦВЕ и Всемирным Банком.

НЕОБХОДИМЫЕ ДЕЙСТВИЯ: Для информации и обсуждения.

Содержание

Резюме	3
I. Экологические проблемы и возможности их решения в странах ВЕКЦА и ЮВЕ	3
А. Экологические проблемы	3
В. Новые возможности финансирования природоохранной деятельности	4
II. Роль внутренних финансовых ресурсов	5
А. Внутреннее финансирование из государственных источников	5
В. Роль частного сектора	9
III. Роль международного финансирования	14
А. Необходимость устойчивой официальной помощи развитию в интересах сохранения окружающей среды	14
В. Оптимизация использования международного содействия	15
С. Улучшение условий внешних заимствований на улучшение состояния окружающей среды	16
IV. Необходимость эффективной подготовки проектов	17
V. Выводы и рекомендации	18

РЕЗЮМЕ

В данном документе излагается тезис о том, что устойчивое выделение достаточных финансовых ресурсов является обязательным условием решения экологических проблем в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и Юго-Восточной Европы (ЮВЕ). В нем предлагаются варианты оптимального использования средств из различных имеющихся источников включая государственные ассигнования, взносы со стороны частного сектора и официальную помощь на цели развития. Министрам предлагаются рекомендации по первоочередным мерам, направленным на обеспечение природоохранных мероприятий достаточными ресурсами. В вопросах политики и при формировании государственных бюджетов правительствам стран ВЕКЦА и ЮВЕ необходимо и далее уделять первостепенное внимание окружающей среде, полнее задействовать инструменты стимулирования. Им также следует создавать благоприятные условия для участия частного сектора в финансировании природоохранных мер. Международное сообщество должно добиваться того, чтобы повышать доступность кредитов МФУ на экологические инвестиции, особенно для низкодоходных стран, в том числе путем выделения достаточного софинансирования в виде грантов. Помимо этого, странам ВЕКЦА и ЮВЕ следует укреплять свой потенциал по подготовке инвестиционных проектов природоохранного профиля при эффективной поддержке МФУ и доноров.

I. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ИХ РЕШЕНИЯ В СТРАНАХ ВЕКЦА И ЮВЕ

A. Экологические проблемы

1. Несмотря на прогресс, достигнутый в регионе за последние 15 лет, в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и Юго-Восточной Европы сохраняются значительные экологические проблемы. Существует опасность того, что в некоторых странах ВЕКЦА и ЮВЕ не будут выполнены цели развития в новом тысячелетии, предусматривающие восполнение утраченных ресурсов окружающей среды и снижение вдвое доли населения, не имеющего доступа к безопасной воде и средствам санитарии. Доступность безопасной воды и средств санитарии в регионе сильно варьируется, особенно на селе и для беднейших и наименее защищенных групп населения. В городских районах относительно высокая доля населения подключена к централизованной водопроводной и канализационной инфраструктуре, но из-за халатности и недостаточности вкладываемых средств надежность и безопасность работы водоканального хозяйства обеспечивается далеко не всегда. Так, безопасной питьевой водой устойчиво снабжаются лишь 37 % домохозяйств в Грузии, 33 % в Таджикистане и 21 % в Албании. Что касается обеспеченности канализацией, здесь картина еще более удручающая. Во всех трех странах надежной и безопасной канализационной системой охвачены территории, где проживает менее 10 % населения (*Monitoring what Matters*, Всемирный банк, 2007 г.). По имеющимся оценкам, для достижения всех ЦРТ в области водного хозяйства нынешние объемы финансирования должны быть удвоены, хотя в текущих расчетах ООН масштаб проблемы существенно недооценивается, что отрицательно сказывается на расстановке приоритетов при распределении финансовых средств на национальном и международном уровнях. Загрязнение окружающей среды приобрело устойчивый характер, что пагубно сказывается на перспективах экономического роста и состоянии здоровья населения, особенно его малообеспеченных слоев.

2. Для решения этих экологических проблем принципиальное значение имеет наличие устойчивого финансирования. Сюда включается частное и государственное финансирование инвестиций в природоохранную инфраструктуру, энергосбережение и возобновляемые энергоресурсы, борьбу с загрязнением окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов и сохранение биоразнообразия. Тем не менее, доклады о тенденциях в расходах на природоохранную деятельность в ВЕКЦА и ЮВЕ, подготавливаемые соответственно в

СРГ ПДООС и РЭЦ для стран Центральной и Восточной Европы, свидетельствуют о том, что средства, выделяемые в настоящее время по линии государственного и частного сектора, распределяются по секторам неравномерно и не в полной мере соответствуют природоохранным приоритетам региона. В целом по странам ВЕКЦА с 2000 года отмечается некоторое увеличение расходов на охрану окружающей среды (в постоянном долларовом эквиваленте). В ряде стран (в т.ч. в Азербайджане, Армении, Киргизской Республике и Молдове) уровень расходов по-прежнему не достаточен для привлечения крупных производителей товаров и услуг природоохранного профиля. Расходы на охрану окружающей среды в год на душу населения составляют менее 5 долл. США. За исключением Молдовы, доля госрасходов на экологию в общем государственном бюджете незначительна (менее 0,5 %). На инвестиции приходится менее 15 % расходов на охрану окружающей среды – за исключением Армении (35 % в 2005 г., 7 % в 2000 году). И даже такие ничтожно малые средства расходуются в этих странах главным образом на канализацию и очистку сточных вод; для решения других задач денег практически не остается. С 2002 года в трех экономически наиболее крупных странах (Российской Федерации, Казахстане и Украине) расходы на экологию неуклонно растут. Но за исключением России, объемы этих расходов по сравнению со странами ЦВЕ остаются низкими. Даже в этих экономически крупных государствах расходы на охрану окружающей среды лишь частично отражают достигнутую там мощную макроэкономическую динамику. Только в Казахстане с 2000 года отмечается увеличение расходов на экологию как в проценте от ВВП, так и в виде доли государственного бюджета. Менее 50 % расходов на экологию идет на объекты канализации и обработки сточных вод; значительная доля средств направляется на борьбу атмосферными выбросами и, в меньшей степени, на утилизацию отходов. В Казахстане структура расходов отличается наибольшей сбалансированностью по направлениям: воздушная среда – 37 %, сточные воды – 27 %, бытовые и промышленные отходы – 18 %. Во всех странах ВЕКЦА государство и частный сектор подходят к природоохранным инвестициям совершенно по-разному: госсектор выделяет средства в основном на канализацию и очистку сточных вод, а частный сектор финансирует, главным образом, проекты по снижению вредности атмосферных выбросов. Только в России, Беларуси и Казахстане частный сектор выделяет значительную долю средств на очистку сточных вод.

В. Новые возможности финансирования природоохранной деятельности

3. Со времени проведения предыдущей конференции министров «Окружающая среда для Европы» (Киев, 2003 г.) условия выделения финансовых средств на природоохранные нужды в странах ВЕКЦА и ЮВЕ в значительной степени изменились. Большие последствия возымело расширение ЕС в 2004 году с включением в его состав восьми стран Центральной Европы; это открыло для новых государств-членов ЕС новые возможности доступа к финансированию природоохранной деятельности как из государственных, так и частных источников. Достигнут прогресс в укреплении национальных институциональных структур, в том числе в рамках процесса расширения ЕС.

4. С расширением ЕС основной вектор процесса ОСЕ переориентировался «южнее и восточнее» - на страны ВЕКЦА и ЮВЕ. Все актуальнее становится признание необходимости различных подходов в разных частях региона. Новая политика соседства ЕС открывает новые возможности укрепления трансграничного сотрудничества в природоохранной сфере. Однако не все страны смогут в равной мере воспользоваться этими возможностями в силу различий их финансовой обеспеченности и величине административных ресурсов, имеющихся для решения вопросов природоохраны. Международное сообщество может содействовать этому процессу, направляя помощь туда, где она наиболее востребована, более тесно увязывая ее с продвижением по пути реформ и выделяя на адресной основе дополнительное финансирование, которое наряду с внутренними ресурсами может играть роль катализатора. Экономический подъем, наступивший в большинстве стран ВЕКЦА после финансового кризиса конца 1990-х годов, создал перспективы увеличения внутренних ассигнований на экологические цели. Преобладающую роль в

финансировании инфраструктуры в ЮВЕ играет ЕС, что продиктовано тем определяющим значением, которое для этих стран имеет процесс вступления в ЕС, со времени проведения Киевской конференции распространившийся на Хорватию и БЮР Македонию. В богатых нефтью и газом странах ВЕКЦА со средним душевым доходом (Азербайджан, Казахстан, Россия) возникновение вследствие резкого увеличения цен на нефть значительного бюджетного профицита привело к новой постановке главной проблемы: от повышения бюджетной обеспеченности к налаживанию эффективного использования имеющихся ресурсов в интересах предотвращения чрезмерной зависимости от продажи природных ресурсов, к диверсификации экономики и созданию прочной основы для устойчивого развития. Особые проблемы стоят перед странами ВЕКЦА с низким уровнем дохода (т.е. остальными странами Кавказа и Центральной Азии), зачастую обремененными высокой внешней задолженностью, не имеющими полноценной системы государственного управления и лишенными стимулов, связанных с перспективой вступления в ЕС.

II. РОЛЬ ВНУТРЕННИХ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ

A. Внутреннее финансирование из государственных источников

5. Внутренние финансовые ресурсы, как государственные, так и частные, сохраняют свое значение основного источника финансирования природоохранной деятельности в странах ВЕКЦА и ЮВЕ и после 2007 года. Государственное финансирование будет по-прежнему играть жизненно важную роль в обеспечении защиты окружающей среды, приносящей большую пользу всему обществу в таких областях, как управление водными ресурсами, сохранение биоразнообразия или функционирование муниципальной природоохранной инфраструктуры. Правительствам стран ВЕКЦА и ЮВЕ надлежит создать необходимую базу для оптимизации освоения тех средств, которые выделяются государством на экологические цели. Ряд стран используют опыт стран ОЭСР и ЦВЕ и встали на путь повышения эффективности распределения государственного бюджета на основе формализации требований в рамках «среднесрочного расходного (или бюджетного) плана» (СРП или СБП) на муниципальном (Украина) или национальном уровне (Албания, Армения, Казахстан, Косово, Молдова, Черногория и Сербия). В ЮВЕ перевод природоохранных ассигнований в основное русло стратегий общеэкономического развития встроено в процесс вступления в ЕС. Так, в БЮР Македонии Программа государственных инвестиций на 2005-2007 годы, включает в себя природоохранные приоритеты. Такие процессы дают природоохранным ведомствам возможность вносить стратегические природоохранные инвестиции в число основных бюджетных приоритетов (см. модуль 1) и обеспечивать большую прогнозируемость бюджетных ассигнований на масштабные природоохранные инвестиционные проекты, для подготовки и реализации которых требуются годы. Однако это также ставит государственные природоохранные ведомства перед необходимостью эффективно конкурировать с другими секторами социальной сферы за ограниченные бюджетные ресурсы и эффективно взаимодействовать с министерством финансов. Конкурентоспособность природоохранных ведомств может быть подкреплена повышением квалификации их технических специалистов в деле разработки высококачественных инвестиционных программ с убедительной расстановкой приоритетов, где учитывались бы не только экологические, но и социальные и общеэкономические факторы. Проект рекомендаций Совета ОЭСР по добросовестной практике управления государственными природоохранными расходами (ОЭСР, 2006 г.) является полезным ориентиром в этом отношении. В его основу положены базовые принципы управления государственными расходами и природоохранной политики в ее государствах-членах, с тем, чтобы они более полно сочетались и состыковывались друг с другом. Эти принципы представлены в виде нескольких типовых перечней (экологическая эффективность, добросовестная бюджетная практика, управленческая эффективность), которые могут использоваться при разработке, пересмотре или переработке программ государственных природоохранных расходов. Ряд стран с низким уровнем доходов (в т.ч. Грузия) добились включения вопросов экологии в число приоритетов

государственного бюджета посредством принятия Стратегического документа по борьбе с бедностью (СДББ). Конкретный механизм реализации и финансирования этих приоритетов построен на присвоении зачетных баллов за выполнение Стратегии борьбы с бедностью. В ЮВЕ разработана и действует Программа приоритетных природоохранных инвестиций для Юго-Восточной Европы (РЭЦ 2005 г., *Targeting the Environmental Investment Challenge in the SEE*). Опираясь на данную программу, министерства по делам окружающей среды смогли отобрать приоритетные природоохранные инвестиционные проекты и организовать их финансирование. Она также помогла донорам более эффективно обеспечить адресность своего финансового содействия в регионе.

Модуль 1: «Среднесрочный бюджетный (расходный) план»

СРП – это институциональный механизм, представляющий собой замкнутую логическую систему, где воедино увязаны разработка политики, планирование и бюджетирование, и дополняющий краткосрочный процесс разработки годовых бюджетов. Он способствует повышению бюджетной дисциплины и эффективности распределения и освоения ресурсов. Он обеспечивает соответствие бюджетных ассигнований политике правительства и стратегическим приоритетам в пределах имеющихся средств. Он знаменует радикальный переход от разрозненных наборов проектных идей к модели формирования реальных и доступных инвестиционных программ на основе стратегически продуманного адресного расходования ограниченных государственных средств.

СРП в Армении (внедряемый при содействии Департамента международного развития Соединенного Королевства) ориентирован на сектора, обозначенные в Стратегическом документе по борьбе с бедностью, за исключением окружающей среды. Несмотря на это ОЭСР/СРГ ПДООС поддержала усилия Государственного комитета по водному хозяйству по разработке Стратегии финансирования объектов ВКХ и включению этого направления в новый бюджетный процесс. Главными итогами проекта является достижение консенсуса в отношении постановки реалистичных задач в области инфраструктуры, более объективное обсуждение тарифной политики, оценка реалистичности целей социальной и природоохранной политики, возможность развития диалога с Министерством финансов и отражения результатов этой работы в СРП и СДББ. Всемирный банк оказывает техническое и консультативное содействие по внедрению СРП в Таджикистане и на Украине.

6. Центральные природоохранные органы также стоят перед проблемой поддержки передачи местным и региональным властям полномочий по обеспечению функционирования местной природоохранной инфраструктуры и рациональному использованию природных ресурсов. Передача полномочий на места должна сопровождаться установлением справедливого распределения доходов между центральным и местным уровнями и предоставлением органам местного самоуправления самостоятельности в налогово-бюджетных вопросах. Министерства по охране окружающей среды заинтересованы в поддержке этих реформ, которые сделают доходную базу прогнозируемой и откроют доступ к достаточному долговому финансированию на частных рынках капитала. Государство также должно стимулировать местное самоуправление к тому, чтобы последнее выделяло соответствующую долю местных бюджетов на инвестиции в экологию. Во врезке 2 приводятся несколько примеров того, как в практике стран ВЕКЦА осуществляются межбюджетные трансферты на природоохранные цели.

Модуль 2: межбюджетные трансферты для финансирования инвестиций в природоохрану – примеры из практики стран ВЕКЦА

Межбюджетные трансферты – это инструмент, при помощи которого центральные государственные ведомства могут повышать качество работы и осуществлять контроль за расходованием средств территориальных бюджетов и создавать стимулы к более полному соответствию мер политики в центре, в регионах и на местах. Материалы обследований, проведенных в странах ОЭСР, подтверждают, что степень воздействия межбюджетных трансфертов на эффективность, налогово-бюджетную дисциплину и равномерное распределение средств в значительной степени зависит от их нормативного построения. Важные уроки также извлечены из опыта стран, вступающих в ЕС, где межбюджетные трансферты стали ключевым аспектом отношений между различными звеньями управления и важным источником финансирования для территорий. В странах ВЕКЦА межбюджетные трансферты используются главным образом для сокращения финансового разрыва между расходами на выполнение решений местных органов власти и обеспечение функционирования муниципальных служб и поступлениями, которые остаются в распоряжении местных органов власти. Зачастую такие трансферты не имеют четкого целевого назначения и призваны служить средством выравнивания бюджетной обеспеченности, что чревато негативными последствиями в виде увеличения расходной части местных бюджетов без соответствующих дополнительных налоговых поступлений.

7. У большинства органов местного самоуправления в регионе еще имеются резервы для мобилизации доступного финансирования за счет пользователей природоохранной инфраструктуры. В настоящее время в целом средства на содержание системы водоснабжения и канализации имеются даже в низкодоходных странах региона. Среди стран, где Всемирный банк проводил свое обследование (*Monitoring what Matters*, Всемирный банк, 2007 г.) – за исключением Молдовы и Казахстана - средние расходы домашних хозяйств на эти услуги не превышают 3 % их доходов. В средних показателях доступности не учитывается неравенство доходов, а значит обходится стороной вопрос доступности систем водоснабжения и канализации для беднейших и наименее обеспеченных категорий населения. К сожалению, данные о расходах населения на водоснабжение и канализацию с разбивкой по величине получаемого дохода собрать непросто. Доступность оценивается по нынешнему, низкому качеству обслуживания, а между низкими ценами и низким качеством обслуживания существует неразрывная причинная связь. Хотя возможности повышения тарифов при сохранении их доступности гораздо шире, чем это принято считать, объем инвестиций, необходимый для выведения водохозяйственного комплекса на устойчивый уровень, может оказаться неподъемным для населения, особенно его наименее обеспеченных слоев. Даже в условиях роста доходов международному сообществу на протяжении еще нескольких лет предстоит частично покрывать инвестиционные расходы при совершенствовании систем водоснабжения и канализации на льготных условиях - при том, что управление ими будет осуществляться качественно, а расходы на их текущее функционирование и техобслуживание будут возложены на местное население. Тарифы за пользование природоохранной коммунальной инфраструктурой, в том числе водоснабжением и канализацией, должны устанавливаться с учетом качества оказываемых услуг, на уровне, обеспечивающем их доступность и рентабельность. Наименее обеспеченные группы населения, для которых эти услуги оказываются недоступными, должны выявляться и включаться в реально действующую систему социальной помощи, также построенную с учетом критерия «эффективность-стоимость». Проведение таких реформ требует наличия развитой институциональной базы и прочной системы налогово-бюджетного администрирования, которые обеспечивали бы надежность социальной защиты. Подчас такие реформы наталкиваются на политические препятствия: органы власти некоторых территорий не готовы взимать плату с населения, даже если люди готовы платить больше за лучшее качество обслуживания. Страновые исследования, проведенные при совместной поддержке Дании и СРГ ПДОС, демонстрируют, как продуманное инвестиционное планирование и стратегии финансирования могут снять налогово-бюджетные и связанные с бедностью препятствия на пути реализации инфраструктурных инвестиционных проектов (ОЭСР, 2003 год). Ограничения, связанные с доступностью услуг, также могут быть сняты через экономию масштаба

путем развития крупных региональных сетей вместо множества мелких, локальных инфраструктурных проектов.

8. Вероятно, самое глубокое воздействие на решение вопросов окружающей среды со времени проведения Киевской конференции оказало резкое повышение цен на ископаемое топливо, главным образом на международные поставки нефти и газа. Эта тенденция, усугубляемая политическими аспектами международных поставок энергоносителей, определила первоочередное место проблем энергосбережения и использования возобновляемых энергоресурсов в повестке дня государства и бизнеса. Природоохранные ведомства теперь имеют реальную возможность поддержать эти новые приоритеты конкретными мерами, например введением в государствах-членах ЕС национальных систем поддержки возобновляемых энергоресурсов (см. модуль 3).

Модуль 3: опыт ЕС в создании систем поддержки возобновляемых энергоресурсов

В государствах-членах ЕС можно выделить пять основных форм поддержки возобновляемых энергоресурсов:

- i) гарантированные цены непрерывных поставок и обязательство принудительной обратной покупки;
- ii) сертификаты на возобновляемые ресурсы в сочетании с обязательным зачетом;
- iii) системы открытых конкурсных торгов;
- iv) налоговые скидки или освобождения; и
- v) прямая поддержка инвестиций.

В директиве о возобновляемых энергетических ресурсах (RES-E) установлены критерии в отношении национальных систем поддержки. Они должны быть совместимы с условиями внутреннего рынка, учитывать различные свойства ВЭР, быть эффективными, простыми и предусматривать достаточный переходный период, чтобы не подрывать доверие инвесторов. Они не должны быть чрезмерно обременительными для пользователей и госбюджета, быть предельно транспарентными и оставлять конечное решение за рынком с присущими ему рисками. Как показала практика, различные системы удовлетворяют этим критериям в разной степени. Гарантирование цен непрерывных поставок позволяет лучше прогнозировать тарифы, но не объемы, которые определяет рынок. Торговля сертификатами дает обратный результат. В системах гарантирования цен при их правильном применении может быть заложен учет эффективности. Сертификатная система не всегда создает достаточные гарантии для инвесторов в условиях ценовой нестабильности.

9. В Киотском протоколе к Конвенции об изменении климата предусматривается целый спектр возможностей финансирования снижения выбросов «парниковых газов». При помощи таких гибких проектных механизмов, как Совместное осуществление и Механизм чистого развития, средства из-за рубежа направляются непосредственно на проекты по сокращению выбросов «парниковых газов». Предприятия, на базе которых осуществляются проекты, получают одну часть необходимых средств до, а другую – после их выполнения и удостоверения заданного сокращения выбросов; при этом инвестор получает зачет за снижение выбросов «парниковых газов» в виде «единиц уменьшения выбросов» в системе совместного осуществления и «сертифицированного сокращения выбросов» в системе механизма чистого развития. Эти проектные механизмы уже действуют в условиях сложившихся глобальных рынков. Тем не менее, проекты часто сталкиваются со сложностями в финансировании в силу неблагоприятного инвестиционного климата в отраслях, где могло бы быть достигнуто сокращение выбросов, и непредсказуемости процедур утверждения проектов в принимающих странах. Помимо этого, отсутствует определенность в развитии нормативной базы изменения климата после 2012 года, когда должен закончиться первый период действия обязательств по Киотскому протоколу. Из-за слишком короткого периода времени, оставшегося до 2012 года, когда развитие проектов могло бы дать существенные объемы квот выбросов, интерес среди потенциальных участников таких проектов снижается.

Модуль 4: международная торговля квотами (МТК) и система «зеленых» инвестиций (СЗИ)

Международная торговля квотами в соответствии со ст. 17 Киотского протокола могла бы принести значительные объемы бюджетных поступлений для стран, где выбросы «парниковых газов» ниже, чем указанное для них в Киотском протоколе число единиц установленного количества (ЕУК). Этот рынок только формируется. На начальном этапе высказывались опасения того, что МТК подрвет экологическую направленность Киотского протокола, если передачи ЕУК не будут увязаны с реальным сокращением выбросов. В ответ на эти опасения и родилась идея создания системы «зеленых» инвестиций. По этой системе, доходы от реализации ЕУК направляются на проекты и программы сокращения «парниковых» выбросов или используются на поддержку мер политики, косвенным образом ведущим к сокращению выбросов, а также к наращиванию потенциала. Хотя наличие действенных и транспарентных механизмов, обеспечивающих использование поступлений от ЕУК для достижения контролируемого воздействия на окружающую среду, не входит в число юридических обязательств по Киотскому протоколу, для покупателей ЕУК такие требования являются стандартными. Поэтому системы СЗИ сейчас создаются в Латвии, Румынии и на Украине, а Болгария, Польша, Российская Федерация и Чехия рассматривают такую возможность.

10. Новым, а для некоторых стран и потенциально важным источником средств от снижения «парниковых» выбросов и других мер по улучшению экологии, становится международная торговля квотами в соответствии со статьей 17 Киотского протокола (см. модуль 4). В рамках данного механизма правительства стран ЦВЕ и ВЕКЦА, перечисленных в приложении «В» к Киотскому протоколу, могут выставить на продажу часть своих киотских квот в виде «единиц установленного количества» (ЕУК). Поступления от продажи ЕУК могут использоваться для финансирования проектов снижения выбросов «парниковых газов» и других экологических программ по договоренности между продавцом и покупателем.

В. Роль частного сектора

11. На Киевской конференции министров 2003 г. была признана потенциально важная роль частного сектора в привлечении финансирования на экологические цели. Поскольку государственные источники финансирования не способны самостоятельно удовлетворить потребности в природоохранных инвестициях в странах ВЕКЦА и ЮВЕ, принципиальное значение приобретает финансирование за счет частного сектора. Существует большое разнообразие субъектов частного сектора, которые потенциально могли бы играть определенную роль в финансировании природоохранных проектов. В их числе – пользователи природоохранной инфраструктуры, внутренние операторы объектов природоохранной инфраструктуры, отрасли промышленности с высоким уровнем загрязнения, девелоперы и – в немалой степени – финансовые посредники, в том числе банки, инвестиционные фонды, страховые компании, пенсионные фонды и другие каналы получения долгосрочного финансирования.

12. Эффективная государственная политика может играть важную роль в привлечении частных средств на природоохранные нужды. В странах со сложившейся демократической и рыночной системой государственная поддержка загрязняющих предприятий и отраслей в расчете на сокращение ими загрязнения до законодательно предписанных уровней, как оказалось, в долгосрочной перспективе пагубно сказывается на состоянии и окружающей среде, и экономики. Поэтому принцип «загрязнитель платит» получил широкую поддержку в качестве краеугольного камня политики защиты окружающей среды в странах ОЭСР и ЕС. По мере становления в странах ВЕКЦА и ЮВЕ современной политической и рыночной системы роль государственных ассигнований в решении экологических задач будет снижаться – за исключением обеспечения природоохранной инфраструктуры и управления природными ресурсами в общественной собственности. Опыт промышленно-развитых стран ОЭСР, а в последнее время – и новых членов ЕС – показывает, что многие природоохранные задачи могут эффективно и реально решаться без обременения государственных и местных бюджетов. Среди таких решений – приведение экологических стандартов (как по качеству продукции, так и по объемам выбросов) в соответствие с добросовестной международной практикой и реформирование природоохранной политики в

направлении повышения ее эффективности и исполнимости (а также сбалансированности и учета интересов инвесторов). Примером действия европейской системы нормативного регулирования может служить оформление природоохранных разрешений, в основе которого лежит выполнение контрольных экологических показателей. Выдача этих разрешений не сопряжена со столь громоздкой процедурой, проводится более транспарентно, а контроль за соблюдением их условий более эффективный, чем в странах бывшего СССР. Такой механизм также способствует неуклонному повышению экологических показателей работы предприятий, предотвращению и снижению загрязнения. Заставить предприятия-загрязнители изменить свое поведение можно применением таких экономических рычагов, как экологические налоги и торговля квотами на выбросы (см. врезку 5). Перед министрами по делам окружающей среды, особенно в странах ВЕКЦА, стоит сложная задача отхода от чрезмерного на данный момент применения экономических инструментов (в основном в виде экологических сборов) и штрафов за несоблюдение экологических норм, применяемых в фискальных целях. Сохранение нынешней ситуации подорвет имидж природоохранных органов, которые могут восприниматься как сборщики денег, а не как носители публичных функций, работающие на благо общества. Это также приведет к отвлечению ограниченных институциональных ресурсов от столь необходимого реформирования такого основополагающего инструмента экологической политики, как оформление разрешений.

13. Как свидетельствует общепринятая международная практика, бюджетные средства могут быть эффективным стимулом для предприятий, если они используются в интересах повышения экологических параметров их работы сверх минимальных законодательно прописанных норм и отраслевых стандартов. Государство может оказывать экономически эффективную поддержку мерам по снижению загрязнения окружающей среды, уделяя основное внимание инвестиционному содействию при возведении или реконструкции природоохранных объектов коллективного пользования (напр., заводов по утилизации мусора, водоочистных сооружений), в частности, для малых и средних предприятий (МСП). Для обеспечения их устойчивой работы возмещать расходы на функционирование, обслуживание, а в идеальном случае – и на инвестиционную составляющую таких объектов – должны сами пользователи этой инфраструктуры.

14. Опыт работы ЕБРР и Всемирного банка со времени проведения Киевской конференции показал, что основной вклад в развитие природоохранной инфраструктуры, в частности водоканального хозяйства, частный сектор в странах ВЕКЦА и ЮВЕ вносит не столько в качестве источника капиталовложений, сколько путем обеспечения эффективного управления этими объектами. Беспрепятственное задействование инвестиций и экспертного потенциала частного сектора возможно лишь там, где для этого созданы благоприятные условия, существует возможность возмещения капитальных затрат, а нормативная база стабильна и предсказуема. Инвесторы не склонны идти на рискованные сделки, если это требует внесения дополнительной страховой премии, которая часто им не по карману. Государство должно создавать более благоприятные условия для привлечения частного сектора, в том числе посредством разработки четких правовых норм и порядка формирования государственно-частного партнерства с учетом извлеченных положительных и отрицательных уроков. Опыт стран ЦВЕ также свидетельствует о том, что муниципальная инфраструктура может эффективно управляться коммунальными предприятиями при условии проведения их акционирования и признания их хозяйственной самостоятельности.

Модуль 5: опыт использования экономических инструментов в природоохранной политике

В странах ВЕКЦА взимание экологических сборов не соответствует отведенной им функции. Из-за большого числа разновидностей таких сборов (так, только в Казахстане насчитывается 1217 сборов на загрязнение воздушной среды и 1345 – за загрязнение водной среды) невозможно наладить их правильный расчет и взимание. В странах ОЭСР сборы за загрязнение окружающей среды носят стимулирующий характер, в них как правило учитываются выбросы одного-двух загрязняющих веществ и за редким исключением они не вносятся в экологические фонды (напр., налоги на выбросы азотистых соединений и сернистого газа в странах Скандинавии). По данным исследования, недавно проведенного Всемирным банком в Казахстане, несмотря на относительно высокие ставки экологических сборов их взимание не создает стимулов для уменьшения загрязнения окружающей среды. Расчет причитающихся платежей носит нетранспарентный и произвольный характер. В силу этих особенностей экологические сборы в основном превратились для чиновников в средство получения с предприятий оброка. Предприятия воспринимают их именно так, а также как лазейку для коррупции. Экологические сборы не стали эффективным инструментом налогово-бюджетной политики и с их помощью не удастся собрать сколь либо значительных средств для местных бюджетов. Эта система нуждается в радикальном упорядочении. Большинство из нескольких тысяч экологических сборов могут быть отменены, и от этого не пострадает ни окружающая среда, ни бюджетные доходы.

Выборочная таблица размера экологических сборов в Казахстане и странах ОЭСР

Показатель	Ставки в Казахстане, долл. США за т. (2001 г.)	Типовые ставки в странах ОЭСР, долл. США за т.
Выбросы SO ₂ из стационарных источников	22 – 70 Ср. 38,5	2 046 (Швеция) 105 (Польша) 20-30 (США)
NO _x из стационарных источников	Ср. 17	5 900 (Швеция) 105 (Польша) 20-30 (США)
Слив загрязняющих веществ в водоемы по БПК	24,4	896 (Польша) Нет (Швеция) Переменная (США)
Наименее вредные твердые отходы (наименее вредные)	0,9	390 (Швеция) 2-7 (Польша)
Наиболее вредные твердые отходы (наиболее вредные)	28,2	21 (США-в среднем) 32-47 (Польша)

15. Участие и содействие государства/доноров также может способствовать привлечению частного бизнеса путем повышения доступности кредита. Эта задача может решаться через систему развития кредитования, оказание поддержки специализированным муниципальным банкам, целевые кредитные линии или системы софинансирования. При выходе на местные рынки капитала для финансирования объектов природоохранной инфраструктуры инициаторы малых проектов, например, небольшие муниципальные образования или территориальные сообщества могут объединять свои проекты в пулы, что делает их более привлекательными для рынков капитала. Примеры такой практики более подробно описаны в модулях 6 и 7.

16. В странах ВЕКЦА и ЮВЕ имеются значительные возможности для внедрения успешного мирового опыта задействования средств частного сектора для реализации природоохранных проектов и оказания экологических публичных услуг, например в обеспечении защиты водосборов и биоразнообразия. С тем, чтобы реализовывать такие возможности, государству следует создавать условия, позволяющие представителям частного сектора извлекать выгоду из защиты природных ресурсов, находящихся в общественной собственности (наличие экономической основы). Оперативные меры государственного регулирования могут сделать прибыльным участие частного сектора в развитии не подавляющего биоразнообразия сельского хозяйства, туризма (особенно в прибрежных районах) или в управлении водно-болотными угодьями в интересах сохранения

количества и качества водоемов, используемых для отдыха или получения питьевой воды. Новаторские, малобюджетные решения экологических проблем, например, нетрадиционные методы очистки сточных вод с использованием ресурсов экосистемы, должны также входить в сферу внимания финансируемых донорами механизмов поддержки природоохранных инвестиций, особенно в низкодоходных странах, не всегда имеющих средства на дорогостоящую инфраструктуру (в т.ч. трубопроводы, насосные станции и водоочистные сооружения).

Модуль 6: использование возможностей рынков капитала для финансирования природоохранной инфраструктуры – примеры из практики стран ВЕКЦА

В ходе налогово-бюджетной децентрализации должны устраняться законодательные и институциональные препятствия на пути расширения роли финансового сектора в финансировании проектов природоохранного профиля; стимулами к такому участию может стать признание за муниципальными образованиями права на выпуск долговых обязательств, поддержка развития учреждений долгосрочных сбережений (страховых компаний, банков), регулирование портфеля таких учреждений (и доли средств, которые те могут вкладывать в проекты на территории муниципальных образований), и т.д. Страны ВЕКЦА должны принимать на вооружение опыт других регионов по расширению роли местных рынков капитала и финансовых инструментов в финансировании природоохранной инфраструктуры.

Местные рынки капитала и финансовых инструментов не могут развиваться в отсутствие соответствующей правовой базы. Таковую правовую базу должны дополнять механизмы снижения рисков для кредиторов. Стратегия развития рынков капитала и финансовых инструментов должна сопрягаться с существующей системой, обеспечивающей функционирование других финансовых источников, в частности, с механизмами межбюджетных трансфертов и налогово-бюджетной самостоятельности. Следует стремиться к снижению неопределенности в том, какими объемами ресурсов могут располагать региональные и муниципальные органы, обеспечивать им стабильную доходную базу и давать им возможность приводить свои доходы в соответствие с их нуждами и финансовой стратегией. Кроме того, государственные меры по реформированию ВКХ в странах ВЕКЦА должны осуществляться параллельно с аналогичными инициативами местного самоуправления. Главное внимание здесь должно быть уделено общему замыслу децентрализации и институциональному потенциалу местных властей.

Модуль 7: энергосервисные компании: механизм задействования экспертного потенциала частного сектора в повышении энергоэффективности

Государство также может содействовать развитию специализированных компаний по управлению проектами, например, энергосервисных компаний (ЭСК), в интересах повышения финансовой привлекательности и технической реализуемости проектов энергоэффективности, проводимых небольшими и не имеющими достаточного опыта структурами. ЭСК широко продвигаются Всемирным банком в качестве бизнес-модели, позволяющей открыть конечным пользователям доступ к финансированию. Она предполагает участие частного сектора, в том числе финансовое, освобождение конечных пользователей и кредиторов от технических рисков и использование присущих бизнесу стимулов для побуждения ЭСК к активному развитию проектов. ЭСК также могут специализироваться на сведении маломасштабных проектов энергоэффективности в группы, закупке товаров крупными партиями для нескольких проектов одновременно, принятии на себя ответственности за результативность проектов и кредитных рисков по ним. Таким образом, ЭСК могут рассматриваться в качестве механизма, помогающего устранить многие барьеры, часто встречающиеся в процессе выполнения проектов энергоэффективности. Среди 24 операций Всемирного банка по развитию рынка ЭСК в странах-клиентах были проекты развития коммунальных ЭСК, а также развития сектора ЭСК в целом. Несмотря на многообещающие перспективы создание мощных, стабильных ЭСК, не говоря уже о разветвлении полноценных рынков ЭСК, оказалось совсем не простым делом. Во многих странах нет необходимой правовой и финансовой инфраструктуры, которая могла бы воспринять и обслуживать такую экономическую модель. У многих новых ЭСК зачастую отсутствуют соответствующие специалисты (по корпоративному управлению, финансовому менеджменту, кредитному анализу, снижению и менеджменту рисков, сбыту), поэтому они не вызывают должного доверия у потенциальных клиентов и кредиторов. Во многих странах ВЕКЦА и ЮВЕ фондовые рынки неразвиты, а инвесторы не всегда готовы создавать новые предприятия и применять новые неотработанные бизнес-модели.

17. Промышленно-развитые страны ОЭСР и ЦВЕ накопили немало успешных примеров использования мер нормативного стимулирования для привлечения частных предприятий, особенно в «грязных» отраслях, к работе по улучшению экологических показателей и в том числе к экологической очистке загрязненных территорий в рамках процесса приватизации (см. Модуль 8).

Модуль 8: нормативные стимулы к экологической очистке и утилизации отходов с загрязненных промышленных территорий и снижению текущих уровней промышленного загрязнения

Инвесторы неохотно берутся за репрофилирование загрязненных территорий из-за связанных с этим расходов на их экологическую очистку. Девелоперы отказываются от приобретения объектов, которые могут оказаться экологически неблагоприятными, из опасений того, что *в будущем* им придется нести гражданскую ответственность за их состояние, а *в ближайшей перспективе* расходы на их экологическую обработку могут сделать проект экономически несостоятельным. Кредиторы могут отказаться предоставлять средства на репрофилирование загрязненных промышленных территорий из-за возможного возникновения гражданской ответственности за состояние объекта и/или в связи с занижением оценки его стоимости при внесении в качестве обеспечения за кредит. В частности, приватизация государственных предприятий проходит более эффективно, если обеим сторонам известно, кто должен нести ответственность за загрязнение территории при предыдущем владельце, и четко установлены и распределены обязанности по экологической очистке. Если эти вопросы решены, для стимулирования выделения средств на репрофилирование промышленных территорий могут применяться следующие нормативные меры: (а) освобождение от гражданской ответственности; (б) прямое финансовое стимулирование; (в) освобождение от нормативных обязательств в виде применения ускоренной процедуры утверждения проектов и гибких стандартов экологической обработки; и (г) страхование гражданской ответственности. Таковы варианты, которыми могут пользоваться страхователи для ограничения размера своей гражданской ответственности или договорного освобождения их от гражданской ответственности за ранее установленное загрязнение. Нормативное ограничение расходов на реабилитацию территорий, гарантированная конечная стоимость, смешанное страхование ограниченного риска, договорное освобождение от гражданской ответственности - вот несколько вариантов, которыми могут воспользоваться продавцы и покупатели объектов промышленной недвижимости.

18. Хотя гражданская ответственность за промышленное загрязнение прошлых периодов как правило ложится на государство (в силу того, что большинство промышленных объектов ранее находились в государственной собственности, из-за отсутствия четких приватизационных механизмов или в силу бесхозности объектов), считается, что ответственность за текущее загрязнение, напротив, должна возлагаться на частный сектор. Государственные и муниципальные органы выполняют трудную задачу по обеспечению соблюдения быстро развивающимися предприятиями своих обязательств, преодолевая сопротивление мощных лоббистских групп, в том числе тех, кто озабочен социальными последствиями, например, скорой потерей рабочих мест. Природоохранным органам придется проявлять новаторство и смелость, разрабатывая и проводя в жизнь политику, реально защищающую окружающую среду и в то же время нейтральную для государственного бюджета и стимулирующую развитие инвестиций и рынков. Предприятия, лишённые субсидий, готовы снижать уровни текущего загрязнения только под воздействием природоохранных нормативных инструментов или под нажимом государства, общественности и торговых партнеров. Так, недавнее исследование показало, что в Казахстане в условиях действующих нормативов инвесторы не заинтересованы в применении наиболее прогрессивных методов, которые помогли бы свести на нет или минимизировать последствия быстрого роста нефтехимической промышленности для окружающей среды в целом. Для изменения системы стимулов необходима модернизация нормативной базы. Систему оформления природоохранных разрешений нужно перестроить в расчете на применение предприятиями наиболее прогрессивных методов, совершенствование мониторинга, внедрение самоконтроля, современного режима экологической ответственности, последовательной и справедливой, но эффективной и жесткой системы штрафных санкций; число экологических сборов должно быть резко сокращено с

одновременным радикальным усилением их стимулирующей функции. В странах ЦВЕ важную роль в пресечении экологических нарушений играет Сеть контроля за экологическими нарушениями в странах-кандидатах (СКЭНСК). Это неформальное сетевое объединение природоохранных органов в странах, готовящихся стать или ставших кандидатами на вступление или вступающих в ЕС. Ее главная задача – оказание ее членам содействия в выполнении и обеспечении выполнения экологических нормативов в соответствии с обязательствами в рамках процесса вступления в ЕС или Процесса стабилизации и ассоциации. Благодаря многолетним программам СКЭНСК государства-члены укрепили свой потенциал в деле выполнения законодательства ЕС.

19. Внутренние частные инвестиции могут подкрепляться прямыми иностранными инвестициями (ПИИ). ПИИ могут способствовать повышению экологических показателей работы промышленных предприятий. ОЭСР разработаны соответствующие руководящие указания - например, природоохранный раздел Руководящих принципов деятельности транснациональных предприятий и анализ механизмов передачи технологий. Страны ВЕКЦА и ЮВЕ также могут содействовать улучшению климата для частных инвестиций в экологическую сферу, создав для этого необходимую нормативную базу.

III. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

A. Необходимость устойчивой официальной помощи развитию в интересах сохранения окружающей среды

20. Имеются убедительные основания для продолжения оказания странам ВЕКЦА и ЮВЕ международной финансовой помощи в интересах сохранения окружающей среды. Официальная помощь развитию может сыграть роль катализатора в общем процессе финансирования экологических проектов. Между проблематикой защиты окружающей среды и вопросами борьбы с бедностью существует неразрывная связь, что нашло свое отражение, например, в «Целях развития в новом тысячелетии» и в объединении окружающей среды и здравоохранения в единый тематический комплекс. Появление новой Политики соседства ЕС открывает новые возможности для эффективного трансграничного сотрудничества в вопросах природоохраны за пределами ЕС, для выработки более экономически обоснованных подходов к решению региональных и глобальных экологических проблем в сотрудничестве со странами ВЕКЦА и ЮВЕ. Состояние окружающей среды – также важный фактор с точки зрения региональной безопасности в таких аспектах, как экологическая миграция и трансграничные экологические риски.

21. За время, прошедшее с Киевской конференции 2003 г., приоритеты и подходы доноров и МФУ в регионах ВЕКЦА и ЮВЕ претерпели некоторые изменения. Двухсторонние доноры постепенно сворачивают свои программы в регионе и на первый план в оказании безвозмездного экологического содействия выходит ЕС. Донорами также достигнуты значительные успехи в укреплении координации и стратегической ориентации совместной работы, примером чему могут служить многосторонние инициативы с привлечением нескольких доноров, такие как Инициатива ЕБРР для стран на раннем этапе перехода. Некоторые из них имеют четко выраженную природоохранную ориентацию, например, Природоохранное партнерство «Северного измерения» (ППСИ) и Дунайская и Черноморская инициатива (ДАБЛАС). В ЮВЕ Региональная программа природовосстановления для Юго-Восточной Европы (REReP) играет важную роль в поступлении донорского содействия с учетом потребностей стран ЮВЕ. Помимо традиционных проектно-ориентированных подходов донорами также используется целый набор новых инструментов содействия, в том числе бюджетной поддержки. Переориентация на бюджетную поддержку влияет на доведение международной помощи до природоохранного сектора в условиях, когда у стран-получателей появляется больше способов влиять на распределение помощи по секторам. Поэтому

здесь особое значение приобретает четкое отражение природоохранных приоритетов в государственных бюджетных документах (подробнее см. п. 5).

В. Оптимизация использования международного содействия

22. Необходимо добиваться большей согласованности между внутригосударственными расходами на защиту окружающей среды и международным экологическим содействием. Такая координация может обеспечиваться посредством использования Стратегического документа по борьбе с бедностью и на его основе – Среднесрочного расходного плана. Они помогают донорам и МФУ в планировании содействия с учетом реализуемых самими странами подходов, которыми определяются национальные приоритеты, в том числе в вопросах защиты окружающей среды. В рамках новых инструментов содействия ЕС, таких, как Инструмент подготовки к вступлению в ЕС (ИПВ), Инструмент Европейской политики соседства (ИЕПС) и Инструмент сотрудничества в целях развития и экономического сотрудничества (ИСРЭС), экологическое содействие ЕС будет во все большей степени проводиться через национальные программы, то есть для получения грантов ЕС природоохранные инвестиционные проекты будет необходимо увязывать с национальными приоритетами. Наряду с адаптацией международного содействия к национальным бюджетным приоритетам, международное содействие также может использоваться для стимулирования совершенствования и реформирования природоохранной практики (см. модуль 9). Так, Всемирный банк учредил реализуемые клиентами гранты и кредитные инструменты, выборка средств по которым увязана с достижением конкретных результатов. Примерами здесь могут послужить кредиты на проведение политики развития, где учитываются достигаемые экологические показатели, и кредиты на поддержку борьбы с бедностью. Аналогичным образом, в странах ЮВЕ, не входящих в число вступающих в ЕС, мощным стимулом для реформ и улучшения состояния окружающей среды стал процесс Стабилизации и ассоциации ЕС.

Модуль 9: «предоставление помощи с учетом достигнутых результатов»

Предоставление помощи с учетом достигнутых результатов (ППДР) означает предоставление четко оговоренных, основанных на достижении конкретных показателей субсидий в дополнение или вместо взимания платы с пользователей. Этот порядок предусматривает заключение договора на предоставление базовых услуг (инфраструктурных, медицинских, образовательных и т.д.) с третьими сторонами – частными фирмами, неправительственными организациями (НПО), даже с государственной или муниципальной обслуживающей организацией – с выплатой субсидий за достижение определенных результатов (по числу сетевых подключений, километров построенных или отремонтированных дорог и т.д.). Получателями такой помощи могут быть и государственные организации, помощь которым переводится частями по достижении определенных результатов или контрольных показателей.

Например, в рамках ППДР выплата субсидий может быть увязана с:

- числом новых сетевых подключений – если поставлена задача расширения доступа к сетевым услугам;
- подтвержденным уровнем потребления в расчете на одно домохозяйство – в виде разницы между минимальным тарифом (который выплачивается каждым домохозяйством) и полным тарифом;
- достижением положительного внешнего эффекта (напр., выплата субсидий на средства санитарии при достижении установленных контрольных экологических показателей).

23. Помимо традиционных донорских грантов и кредитов по линии МФУ странам ВЕКЦА и ЮВЕ требуется содействие в повышении эффективности использования всех имеющихся источников международной финансовой помощи включая такие многосторонние инициативы, как Глобальный экологический фонд и Природоохранное партнерство «Северного измерения».

С. Улучшение условий внешних заимствований на улучшение состояния окружающей среды

24. В низкодоходных странах ВЕКЦА и ЮВЕ необходимо расширять предложение и повышать доступность кредитов МФУ на улучшение состояния окружающей среды. Для решения этой задачи требуется устойчивое безвозмездное софинансирование. На данный момент соотношение между грантами и кредитами в странах ВЕКЦА составляет порядка 1:9, но в странах с низким подушевым доходом его следует довести до 4:6. Поскольку погашение кредитов МФУ будет производиться из внутренних ресурсов стран ВЕКЦА и ЮВЕ, важно обеспечить установление реалистичных сроков погашения кредитов с учетом обеспечения их доступности и ограниченности бюджетных средств. Это имеет особое значение для стран с низким доходом, где Международным валютным фондом (МВФ) установлены ограничения на максимальный размер государственных заимствований.

25. В странах ВЕКЦА и ЮВЕ со средней величиной душевого дохода государственные власти должны быть способны определять степень приоритетности тех проектов, которые целесообразно финансировать по линии МФУ. В рамках пакетных договоренностей с МФУ важно привлекать сторонних технических специалистов и формировать собственные кадры, знающие требования МФУ. Например, в интересах реализуемости и устойчивости инвестиционных проектов может потребоваться проведение институциональных или отраслевых реформ. В некоторых случаях государству следует рассмотреть вопрос о пересмотре порядка получения региональных и муниципальных гарантий с тем, чтобы муниципальные органы могли получать непосредственный доступ к международному финансированию природоохранных инвестиций.

26. Необходима дальнейшая работа по поиску каналов привлечения международного финансирования для малых проектов, в том числе направленных на решение конкретных проблем развития или борьбы с бедностью. Среди возможных вариантов – разработка новых возможностей субкредитного финансирования, региональные и муниципальные заимствования. МФУ во взаимодействии с местными коммерческими банками также должны открывать кредитные линии для малых инфраструктурных проектов. Следует учитывать опыт Всемирного банка и ЕБРР в использовании кредитных линий и услуг финансовых посредников, муниципальных фондов и энергосервисных компаний (см. модуль 10).

Модуль 10: опыт Всемирного банка по организации адресных кредитных линий

В период 1993-2003 финансовых годов использование Всемирным банком кредитных линий резко сократилось, и в 2003 финансовом году на них приходилось всего 2 % всего объема предоставленных Всемирным банком инвестиционных кредитов. Снижение коснулось всех регионов и отраслей. Значительное число произведенных кредитных операций было аннулировано, а исход по закрытым кредитным линиям оказался неблагоприятным. Учитывая этот негативный опыт, целесообразность открытия кредитных линий для финансирования природоохранных проектов следует подвергать тщательному индивидуальному анализу. Если открытие кредитной линии признается необходимым для решения конкретных природоохранных задач, ее следует тщательно продумывать с опорой на международный опыт. Положительными предпосылками к возвратности по кредитным линиям являются стабильность макроэкономической ситуации в стране, прочность финансового сектора, ограничение доли собственности государства в активах финансовых институтов, опора на четкие критерии при отборе финансовых посредников и работа только с теми финансовыми посредниками, которые относятся к частному сектору.

Донорам также сложно согласовывать условия поддержки ими кредитных линий. МФУ и донорам следует выявлять различия в нормативных документах по кредитным линиям и в максимальной степени стараться унифицировать их. Также необходимы дополнительные усилия по координации действий в конкретных странах. (Источник: OED Review of Bank Lending for Lines of Credit, World Bank 2004.)

IV. НЕОБХОДИМОСТЬ ЭФФЕКТИВНОЙ ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТОВ

27. Узким местом в процессе природоохранных инвестиций может стать отсутствие проработанных, жизнеспособных экологических проектов, даже при наличии финансирования. Так, при составлении ТЭО главное внимание часто уделяется техническим сторонам проекта, тогда как финансово-экономический анализ проводится лишь частично, что в итоге снижает экономическую обоснованность проекта. Эффективная подготовка проектов принципиально важна при обращении за финансированием на природоохранные цели из государственных, частных и международных источников, а также с точки зрения соблюдения баланса спроса и предложения на рынке финансирования. Для снижения трудоемкости подготовки проектов, особенно в странах с низким доходом, следует применять малобюджетные, отработанные подходы, соответствующие потребностям стран ВЕКЦА и ЮВЕ, но отвечающие качественным критериям. При разработке проектов желательно не преувеличивать размеры необходимых инвестиций и избегать нереалистичных экономических моделей. Больше внимание должно уделяться экономии средств при подготовке маломасштабных проектов. Здесь может оказаться необходимым поиск новаторских подходов, объединение мелких проектов в крупные, придание им межотраслевого характера. В странах с низким подушевым доходом первыми ступеньками на пути к экономическому росту зачастую могут стать малые проекты с опорой на местные, простые технические решения, а не равнение на завышенные требования и параметры, заимствованные из практики частного сектора на Западе.

28. Первоочередное значение имеет укрепление потенциала по подготовке проектов в странах ВЕКЦА и ЮВЕ. Инициаторы проектов, представляющие государственные, региональные и муниципальные структуры или частный сектор, должны быть в состоянии осуществлять согласование и определять приоритеты при подборе и разработке природоохранных инвестиционных проектов. Хорошим примером решения такой задачи является Муниципальный фонд развития в Грузии. В Хорватии расширению возможностей по подготовке проектов способствовало развитие стратегии ИСПВ и составление перечней ИПВ. Национальная природоохранный стратегия ИСПВ в Хорватии включает приоритетные проекты по утилизации отходов, водоочистке и борьбе с загрязнением воздуха, которые софинансируются в рамках ИСПВ. В перечне проектов были выделены первоочередные, требующие выполнения в кратчайшие сроки. Международная поддержка в деле подготовки проектов будет необходима и дальнейшем, особенно в низкодходных странах Кавказа, Центральной Азии и Западных Балкан. Главным направлением этой поддержки должно быть наращивание потенциала. Оказание международного содействия следует наладить так, чтобы оно отвечало потребностям стран ВЕКЦА и ЮВЕ, а донорская поддержка должна дополнять собой многообразие подходов и методов работы различных МФУ. Необходимо извлекать уроки из опыта реализации ЕС его Первой и Второй совместных экологических программ (СЭП) и действующих в настоящее время Механизмов по поддержке инвестиций (МПИ), также финансируемых ЕС. Имеются значительные возможности по использованию в странах ВЕКЦА и ЮВЕ опыта перехода к рынку и технического потенциала, накопленного новыми государствами-членами ЕС. Процесс «Окружающая среда для Европы» призван и далее играть важную роль в координации международного содействия в подготовке проектов в период после 2007 года.

29. В укреплении местного потенциала подготовки проектов не следует опираться лишь на содействие из-за рубежа. Нельзя забывать о поддержке институциональных реформ, эффективных средствах разработки проектов, новаторских формах содействия, увязанных с достижением конкретных результатов. Поддержка в эффективной подготовке проектов может включать в себя следующие первоочередные направления:

- i) *Стимулирование необходимых институциональных реформ.* К примеру, в водохозяйственном комплексе может быть целесообразным создание экономически жизнеспособных коммунальных предприятий, которые были бы независимы от

муниципальных властей. В таком виде коммунальные службы вынуждены подчиняться более строгой финансовой дисциплине и у них появляется заинтересованность в выработке специальных технических навыков и умения управлять проектами. Применительно к подготовке проектов должны быть четко очерчены функции различных ведомств (например, министерств по вопросам экологии, финансов и т.д.).

ii) *Наращивание потенциала по подготовке проектов через привлечение конечных пользователей к разработке и реализации проектов.* Наращивание потенциала должно рассматриваться не обособленно, а как составная часть процесса разработки и реализации природоохранных инвестиционных проектов. Техническое содействие и поддержку институциональных реформ следует интегрировать в проектный процесс, чтобы у организаций-пользователей после завершения проекта оставался штат специалистов, владеющий навыками решения технических вопросов и управления проектами и способный в дальнейшем самостоятельно осуществлять природоохранные проекты. Так, в инвестиционные проекты ЕБРР в водохозяйственном секторе обычно закладываются программы поддержки структурного развития предприятий ВКХ.

iii) *Формирование консультативных структур на местах.* Возможности по подготовке проектов должны иметься не только в государственном секторе: не менее важно наличие такого опыта и квалификации в местных структурах частного сектора, которые могли бы оказывать качественное консультативное содействие. МФУ и донорам надлежит в полной мере задействовать местный экспертный потенциал, по возможности привлекая местных консультантов в проектный процесс, что создавало бы благоприятные предпосылки для обмена знаниями и опытом и ознакомления местных консультантов с передовыми международными наработками. Примером того, как международная поддержка может стимулировать развитие местных консультативных кадров, является практика работы некоторых МПИ ЕС. Так, в рамках функционирования финансируемого программой Тасис ЕС Механизма поддержки водохозяйственных инвестиций местные консультанты широко привлекались для составления ТЭО ряда водохозяйственных инвестиционных проектов.

V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

30. На шестой конференции министров «Окружающая среда для Европы» на рассмотрение участников будут вынесены следующие рекомендации по мобилизации финансирования природоохранных проектов в странах ВЕКЦА и ЮВЕ на период после 2007 года:

- (a) Следует полнее использовать растущие внутренние государственные финансовые ресурсы.
- i) Странам ВЕКЦА и ЮВЕ следует довести долю государственных природоохранных расходов в ВВП до уровня стран ЦВЕ без учета содействия по линии ЕС и направлять их на реализацию национальных приоритетов.
 - ii) Правительствам следует внедрять среднесрочные расходные планы, обеспечивающие предсказуемость бюджетной поддержки первоочередных крупномасштабных государственных инвестиционных проектов. Министерства, ведающие вопросами экологии, призваны обеспечить приоритизацию ассигнований на природоохрану в планах государственных расходов посредством подготовки целенаправленных, экономически обоснованных природоохранных программ, включающих тщательно проработанные предложения по инвестиционным проектам и финансовую стратегию их осуществления. Доноры должны приводить свои национальные планы содействия в соответствие с данными внутригосударственными инвестиционными приоритетами. При составлении и выполнении планов государственных природоохранных расходов следует руководствоваться рекомендацией Совета ОЭСР.

- iii) Правительствам следует привлекать дополнительные внутренние ресурсы для реализации параметров ЦРТ в части доступности муниципальной природоохранной инфраструктуры, оцениваемой на основе взаимодополняющих показателей качества, безопасности и устойчивости функционирования инфраструктуры. В частности, правительствам следует поощрять финансовую самостоятельность коммунальных предприятий и проведение необходимых реформ тарифной политики с тем, чтобы расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание, а перспективе и на инвестиции финансировались в основном из платы, взимаемой с пользователей, при предоставлении наименее обеспеченным пользователям достаточной социальной защиты.
 - iv) Страны, перечисленные в приложении «В» к Киотскому протоколу, должны незамедлительно приступить к выполнению процедур утверждения проектов «совместного осуществления», в кратчайшие сроки выполнить установленные условия и приступить к реализации планов «зеленых» инвестиций с тем, чтобы использовать на благо окружающей среды потенциально значительные государственные поступления от торговли квотами на выбросы.
- (b) Органам государственной власти в странах ВЕКСА и ЮВЕ надлежит создать более благоприятные условия для участия частного сектора в улучшении состояния окружающей среды
- i) Государство играет определяющую роль в создании надлежащих условий для мобилизации возможностей рынков финансов и капитала для финансирования природоохранных функций, в частности в сфере повышения энергоэффективности, развития возобновляемых энергоресурсов, сельского хозяйства, туризма, лесного хозяйства и водных ресурсов.
 - ii) Следует совершенствовать нормативную базу участия частного сектора в инвестициях в природоохранную инфраструктуру.
 - iii) Сложившаяся в странах бывшего СССР практика оформления природоохранных разрешений и система контроля за соблюдением экологических норм должна быть приведена в соответствие с практикой ЕС с тем, чтобы стимулировать промышленные отрасли и частные предприятия к инвестициям в повышение своих текущих экологических показателей и ликвидацию загрязнений прошлых периодов. В этом отношении могли бы быть полезны Руководящие указания и принципы комплексного подхода к оформлению природоохранных разрешений, разработанные СРГ ПДОС.
 - iv) Экономические инструменты должны использоваться главным образом для создания у предприятий, загрязняющих окружающую среду, соответствующих стимулов, а не как источник государственных доходов.
 - v) Международное сообщество может оказывать консультативное содействие в реформировании нормативной базы, передаче технического опыта и получении финансового содействия, выполняющего роль катализатора.
- (c) Международное содействие региону в вопросах природоохраны должно быть сохранено на надлежащем уровне и соответствовать национальным природоохранным приоритетам.
- i) Для обеспечения доступности странам с низким доходом кредитов, предоставляемых МФУ на природоохранные инвестиции, следует выделять необходимые объемы донорского безвозмездного финансирования.
 - ii) Страны со средним доходом должны обеспечивать приоритизацию проектов, представляемых на получение инвестиционных средств от МФУ, и проводить надлежащие институциональные и отраслевые реформы в целях повышения доступности международного финансирования на региональном и местном уровнях.

- iii) МФУ и доноры должны содействовать странам ВЕКЦА и ЮВЕ в использовании альтернативных механизмов финансирования, таких, как «углеродное» финансирование.
 - iv) МФУ и доноры должны рассмотреть вопрос об использовании инструментов помощи, увязанных с достижением конкретных показателей, призванных создать заинтересованность в улучшении состояния окружающей среды и проведении реформ.
- (d) Странам ВЕКЦА и ЮВЕ надлежит наращивать свой потенциал по подготовке проектов.
- i) Национальные, региональные и местные органы власти должны располагать возможностями по отбору первоочередных природоохранных инвестиционных проектов и оказанию участникам проектов, в частности, коммунальным предприятиям, содействие в подготовке жизнеспособных природоохранных инвестиционных проектов.
 - ii) Правительства, МФУ и доноры могут содействовать выполнению этой задачи путем поддержки соответствующих институциональных реформ, наращивание потенциала посредством вовлечения конечных пользователей в процесс разработки и реализации инвестиционных проектов и формирования на местах консультативных кадров для участия в подготовке проектов.