

ОЭСР СРГ по реализации ПДОС

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

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

**ТЕНДЕНЦИИ В ОБЛАСТИ ПРИРОДООХРАННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ В
СТРАНАХ ВЕКЦА**

Документ 9

Этот документ послужит основой для обсуждения во время заседания 6 по возникающим вопросам

НЕОБХОДИМЫЕ ДЕЙСТВИЯ: Для информации .

ЦЕЛЬ 5. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ВВЕДЕНИЕ

Ограниченность имеющихся финансовых ресурсов является одним из наиболее очевидных факторов, препятствующих эффективной реализации природоохранной политики на всех ее направлениях, будь то борьба с загрязнением воздушной и водной среды, управление отходами или сохранение биоразнообразия, поэтому совершенствование финансового управления имеющимися ресурсами будет способствовать тому, чтобы средства не растрачивались впустую, а напротив – направлялись на наиболее приоритетные направления природоохранной деятельности. Эффективное управление финансами также способствует более доверительным отношениям со странами-партнерами, которые вследствие этого будут готовы к предоставлению странам-получателям дополнительных финансовых ресурсов.

Мобилизация природоохранного финансирования и повышение качества управления в этой сфере также имеет большое значение с точки зрения государственных финансов, эффективности государственного управления и социальной политики. Хотя в настоящее время ассигнования, выделяемые природоохранным министерствам, в структуре государственных бюджетов, в общем, весьма невелики, потребности в финансировании и (в конечном счете) расходы на природоохранную инфраструктуру могут быть очень значительными.

Природоохранная деятельность может быть важным источником финансовых поступлений – в основном за счет платежей потребителей (услуги водоснабжения и канализации, обращение с отходами), но также и за счет принципиально новых подходов, включая так называемое «углеродное финансирование». Существуют и другие, не столь значительные, источники

природоохранного финансирования, которые, однако, могут иметь решающее значение для финансовой устойчивости тех или иных подотраслей – например, экотуризма.

Приведение управления в области природоохранного финансирования (в отношении как доходов, так и расходов) в соответствие с передовой практикой финансового менеджмента будет иметь значительный положительный эффект с точки зрения повышения качества государственного управления. Кроме того, поскольку меры, необходимые для обеспечения финансовой устойчивости природоохранных услуг (в сфере ВКХ, обращения с отходами и т. д.), могут войти в противоречие с целями социальной политики, реформирование природоохранной деятельности, вероятно, потребует развития межведомственного диалога, целью которого является выработка последовательных и комплексных «пакетов политических мер».

Прогресс в области природоохранного финансирования невозможен без реформирования и усовершенствования природоохранной политики, поскольку расходование средств должно определяться природоохранными приоритетами. В качестве источников финансирования могут использоваться рыночные инструменты природоохранной политики (хотя их основное назначение заключается в создании соответствующей системы стимулирования). Самое же важное заключается в том, что инструменты природоохранной политики должны создавать стимулы для частных инвестиций в природоохранную деятельность.

В целом, мобилизация природоохранного финансирования должна основываться на реализации принципов «загрязнитель платит» и «потребитель платит», а финансовое управление в этой сфере – ориентироваться на цели экологической эффективности, разумную осмотрительность в финансовой деятельности (пруденциальность) и общую эффективность менеджмента, как это описано в Рекомендации Совета ОЭСР по управлению государственными природоохранными расходами.

При подготовке настоящей главы мы опирались на результаты многолетней работы СРГ ПДООС в области природоохранного финансирования – в частности, на материалы доклада «Тенденции природоохранного финансирования в странах ВЕКЦА» 2007 года (из него взяты основные количественные показатели), а также на материалы, специально подготовленные КПП, и совместный доклад КПП/СРГ ПДООС/Всемирного банка «Мобилизация финансирования для приоритетных природоохранных мероприятий: рекомендации на будущее».

ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

По данным стран ВЕКЦА, **совокупные природоохранные расходы** (в постоянных долларах США) выросли во всех странах региона; они устойчиво увеличиваются в трех экономически наиболее сильных странах – Российской Федерации, Украине и Казахстане. Расходы на защиту окружающей среды остаются относительно низкими, особенно в небольших и небогатых странах, где они стабилизировались на уровне около 5 долларов США на душу населения в год (см. Рис. 5.1). В процентах от ВВП природоохранные расходы выросли в Казахстане, сократились в Беларуси, Украине и Российской Федерации, и остались примерно на том же уровне в Армении, Азербайджане, Кыргызстане и Молдове. В процентах от общих государственных расходов они выросли в Армении и Казахстане и сократились в остальных странах (см. Рис. 5.2)

Что касается увеличения доли **природоохранных инвестиций** в общем объеме природоохранных расходов, то наибольшего прогресса здесь добилась Армения – с 6% в 2000 г. до 35% в 2005 г. Этот коэффициент также вырос в Российской Федерации – до 32% в 2005 г.; Беларусь и Казахстан удерживают его на уровне свыше 40%, но в остальных странах он остается ниже 15%. Природоохранные инвестиции почти исключительно связаны с технологиями очистки «на конце трубы», хотя некоторые инвестиции в более чистые технологии осуществляются в Украине

(очистка сточных вод) и Азербайджане (борьба с загрязнением воздуха). В процентах от общего объема инвестиций природоохранные инвестиции с 2000 г. выросли в Армении, Казахстане, Молдове и Украине, при этом в Казахстане и Украине они увеличились до уровня Российской Федерации – 2%. В остальных же странах в течение 2000–2005 гг. этот показатель в среднем оставался ниже 0,6%.

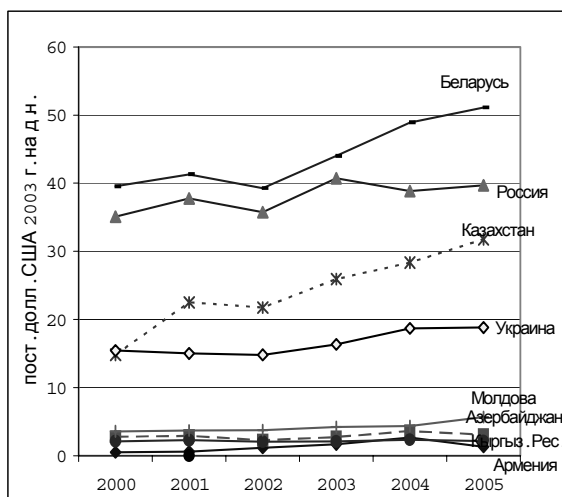
С точки зрения **распределения ресурсов по секторам** на первом месте находится очистка сточных вод – практически во всех странах ВЕКЦА на нее приходится свыше 40% расходов (хотя возможно, что некоторые страны включают сюда и инвестиции в водоснабжение). Кроме того, в Армении, Беларуси, Казахстане, Российской Федерации и Украине значительная часть средств направляется на мероприятия по контролю за загрязнением воздуха (32%, 20%, 37%, 22% и 22%, соответственно); в Молдове и Азербайджане – на защиту биоразнообразия и ландшафтов (37% и 15%, соответственно); в Казахстане и Украине – в сферу обращения с отходами (18% и 15%). Имеющиеся данные указывают на то, что частный сектор больше инвестирует в очистку сточных вод, а государственный – в контроль загрязнения воздуха.

Наблюдается определенный прогресс в сфере гармонизации **информационных систем** в области природоохранных расходов со стандартами ОЭСР/Евростат.

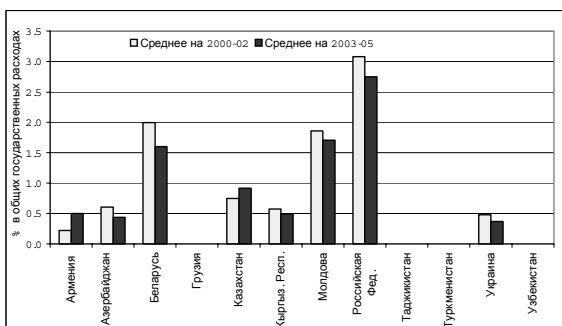
Важнейшим источником финансирования природоохранных расходов являются **платежи потребителей**. Хотя точные данные отсутствуют, весьма вероятно, что платежи потребителей (через поставщиков услуг) составляют более половины финансовых средств, идущих на предоставление услуг в сфере ВКХ и управления отходами. Тарифы и собираемость платежей увеличиваются, и в большинстве стран этот показатель приближается к уровню, который будет покрывать расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание инфраструктуры (этому способствует и повышение эффективности работы предприятий).

Существенная роль в финансировании природоохранных расходов принадлежит **частному сектору**. На частные предприятия приходится почти все расходы, связанные с контролем загрязнения воздуха, и значительная часть расходов в области обращения с отходами, вследствие чего частный сектор, к которому мы в данном случае относим потребителей природоохранных услуг и частные компании, на защиту окружающей среды тратит больше, чем сектор государственный (возможно, за исключением Российской Федерации).

Рис. 5.1 Расходы на охрану окружающей среды из расчета на душу населения



5.2 Государственный сектор: доля расходов на охрану окружающей среды в общих государственных расходах



Межбюджетные трансферты остаются основным средством закрытия разрывов между расходами на предоставление

природоохранных услуг на местном уровне (сейчас за это отвечают органы власти субнационального уровня) и доходов от оказания таких услуг, образующихся за счет платежей потребителей. В последнее время наблюдается определенный прогресс в управлении системой трансфертов. Так, в Российской Федерации для оценки потенциальной доходной базы, потребностей в финансировании и, соответственно, потребностей в выравнивающих трансфертах используется широкий спектр статистических данных; ресурсы между региональными правительствами распределяются на конкурсных началах; задействованы механизмы, которые позволяют направлять трансфертное финансирование непосредственно на инвестиционные проекты. В Украине определены приоритеты и описаны процедуры рассмотрения предложений, которые представляются регионами.

Важным источником финансирования являются **природоохранные сборы** (при условии, что собранные средства направляются на природоохранные цели). Согласно информации, предоставленной самими странами ВЕКЦА, в 2005 г. Украина таким образом получила 676 миллионов долларов США (0,82% ВВП и в номинальном выражении на 37% больше, чем в 2002 г.), Российская Федерация - 465 миллионов долларов (0,06% ВВП, прирост 176%), Беларусь - 365 миллионов долларов (1,23% ВВП, прирост 264%), Казахстан - 188 миллионов долларов (0,34% ВВП, прирост 267%), Узбекистан - 52 миллиона долларов (0,45% ВВП, прирост 22%), Армения - 10,4 миллиона долларов (0,27% ВВП, прирост 56%), Молдова - 2,6 миллиона долларов (0,09% ВВП и вдвое больше, чем в 2002 г.). В остальных странах ВЕКЦА природоохранные сборы выполняют скорее символическую функцию, поскольку за счет них собирается менее одного миллиона долларов США в год. Если говорить об использовании этих средств на природоохранные цели, то за период с 2002 г. этот показатель немного вырос и сейчас в среднем находится на уровне 40% - 60%.

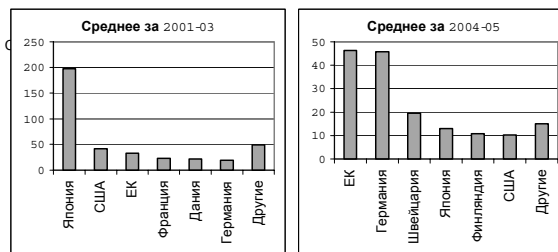
Что касается развития **местных рынков капитала/финансовых рынков** как источника природоохранного финансирования, то в этой области значительного прогресса достичь пока не удалось. Вместе с тем, наступившее в последние годы оживление финансового сектора создает условия для мобилизации сбережений для природоохранных инвестиций через местные финансово-кредитные организации.

Хотя имеющиеся данные по природоохранному финансированию, которое осуществляется самими странами ВЕКЦА, и получаемой ими **международной помощи**, не вполне сопоставимы, они все же указывают на то, что международная помощь не может иметь определяющего значения для решения странами ВЕКЦА их экологических проблем. Совокупные природоохранные расходы в четырех из стран ВЕКЦА (Беларусь, Казахстан, Российская Федерация и Украина) в 2005 г. составили около 7,5 миллиарда долларов США, в то время как общий объем международной помощи, предоставленной в природоохранных целях всем странам региона, в 2005 г. достиг лишь 526 миллионов долларов¹.

Меняется структура финансирования, предоставляемого в рамках международной помощи. Если в 2001 г. двусторонняя и многосторонняя помощь находилась приблизительно на одном уровне, то в 2005 г. объемы помощи по многосторонним соглашениям почти шестикратно превышали объемы двусторонней помощи. Помощь, поступающая через МФИ, увеличилась в два раза, а помощь по двусторонним соглашениям – сократилась. Последнее может объясняться изменением приоритетов доноров, поскольку доля природоохранного финансирования в общем объеме двусторонних программ помощи за указанный период сократилась вдвое. По мере того как доноры постепенно сокращают свое участие в двухсторонних программах, основная роль в предоставлении грантов на

природоохранные цели в регионе ВЕКЦА все более переходит к ЕС (см. Рис. 5.3).

Рис. 5.3 ОПР/ОП на природоохранные цели в разбивке по донорам



В абсолютных значениях основными получателями международной помощи на природоохранные цели (имеются в виду и займы, и гранты) являются страны, богатые сырьевыми ресурсами, – в частности, Российская Федерация, Казахстан, Узбекистан и Азербайджан. Более бедные страны получают гораздо меньше. Наиболее заметным исключением среди последних является Армения, которая, как представляется, пользуется у международного сообщества хорошей репутацией с точки зрения результатов реализации таких программ. По объемам помощи на душу населения первые места занимают Армения и Казахстан (см. Рис. 5.4). В процентах от ВВП Армения привлекла ресурсы в размере 0,8% ВВП, Кыргызская Республика – 0,6% ВВП, в то время как для других стран региона этот показатель составляет менее 0,4%.

Доля финансирования на природоохранные цели в общем объеме донорской помощи, предоставляемой странам ВЕКЦА, существенно сократилась и сейчас составляет менее 10%; это меньше, чем во всех остальных регионах мира (см. Рис. 5.5).

Международная помощь (будь то гранты или займы) в первую очередь направляется на водохозяйственные проекты и в последнюю – на проекты в области биоразнообразия и управления твердыми отходами (см. Рис. 5.6).

¹ Важно отметить, что двусторонняя помощь в основном предоставляется в форме грантов, а многосторонняя – главным образом в форме займов.

Рис . 5.4 Международная помощь на природоохранные цели с разбивкой по типам финансовых потоков

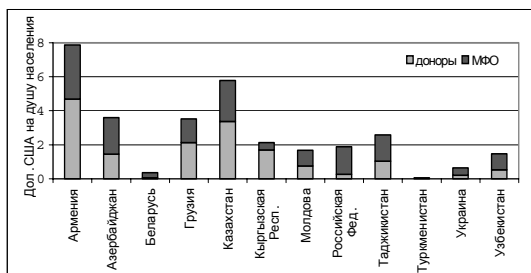
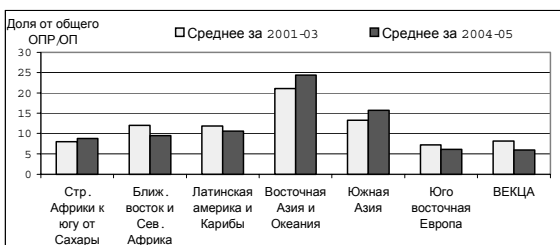
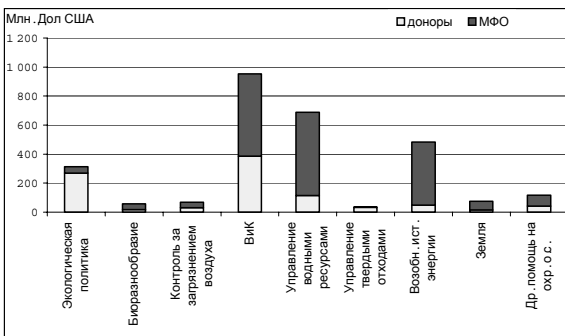


Рис 5.5 ОПР/ОП на природоохранные цели : сравнение стран региона



Источник: ОЭСР, база данных по деятельности, связанной с оказанием помощи КРС .

Рис 5.6 Международная помощь по направлениям природоохранной политики



Источник: ОЭСР, база данных по деятельности, связанной с оказанием помощи КРС , отчетность доноров и МФО .

Некоторые страны начинают применять **инновационные подходы** в области природоохранного финансирования – например, зачеты природоохранных расходов в счет погашения долга (схемы «долги – окружающая среда») в Грузии и Кыргызстане или использование Механизма чистого развития (МЧР) в Армении. Для

природоохранных министерств подготовка к реализации схем типа «долги – окружающая среда» является хорошей возможностью накопить необходимый опыт, в первую очередь связанный с постоянной аналитической работой и коммуникационным взаимодействием с партнерами, перед которыми они отчитываются (к ним, например, относятся министерства финансов), однако наиболее перспективным механизмом является углеродное финансирование. Несмотря на то, что потенциал региона ВЕКЦА позволяет ему занять до 40% глобального углеродного рынка, заявки от стран ВЕКЦА в рамках МЧР сейчас составляют менее 1% от общего количества. Для сравнения, на Азиатско-Тихоокеанский регион приходится 61% , а на Латинскую Америку – 36% (РКИК ООН, 2006 г.).

5.1 Мобилизация природоохранного финансирования на основе объединения проектов

Опыт показывает, что объединение нескольких небольших проектов является эффективным решением, позволяющим МФИ участвовать в финансировании проектов, которые по отдельности слишком малы для привлечения инвестиций и не соответствуют требованиям МФИ в отношении минимального размера кредитов. Такой подход способствует не только более эффективной деятельности самих МФИ, но и развитию потенциала получателей средств в отношении разработки, оценки и реализации природоохранных проектов. Так, выполнение Севанского проекта в Армении позволит сократить уровень загрязнения в озере Севан и реке Раздан за счет модернизации двух действующих станций водочистки и строительства трех новых. Объединение инвестиционных потребностей пяти небольших муниципалитетов сделало возможным привлечение займа ЕБРР (7,2 миллиона евро), а также софинансирования в форме гранта (5 миллионов евро) и технической помощи со стороны ЕС. Помимо очевидных преимуществ, которые даст реализация данного проекта с точки зрения состояния окружающей среды и здоровья населения, он также будет способствовать развитию экотуризма и улучшению экологической ситуации в национальных парках.

Источник: сотрудники КПП

В целом, прогресс в области **управления финансовыми ресурсами** представляется весьма ограниченным. В странах ВЕКЦА довольно хорошо проработаны стратегические основы природоохранной политики (в части природоохранных стратегий по отдельным тематическим направлениям), но примерно половина этих стратегий/планов действий не подкреплена надлежащей оценкой затрат на их выполнение, и в последнее время эта ситуация не улучшилась. Оценка затрат достаточно хорошо отработана применительно к стратегиям в области водоснабжения, а вот в сфере обращения с отходами она производится редко. В то же время, в странах ВЕКЦА все больше осознают необходимость того, чтобы реализация природоохранных стратегий и планов действий подкреплялась разработкой «финансовых планов» - так, потенциальные источники финансирования указаны в последней по времени создания национальной природоохранной программе, принятой в Узбекистане.

Некоторым странам (например, Казахстану, Молдове и Украине) удалось добиться определенного прогресса в области управления государственными финансами за счет переориентации бюджетного процесса на **конечные результаты** и внедрения такого инструмента как среднесрочные планы расходов, а также более эффективного контроля за использованием бюджетных средств. С другой стороны, поскольку инвестиционные и операционные расходы обычно не рассчитываются заранее, эта информация не используется при разработке соответствующих направлений природоохранной политики. В результате, как правило, государственные ресурсы по-прежнему расходуются в отсутствие программной концепции, которая бы четко устанавливала подлежащие выполнению задачи. Позитивным же является то, что в странах ВЕКЦА все более осознают преимущества, которые дает повышение качества финансового менеджмента в области выполнения природоохранных программ, финансируемых из государственного бюджета.

Определенный прогресс наблюдается в области управления природоохранными **инвестиционными программами**. В 2005 г. количество инвестиционных программ, выполняемым под контролем национальных природоохранных ведомств в разных странах ВЕКЦА значительно различалось: так, в Молдове не выполнялось ни одной такой программы, а в Кыргызстане их было 16 (в среднем по региону - 5,4). В большинстве стран утверждают, что их программы обеспечены финансированием в полном объеме - за исключением Грузии (только 2 из 9) и Кыргызстана (11 из 16). В целом представляется целесообразным, чтобы отбор проектов находился в ведении специального подразделения внутри министерства окружающей среды, а закупками и снабжением занималось другое ведомство или организация. Количество стран ВЕКЦА, где существуют такие специальные подразделения, в течение 2003-2006 гг. выросло с пяти до семи, и только два из этих семи подразделений также занимаются закупками.

Экологические фонды в странах ВЕКЦА не играют такой же роли как, например, в некоторых странах ЦВЕ, а в случае плохого управления ими возникает опасность маргинализации природоохранных расходов в структуре государственных бюджетов. В некоторых странах ВЕКЦА (например, в Грузии и Казахстане) экологические фонды вообще не созданы. С другой стороны, в Армении, где их также не было еще в 2003 г., учреждены три экологических фонда, каждый из которых в среднем управляет средствами в размере 0,3 миллиона долларов США. Большинство же стран имеет небольшое количество экологических фондов (от одного до четырех). Те страны, в которых фондов было больше, начали сокращать их количество - например, с 10 до 8 в Кыргызстане и с 7 до 4 в Молдове. Поскольку обычно экологические фонды управляют достаточно скромными средствами (в среднем это менее 0,4 миллиона долларов США, а в Азербайджане - всего лишь 17 000 долларов), сокращение их числа имеет положительное значение, так как ведет к уменьшению административных расходов.

5.2 Разработка стратегического подхода – финансовая стратегия для сектора ВКХ в Армении

При технической помощи Секретариата СРГ ПДООС и финансировании со стороны Великобритании и Дании в Армении была проведена работа, цель которой заключалась в определении уровня услуг ВКХ, финансово приемлемого для страны, а также объемов дополнительного финансирования, которое должно быть мобилизовано для выполнения поставленных целей, и потенциальных источников такого финансирования. Помимо собственно технической работы, данный процесс включал интенсивный политический диалог с различными министерствами и заинтересованными группами. В результате Армении удалось убедить доноров и МФИ в том, что плановые задачи в отношении очистки сточных вод должны быть снижены (иначе они не будут достижимыми). В свою очередь, Министерство финансов Армении согласилось с увеличением ассигнований на ВКХ из центрального бюджета, а стороны признали необходимость повышения тарифов – при условии выполнения комплексных мер социальной защиты. Были также определены инвестиционные приоритеты (некоторые из них к настоящему времени уже включены в программы ЕБРР) и потребности в технической помощи (возможность финансирования которой сейчас рассматривается Министерством международного развития Великобритании).

Источник: сотрудники Секретариата СРГ ПДООС

5.3 Учимся у учеников

Международные семинары дают редкую возможность "поучиться у учеников". Так, проведение семинара по управлению программами государственных природоохранных расходов для должностных лиц Молдовы позволило сделать следующие выводы:

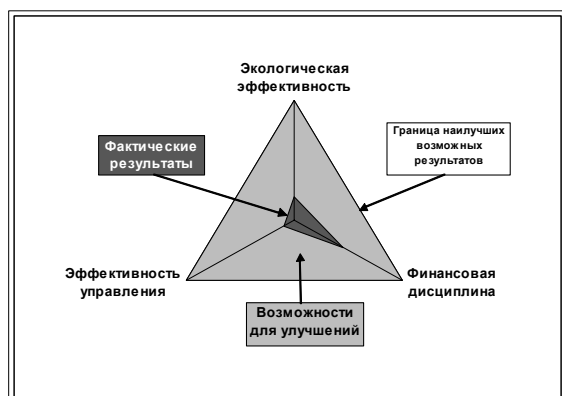
- Необходимость реформирования системы государственного финансирования природоохранных расходов все в большей степени осознается и должностными лицами, разрабатывающими природоохранную политику, и специалистами-практиками.
- Существует значительная потребность в современных управленческих инструментах – как для разработки программ финансирования, так и для оценки, отбора и выполнения экономически эффективных инвестиционных проектов.
- Персонал организаций, занимающихся практической реализацией природоохранной политики, остро нуждается в целевом обучении и обучении на рабочем месте.
- Следует знакомить сотрудников природоохранных организаций с примерами позитивных изменений в других странах – это повышает мотивацию персонала.

Источник: ОЭСР (2007 г.)

Некоторые страны ВЕКЦА применяют проактивные подходы к развитию своего **потенциала** в области привлечения финансовых ресурсов на природоохранные цели и управления ими. Так, в Грузии при поддержке Всемирного банка создан Фонд муниципального развития, который должен координировать инвестиции (включая займы МФИ и донорскую помощь) в природоохранную инфраструктуру – например, в ВКХ и сферу управления твердыми отходами.

5.4 Какова эффективность экологических фондов?

Рекомендация Совета ОЭСР по управлению государственными природоохранными расходами устанавливает стандарты, относительно которых оценивается результативность экологических фондов или иных аналогичных структур с точки зрения экологической эффективности, разумной осмотрительности в финансовой деятельности (пруденциальности) и общей эффективности менеджмента. Так, проведенный недавно анализ деятельности Государственного фонда охраны окружающей среды Украины позволил выявить определенные недостатки в его работе и предложить план реформирования деятельности Фонда. Для эффективного выполнения Фондом своих задач по организации финансирования природоохранной деятельности (привлечение иностранного финансирования, получение дополнительных грантов в поддержку выполнения инвестиционных проектов, уже финансируемых МФИ, и т.д.) Фонд нуждается в более прозрачных и надежных критериях и процедурах оценки проектов и мониторинга их выполнения.



Источник: сотрудники СРГ ПДООС

ОСНОВНЫЕ СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ

В числе «структурных» и «наследственных» препятствий в первую очередь следует назвать коррупцию, нехватку квалифицированных управленческих кадров и сокращение донорского финансирования. В большинстве кавказских и центральноазиатских стран проблема усугубляется низким уровнем доходов, а

также отсутствием такого стимула как необходимость соответствия законодательству Европейского Союза (который, например, есть у стран-кандидатов в члены ЕС).

То, как в настоящее время организована природоохранная деятельность, лишь усугубляет ситуацию. Отсутствие эффективных механизмов в сфере определения приоритетов и целей природоохранной политики приводит к тому, что государственное финансирование небольшими долями распределяется по самым разным направлениям природоохранной деятельности, из-за чего в каждом отдельном случае оно оказывается недостаточным. Неэффективный контроль за соблюдением природоохранных требований и низкие ставки платежей за загрязнение лишают частный сектор надлежащих стимулов к тому, чтобы направлять финансовые ресурсы на сокращение и предотвращение загрязнений. Муниципалитеты ограничены в своем праве привлекать заимствования, из-за чего финансовый сектор не может существенно расширить свое участие в финансировании природоохранной инфраструктуры.

Что касается управленческого и административного потенциала природоохранных ведомств, то их руководство не всегда может настоять на необходимости увеличения природоохранных расходов, у персонала ведомств не хватает умения работать с таким инструментом как среднесрочный план расходов, плохо координируются программы международной помощи. На местном уровне персоналу организаций, отвечающих за предоставление природоохранных услуг и управление природоохранной инфраструктурой (муниципальные структуры, предприятия ВКХ), зачастую не хватает квалификации в том, что касается подготовки инвестиционных программ и использования открывающихся инвестиционных возможностей; им трудно обеспечить соответствие требованиям и процедурам МФИ.

В реформировании нуждаются и подходы самих доноров. Они неохотно идут на

изменение своих концепций, программ и процедур; ими не создана базовая «инфраструктура» для координации программ помощи на уровне отдельных стран. Объемы грантов, которые предоставляются ими в рамках программ софинансирования, остаются недостаточными, а ведь бюджетно-финансовые ограничения (зачастую установленные по требованию МФИ) в сочетании с низкой способностью населения оплачивать природоохранные услуги (тарифы) нередко приводят к созданию такой ситуации, когда займы МФИ должны быть дополнены грантами организаций-доноров – иначе условия этих займов окажутся непосильными для получателей помощи.

РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ

Более богатым странам (таким, как Российская Федерация) следует сконцентрироваться на максимально эффективном использовании ресурсов из внутренних источников, включая местные рынки капитала. Странам с менее высоким уровнем доходов следует включать природоохранные инвестиции в национальные программы/планы действий, что позволит им привлекать ресурсы доноров. Задача всех стран – создавать условия для увеличения участия пользователей в финансировании природоохранной инфраструктуры (на основе увеличения тарифов) и более активно заниматься привлечением углеродного финансирования.

Необходимо обеспечить стабильность финансовых потоков между бюджетами различного уровня и перейти от субсидий общего назначения к целевым программам финансирования, что позволит избежать нецелевого расходования средств.

Странам с более высоким уровнем доходов следует разработать законодательную базу (согласованную с системой регулирования финансового сектора), на основе которой для финансирования природоохранных инвестиций могли бы использоваться местные рынки капитала/финансовые рынки – при условии создания механизмов минимизации рисков для кредиторов.

Следует развивать доверительные рабочие отношения с министерством финансов и обеспечить соответствие общепринятым стандартам в области государственного управления и государственных финансов; принимать инвестиционные решения исходя из среднесрочных планов расходов и на основе координации утвержденных инвестиционных программ между муниципальным и более высоким уровнем управления; в разработке управленческих подходов и инвестиционных программ в отношении природоохранной инфраструктуры изучать и использовать преимущества уже существующих моделей.

Природоохранным ведомствам необходимо также развивать свой потенциал с точки зрения определения приоритетных природоохранных инвестиций и подготовки обоснованных и выполнимых инвестиционных проектов. Здесь весьма уместной будет поддержка со стороны центральных правительств, МФИ и доноров, которые могут оказать помощь в проведении необходимых реформ и развитии потенциала в отношении подготовки инвестиционных проектов.

При определении природоохранных бюджетов следует стремиться к тому, чтобы они были дополнены другими источниками финансирования, включая финансирование со стороны частного сектора (при условии, что программы частного сектора являются экономически обоснованными), а также стимулировать совместное финансирование инвестиционных программ из государственных экологических фондов и средств коммерческих банков.

Донорам следует рассмотреть возможность увеличения грантового софинансирования (в первую очередь, для наиболее бедных стран ВЕКЦА), обеспечить стабильность финансовой помощи и улучшить координацию доноров на уровне отдельных стран с учетом конкретных природоохранных приоритетов соответствующих государств.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

ОЭСР, 2006 г. Рекомендация Совета ОЭСР по управлению государственными природоохранными расходами (OECD . 2006. Recommendation of the Council on Good Practices for Public Environmental Expenditure Management)

ОЭСР, 2007 г. Тенденции природоохранного финансирования в странах ВЕКЦА (OECD . 2007. Environmental Finance Trends in EECSA)

ОЭСР, 2007 г. Финансирование водохозяйственной и природоохранной инфраструктуры (OECD . 2007. Financing Water and Environmental Infrastructure)

ОЭСР, 2007 г. Руководство по оценке экологических проектов, финансируемых за счет государственных средств (OECD . 2007.

Handbook for Appraisal of Environmental Projects Financed from Public Funds)

КПП, СРГ ПДООС, Всемирный банк, 2007 г. Мобилизация финансирования для приоритетных природоохранных мероприятий : рекомендации на будущее (PPC, EAP Task Force, REC and World Bank. 2007. Mobilising Finance for Environmental Priorities: Recommendations for the Future)

КПП, 2007 г. Доклад к Шестой конференции министров «Окружающая среда для Европы» (PPC . 2007. PPC Report to the Sixth Ministerial Conference "Environment for Europe")

РКИК ООН, 2006 г. Приложение 4 – Равномерное распределение проектов МЧР: анализ заявок (UNFCCC . 2006. Annex 4 – Equitable distribution of clean development project activities: Analyses of submissions).