



ПЯТАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ НА УРОВНЕ МИНИСТРОВ  
ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ

КИЕВ, УКРАИНА  
21-23 мая 2003 г.

---

**ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ  
ЭКОНОМИКОЙ**

представлено

Специальной рабочей группой по реализации Программы действий по  
охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ  
ПДОС)/

Организацией экономического сотрудничества и развития

через Рабочую группу старших должностных лиц

ИНФОРМАЦИОННЫЙ ДОКУМЕНТ



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ ДЛЯ ЕВРОПЫ



## СОДЕРЖАНИЕ

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ	2
1. К ИСТОРИИ ВОПРОСА	6
2. ПОТРЕБНОСТИ В ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВАХ ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	8
2.1 Экологические проблемы в странах, вступающих в ЕС, странах ВЕКЦА и ЮВЕ	8
2.2 Издержки, связанные с достижением целей в области охраны окружающей среды в странах, вступающих в ЕС, и в странах ВЕКЦА	10
3. ТЕНДЕНЦИИ В СФЕРЕ ПРИРОДООХРАННЫХ РАСХОДОВ И ИХ ФИНАНСИРОВАНИЯ	15
3.1 Расходы, связанные с охраной окружающей среды	15
3.2 Основные источники финансирования природоохранных расходов	20
3.3 Тенденции в области объемов предоставления помощи доноров и ссуд МФУ	21
4. УКРЕПЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ЗАДАЧА ДЛЯ ПРОЦЕССА "ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ"	28
4.1 Укрепление политики и институциональной структуры	28
4.2 Укрепление финансов муниципалитетов и финансовой устойчивости коммунальных предприятий, имеющих отношение к охране окружающей среды	29
4.3 Улучшение качества данных и информации о природоохранных расходах	31
4.4 Более рациональное использование имеющихся средств	31
4.5 Мобилизация дополнительных ресурсов	32
4.6 Укрепление международных партнерских отношений	33

## ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ

1. В данном документе обобщены некоторые из основных выводов и рекомендаций, вытекающих из работы над проблемами финансирования природоохранной деятельности, проделанной в процессе подготовки к конференции министров в Киеве "Окружающая среда для Европы". Главное внимание в нем уделяется опыту стран, вступающих в ЕС, и стран ВЕКЦА, а также, где это возможно, ситуации в Юго-Восточной Европе (ЮВЕ).<sup>1</sup> В документе анализируются внутренние природоохранные расходы и международные обязательства; в нем не рассматриваются финансовые механизмы и потоки, связанные с глобальными природоохранными механизмами, например, предусмотренные в рамках Конвенции об изменении климата. Насколько это было возможно, документ строится на эмпирической информации, чтобы таким образом служить прочной основой для обсуждения на конференции министров.

2. Между странами с переходной экономикой существуют широкие различия как в природоохранных целях, так и в финансовых средствах для их достижения. В странах, вступающих в ЕС, потребность в улучшении состояния и охраны окружающей среды диктуется необходимостью соблюдать требования природоохранного законодательства ЕС. Предоставляются значительные средства из внутренних источников, подкрепляемых финансовыми инструментами помощи в подготовке к вступлению. Кроме того, появляются финансовые механизмы, соответствующие принципу "загрязнитель платит"; предприятия и муниципалитеты все в большей степени финансируют собственные природоохранные инвестиции и получают деньги на финансовых рынках и рынках капитала.

3. Страны, вступающие в ЕС, уже выделяют больший процент своего национального дохода на природоохранные расходы, чем большинство стран-членов ЕС, причем в некоторых случаях этот процент приближается к пределам допустимого. Однако приблизительная оценка, сделанная для данного документа, позволяет предположить, что, за исключением Польши и Венгрии, нынешних уровней природоохранных инвестиций в странах, вступающих в ЕС, может быть недостаточно для покрытия официальных оценок потребностей в инвестициях в соответствии с графиками, предусмотренными в соглашениях о переходном периоде. Если это действительно так, этим странам понадобится пересмотреть свои оценки потребностей в природоохранных инвестициях, степень реалистичности графиков мероприятий переходного периода, эффективность подходов, которым они следуют для осуществления директив ЕС, относительно связанных с ними затрат и (или) увеличить нынешние расходы на природоохранные инвестиции. Более того, им придется мобилизовать финансовые средства для покрытия эксплуатационных расходов и расходов по техническому обслуживанию основных фондов природоохранного назначения, которые, по имеющимся данным исследований, равны по величине капитальным затратам в пересчете на год.

4. В регионе ЮВЕ членство в ЕС представляется более отдаленной перспективой и поэтому не является столь сильным стимулом к улучшениям в области охраны окружающей среды. Заинтересованность в осуществлении природоохранных инвестиций часто порождается зарубежными грантами; в этой связи велика роль Региональной программы реконструкции. В некоторых странах ЮВЕ инвестиции, связанные с охраной окружающей среды, также часто стимулируются необходимостью развивать природоохранную инфраструктуру для возрождения индустрии туризма.

---

<sup>1</sup> **ВЕКЦА:** Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина.

**ЦВЕ(Страны, вступающие в ЕС):** Болгария, Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словацкая Республика, Словения.

**ЮВЕ:** Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия, БЮР Македония, Сербия и Черногория.

5. Ситуация в странах ВЕКЦА еще сложнее. Для улучшения состояния и охраны окружающей среды здесь нет таких же движущих сил, как в странах, вступающих в ЕС, или странах ЮВЕ. Большинство природоохранных инвестиций связано с государственной субсидией, и еще многое предстоит сделать для реализации принципов "загрязнитель платит" и "пользователь платит". Для достижения даже скромной цели эксплуатации инфраструктуры водоснабжения и канализации и поддержания ее услуг на нынешнем низком уровне некоторым странам ВЕКЦА понадобилось бы удвоить или утроить свои нынешние объемы расходов, связанных с охраной окружающей среды в этих секторах. Достижение "Целей развития тысячелетия" обойдется еще дороже. Однако уровни расходов, связанных с охраной окружающей среды, в некоторых странах ВЕКЦА (например, в Молдове, Казахстане, Украине) в процентах национального дохода уже сопоставимы с уровнями в странах, вступающих в ЕС, которые тратят на эти цели большие средства, хотя абсолютные цифры очень низки. Это показывает, что главным препятствием на пути к повышению уровней собственных расходов, связанных с охраной окружающей среды, не всегда является готовность: иногда им бывает способность платить в сочетании с низким уровнем доходов, по крайней мере в некоторых странах ВЕКЦА. В то же время есть группа стран ВЕКЦА, в которых окружающая среда имеет очень низкую степень приоритетности в национальных расходах. Более строгая оценка этих предварительных выводов может быть сделана при наличии более надежных эмпирических данных о расходах, собранных по стандартам ОЭСР/Евростата.

6. В странах ВЕКЦА лишь одна четвертая часть природоохранных расходов идет на капиталовложения, а три четверти приходятся на текущие расходы. В странах, вступающих в ЕС, капиталовложения составляют больше половины всей суммы природоохранных расходов, что отражает усилия по осуществлению природоохранных директив ЕС, требующих больших инвестиций. В целом следует уделять больше внимания путям финансирования текущих расходов.

7. Намного меньше информации имеется во всех странах об источниках финансирования расходов, связанных с охраной окружающей среды. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что наибольшую долю расходов в странах, вступающих в ЕС, странах ЮВЕ и ВЕКЦА покрывают внутренние, а не внешние источники. Исключение составляют некоторые малые страны, такие как балтийские государства, Кыргызская Республика, Армения и Грузия.

8. В некоторых странах, вступающих в ЕС, важная роль экологических фондов сохраняется, но в странах ВЕКЦА и странах ЮВЕ они в основном играют скромную роль (наибольший потенциал в этом отношении имеется в Молдове и Украине). В странах, вступающих в ЕС, все более важным источником финансирования инвестиций, связанных с охраной окружающей среды, является финансовый сектор, хотя и существуют определенные препятствия программного и институционального характера, такие как возможное вытеснение частных инвестиций государственной помощью. В странах ВЕКЦА частный капитал, если играет какую-либо роль в природоохранных инвестициях, то она незначительна, что свидетельствует о затрудненном доступе к ссудному капиталу и о низком спросе на него в природоохранном секторе. Нужна дополнительная информация о финансировании коммунальных предприятий и о роли платежей за пользование услугами.

9. В период 1996-2001 годов увеличилась помощь, предоставляемая на двухсторонней основе как странам, вступающим в ЕС, так и странам ВЕКЦА. В случае стран, вступающих в ЕС, это увеличение было тесно связано с инструментами финансирования подготовки к вступлению, принятыми Европейской Комиссией, которые сбалансировали сокращающуюся двухстороннюю помощь. Комиссия стала самым крупным донором, намного опережающим других. Помощь предоставляли и другие страны-члены ЕС, главным образом Дания и Нидерланды. В числе крупнейших доноров фигурировали также США и Япония. Для стран ВЕКЦА крупнейшим донором была программа ЕС "ТАСИС", за которой близки следуют США. Значительный вклад вносили и другие государства-члены ЕС (в первую очередь Дания, Германия, Соединенное Королевство и Швеция), а также Норвегия, Швейцария и Канада.

10. Увеличение объема международной помощи странам ВЕКЦА в природоохранной сфере, включая помощь через КПП, служит доказательством того, что после конференции министров в Орхусе действительно произошла переориентация усилий на удовлетворение нужд этого региона. Однако представляется вероятным, что потребуется дополнительная помощь доноров, чтобы достичь хотя бы самых скромных целей. Определенные возможности для этого могут быть в том смысле, что доля природоохранного сектора в общем объеме помощи странам ВЕКЦА меньше, чем в других регионах. Однако для того, чтобы это произошло, странам ВЕКЦА потребуется придать природоохранному сектору более высокую степень приоритетности в рамках своих программ сотрудничества с донорами. Положительное влияние международной помощи может также быть усилено путем изучения возможностей более эффективного привлечения внутренних средств для финансирования природоохранных расходов. "Цели развития тысячелетия" и плановые показатели, принятые на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, служат новым важным ориентиром для более активных усилий в рамках сотрудничества между странами ВЕКЦА и донорами.

11. Ссуды МФУ странам ВЕКЦА и странам, вступающим в ЕС, отличаются бóльшим разнообразием, чем помощь доноров. Это может проявляться в меньшем числе проектов и в более крупных проектах и в сокращении деятельности МФУ в странах, вступающих в ЕС. В регионе ВЕКЦА некоторое отрицательное влияние мог оказать финансовый кризис 1998 года в России, однако, учитывая очень низкий общий объем ссуд, временные тенденции весьма чувствительны к циклам разработки программ и проектов МФУ.

12. В целом потоки помощи – в абсолютном выражении, в расчете на душу населения и в процентах от ВВП – намного меньше для стран ВЕКЦА, чем для стран, вступающих в ЕС, и стран ЮВЕ.

13. Финансирование – это одно из средств достижения природоохранных целей, и для того, чтобы ресурсы не растрачивались впустую и были достигнуты цели, его нужно применять в сочетании с реформированием политики и институциональной структуры и с повышением организационно-кадрового потенциала. В свете такого подхода в документе выделяются направления, в которых требуются дальнейшие усилия:

- Укрепление природоохранной политики. Страны ВЕКЦА и ЮВЕ должны выработать такую природоохранную политику, чтобы она служила более надежной и устойчивой основой для планирования инвестиций, создавала более четкие стимулы к осуществлению природоохранных инвестиций и давала возможность пересмотреть отношения между природоохранными органами и основными заинтересованными партнерами: предприятиями, муниципалитетами и коммунальными предприятиями. Для стран, вступающих в ЕС, главной задачей в области политики является обеспечение того, чтобы осуществление природоохранных директив ЕС было максимально эффективным с точки зрения соотношения достигнутого положительного эффекта и понесенных затрат.
- Укрепление финансов муниципалитетов и финансовой устойчивости коммунальных предприятий, имеющих отношение к охране окружающей среды. Страны, вступающие в ЕС, добились значительного прогресса в осуществлении разумной децентрализации коммунальных услуг, в укреплении финансового положения и инвестиционного потенциала местных органов власти и в превращении коммунальных предприятий в хорошо отлаженные, жизнеспособные в финансовом отношении, самостоятельные, работающие на коммерческой основе хозяйственные субъекты. Страны ВЕКЦА могли бы использовать этот положительный опыт преобразований и вместе с донорами и МФУ, например, в рамках Специальной рабочей группы по реализации ПДООС и КПП добиваться ускоренного проведения институциональных реформ в секторе городских коммунальных предприятий, имеющих отношение к охране окружающей среды.

- Улучшение качества данных и информационной базы: улучшение системы сбора данных о природоохранных расходах. Страны, вступающие в ЕС, перестроили свои системы сбора данных о природоохранных расходах в соответствии со стандартами ОЭСР/Евростата, хотя нужны более качественные данные об источниках финансирования. Странам ЮВЕ и ВЕКЦА нужно заимствовать этот опыт для создания более качественной основы для выработки более реальной с финансовой точки зрения природоохранной политики и стратегии.
- Повышение эффективности использования имеющихся ресурсов в государственном секторе посредством разработки более реалистичных планов и стратегий финансирования, более ориентированных на достижение конечного результата, используя, например, модель FEASIBLE; улучшение общего руководства на высшем уровне и применение в программах природоохранных расходов и учреждениях, управляющих этими расходами, "рациональных международных методик".
- Мобилизация дополнительных ресурсов и диверсификация источников финансирования посредством устранения экологически вредных субсидий; реформирование существующих систем природоохранных платежей и платежей за использование природных ресурсов; введение новых платежей за экологические товары и услуги, когда для этого есть основания; создание совместных государственно-частных партнерских структур; создание условий для новых финансовых продуктов, учитывающих особенности природоохранных проектов, создание новых структур партнерства, имеющих целевое назначение и широкий круг участников, как, например, инициатива "Банковское дело, предпринимательство и биоразнообразие в Европе".
- Укрепление международного партнерства для чего доноры и страны ВЕКЦА должны придать достаточную степень приоритетности природоохранному сектору в программах сотрудничества, повысить эффект взаимного усиления между внутренними и зарубежными источниками финансирования, укрепить кадры, занимающиеся разработкой стратегии, планированием инвестиций и выявлением, подготовкой и осуществлением проектов, а также вырабатывать новые формы сотрудничества, такие, как зачет природоохранных расходов в счет внешнего долга.

## К ИСТОРИИ ВОПРОСА

14. С самого начала финансирование природоохранной деятельности было важным и неизменным пунктом программы процесса "Окружающая среда для Европы".<sup>2</sup> В "Программе действий по охране окружающей среды" (ПДООС) для Центральной и Восточной Европы, которая была утверждена министрами в 1993 году на конференции в Люцерне, предусматривалось проведение комплекса мер в области политики, институциональной структуры и инвестиций по решению экологических проблем с максимальной результативностью и эффективностью. С тех пор над достижением этой цели и работают два органа, созданных министрами для облегчения осуществления Программы действий по охране окружающей среды: Специальная рабочая группа по реализации ПДООС занимается улучшением методов мобилизации финансовых средств странами с переходной экономикой и повышением эффективности их использования, а Комитет по подготовке проектов (КПП) содействует налаживанию сотрудничества между донорами и международными финансовыми учреждениями в деле ускорения природоохранных инвестиций.

15. Вопросы финансирования природоохранной деятельности также рассматривались в контексте обзоров деятельности по охране окружающей среды. Одним из выводов, сделанных в документе "Природоохранная политика в переходный период: уроки обзоров деятельности по охране окружающей среды, проводимых ЭКЕ ООН в течение десяти лет", является то, что во втором раунде обзоров больше внимания следует обращать на вопросы финансирования природоохранной деятельности.

16. В основу данного документа положена работа, проведенная ранее, а также мероприятия, осуществленные после конференции министров в Орхусе. Документ подготовлен Секретариатом Специальной рабочей группы по реализации ПДООС (ОЭСР) и секретариатом Регионального экологического центра (Сентендре) Специальной рабочей группы по реализации ПДООС для ЦВЕ и Европейского центра охраны природы. В нем также учтен опыт, накопленный в ходе финансирования улучшений состояния и охраны окружающей среды, в контексте вступления новых членов в ЕС и Региональной программы восстановления окружающей среды (REReP) для Юго-Восточной Европы, которая представляет собой уникальное в своем роде партнерство между сообществом доноров, направленное на восстановление окружающей среды в странах ЮВЕ. Ввиду того, что различия между странами с переходной экономикой расширяются и углубляются, главное внимание в документе уделяется двум крайностям: странам, вступающим в ЕС, которые достигли наибольшего прогресса, и странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. В документе также затрагивается ситуация в странах Юго-Восточной Европы.

17. Цель документа состоит в обобщении основных выводов и рекомендаций из нескольких докладов, подготовленных для Киевской конференции, которые касаются этого же вопроса, и в обеспечении основы для обсуждения на конференции министров. В частности, в документе рассматриваются меры, которые могли бы быть приняты с целью:

- более эффективного распределения имеющихся финансовых средств на нужды охраны окружающей среды и
- мобилизации дополнительных частных и государственных средств для финансирования природоохранного аспекта устойчивого развития.

---

<sup>2</sup> См. "Окружающая среда в условиях перехода к рыночной экономике: Прогресс в странах Центральной и Восточной Европы и в Новых независимых государствах", ОЭСР (1999), Глава 6.



**Основные публикации, в которых рассматриваются вопросы финансирования природоохранной деятельности**

- "Тенденции в природоохранных расходах и международных обязательствах в природоохранном секторе в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, 1996-2001 г.г.", ОЭСР/СРГ ПДООС.
- "Механизмы мобилизации и распределения финансовых средств для достижения природоохранных целей, включая зачет природоохранных расходов в счет внешнего долга: справочно-аналитический документ, подготовленный для "Экологического партнерства между Востоком и Западом"; Природоохранная стратегия стран ВЕКЦА", ОЭСР/СРГ ПДООС.
- "Обмен долга в счет мер по охране окружающей среды и развитию в Грузии: предварительное технико-экономическое обоснование, институциональные варианты", ОЭСР/СРГ ПДООС.
- "Многолетний план инвестиций для городской инфраструктуры: пилотный проект в г. Луцке, Украина", ОЭСР/СРГ ПДООС.
- "Финансирование природоохранной деятельности в Центральной и Восточной Европе: 1996-2001 г.г.", РЭЦ (Сентендре)/СРГ ПДООС.
- "Доклад КПП на конференции министров в Киеве", КПП.
- "Природоохранная политика в переходный период: уроки обзоров деятельности по охране окружающей среды, проводимых ЭКЕ ООН в течение десяти лет", ЭКЕ ООН.
- "Инициатива по обеспечению средств для сохранения биоразнообразия в Европе", ЕСНС/Швейцарское управление охраны окружающей среды, лесов и ландшафтов/Объединенные секретариаты РЕВЛДС.

## **2. ПОТРЕБНОСТИ В ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВАХ ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

### **2.1 Экологические проблемы в странах, вступающих в ЕС, странах ВЕКЦА и ЮВЕ**

18. Между странами с переходной экономикой существуют широкие различия в природоохранных целях и финансовых средствах для их достижения. Перед всеми странами стоят важные задачи в области охраны окружающей среды, хотя характер этих задач разный. Для стран, вступающих в ЕС, эти задачи связаны с соблюдением непростых требований природоохранного законодательства ЕС; странам ВЕКЦА потребуются большие расходы, которые в некоторых случаях (например, Молдова и Казахстан) равны доле национального дохода, сопоставимой с долей национального дохода стран, вступающих в ЕС, для достижения гораздо более скромных целей, таких, как нормальная эксплуатация и техническое обслуживание существующей инфраструктуры или достижение "Целей развития тысячелетия".

19. Страны ЮВЕ во второй половине 90-х годов преодолевали последствия распада бывшей Югославии и многочисленных вооруженных конфликтов. Сегодня этот регион характеризуется большой раздробленностью и сложной политической, экономической и социальной ситуацией, связанной с большим числом беженцев и перемещенных лиц. В рамках Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы<sup>3</sup> был начат процесс стабилизации, открывающий в будущем перспективы вступления в ЕС. С учетом этого потребуются стабильные инвестиции в природоохранную инфраструктуру. Важными стимулами к улучшению состояния окружающей среды являются финансовая поддержка, предоставляемая в рамках Пакта стабильности, в частности, через Региональную программу восстановления окружающей среды, а также перспективы вхождения в ЕС. Для некоторых стран региона дополнительной движущей силой могут быть потребности природоохранной инфраструктуры, связанные с возрождением индустрии туризма.

20. В приведенной ниже таблице дается сравнение некоторых основных элементов проблемы финансирования природоохранной деятельности, которая стоит перед странами, вступающими в ЕС, странами ВЕКЦА и ЮВЕ. Конечно, это сравнение крайне упрощено и не учитывает важных различий внутри этих групп стран. Тем не менее, оно дает представление о некоторых различных трудностях, с которыми сталкиваются три группы стран.

21. На стороне спроса таблица показывает, насколько различаются уровни экономического развития и структуры материальных стимулов к осуществлению природоохранных инвестиций. Страны, вступающие в ЕС, обладают гораздо большей способностью платить и, стимулируемые процессом расширения ЕС, большой готовностью платить.

22. С точки зрения предложения, предприятия и муниципальные власти в странах, вступающих в ЕС, обладают гораздо большей способностью, чем в странах ВЕКЦА, использовать собственные ресурсы или привлекать финансовые средства из государственных бюджетов или финансовых рынков для инвестиций, связанных с охраной окружающей среды.

---

<sup>3</sup> Пакт стабильности для ЮВЕ – это инициатива ЕС, направленная на поддержку стран региона "в их усилиях по укреплению мира, демократии, уважения прав человека и достижению экономического процветания с целью достижения региональной стабильности" (Пакт стабильности, 1999 г.). Участницами этой инициативы также являются Болгария и Румыния.

**Таблица 1. Некоторые ключевые различия в экологических проблемах, стоящих перед странами ВЕКЦА, странами, вступающими в ЕС, и странами ЮВЕ**

	<b>Страны, вступающие в ЕС</b>	<b>Страны ВЕКЦА</b>	<b>Страны ЮВЕ</b>
<b>Стимулы, создаваемые природоохранной политикой, к тому, чтобы загрязнители в стране снижали степень загрязнения/эффективно использовали ресурсы</b>	Четкая система природоохранных принципов и целей и правоприменения; предсказуемые цели; имеются существенные финансовые стимулы для привлечения дополнительных инвестиций; строгие экологические требования на рынках торговых партнеров.	Слабая система принципов и целей, подвержена частым изменениям; непоследовательное правоприменение (может быть предметом торга и уступок); низкая степень готовности охранять окружающую среду без субсидий; мало финансовых стимулов; ограниченная степень заинтересованности в связи с торговлей.	Система принципов и целей в стадии развития, нацеленного на гармонизацию с ЕС. Правоприменение слабое; большинство природоохранных инвестиций финансируются донорами.
<b>Рыночные стимулы</b>	Значительный прогресс в либерализации рынка; жесткие бюджетные ограничения для предприятий и возрастание процента возмещения затрат по предоставлению коммунальных услуг; но сохраняются значительные субсидии, искажающие действие рыночных механизмов, в некоторых экологически важных секторах.	Рыночные стимулы слабы или отсутствуют; либерализация некоторых рынков, но широко распространен протекционизм и субсидирование предприятий; цены на коммунальные услуги значительно ниже уровней возмещения затрат на их производство.	Рыночные стимулы слабы или отсутствуют; цены на коммунальные услуги значительно ниже уровней возмещения затрат на их производство.
<b>Способность платить за улучшение окружающей среды (ВВП на душу населения, долл. США, в нынешних ценах, за последний год, по которому имеются данные в базе данных МВФ)*</b>	2089 долл. на душу населения (Румыния) – 11631,4 долл. на душу населения (Словения)	221,5 долл. (Таджикистан) – 2700 долл. на душу населения (Россия)	1112,1 долл. (Босния и Герцеговина) – 4597 долл. (Хорватия)
<b>Инвестиционный климат</b>	Значительный и возрастающий поток зарубежных инвестиций.	Пренебрежимо малые потоки зарубежных инвестиций, кроме секторов добычи природных ресурсов.	Малый акционерный капитал, но возрастающий поток зарубежных инвестиций.
<b>Ликвидность предприятий (способность финансировать инвестиции)</b>	В целом устойчива, за исключением некоторых секторов.	В целом неустойчива, за исключением некоторых секторов.	В целом неустойчива, за исключением некоторых секторов.
<b>Инвестиционный потенциал и</b>	Коммунальные предприятия в целом	Коммунальные предприятия подвергаются	Коммунальные предприятия

<b>финансовая жизнеспособность коммунальных предприятий</b>	самостоятельны, накапливают финансовые излишки и имеют доступ к финансам.	политическому вмешательству и неспособны мобилизовать капитал и иметь доступ к финансам.	подвергаются политическому вмешательству и неспособны мобилизовать капитал и иметь доступ к финансам.
<b>Финансовые рынки</b>	Ссуды под относительно низкие проценты; сроки погашения от средних до долгих; разные финансовые инструменты; прочная база собственных средств.	Развал после финансового кризиса в России в 1998 г.; восстанавливаются от низкого уровня; распространено рacionamento кредита.	Восстанавливаются от низкого уровня после вооруженных конфликтов.
<b>Государственные бюджеты</b>	Прочная и предсказуемая база доходов; сложившаяся система государственных финансов; фискальная дисциплина; разумный надзор за подсуверенным заимствованием; автономная, прочная система муниципальных финансов.	Узкая база доходов (часто на основе эксплуатации природных ресурсов); низкие уровни прозрачности, подотчетности и эффективности затрат в системе государственных финансов; слабая фискальная дисциплина; нечеткая структура фискальных отношений между государственными организациями; низкий уровень инвестиций и слабость планирования инвестиций.	Узкая база доходов; бюджет расходуется главным образом на зарплату и административные функции; низкий уровень инвестиций и слабость планирования инвестиций.
<b>Приоритетность природоохранного сектора в расходах государственного сектора</b>	Высокая: стимулируется требованиями вступления в ЕС.	Низкая: конкурирует с другими социально значимыми секторами, например, здравоохранением, пенсионным обеспечением и т.п.	Низкая: конкурирует с другими социально значимыми секторами, например, здравоохранением, пенсионным обеспечением и т.п.

Источник: База данных МВФ "Мировые экономические перспективы", сентябрь 2002 г.

## 2.2 Издержки, связанные с достижением целей в области охраны окружающей среды в странах, вступающих в ЕС, и в странах ВЕКЦА

23. Для стран, вступающих в ЕС, цели в области охраны окружающей среды определены в 460 законодательных актах. Их них примерно десять предполагают большие суммы государственных инвестиций в государственную инфраструктуру, а еще несколько требуют крупных инвестиций от частного сектора. Для соблюдения отдельных директив странам, вступающим в ЕС, удалось договориться об установлении переходных периодов. Большинство из них истекает в 2007-2008 году, но некоторые растянуты до 2015 года.

24. В таблице 2 дается сравнение официальных оценок суммарных потребностей в капитале для природоохранных инвестиций в каждой из стран, вступающих в ЕС, с официальными данными о нынешнем уровне капитальных затрат в этой же стране за последний год, по которому имеются данные. Далее сравнивается время, которое потребовалось бы для покрытия этих потребностей в инвестициях (при неизменных текущих уровнях расходов), с самым долгим переходным периодом, который согласован для любой отдельной директивы. Такая приблизительная оценка указывает на масштабы трудностей, стоящих перед всеми странами,

вступающими в ЕС. За исключением Польши и Венгрии, нынешних уровней природоохранных инвестиций может оказаться недостаточно для покрытия официальных оценок инвестиционных потребностей в соответствии с графиками, предусмотренными соглашениями о переходных периодах. Масштабы трудностей даже могут быть занижены, так как большинство переходных периодов намного короче. Преодоление этой проблемы, по всей вероятности, будет связано с комбинацией из четырех действий: 1) пересмотр и обновление официальных оценок затрат так, чтобы они были более реалистичными; 2) пересмотр программ работ по достижению природоохранных целей таким образом, чтобы эти цели были достигнуты более эффективными с точки зрения затрат методами; 3) корректировка переходных периодов и 4) повышение нынешних уровней природоохранных капиталовложений.

**Таблица 2. Оценка потребностей в природоохранных инвестициях и фактические расходы в странах, вступающих в ЕС**

Страна	Официальная оценка суммарных потребностей в инвестициях для полного соблюдения требований (в млн.евро)	Минимальные средние потребности в инвестиционных расходах в год (в млн.евро)	Фактические природоохранные инвестиционные расходы в 2000/2001 г. (в млн.евро)	Время, которое потребуется на обеспечение суммарных потребностей в инвестициях при уровне расходов 2000 года	Максимальная длительность переходного периода	Перспективы финансирования официальных потребностей в инвестициях в течение согласованных переходных периодов
Болгария	8610	Отс. (344)	90	2096	Отс.	☺
Чехия	6600-9400	660-940	559	2012-2017	2010	☺
Эстония	4406	339	46	2096	2013	☺
Венгрия	4118-10000	275-667	475	2009-2021	2015	☺-☺
Латвия	1480-2360	99-157	11	2135-2215	2015	☺
Литва	1600	178	53	2030	2009	☺
Польша	22100-42800	1473-2853	1539	2014-2028	2015	☺-☺
Румыния	22000	Отс. (880)	180	2122	Отс.	☺
Словакия	4809	321	82	2059	2015	☺
Словения	2430	162	97	2025	2015	☺
<b>Итого</b>	<b>79260- 110001</b>	<b>7810 - 9430</b>	<b>3132</b>			<b>☺</b>

*Примечания:* Первоначальный вариант этого анализа подготовлен Региональным экологическим центром для ЦВЕ. Данные даются за последний имеющийся сопоставимый отчетный год. Цены в евро по разным годам, обычно 1997-2000 г.г.

*Источник:* European Commission, Communication from the Commission The Challenge of Environmental Financing in the Candidate Countries, COM(2001)304 final (2001); Eurostat, Environmental protection expenditure in accession countries (2002)

25. В таблице 3 показано, что объем финансирования текущих расходов на охрану окружающей среды почти такой же, как и ежегодный объем капиталовложений. Например, по оценкам Всемирного банка, расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание систем и сооружений, связанных с охраной окружающей среды, в Болгарии в 2015 году могут достигнуть 2,2-3,1 % ВВП. Это означает, что, возможно, придется делать нелегкий выбор между использованием дефицитных государственных средств на эксплуатацию и обслуживание существующей инфраструктуры или расширением существующих сетей.

**Таблица 3. Потребности в средствах на эксплуатацию и обслуживание и ежегодные затраты в странах, вступающих в ЕС**

	Потребности в средствах на эксплуатацию и обслуживание	Ежегодные капиталовложения	Суммарные ежегодные затраты на обеспечение полного соблюдения требований (экспл. и обл. + капиталовложения)	Доля экспл. и обл. в общей сумме ежегодных затрат в год полного соблюдения требований	Суммарные ежегодные затраты в % от ВВП
Болгария [млн. евро в ценах 1998 г.]	577 - 749	645 - 942	1222 – 1691	44% -47%	4,9% - 6,7%
Чешская Республика [млн. евро, в ценах 1999 г.]	478 - 782	671 – 903*	1149 –1685	42%-46%	2,5%-3,7%
Польша [млрд. \$ в ценах 1999 г.]	1,8 – 4,7	3-5,7	4,8 –10,5	38%-45%	1,7% - 3,7%

*Источник:* ОЭСР, по оценкам Всемирного банка.

26. Труднее оценить затраты на обеспечение соблюдения природоохранных требований в странах ВЕКЦА. Часто нет никаких конкретных целей или целевых показателей, или слишком многие целевые показатели чрезмерно высоки и нереальны. В отсутствие ясных целей для оценки объемов инвестиций, которые могут потребоваться, приходится использовать приблизительные показатели.

27. Согласно одному исследованию, проведенному на Украине, ежегодные затраты (капиталовложения в пересчете на год плюс расходы на эксплуатацию и обслуживание) по соблюдению всего одной природоохранной директивы ЕС – "О крупных установках, использующих процесс горения" – в 2010 году составят 320 миллионов евро. Это эквивалентно чуть ли не половине всех расходов, связанных с охраной окружающей среды на Украине, в 2001 году (Verbeka, Jantzen, Peszko, 1999).

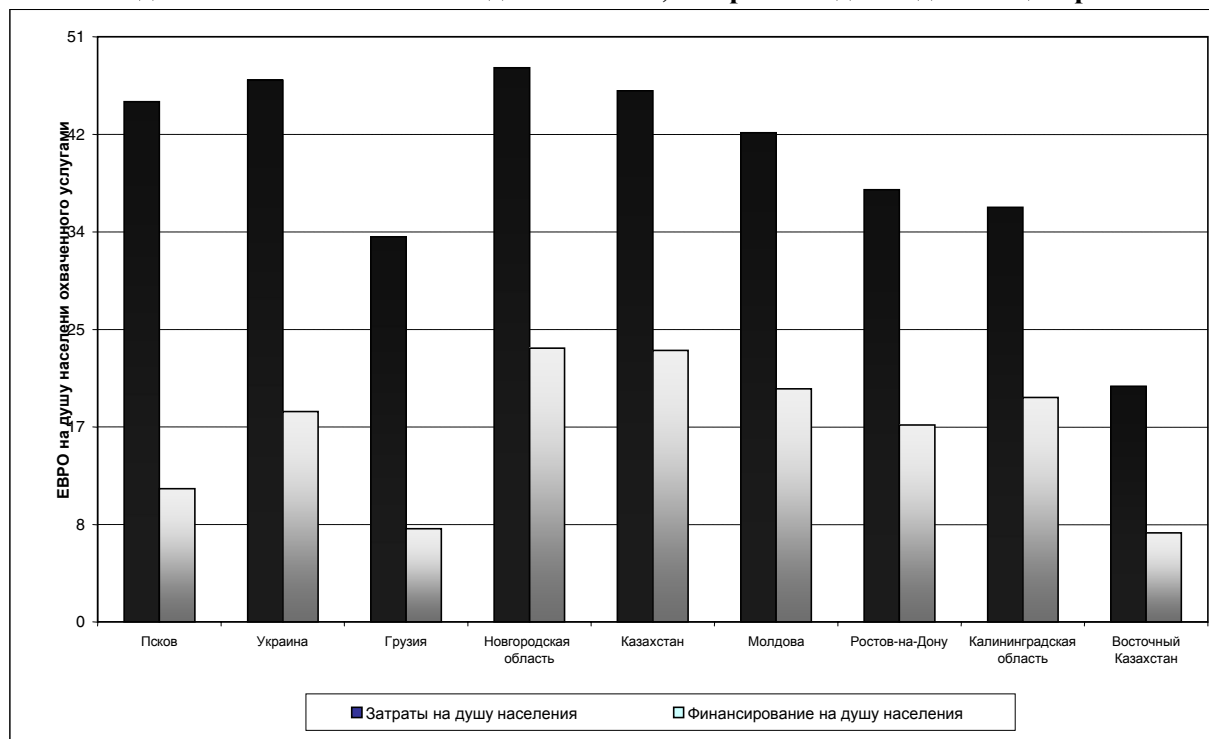
28. Другой подход заключается в оценке потребностей в расходах в том случае, если бы нужно было достичь альтернативных целей развития городской инфраструктуры водоснабжения и вывоза твердых отходов ("Стратегии финансирования природоохранной деятельности, 1999-2003 г.г."). Исследования показали, что достижение даже скромной цели – просто эксплуатации и поддержания нынешних (низких) уровней услуг инфраструктуры городского водоснабжения и санитарии – может быть сопряжено со значительным бременем расходов в странах ВЕКЦА. Так, Молдове потребуется тратить 3,2 %, Грузии – 3 %, Казахстану – 1,2 % своего нынешнего ВВП в год просто для того, чтобы эксплуатировать и ремонтировать ныне действующие объекты городской инфраструктуры водоснабжения и водоотведения. Датские власти в настоящее время применяют этот подход для оценки затрат по достижению "Целей развития тысячелетия", включая цель, касающуюся водоочистки, принятую в Йоганнесбурге.

29. Масштаб этой проблемы для стран ВЕКЦА огромен, если учесть, что эти требующиеся объемы расходов скорее всего будут превышать в относительном выражении расходы большинства стран, вступающих в ЕС. Например, общее бремя расходов по соблюдению всего свода законов ЕС в Чешской Республике и Польше оценивается в 1,7-3,7 % ВВП 2015 года, и сюда входят крупномасштабные капиталовложения, предусматриваемые всеми основными природоохранными директивами, в то время как оценки бремени расходов стран ВЕКЦА ограничены затратами на поддержание в рабочем состоянии городской инфраструктуры водоснабжения и водоотведения. Ситуация в Болгарии, возможно, ближе к ситуации в странах ВЕКЦА, поскольку бремя суммарных ежегодных расходов в связи с вступлением в ЕС в

области охраны окружающей среды может достичь в определенные годы пикового значения 6,7 % прогнозируемого ВВП. Таким образом, даже достижение весьма скромных целей, почти без новых инвестиций в развитие инфраструктуры потребует значительного увеличения расходов стран ВЕКЦА и более бедных стран, вступающих в ЕС, и ляжет немалым бременем на их экономику.

30. Главная проблема состоит в том, что хотя инфраструктура в странах ВЕКЦА и является развитой даже по нормам ОЭСР, во многих случаях она неудачно спроектирована и очень дорого обходится в эксплуатации и обслуживании. Особенно высоки энергозатраты, на долю которых часто приходится до 60 % общих текущих расходов коммунальных предприятий (против 20-30 % в странах ОЭСР). Города в странах ВЕКЦА реагируют на высокие эксплуатационные издержки тем, что не эксплуатируют инфраструктуру или эксплуатируют ее неравномерно. Услуги водоснабжения и канализации часто ненадежны, нередко бывают перебои, качество услуг низкое. Во многих городах вода подается только по несколько часов в день, степень ее очистки недостаточна. Сточные воды на большинство станций очистки сточных вод не поступают или подвергаются там лишь простой механической очистке, если вообще очищаются. Хроническая нехватка средств на проведение надлежащего технического обслуживания, такого как замена изношенных узлов, и самого необходимого обновления имеет крайне серьезные последствия. В результате все внимание направлено на устранение поломок, когда они случаются (а не на профилактическое обслуживание), и поэтому происходит быстрая потеря экономической и технической стоимости основных фондов, а в конечном счете – физическое разрушение всех систем инфраструктуры.

**Рисунок 1. Потребности в средствах для эксплуатации и поддержания нынешнего уровня услуг в сопоставлении с наличием финансовых средств в расчете на одного жителя, подключенного к системе водоснабжения, в первый год исходного сценария**



Источник: DANCEE/СРГ ПДООС ОЭСР, Стратегии финансирования для инфраструктуры водоснабжения и охраны окружающей среды (2003). Расчеты выполнены фирмой COWI с использованием модели FEASIBLE, за исключением Калининградской области, по которой представлены расчеты на основании проекта.

31. Надежных оценок потребностей в природоохранных инвестициях в странах ЮВЕ очень мало или почти нет. Эти потребности также трудно выявить, поскольку в целом в национальной политике отсутствуют четкие приоритеты, плановые показатели и цели.

32. Перед всеми странами стоит трудная задача – найти инвестиционные программы с более благоприятным соотношением затрат и выгод. Для этого потребуется планирование развития инфраструктуры в речных бассейнах по принципу наименьших затрат, с особым акцентом на достижение критических целевых показателей качества воды источников. В достижении определенных стратегических целей дополнительную роль могут сыграть экономические инструменты, чтобы еще больше снизить общие расходы на обеспечение соблюдения нормативных требований. В странах ВЕКЦА чрезмерно грандиозные планы расширения охвата и повышения уровня услуг инфраструктуры нужно заменить на реалистичные программы капиталовложений, предполагающие проведение самых необходимых ремонтных и восстановительных работ на тщательно отобранных и имеющих критическое значение объектах инфраструктуры, чтобы добиться максимального повышения эффективности (главным образом снижения энергозатрат) в пределах того, что могут позволить бюджеты домашних хозяйств и государства.



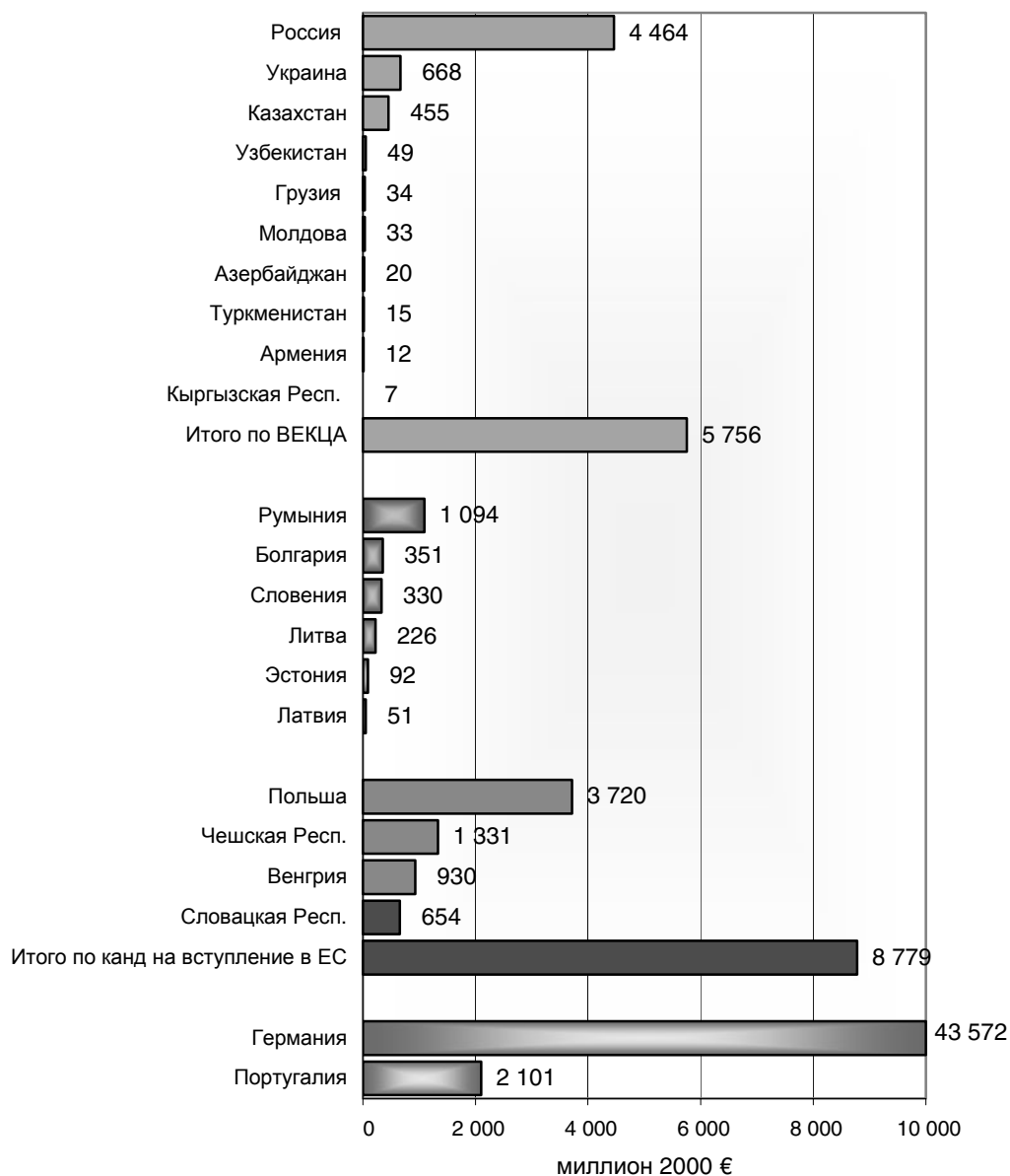
### **3. ТЕНДЕНЦИИ В СФЕРЕ ПРИРОДООХРАННЫХ РАСХОДОВ И ИХ ФИНАНСИРОВАНИЯ**

33. В данном разделе содержится дальнейший анализ предложения (наличия) финансовых средств на основе отчетов об эмпирических исследованиях, подготовленных по странам ЦВЕ и ВЕКЦА. Достоверность данных, содержащихся в этих отчетах, нуждается в дополнительной проверке. Соответственно и выводы, которые представлены в этом разделе, нужно интерпретировать осторожно, а за дополнительной информацией читателю следует обратиться к оригинальным отчетам. Тем не менее, данные достаточно надежны для того, чтобы пролить некоторый эмпирический свет на масштабы и характер проблем финансирования природоохранной деятельности в странах, вступающих в ЕС, странах ВЕКЦА и ЮВЕ, даже при их столь различных уровнях целей и средств.

#### **3.1 Расходы, связанные с охраной окружающей среды**

34. Приведенный в сообщениях общий абсолютный объем расходов, связанных с охраной окружающей среды, в странах ВЕКЦА (5,7 миллиардов евро в год в 2000 г. или в самом последнем году, по которому имеются данные) составляет около двух третей объема в странах присоединяющихся к ЕС (9 миллиардов евро), несмотря на то, что население в странах ВЕКЦА почти в три раза больше (см. рисунок 2). Подавляющая доля в расходах стран ВЕКЦА принадлежит очень высоким расходам, связанным с охраной окружающей среды, о которых сообщает Россия (78 % от расходов всех стран ВЕКЦА). В странах, вступающих в ЕС, 83 % совокупных расходов приходится на долю Польши, Чехии, Венгрии и Румынии. Данные о расходах на охрану окружающей среды в странах ЮВЕ вообще не собираются, если не считать некоторых данных, имеющихся в Хорватии, которая, например, сообщила о природоохранных расходах в 2000 году в сумме 152,1 млн. евро.

**Рисунок 2. Расходы, связанные с охраной окружающей среды, млн. евро, 2000 г.**



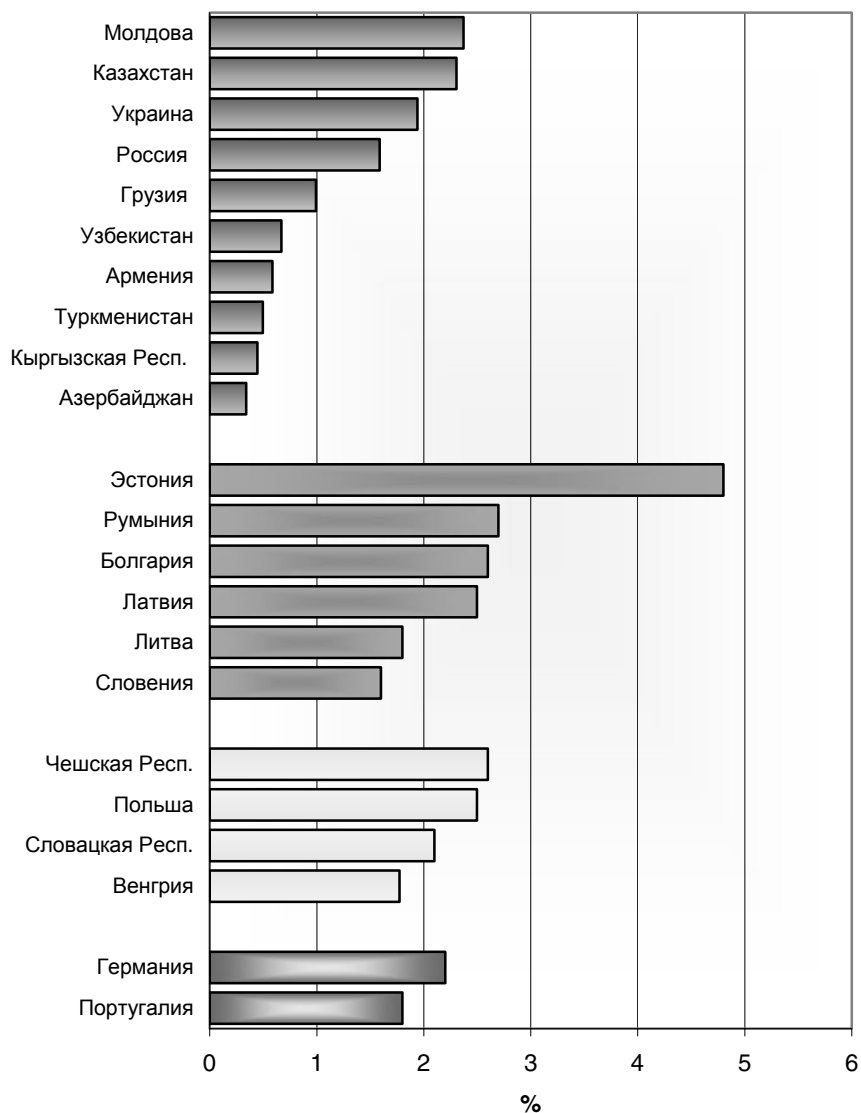
Источник: Eurostat, национальные стат. данные, ОЭСР.

Подробные Данные об отдельных странах приводятся в докладах о тенденциях в природоохранных расходах и международных обязательствах в странах ВЕКЦА (Секретариат СРГ ПДООС ОЭСР) и в странах ЦВЕ/ЮВЕ (РЭЦ, Секретариат СРГ ПДООС), представленных на конференции в Киеве.

35. Как показано на рисунке 3, многие страны ВЕКЦА (в частности, Молдова, Казахстан, Украина и Российская Федерация) направляют на расходы, связанные с охраной окружающей среды, значительную долю своих доходов (например, Молдова до 2,4 %). Это больше, чем в некоторых странах, вступающих в ЕС, и в большинстве стран-членов ЕС. Если применить этот показатель, то окажется, что большинство стран ВЕКЦА более серьезно относится к улучшению качества окружающей среды и водоснабжения, чем принято считать. Это указывает на то, что, по крайней мере в случае некоторых стран, главным препятствием к повышению уровней собственных расходов, связанных с охраной окружающей среды, может быть не недостаток желания платить, а низкая способность платить из-за низких уровней доходов в странах ВЕКЦА. С другой стороны, имеющиеся данные, приведенные на рисунке 3, ясно показывают, что в других странах ВЕКЦА охрана окружающей среды явно находится на одном из последних мест

в списке приоритетов по расходованию собственных средств. Различия между странами, вступающими в ЕС, не так значительны, как между странами ВЕКЦА. Все они выделяют значительную часть своего внутреннего дохода на природоохранные расходы, часто даже большую часть, чем страны-члены ЕС (рисунок 3).

**Рисунок 3. Расходы, связанные с охраной окружающей среды, в процентах от ВВП, 2000 г.**



Источник: Евростат, национальная статистика, ОЭСР.

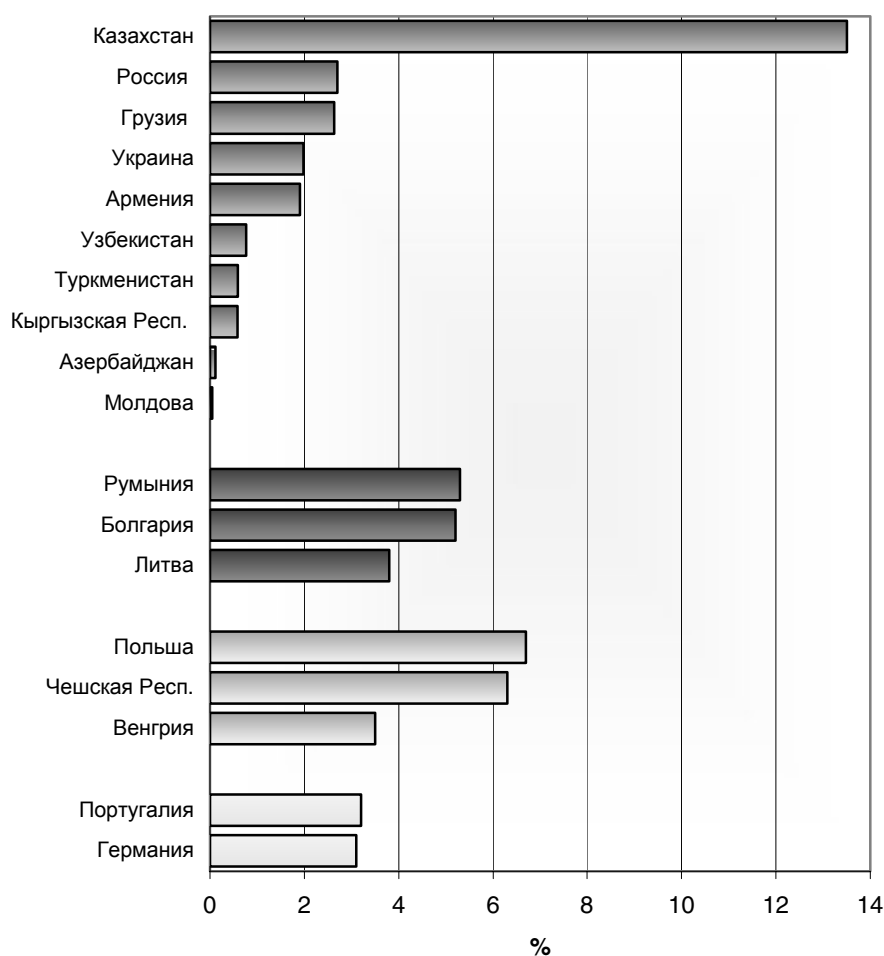
Подробные данные об отдельных странах приводятся в докладах о тенденциях в природоохранных расходах и международных обязательствах в странах ВЕКЦА (Секретариат СРГ ПДООС ОЭСР) и в странах ЦВЕ/ЮВЕ (РЭЦ, Секретариат СРГ ПДООС), представленных на конференции в Киеве.

36. Однако суммарный объем расходов на природоохранные инвестиции в странах, вступающих в ЕС, более чем в три раза больше, чем в странах ВЕКЦА (около 4 и 1,3-1,7 миллиардов евро соответственно). Размеры рынка природоохранных инвестиций в регионе ЦВЕ/ВЕКЦА пока еще малы по сравнению с крупнейшими странами-членами ЕС (в одной Германии более 13 миллиардов евро), но несколько стран в регионе ежегодно вкладывают больше ресурсов в охрану окружающей среды и водоснабжение чем, например, Португалия (938 млн.евро). Крупнейшим рынком природоохранных инвестиций в регионе является Польша

(ежегодные капитальные затраты более 1,7 млрд.евро), за которой следуют Россия (около 1,2 млрд.евро) и Чехия (0,7 млрд.евро).

37. На рисунке 4 показано, что в странах ВЕКЦА инвестиции, *связанные с охраной окружающей среды*, составляют от 0,1 до 3 % *суммарных капиталовложений в экономике* (резко отличаются цифры по Казахстану, поэтому эти данные требуют дополнительного анализа). В некоторых странах, таких как Молдова и Азербайджан, охрана окружающей среды имеет низкий уровень приоритетности в структуре внутренних инвестиций. В таких странах, как Россия, Грузия, Украина, Армения, процент природоохранных инвестиций в общем объеме капиталовложений такой же, как в некоторых странах ЕС, например, в Германии и Португалии. Страны, вступающие в ЕС, обычно выделяют значительно большую долю внутренних капиталовложений на нужды природоохранного сектора – от 3 до 4 процентов, а в некоторых случаях и до 6-8 % общего объема инвестиций в экономике. Уровни природоохранных инвестиций в Болгарии и Румынии иллюстрируют тяжесть проблемы финансирования природоохранной деятельности, с которой могут столкнуться некоторые страны второй волны вступающих в ЕС: объем природоохранных инвестиций велик по сравнению с общим объемом инвестиций в стране, но очень мал по сравнению с официальной оценкой потребностей в инвестициях. Это свидетельствует о том, что страна скоро может подойти к пределам допустимого в отношении природоохранных инвестиций, так и не достигнув целевых показателей в области охраны окружающей среды, связанных с вступлением в ЕС.

**Рисунок 4. Природоохранные инвестиции в процентах от общего объема инвестиций (ВПОК) в экономике, 2000 г.**



*Примечания:*

Данные нужно сравнивать осторожно, поскольку в разных странах используются разные определения и охват секторов.

Некоторые страны ВЕКЦА не представили данных о расходах на организацию использования природных ресурсов, а данные о расходах на водоснабжение могут быть включены в расходы на очистку сточных вод.

Данные по странам ОЭСР и ЦВЕ включают инвестиционные расходы частного сектора.

а) или последний год, за который имеются данные.

Чехия: данные за 1999 г.

Венгрия: исключены инвестиционные расходы в секторе водоснабжения.

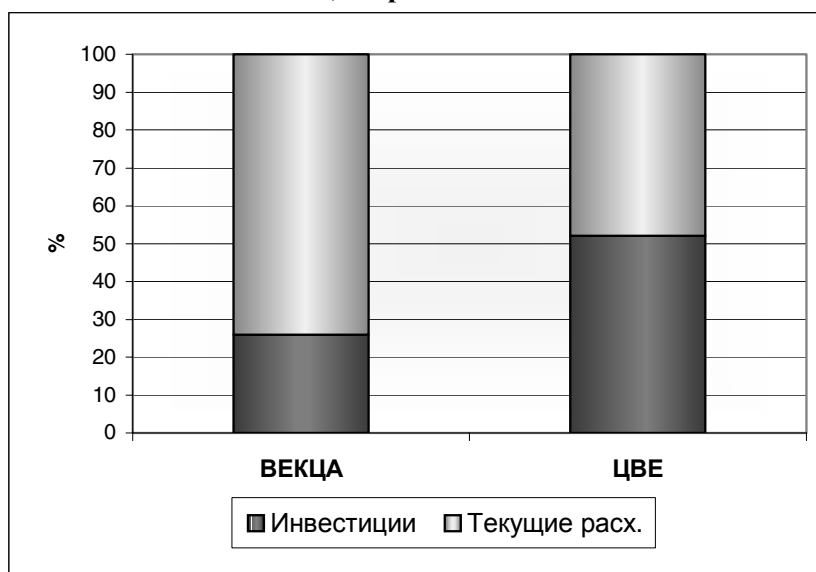
Польша: данные за 1998 г.

Словения: данные по частному сектору относятся к 1999 году.

*Источник:* Евростат, национальные статистические данные, ОЭСР.

38. В странах ВЕКЦА капиталовложения представляют только одну четвертую часть суммарных расходов на охрану окружающей среды: основная доля приходится на текущие расходы (рисунок 5). А вот в странах, вступающих в ЕС, доля капиталовложений составляет больше половины ежегодных природоохранных расходов. Высокие уровни природоохранных инвестиций в странах, вступающих в ЕС, диктуются требованием выполнения природоохранных директив ЕС, которые связаны с большими капитальными затратами. В странах ВЕКЦА основная часть средств тратится на ремонт инфраструктуры при возникновении такой необходимости, чтобы предупредить крупные аварии.

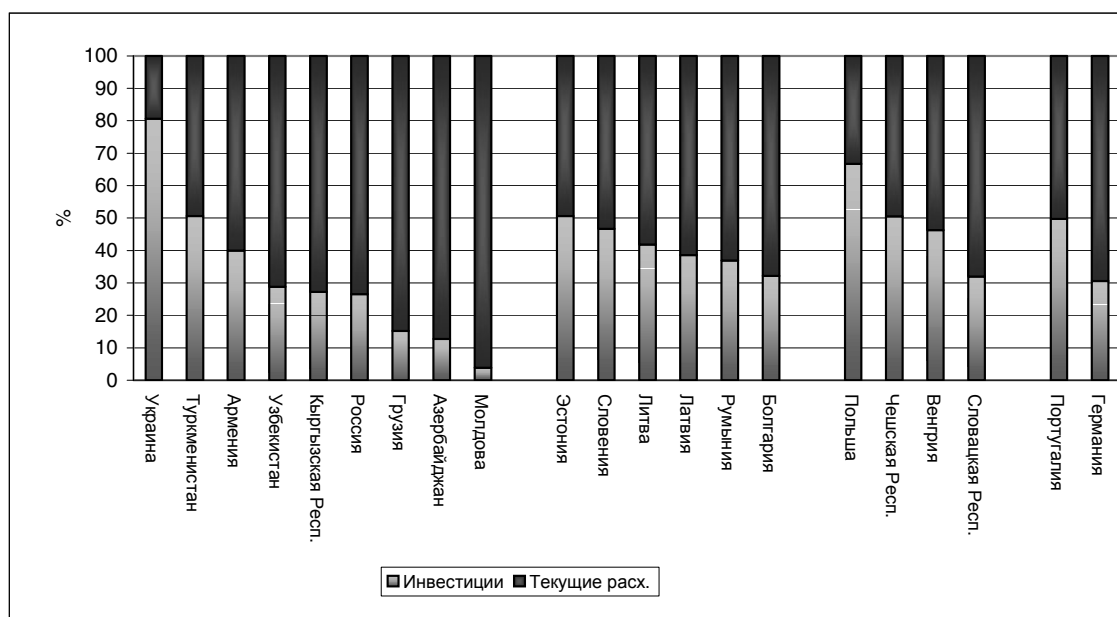
**Рисунок 5. Доля инвестиций и текущих расходов в общей сумме расходов, связанных с охраной окружающей среды в 2000 году (или в последнем году, за который имеются данные) по регионам**



*Источник:* Евростат, национальная статистика.

39. Как показывает рисунок 6, доля суммарных природоохранных расходов, которая выделяется на инвестиции, различается гораздо больше между странами ВЕКЦА (от 4 % в Молдове до более 80 % в Украине), чем между странами, вступающими в ЕС, которые на капиталовложения тратят от 27 до 75 процентов.

**Рисунок 6. Доля инвестиций и текущих расходов в общей сумме расходов, связанных с охраной окружающей среды, в 2000 году (или в последнем году, за который имеются данные) по регионам**



Источник: Евростат, национальная статистика, ОЭСР.

### 3.2 Основные источники финансирования природоохранных расходов

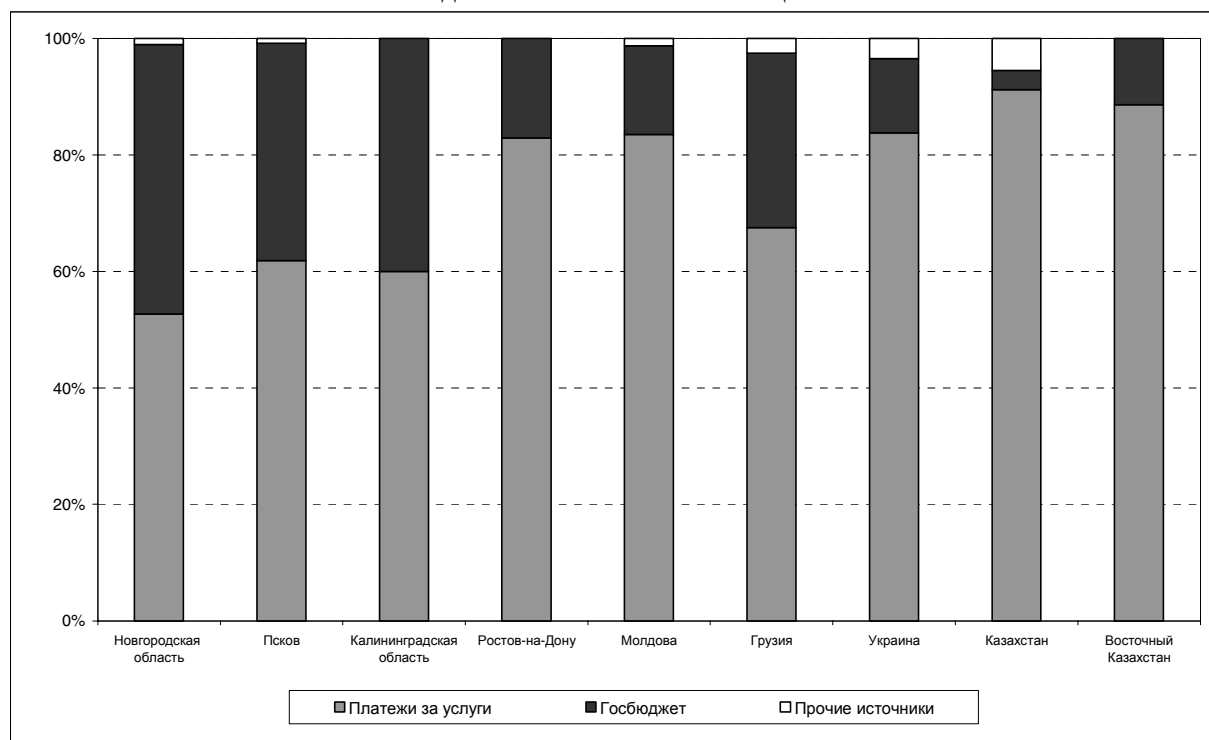
40. Обычно данные о природоохранных расходах по источникам финансирования получить гораздо сложнее. Имеющиеся же данные указывают на то, что в большинстве стран ВЕКЦА и ЦВЕ наибольшая доля общих природоохранных расходов приходится на *внутренние, а не зарубежные источники*. Из стран ВЕКЦА Казахстан, Молдова, Украина и Туркменистан финансируют более 90 % расходов на охрану окружающей среды из внутренних источников. Однако в некоторых из наиболее бедных стран ВЕКЦА финансирование природоохранных проектов явно зависит от иностранных источников; например, из внешних источников финансируется больше половины всей суммы природоохранных расходов в Кыргызской Республике и Армении. В странах, вступающих в ЕС, внешние источники финансирования, в частности, фонды помощи ЕС в подготовке к вступлению, играют очень важную роль в некоторых небольших странах, главным образом в балтийских государствах. Другие вступающие в ЕС страны мобилизуют финансовые средства в первую очередь из внутренних источников (например, 90 % в Польше). Во многих странах ЮВЕ доминирующую роль в финансировании природоохранных инвестиций играют зарубежные источники. Это особенно относится к Албании, Боснии и Герцеговине, Сербии и Черногории. В Хорватии и БЮР Македонии внутренние источники относительно более важны.

41. Другая информация об источниках финансирования – государственных в сравнении с частными, и о финансировании инвестиций коммунальных предприятий – весьма слаба. Однако, имеющаяся информация указывает на то, что, хотя в некоторых странах, вступающих в ЕС, экологические фонды и продолжают играть важную роль, в большинстве стран ВЕКЦА и ЮВЕ их роль менее заметна, а то и вовсе несущественна.

42. Проведенный анализ стратегий финансирования природоохранной деятельности показывает, что в секторе водоснабжения и канализации в странах ВЕКЦА львиная доля средств на финансирование расходов формируется за счет платежей за коммунальные услуги. Остальные средства для коммунальных предприятий водоснабжения поступают в основном из

государственных бюджетов. Доля других источников, таких как банковские кредиты, облигации, экологические фонды, зарубежные гранты и ссуды или частный акционерный капитал совершенно незначительна по сравнению с платежами за коммунальные услуги и государственными средствами (рисунок 7).

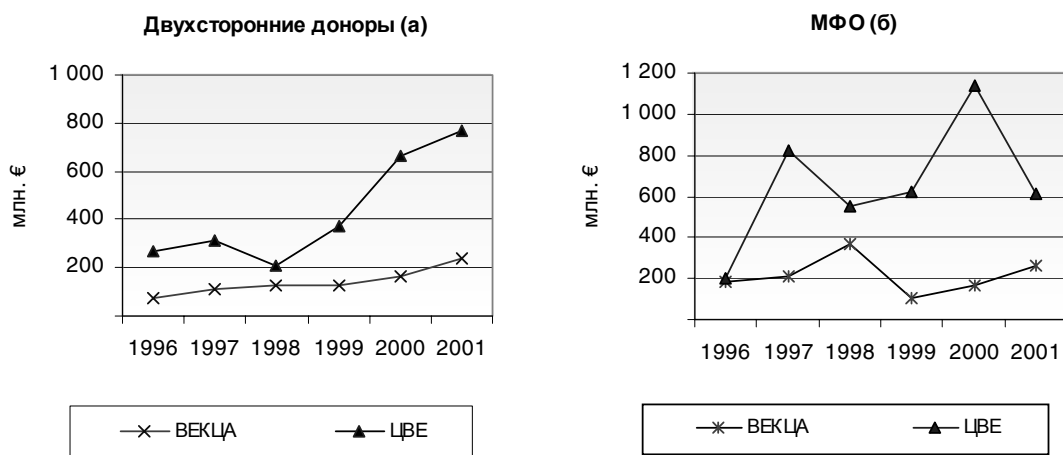
**Рисунок 7. Существующие источники финансирования коммунальных предприятий водоснабжения и канализации**



### 3.3 Тенденции в области объемов предоставления помощи доноров и ссуд МФУ

43. **Временные тренды в сфере помощи на двухсторонней основе в области охраны окружающей среды** показывают рост помощи как странам, вступающим в ЕС, так и странам ВЕКЦА в период между 1996 и 2001 годами (рисунок 8а). Значительный (почти четырехкратный) рост природоохранной помощи странам-кандидатам в члены ЕС начиная с 2000 года можно объяснить действием инструментов помощи в финансировании инвестиций в период подготовки к вступлению в ЕС (главным образом ISPA (Фонд инфраструктурных проектов для подготовки к присоединению к ЕС)). Это ставит перед странами, вступающими в ЕС, непростую задачу: обеспечить эффективное расходование этой инвестиционной помощи на приоритетные проекты. Фонды помощи в подготовке к вступлению в ЕС постепенно вытесняют природоохранную помощь, оказываемую отдельным странам на двухсторонней основе. В сочетании с общим ростом объемов двухсторонней помощи странам ВЕКЦА эта тенденция показывает, что произошла определенная "переориентация" на страны ВЕКЦА, как того и потребовали министры на конференции в Орхусе.

**Рисунок 8. Помощь на двухсторонней основе и помощь МФУ странам ВЕКЦА и ЮВЕ**



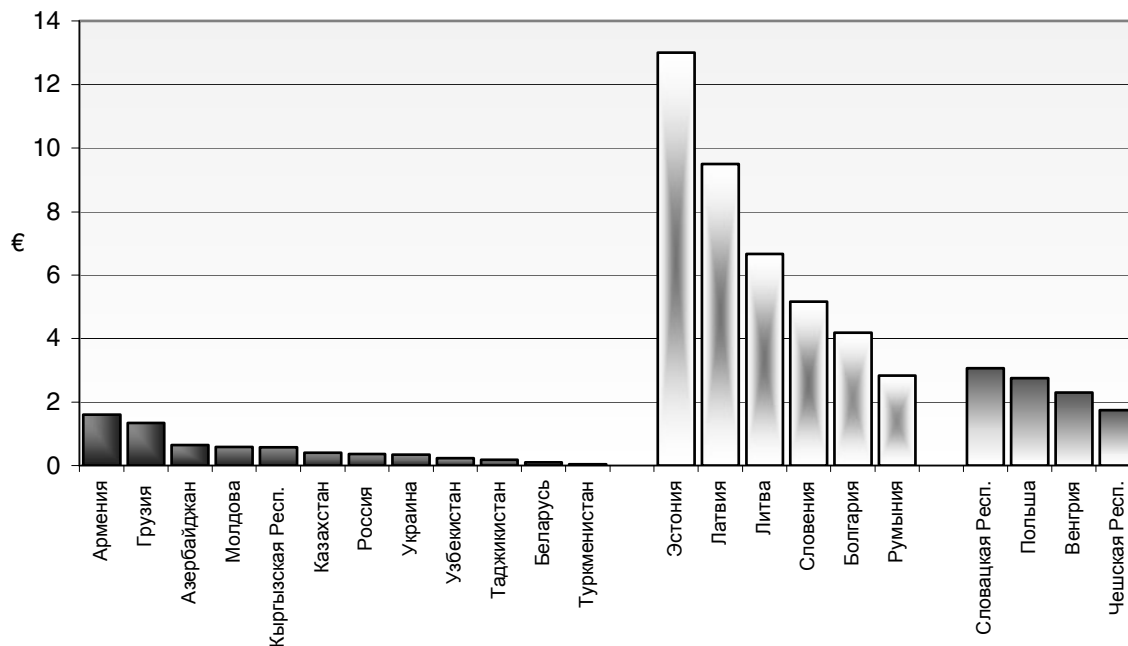
44. **Временные тренды в сфере предоставления ссуд МФУ** (рис. 8b) показывают более широкие колебания по годам вследствие финансирования меньшего числа, но более крупных проектов. Уменьшение в 2001 году объема ссуд, предоставляемых вступающим в ЕС странам, может быть просто годовыми колебаниями вследствие экономического цикла или же может указывать на то, что МФУ уходят из некоторых стран ЦВЕ, которые более не нуждаются в льготных ссудах. В регионе ВЕКЦА на объем ссуд МФУ мог оказать некоторое отрицательное влияние финансовый кризис 1998 года в России, однако очень низкий общий объем ссуд делает временные тренды весьма чувствительными к циклам программ и разработки проектов МФУ. После 1998 года объемы предоставления ссуд МФУ снова начинают расти.

45. В период 1996-2001 г.г. **общая сумма помощи в природоохранной сфере, предоставляемой на двухсторонней основе** странам, вступающим в ЕС, составила примерно 2,5 миллиардов евро, а странам ВЕКЦА – 0,8 миллиарда. Природоохранная помощь вступающим в ЕС странам в 2000 и 2001 годах была увеличена благодаря финансовым инструментам поддержки инвестиций в период подготовки к вступлению в ЕС, прежде всего ISPA (Фонд инфраструктурных проектов для подготовки к присоединению к ЕС). Общие объемы ссуд МФУ, предоставленных на осуществление природоохранных проектов в период 1996-2001 г.г., составили около 4 миллиардов евро в странах, вступающих в ЕС, и 1,3 миллиарда евро в странах ВЕКЦА.

46. Как показывает рисунок 9, страны присоединяющиеся к ЕС получили намного больше **средств в рамках двухсторонней помощи на охрану окружающей среды в расчете на душу населения**, чем страны ВЕКЦА. Наибольшего успеха в получении денег добились Эстония, Латвия и Литва. Те страны из числа вступающих в ЕС, которые являются членами ОЭСР (последние четыре колонки справа), получили меньше денег в расчете на душу населения, чем страны, не входящие в ОЭСР, но все же больше, чем страны ВЕКЦА с наибольшим объемом помощи. Таким образом, хотя определенная переориентация в сторону стран ВЕКЦА и началась (как можно видеть на рисунке 8, если вычесть помощь по вступлению в ЕС), предстоит пройти еще долгий путь прежде, чем страны ВЕКЦА будут поглощать такие же уровни помощи в природоохранной сфере, как и вступающие в ЕС страны в прошлом.



**Рисунок 9. Объемы помощи в природоохранной сфере, предоставляемой донорами, в расчете на душу населения, по странам-получателям, средние величины за период 1996-2001 г.г.**



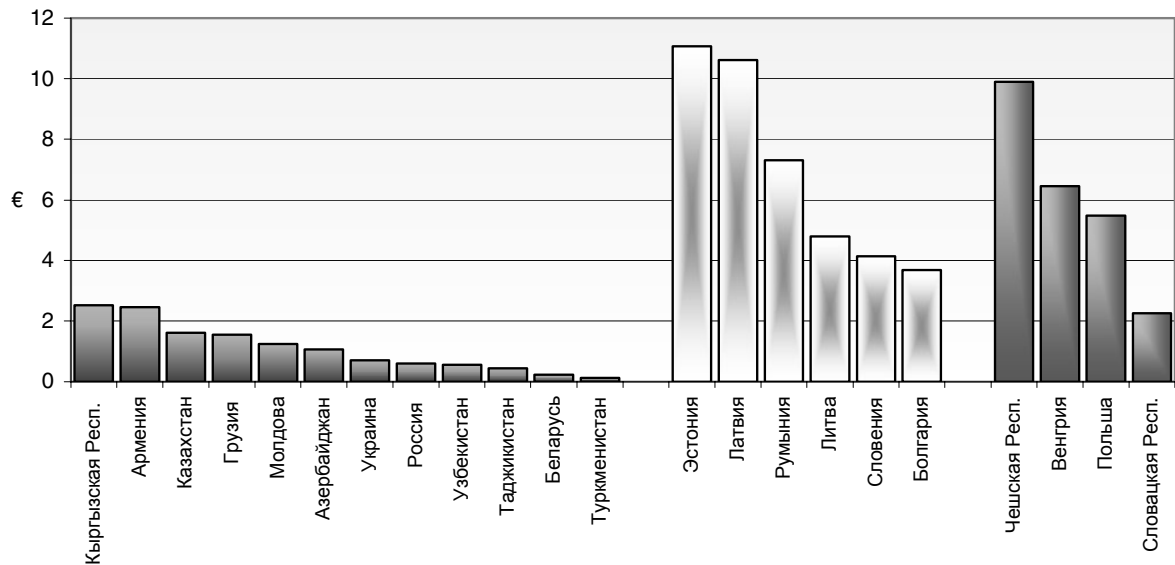
*Примечания:*

Данные за 2001 год предварительные.

Источник: База данных CRS ОЭСР, данные, полученные от стран.

47. Различия между странами, вступающими в ЕС, и странами ВЕКЦА станут еще более очевидными, если посмотреть на рисунок 10, который показывает **размеры ссуд МФУ на осуществление природоохранных проектов, выделяемых отдельным странам**, в период 1996-2001 г.г. Первые места по способности поглощать природоохранные ссуды, выделяемые на многосторонней основе, занимают Эстония, Латвия и Чехия. Малые суммы ссуд МФУ, выделяемых странам ВЕКЦА, в расчете на душу населения можно объяснить низким спросом на природоохранные инвестиции, однако исторические временные тренды также показывают значительное влияние финансового кризиса 1998 года в России, после которого заемная способность региона только сейчас начинает медленно восстанавливаться. Как ни удивительно, наибольшие размеры заимствования на природоохранные цели в расчете на душу населения отмечаются среди стран региона с наименьшими доходами – в Кыргызской Республике и Армении.

**Рисунок 10. Размеры ссуд на природоохранные цели, предоставляемых МФУ странам ЦВЕ и ВЕКЦА, по странам-судополучателям, средние величины на душу населения в год, 1996-2001 г.г.**



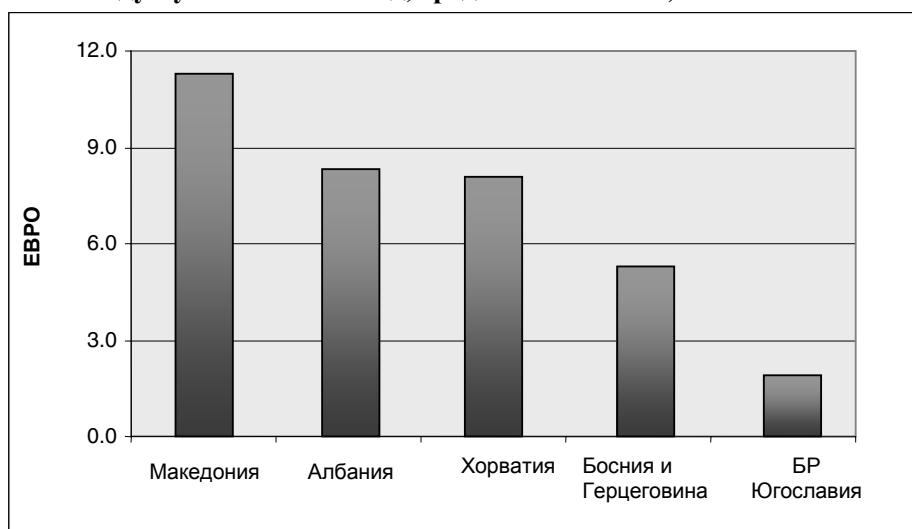
*Примечания:*

Данные касаются грантов, ссуд, льготных займов, кредитов для финансирования путем выпуска акций, кредитов для финансирования непредвиденных расходов, экспортных кредитов, полученных от АБР, ЕБРР, ЕИБ, НЕФКО, СИБ и ВБ. Данные за 2001 год предварительные.

Источник: база данных ОЭСР CRS, отчеты МФУ.

48. Среди стран ЮВЕ наибольшая помощь от доноров была получена Македонией, за которой следуют Хорватия и Албания (рисунок 11).

**Рисунок 11. Объемы средств, предоставленных на природоохранные цели странам ЮВЕ на душу населения в год, средние величины, 1996-2001 г.г.**



Источник: Расчеты автора на основании базы данных о системах отчетности кредиторов ОЭСР и Евростата.

Примечание: а) Данные по Сербии и Черногории включают Косово; б) данные за 2001 год предварительные.

49. **Комитет по подготовке проектов (КПП)** служит механизмом для обеспечения согласованности между грантами доноров и ссудами МФУ. В приведенной ниже таблице

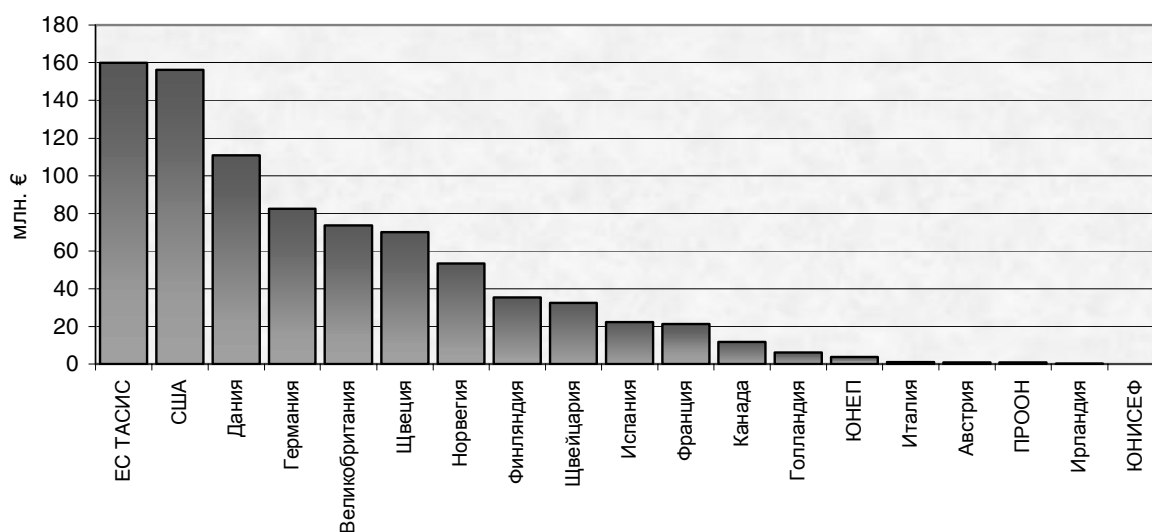
содержатся обобщенные данные о природоохранных проектах, утвержденных правлениями МФУ со времени создания КПП в 1993 году. Там же, среди прочего, показано, что после конференции в Орхусе КПП удалось увеличить число природоохранных инвестиционных проектов в странах ВЕКЦА, что служит еще одним подтверждением переориентации усилий на нужды данного региона.

**Таблица 4. Сводные данные о природоохранных проектах, утвержденных правлениями МФУ с участием КПП**

Конференция министров	Водоснабжение/водоочистка	Обращение с отходами	Энерго/теплоснабжение	Охрана природы/сохранение биоразнообразия	Прочие (напр., сельское хозяйство, транспорт, промышленность)	Общее число проектов, утвержденных правлениями	Общая стоимость инвестиций (млн.евро)	Финансирование МФУ (млн.евро)	Финансирование донорами (млн.евро)	По регионам*
София 1995	8	12	4	2	7	26	1200	Данных нет	80	ВЕКЦА 12% Вступ.в ЕС 77% ЮВЕ 11%
Орхус 1998	9	12	2	3	14	33	2300	1200	245	ВЕКЦА 30% Вступ.в ЕС 46% ЮВЕ 24%
Киев 2003	37	8	13	4	11	69	3853	1895	904	ВЕКЦА 42% Вступ.в ЕС 32% ЮВЕ 26%
<b>Итого</b>	<b>54</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>9</b>	<b>32</b>	<b>128</b>	<b>7353</b>	<b>3095</b>	<b>1229</b>	ВЕКЦА 28% Вступ.в ЕС 52% ЮВЕ 20%

50. Разбивка природоохранной помощи по донорам показывает, что в странах ВЕКЦА главными источниками помощи, связанной с охраной окружающей среды, были программа ТАСИС ЕС и Соединенные Штаты Америки, за которыми следуют Дания и Германия (рисунок 12). В странах, вступающих в ЕС (рисунок 13), над помощью на двухсторонней основе преобладали инструменты помощи в подготовке к вступлению, но важными источниками также были Дания и США.

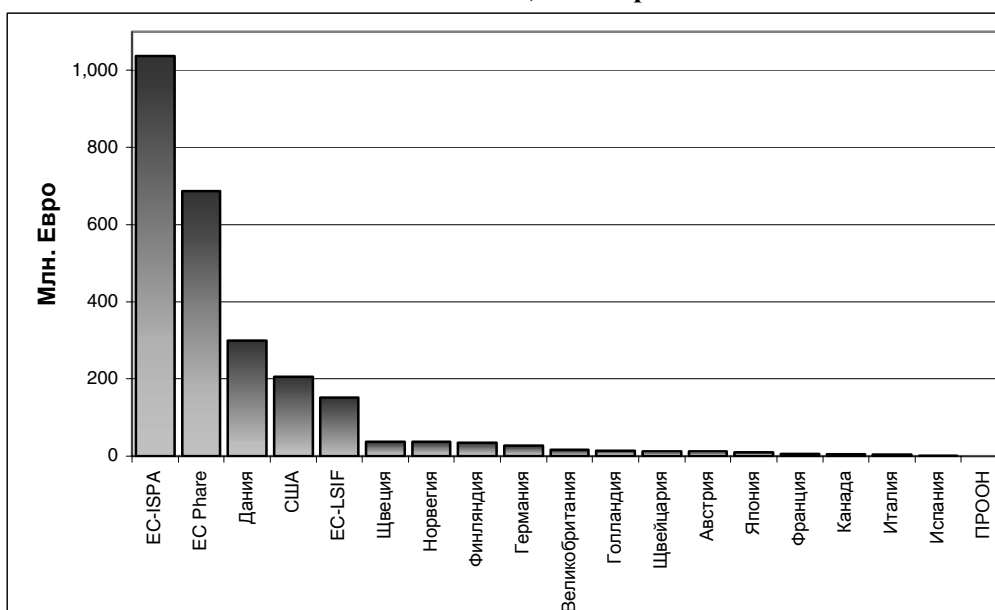
**Рисунок 12. Размеры природоохранной помощи странам ВЕКЦА по донорам, всего в период 1996-2001 г.г., млн.евро**



*Примечания:* Исключая средства на проекты, охватывающие страны регионов и ЦВЕ и ВЕКЦА. Данные за 2001 г. предварительные.

*Источник:* База данных ОЭСР CRS, данные, полученные от стран.

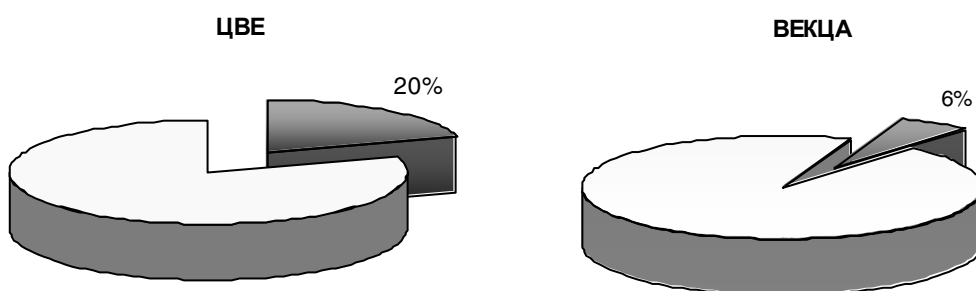
**Рисунок 13. Размеры природоохранной помощи странам ЦВЕ по донорам, всего в период 1996-2001 г.г., млн.евро**



Примечания: Данные за 2001 г. предварительные.  
 Источник: База данных ОЭСР CRS, данные, полученные от стран.

51. Как показывает рисунок 14, в странах, вступающих в ЕС, процент природоохранной помощи в общей сумме получаемой помощи выше, чем в странах ВЕКЦА (20% и 6% соответственно). Это свидетельствует о том, что еще есть возможности для увеличения помощи странам ВЕКЦА на охрану окружающей среды без увеличения общего объема двусторонней помощи. Для переориентации приоритетов в программах международного сотрудничества в сторону природоохранного сектора потребуются явный спрос со стороны самих стран ВЕКЦА, который должен быть согласован и озвучен на самом высоком уровне государственной власти. Например, Казахстан является единственной страной ВЕКЦА, которая определила приоритетность природоохранного сектора в рамках программы ТАСИС, ограничив тем самым доступ к значительным средствам. Для этого также потребуются высокое качество управления на высшем уровне и достаточная способность поглотить помощь и реализовать и совместно финансировать проекты со стороны соответствующих государственных органов в странах ВЕКЦА.

**Рисунок 14. Доля природоохранной помощи в общем объеме ОПР/ОП, 1996-2000 г.г.**



Источник: Базы данных ОЭСР CRS и DAC, сообщения доноров.

### **Роль Региональной программы восстановления окружающей среды для стран ЮВЕ**

Региональная программа восстановления окружающей среды (REReP) явилась успешной моделью мобилизации и координации помощи доноров. В рамках REReP министры окружающей среды стран ЮВЕ наметили перечень региональных проектов, под которые можно было просить помощи от доноров и МФУ.

Посредством этого механизма в период 1999-2001 г.г. отдельными странами-донорами и Европейской Комиссией было выделено почти 20 миллионов евро. Финансовые средства предоставлялись в четырех приоритетных секторах: укрепление институциональной структуры и выработка политики, поддержка экологических общественных организаций, поддержка региональных механизмов сотрудничества в области охраны окружающей среды и трансграничных проектов, а также снижение угроз на здоровье населения в результате загрязнения окружающей среды и утраты биоразнообразия.

Наибольшие средства были предоставлены Нидерландами и Европейской Комиссией – соответственно 27,7 % и 29,3 % от общего объема. Значительную помощь оказали также Дания (12,5 %), Германия (11,0 %) и Швейцария (8,1 %).

*Источник: РЭЦ ЦВЕ, Секретариат REReP.*

#### 4. УКРЕПЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ЗАДАЧА ДЛЯ ПРОЦЕССА "ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ"

52. В последнем разделе указываются некоторые шаги, которые следовало бы предпринять для более рационального использования финансовых ресурсов, чтобы достичь целей в области охраны окружающей среды ввиду дефицита финансовых средств, который существует в различных субрегионах. В этой связи стоит повторить еще раз одну из ключевых идей Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы: финансирование – это лишь один из инструментов достижения природоохранных целей. Если не продумать использование этого инструмента в сочетании с дополняющими его реформами политики и институциональной структуры и с деятельностью по созданию и укреплению кадрового потенциала, то средства могут быть потрачены впустую и цели могут быть не достигнуты.

##### 4.1 Укрепление политики и институциональной структуры

53. Страны ВЕКЦА стоят перед сложными задачами выработки такой политики и создания такой институциональной структуры, которые нужны для функционирования демократического общества на рыночной основе. Они включают борьбу с коррупцией, создание правового государства и достижение предсказуемости государственной политики, поощрение конкуренции и создание равных условий для отечественных и зарубежных предприятий, разумную децентрализацию некоторых функций и передачу их местному уровню. Важнейшей основой для поддержания и обновления инфраструктуры, связанной с охраной окружающей среды, служит создание эффективных систем местного самоуправления и акционирование коммунальных предприятий. Все эти задачи в целом выходят за рамки полномочий и возможностей министерств окружающей среды, но они оказывают влияние на их деятельность и в большой мере определяют спрос на финансирование и предложение финансовых средств в природоохранном секторе.

54. Есть целый ряд направлений работы, которые входят в круг ведения министерств окружающей среды, и где принимаемые министерствами меры могли бы укрепить финансирование природоохранной деятельности:

- **Изменение стратегических курсов, программ и нормативов.** Создание полноценного спроса на природоохранные инвестиции и финансирование потребует реалистичных стратегических курсов в области охраны окружающей среды, ориентированных на четкие природоохранные результаты и построенных на прочной основе признанных на международном уровне принципов (например, приоритетность низшего звена в принятии решений, эффективность, принцип "загрязнитель платит"). Такие стратегические курсы должны быть обеспечены нормативной базой и комплексом инструментов осуществления политики, предсказуемыми в долгосрочном плане и последовательно проводимыми в жизнь. Эти стратегические курсы должны быть составной частью нового поколения программ охраны окружающей среды с четкими приоритетами, конкретными и реалистичными целями и должны подкрепляться прочными стратегиями инвестиций и финансирования (см. ниже).
- **Создание соответствующей системы стимулирования.** При выработке убедительной и действенной политики важно последовательно и справедливо применять правильное сочетание кнута и пряника. Меры принуждения к исполнению природоохранных требований должны применяться в равной степени к государственным учреждениям и предприятиям. Создание правильных стимулов предполагает, среди прочего, укрепление системы принуждения к исполнению природоохранных законов, содействие соблюдению требований и уменьшение степени усмотрения инспекторов. "Культура иждивенчества", при которой практически все природоохранные инвестиции связаны с той или иной формой

государственной субсидии, должна быть постепенно вытеснена реализацией принципа "загрязнитель платит".

- **Пересмотр отношений с заинтересованными партнерами.** Министерства окружающей среды должны по-иному подключать предприятия, муниципальные органы и других заинтересованных партнеров к разработке и реализации более действенной природоохранной политики. Государство должно перейти от управления хозяйственной деятельностью к ее регулированию. Министерством необходимо заниматься подготовкой законов и нормативных документов, им нужна информация и поддержка для понимания и выполнения своих обязанностей. Создание устойчивой и предсказуемой системы природоохранных нормативов, предусматривающей надлежащие материальные стимулы, является необходимым условием для увеличения объемов природоохранных инвестиций производственных предприятий, муниципальных образований и коммунальных предприятий.

55. Большинство *стран, вступающих в ЕС*, уверенно идут по пути реализации перечисленных выше рекомендаций. Главная задача, перед которой стоят вступающие в ЕС страны в области политики, состоит в выявлении наилучших с точки зрения соотношения затрат и выгод путей переноса в практическую плоскость природоохранных директив ЕС. Хотя гибкость и ограничена, она все же существует и может помочь снизить затраты на соблюдение требований директив и уровень связанных с этим инвестиций. Например, центральные органы обладают гибкостью в решении вопроса о том, как добиться соблюдения нормативов качества окружающего воздуха или директивы о сточных водах на уровне самых маленьких населенных пунктов. Выбор вариантов может оказать значительное влияние на затраты на соблюдение требований. Точно так же в некоторых случаях затраты можно снизить, сосредоточив усилия на достижении целей качества окружающей среды, а не на технологических требованиях, и сосредоточив усилия на применение экономических инструментов.

#### **4.2 Укрепление финансов муниципалитетов и финансовой устойчивости коммунальных предприятий, имеющих отношение к охране окружающей среды**

56. Страны, вступающие в ЕС, достигли значительного прогресса в децентрализации коммунальных услуг, в укреплении финансового положения и инвестиционного потенциала местных органов власти и в превращении коммунальных предприятий в более рентабельные, устойчивые в финансовом отношении, самостоятельные, работающие на коммерческой основе субъекты хозяйствования. Странам ВЕКЦА следует воспользоваться этим опытом и вместе с донорами и МФУ начать работу, например, в рамках Специальной рабочей группы по реализации ПДОС и КПП, по ускоренному проведению институциональной реформы секторе городских коммунальных предприятий, влияющих на состояние окружающей среды, в частности, по следующим направлениям:

- **Более рациональная децентрализация и улучшение налоговых отношений между государственными органами на разных уровнях.** Одна из помех для инвестиционного потенциала муниципалитетов связана с трудностью прогнозирования поступлений на местном уровне, которые часто подвержены ежегодным изменениям в связи с изменениями налоговой политики на территориальном или центральном уровне. В среднесрочном и долгосрочном плане этот вопрос нужно решать путем всеобъемлющего реформирования системы разделения ответственности и финансовых отношений между всеми уровнями государственного управления в соответствии с общепринятыми международными стандартами. МФУ иногда прибегают к временному решению, а именно: к заключению межбюджетных налоговых соглашений между вышестоящим налоговым уровнем и местными органами власти по каждому отдельному проекту, которые гарантируют налоговую стабильность местных органов власти на период действия конкретных займов.

- **Укрепление финансового менеджмента и функции подготовки бюджетов для капиталовложений в муниципалитетах.** Это может быть достигнуто с помощью подготовки и осуществления многолетних планов инвестиций в городскую инфраструктуру и связанных с ними программ повышения кредитоспособности, которые с точки зрения долгосрочной перспективы предусматривают достижение экономии затрат и улучшение финансового менеджмента, повышение оперативности и платежеспособности местных органов власти. Одновременно можно развивать партнерские отношения и схемы прямого сотрудничества между муниципалитетами в странах-донорах/странах, вступающих в ЕС, и в странах ВЕКЦА/ЮВЕ, чтобы тем самым содействовать передаче опыта.
- **Повышение административной, финансовой и оперативной самостоятельности местных поставщиков услуг** является одним из важнейших условий устойчивости местной сферы услуг, имеющих отношение к охране окружающей среды. Улучшения в этих ключевых областях, в особенности возможность контролировать потоки поступлений, защищает коммунальные предприятия от чрезмерного политического вмешательства и позволяет им работать в условиях большей прозрачности и подотчетности. Эта цель может быть достигнута, например, путем введения контрактов на управление с частными компаниями-операторами или введения договоров на обслуживание, формализующих и укрепляющих взаимоотношения между городом и коммунальным предприятием.
- **Укрепление финансовой устойчивости городских служб, связанных с охраной окружающей среды.** Для достижения целевых показателей расходов, в частности, в инфраструктуре как стран, вступающих в ЕС, так и стран ВЕКЦА, потребуется повышение тарифов на воду и другие услуги, связанные с природопользованием, в конечном счете до такого уровня, чтобы добиться полной окупаемости затрат, включая расходы на замену основных фондов. Должен быть принят понятный, прозрачный и предсказуемый механизм установления тарифов, огражденный от излишнего политического вмешательства. В качестве промежуточной цели может быть поставлена задача добиться того, чтобы тарифы покрывали хотя бы расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание. Могут также понадобиться меры к тому, чтобы бедные слои населения не оказались лишенными доступа к жизненно необходимым услугам. Это предполагает параллельное развитие систем более целенаправленной помощи таким категориям населения.
- **Увеличение объемов международных займов, предоставляемых на региональном и местном уровне.** Центральные государственные органы все чаще возлагают ответственность за природоохранную и общую инфраструктуру на местные органы государственного управления и перекладывают на них обязанности по ее финансированию. Предоставление займов напрямую местным органам власти на региональном или муниципальном уровне дает возможность сектору городской инфраструктуры пользоваться преимуществами несuverенного финансирования. Такие операции по выдаче займов на региональном и местном уровне могут послужить ускорению разработки проектов.
- **Привлечение частного сектора к предоставлению услуг.** Привлечение частного сектора к предоставлению услуг, связанных с воздействием на окружающую среду, таких как водоснабжение и водоочистка, обращение с твердыми отходами или районное отопление, может повысить эффективность работы и обеспечить доступ к частному финансированию, облегчая тем самым нагрузку на государственные бюджеты. Однако опыт показывает, что в принятии подобных решений должна в полной мере участвовать общественность и должна существовать система нормативного регулирования и материального стимулирования, чтобы гарантировать предоставление общественных благ по наименьшей стоимости и не допускать никаких злоупотреблений монопольным положением. В регионе ВЕКЦА по-прежнему сохраняется много преград на пути к партнерству между государственным и частным секторами – финансовых, социальных, политических и организационных. Опыт такого партнерства накапливается в ряде стран, вступающих в ЕС, и в ограниченной степени в странах ВЕКЦА. Важно не выпускать этот процесс из виду и содействовать дальнейшему развитию диалога между государством, частным сектором, МФУ, донорами и общественностью, чтобы тем самым находить такие подходы, которые могли бы быть применены в странах, вступающих в ЕС, или в странах ВЕКЦА.



#### 4.3 Улучшение качества данных и информации о природоохранных расходах

57. В большинстве стран с переходной экономикой нужно активизировать усилия по улучшению системы сбора данных о расходах на охрану окружающей среды. Эти данные служат основой для выработки действенных и эффективных мер природоохранной политики. Знание тенденций в инвестициях и текущих расходах предприятий, муниципалитетов и государства, а также источников финансирования этих инвестиций и расходов помогает оценивать достаточность ресурсов, выделяемых на решение природоохранных проблем, которые считаются приоритетными в национальной стратегии охраны окружающей среды; выявлять возможный дефицит финансовых средств и возможности повышения эффективности природоохранных расходов; находить компромиссные решения между различными приоритетами, например, между новыми инвестициями и содержанием существующих основных фондов. Эта информация также помогает выявлять узкие места и способы более целенаправленных вмешательств государства для привлечения финансовых потоков в природоохранный сектор из частных и государственных источников. Информацию необходимо собирать регулярно и в соответствии с международными стандартами, с прозрачным агрегированием в различных разрезах: по субъектам расходования и субъектам финансирования, по инвестициям в сопоставлении с текущими расходами, по инвестициям из государственных и частных источников и т.д.

58. Страны, вступающие в ЕС, начали собирать данные о природоохранных расходах в рамках Евростата. Однако в странах ВЕКЦА подготовка анализа к Киевской конференции стала для многих первым опытом сбора данных по методикам, принятым международным сообществом. Сбор данных показал необходимость пересмотра и изменения структуры нынешних систем сбора данных о природоохранных расходах практически во всех странах ВЕКЦА, чтобы сделать их сопоставимыми со стандартами Евростата/ОЭСР. То же самое относится к странам ЮВЕ. Демонстрационный проект, выполненный в Грузии в 2000-2002 годах, показывает, как можно добиться этого. Сотрудникам природоохранных органов и статистических служб стран ВЕКЦА и ЮВЕ нужно будет пройти обучение общепризнанным международным методикам и классификациям природоохранных расходов.

#### 4.4 Более рациональное использование имеющихся средств

59. Для более рационального использования имеющихся средств можно предпринять целый ряд мер:

- **Упорядочить расходование государственных средств на охрану окружающей среды в рамках четких программ расходования.** Всем странам, вступающим в ЕС, странам ВЕКЦА и ЮВЕ для достижения своих целей необходимо составить планы природоохранных инвестиций, которые были бы реалистичными и обеспечивали бы оптимальное соотношение затрат и выгод. Необходимо проверить существующие программы на финансовую жизнеспособность и при необходимости пересмотреть их. Наличие четкой системы программно-стратегических целей и принципов должно помочь сосредоточить дефицитные государственные ресурсы на приоритетных областях охраны окружающей среды, прежде всего на природоохранной инфраструктуре, где особенно важна государственная финансовая поддержка. Это не требует от государства разрабатывать и осуществлять длинную серию проектов. Оно должно поставить реальные цели развития инфраструктуры и разработать планы их достижения, применить надежные инструменты экономического и социального анализа для оценки потребностей в средствах во временном разрезе (для капиталовложений и расходов на эксплуатацию и текущее обслуживание) для достижения этих целей и увязать их с имеющимися ресурсами в государственной и частной финансовой системе. Важным элементом будет выявление и реализация конкретных программно-стратегических мер по созданию материальных стимулов для частных, государственных и зарубежных источников финансирования с тем, чтобы они предоставляли необходимые средства своевременно и в

такой форме, которая соответствует финансовым потребностям проекта. Следует отдельно проанализировать факторы, ограничивающие приемлемость по стоимости как на уровне домашних хозяйств, так и на общегосударственном уровне, и принять меры по их ослаблению. Вся эта деятельность должна быть открыта для ознакомления общественности и согласована со всеми заинтересованными сторонами. Одной из аналитических и методологических систем для проведения финансовой оценки инвестиционных программ является модель стратегии природоохранного финансирования FEASIBLE, созданная при поддержке Дании Специальной рабочей группой по реализации ПДООС (ОЭСР).

- **Внедрение прогрессивной международной методики управления государственными природоохранными расходами, позволяющей обеспечить природоохранный эффект, бюджетно-налоговую дисциплину и эффективность управления.** Природоохранные органы должны добиваться того, чтобы программы государственных природоохранных расходов и управляющие ими учреждения способствовали достижению первоочередных целей в области охраны окружающей среды. Учреждения, управляющие государственными природоохранными расходами, должны быть ограждены от излишнего политического вмешательства; они должны обеспечивать использование ресурсов с высокой эффективностью затрат, соблюдать высокие международные требования к качеству государственного управления, эффективности административного управления, подотчетности, прозрачности и бюджетно-налоговой дисциплины. В качестве основы для реформирования институциональной структуры управления государственными природоохранными расходами можно использовать документ "Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами", созданный в рамках деятельности Специальной рабочей группы по реализации ПДООС (ОЭСР). Эта реформа давно назрела, особенно для экологических фондов ввиду того внимания, которое уделяется им в дебатах о политическом курсе.

#### 4.5 Мобилизация дополнительных ресурсов

60. Для мобилизации дополнительных ресурсов для природоохранных инвестиций можно предпринять целый ряд шагов, в частности, в странах ВЕКЦА:

- **Устранение экологически вредных субсидий.** Во многих странах, вступающих в ЕС, и в странах ВЕКЦА еще остается большой потенциал для действий по снижению уровня субсидирования энергоресурсов, водных и других ресурсов, вызывающего отрицательные последствия для окружающей среды. В принципе сэкономленные таким образом государственные средства можно использовать для поддержки природоохранных расходов, хотя на практике достичь этого часто бывает трудно и это не всегда дает должный эффект.
- **Максимальное повышение потенциала существующих природоохранных платежей как средства сбора денежных поступлений.** Ныне действующая в странах ВЕКЦА система природоохранных платежей неэффективна как средство сбора денежных поступлений или устранения заинтересованности в загрязнении окружающей среды. С точки зрения сбора поступлений эффективность системы платежей может быть повышена путем принятия ряда мер, таких как сокращение большого числа загрязняющих веществ, облагаемых платежами, внедрение последовательных и внушающих доверие систем сбора, устранение системы зачетов и других неденежных операций, уменьшение свободы усмотрения государственных органов при взимании платежей и общее упрощение и повышение целенаправленности существующей системы. После того, как реформирование систем будет завершено, можно будет постепенно увеличить до достаточно действенного уровня ставки платежей за отдельные загрязняющие вещества, отобранные самым тщательным образом. Эти ставки должны индексироваться с учетом инфляции, чтобы тем самым компенсировать размывание их реальной стоимости с течением времени.
- **Введение новых экологических налогов, платежей и других сборов за услуги по охране окружающей среды, когда это оправдано.** Сюда могут входить налоговые инструменты по обложению ренты (сверхприбыли), которую частные предприятия получают на эксплуатации

природных ресурсов. Существуют возможности введения тщательно подобранных экологически мотивированных налогов (поступающих в общий бюджет) и платежей за полезные услуги, предоставляемые природоохранным сектором (эти платежи имеют целевое назначение обеспечивать устойчивое предоставление этих экологических услуг). Опыт стран ОЭСР, например, показывает, что налоги/платежи за неэкологичную продукцию дают больше поступлений, чем налоги/платежи за загрязнение, и что поступления в таких случаях более предсказуемы. Они также могут быть введены без каких-либо последствий для бюджета, т.е. с одновременным снижением других налогов/платежей. Необходимо уделять внимание социальным аспектам и более широким экономическим последствиям таких программных мер. Поэтому по мере необходимости нужно проводить тщательный предварительный анализ и принимать меры по ослаблению негативных последствий.

- **Содействовать облегчению доступа на рынки капитала и финансовые рынки.** Когда города и коммунальные предприятия в странах, вступающих в ЕС, доказали свою кредитоспособность, они смогли получить доступ к рынкам капитала и финансовым рынкам, например, выпустив облигации для финансирования природоохранной инфраструктуры. То же самое относится к доступу к продуктам, предлагаемым финансовыми учреждениями (банками, лизинговыми фирмами) для проектов по охране окружающей среды и развитию инфраструктуры. Эти тенденции, по всей вероятности, будут усиливаться, хотя правительствам стран, вступающих в ЕС, возможно, придется пересмотреть некоторые создающие искажения стимулы, которые могут мешать финансовым рынкам разглядеть возможности в природоохранном секторе – например, вытеснение банковских продуктов государственными субсидиями. Доступ к рынкам капитала и финансовым рынкам в странах ВЕКЦА является скорее потенциальным, чем реальным. Необходимо изучить системные условия, которые должны быть обеспечены для того, чтобы муниципалитеты, городские коммунальные предприятия и частные компании имели доступ к рынкам капитала и финансовым рынкам, а также те меры, которые могли бы предпринять муниципальные образования и коммунальные предприятия по повышению своей кредитоспособности и эффективности использования своих ресурсов при планировании инвестиций.

#### 4.6 Укрепление международных партнерских отношений

61 Для стран, вступающих в ЕС в первой волне расширения, предстоящие годы будут ознаменованы постепенным смещением ролей в международных партнерских отношениях - от роли получателей помощи к роли новых доноров. Им необходимо тщательно определить свои приоритеты и свою специализацию, поскольку их способность оказывать иностранную помощь в крупных масштабах будет ограничена еще в течение многих лет. Естественной точкой приложения помощи могли бы стать страны ВЕКЦА и ЮВЕ, особенно в плане обмена опытом переходного периода. С другой стороны, страны, вступающие в ЕС, будут тесно завязаны в партнерских отношениях с другими странами-членами Европейского Союза в рамках инструментов ЕС, направленных на реализацию политики структурных фондов и фондов, выделяемых новым странам-членам ЕС после их присоединения. Понадобятся дополнительные усилия по повышению способности поглотить помощь по линии Фондов структурного единства и интеграции после вступления в ЕС за счет улучшения финансовой и инвестиционной стратегий и качества управления подготовкой и осуществлением проектов.

62. Представляется маловероятным, что страны ВЕКЦА смогут эксплуатировать и обслуживать природоохранную инфраструктуру, не говоря уже о ее расширении или достижении "Целей развития тысячелетия", без повышения уровня помощи в области охраны окружающей среды. Согласно результатам некоторых проведенных недавно анализов, необходимо удвоить глобальные объемы ОПР, связанные с водоснабжением, чтобы добиться целевых показателей по водоснабжению и водоочистки. В настоящее время на долю природоохранного сектора в странах ВЕКЦА приходится меньшая часть суммарных потоков помощи, чем в других регионах. Это свидетельствует о том, что еще возможно увеличение объемов помощи в области охраны окружающей среды в пределах существующих бюджетов. Но

и сами страны ВЕКЦА тоже могли бы облегчить получение выгод международного партнерства и привлечение дополнительных потоков международной помощи на охрану окружающей среды, если бы придавали явно приоритетное значение природоохранному сектору в своих программах международного сотрудничества.

63. Природоохранные органы не могут влиять на кредитоспособность государства, но они могли бы влиять на придание природоохранным проектам большей привлекательности для банков, если бы развивали ясную и предсказуемую нормативную базу и систему программно-стратегических целей и принципов, а также повышали управленческую самостоятельность и финансовую жизнеспособность коммунальных предприятий, связанных с природопользованием и охраной окружающей среды. Инвестиционный и заемный потенциал муниципалитетов и коммунальных предприятий можно укрепить посредством улучшения налоговых отношений с вышестоящими уровнями государственного управления и за счет использования современных средств управления финансовой и инвестиционной деятельностью, таких как многолетние программы инвестиций и международные стандарты бухгалтерского учета.

64. Как страны ВЕКЦА, так и страны, вступающие в ЕС, могут также привлечь дополнительные средства из зарубежных источников за счет использования своих дефицитных средств в государственном секторе в стратегических целях для совместного финансирования проектов, финансируемых донорами и МФУ. Для того, чтобы добиться максимального эффекта привлечения зарубежных средств, обеспечить высокий показатель "затраты – эффективность" и должный эффект дополнения, нужно выработать ясные и предсказуемые правила и приоритеты в отношении совместного финансирования. В этой связи могло бы быть полезным сотрудничество с КПП. Можно было бы также разработать новые, новаторские подходы к партнерству, подобные недавней инициативе, предпринятой Грузией и Кыргызской Республикой, по применению схемы зачета природоохранных расходов в счет внешнего долга, которая служит одновременно целям снижения бедности и целям устойчивого развития. Такие инициативы могли бы стать образцом для других бедных стран региона, имеющих большие долги. Другим примером пан-европейского сотрудничества является деятельность специальной Европейской рабочей группы по банковскому делу, предпринимательству и биоразнообразию, направленная на разработку Европейского соглашения о партнерстве в целях содействия инвестициям, связанным с обеспечением биоразнообразия. Разумеется, финансовые учреждения не являются главным источником финансирования проектов, имеющих отношение к биоразнообразию, для которого по-прежнему будут нужны государственные инвестиции, но сочетание этих государственных средств с приемлемыми для банков инвестиционными ссудами и грантами могло бы значительно расширить ресурсную базу охраны биоразнообразия. Главным инструментом инициативы "Банковское дело, предпринимательство и биоразнообразие в Европе" является предложение о создании "Фонда финансирования биоразнообразия" (ФФБ) под руководством ЕБРР.

65. Возможности для усиления финансовой составляющей международного партнерства в области охраны окружающей среды имеются также в рамках глобальных природоохранных механизмов, таких как Рамочная конвенция об изменении климата и Глобальный экологический фонд.

66. Наконец, во всех обозначенных выше областях, где нужны дополнительные усилия, потребуются активизация технического сотрудничества и повышение кадрового потенциала. В этой связи было выдвинуто предложение о том, чтобы Специальная рабочая группа по реализации ПДООС и КПП установили сотрудничество в рамках новой инициативы после Киева в целях укрепления местных кадров для осуществления инвестиционного планирования.