

**ЦЕНТР ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ СО СТРАНАМИ
С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ**

**General Distribution
ОЭСР (OCDE)/GD(95)108**

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКОЕ РУКОВОДСТВО
ПО ЭКОЛОГИЧЕСКИМ ФОНДАМ
ПРИ ПЕРЕХОДЕ К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ**

THIS IS A RUSSIAN TRANSLATION OF THE SAME DOCUMENT ALREADY
DISTRIBUTED IN ENGLISH AND FRENCH WITH THE FOLLOWING TITLES:

**THE ST PETERSBURG GUIDELINES ON
ENVIRONMENTAL FUNDS
IN THE TRANSITION TO THE MARKET ECONOMIES**

**LES "LIGNES DIRECTRICES DE SAINT-PETERSBOURG"
SUR LES FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT DANS LA
TRANSITION VERS UNE ECONOMIE DE MARCHÉ**

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

Париж - 1996

CENTER FOR CO-OPERATION WITH THE ECONOMIES IN TRANSITION

**General Distribution
OCDE/GD(95)108**

**THE ST PETERSBURG GUIDELINES ON ENVIRONMENTAL FUNDS IN THE
TRANSITION TO THE MARKET ECONOMIES**

(This is a Russian translation of the same document already distributed in
English and in French.)

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

PARIS - 1996

Данный текст уже был опубликован на английском и французском языках.

ОЭСР не несёт ответственности за качество перевода на русском языке.

Запросы о разрешениях на частичное или полное воспроизведение или перевод данного материала должны направляться заведующему службой публикации:

Head of Publication Service, OECD
2 rue Andre-Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

Copyright ОЭСР 1996

This text has already been published in English and French with the titles:
The St. Petersburg Guidelines on Environmental Funds in the Transition to the Market Economies
Les "Lignes directrices de Saint-Petersbourg" sur les fonds pour l'environnement dans la transition vers une économie de marché .

The OECD is not responsible for the quality of the Russian translation.

Applications for permission to reproduce or translate all or part of this material should be made to:
Head of Publications Service, OECD, 2 rue Andre Pascal - 75775 Paris cedex 16, France

Copyright OECD/OCDE 1995 for the English and French versions
Copyright OECD 1996 for the Russian version

ВВЕДЕНИЕ

Процесс преобразования структуры экономики в странах Центральной и Восточной Европы способствовал появлению новых возможностей в сфере охраны природы. Для их использования необходимы политические реформы, усиление природоохранных организаций и инвестиции в таких областях, как уменьшение и предотвращение загрязнений окружающей среды. Однако в большинстве стран региона правительства и предприятия не располагают средствами необходимыми для финансирования природоохранных проектов, в то время как доноры и международные финансовые учреждения могут играть в лучшем случае роль катализаторов в сборе необходимых средств.

В ряде стран Центральной и Восточной Европы в качестве важных механизмов финансирования природоохранных проектов были созданы целевые экологические фонды, привлекающие все больший интерес стран региона. Как правило, эти фонды функционируют на основе средств, поступающих от экологических платежей и налогов. Полученные средства на льготных условиях предоставляются для инвестиций государственного и частного сектора, направленных на борьбу с загрязнением окружающей среды. Однако, функционирование фондов вызывает ряд важных вопросов, связанных с экономической эффективностью целевых фондов, а также со стабильностью и уместностью этих источников доходов.

Центр ОЭСР по сотрудничеству со странами с переходной экономикой организовал исследование роли экологических фондов в контексте анализа проводимого Директоратом по охране окружающей среды и Директоратом по финансовым и налоговым вопросам и делам предприятий. Данное Руководство, являющееся результатом этого исследования, определяет критерии, которым должны следовать фонды с тем, чтобы оставаться эффективными в экологическом и финансовом плане. Созданное Руководство в значительной мере основывалось на дискуссиях с экспертами и должностными лицами из стран Центральной и Восточной Европы, проводимых в ходе Будапештского семинара (июнь, 1994 г.) и Санкт-Петербургской конференции (октябрь, 1994 г.).

Санкт-Петербургская Конференция была организована Российским Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов совместно с Федеральным Экологическим фондом и Институтом экономических проблем природопользования. Конференция была организована в сотрудничестве с Гарвардским институтом международного развития (Кембридж, Массачусетс). Настоящее Руководство было подготовлено г-жой Жужей Лехоцки (Старшим лектором Будапештского университета экономических наук и советником по вопросам экологии и венгерского Министерства финансов) и г-ном Гжегоршем Пешко (Доцентом факультета экологической и промышленной политики Краковской Академии экономики).

"Санкт-Петербургское" Руководство было обсуждено и одобрено Специальной рабочей группой по осуществлению Программы действий по охране окружающей среды для стран Центральной и Восточной Европы, в которую входят страны-члены ОЭСР, страны с переходной экономикой и международные организации. Рабочая группа содействует сотрудничеству между ее членами в целях совершенствования политики в области охраны природы и усиления организаций по охране окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы. В своей работе Группа руководствуется Программой действий по охране окружающей среды для стран Центральной и Восточной Европы, утвержденной Министрами окружающей среды на проводившейся в Люцерне конференции "Окружающая среда для Европы". ОЭСР действует в качестве Секретариата Рабочей группы. Санкт-Петербургское Руководство было представлено министрам на проходившей в октябре 1995 года в Софии

министерской конференции "Окружающая среда для Европы". Основываясь на данном Руководстве, в настоящее время ведутся дискуссии по разработке координированной программы технического сотрудничества по экологическим фондам.

Руководство публикуется под ответственность Генерального Секретаря ОЭСР.

Сальваторе Зеккини
Заместитель Генерального Секретаря ОЭСР
Директор Центра по сотрудничеству
со странами с переходной экономикой

СОДЕРЖАНИЕ

КРАТКИЙ ОБЗОР	6
<i>Глава 1:</i> РОЛЬ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФОНДОВ: ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ	9
1.1. Экологические фонды в странах с переходной экономикой.....	10
1.2. Причины существования экологических фондов в странах с переходной экономикой.....	11
1.3. Задачи, стоящие при разработке экологических фондов.....	16
<i>Глава 2:</i> РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ФОНДА.....	21
2.1. Программный и проектный циклы	21
2.2. Стратегия финансирования.....	22
2.3. Проектный цикл и оценка проекта.....	25
2.4. Расходование средств фонда.....	28
2.5. Сравнение прямых дотаций и займов	29
2.6. Инфляция и выбор механизма расходования средств	31
2.7. Другие механизмы расходования средств.....	32
2.8. Совместное финансирование	33
<i>Глава 3:</i> ДОХОДЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ФОНДА	34
3.1. Экологические налоги и платежи.....	34
3.2. Какие платежи для экологических фондов являются наиболее уместными?	35
3.3. Организация эффективной системы поступлений.....	36
3.4. Соответствующий уровень органов власти для экологических платежей и фондов	38
3.5. Поддержание адекватного финансирования в переходный период.....	38
3.6. Иностранные источники финансирования.....	41
Справочная литература	43
Приложение 1. Различные типы экологических фондов	44
Приложение 2. Основные функции экологических фондов	46

КРАТКИЙ ОБЗОР

Различные экологические фонды становятся все более важным средством финансирования экологических расходов во многих странах Центральной и Восточной Европы, включая Новые независимые государства бывшего Советского Союза. В Польше и в Чешской Республике, например, фонды значительно выросли, их годовой бюджет сегодня составляет 100 млн. долл. США. Обычным источником средств экологических фондов являются налоги и платежи. Вместо того, чтобы переводиться в общий государственный бюджет, они обособляются ("помечаются"), чтобы использоваться для экологических целей. Средства фондов, обычно на льготных условиях, предоставляются в виде финансовой помощи государственному и частному сектору для инвестиций и других проектов, направленных на решение природоохранных задач. В отличие от специальных фондов, которые решают специальные и четко определенные задачи, такие, например, как управление качеством воды, Экологические фонды общего характера финансируют широкий круг экологических нужд. В то время, как такого рода учреждения практически отсутствуют в странах с развитой рыночной экономикой, Экологические фонды могут стать привлекательным средством финансирования природоохранных проектов в странах с переходной экономикой. В данном Руководстве анализируются причины существования Экологических фондов с точки зрения экологической и налоговой политики и определяются ключевые проблемы, связанные с их структурой и функционированием.

В ходе перехода к рыночной экономике появлению или эффективному использованию характерных для рыночной экономики механизмов финансирования препятствует ряд обстоятельств связанных с неразвитостью рыночных механизмов, политической системы и институциональной структуры управления. Эти проблемы могут включать слабые или неэффективные меры взыскания при осуществлении экологической политики, серьезные финансовые проблемы предприятий и населения, неопределенность налоговой системы, слабое развитие банковской системы и рынка капитала, неадекватную информацию относительно стоимости ущерба, нанесенного окружающей среде. Экологические фонды могут стать временным средством разрешения этих проблем. Предоставляя финансовую помощь, фонды могут мобилизовать ресурсы из других источников, ускоряя таким образом темп усовершенствований в области экологии. Экологические фонды также могут помочь усилению внутренних способностей по подготовке проектов и осуществлению природоохранной политики. Совместно с другими политическими инструментами экологические фонды могут содействовать разработке и реализации приоритетных экологических мер, как указано, в частности, в Национальных программах действий по охране окружающей среды.

Однако, без тщательной разработки и адекватного менеджмента потенциальные преимущества фондов могут потерять свою силу. *С налоговой точки зрения*, "пометка для экологических целей" несет в себе потенциальный риск: размещение и расходование поступивших средств вне государственного бюджета может привести к долгосрочной экономической неэффективности. Необходимы хорошо разработанные процедуры и стимулы для обеспечения того, чтобы экологические фонды нацеливались на приоритетные экологические проблемы, и для того, чтобы доходы фонда были затрачены эффективно. Для этого необходимы соответствующие методы оценки проектов, а также финансовые процедуры и отчетность. Фонды должны обеспечить прозрачность (они должны быть понятны, ясны и открыты) и в своих действиях они должны быть подотчетны правительству, парламенту, и широкой общественности - эти условия являются важными для обеспечения поддержки

министерствами финансов.

При создании и функционировании экологических фондов необходимо руководиться двумя ключевыми природоохранными соображениями. Во-первых, экологические фонды должны выступать в поддержку *последовательной экологической политики*. фонды являются одним из многих инструментов реализации экологической политики; их эффективность будет ограничена без четкой политической структуры и способности следовать этой структуре. Фонды могут усилить другие инструменты экологической политики, такие как программы осуществления экологических мер для предприятий, сильно загрязняющих окружающую среду, программы экологического аудита, добровольные соглашения и т.д. Они также могут быть использованы для усиления интеграции экологической политики с экономической и секторной политикой. Во-вторых, Фонды не должны подрывать введение и осуществление *принципа Загрязнитель Платит*. В частности, они не должны препятствовать мобилизации частных ресурсов для охраны окружающей среды; наоборот, фонды должны мобилизовать возросшие ресурсы частного сектора и финансовые средства рынка капитала для экологических инвестиций.

Экологические фонды должны обладать *чёткими приоритетами и руководящими принципами финансирования природоохранных затрат*, основанными на общих целях и приоритетах экологической политики. *Программа действий по охране окружающей среды для стран Центральной и Восточной Европы* определяет такие приоритеты, как поддержка реформы экологической политики, включая совершенствование систем мер по обеспечению экологических требований и экологических информационных систем, ускорение процесса улучшения состояния окружающей среды посредством высокоприоритетных инвестиций в промышленный сектор и финансирования приоритетных экологических услуг, включая сохранение природы. По поводу инвестиционных проектов фонды нуждаются в *хорошо разработанной программе и проектных циклах* для обеспечения рационального использования ресурсов. Экологические фонды могут использовать разнообразные механизмы расходования средств, включая дотации, займы, гарантии под ссуды и льготные кредиты; выбор будет зависеть от факторов, включающих макроэкономические условия, прогресс перехода к рынку, уровня компетентности по административным вопросам Фонда а также возможности соглашения о совместном финансировании с коммерческими банками.

Экологические фонды финансируются в основном посредством платежей за загрязнение окружающей среды. С течением времени будет возможен компромисс между ролью этих платежей как средства мобилизации доходов и их потенциальной функцией стимулирования предприятий-загрязнителей осуществлять природоохранную деятельность. В разработке и оценке механизмов мобилизации доходов фондов природоохранные органы должны попытаться обеспечить экологическую эффективность, экономическую и административную эффективность, справедливость и приемлемость. В частности, система мобилизации доходов фонда должна быть относительно простой по структуре, легко прослеживаемой и обеспечивающей возможность применения адекватных санкции. Фонды должны разработать системы, обеспечивающих стабильную базу поступлений, и с этой точки зрения, платежи за неэкологичную продукцию заслуживают большего внимания. Там, где высокая степень инфляции подрывает реальную стоимость ресурсов Фонда, необходимо ввести индексирование ставок налогов и платежей.

В целом, общие экологические фонды в странах Центральной и Восточной Европы должны рассматриваться как *переходные инструменты*. По мере прогресса частные источники, включая ресурсы промышленности и рынков капитала, будут играть большую роль в удовлетворении экологических финансовых нужд, в частности в инвестициях, направленных на снижение загрязнения. В некоторых странах фонды могут быть преобразованы в специальные финансовые механизмы, такие как те, которые существуют в некоторых странах ОЭСР например, по управлению водными ресурсами. По мере стабилизации, государственные бюджеты сумеют лучше обеспечить адекватную поддержку сохранения таких общественных благ как окружающая среда. Естественно, продолжительность и форма процесса перехода к рынку будет обладать существенной

страновой спецификой.

Ввиду их временного характера, экологические фонды должны иметь легкую административную структуру, привлекая, по возможности, внешних экспертов и учреждения. Кроме того, фонды должны разработать эффективные процедуры мониторинга и оценки для того чтобы использовать накопленный ими опыт в дальнейшей работе. Для этого природоохранные органы должны периодически оценивать деятельность фондов с тем, чтобы убедиться, что они остаются эффективными инструментами экологической политики и адаптируются к изменяющимся потребностям в рамках переходного процесса.

ГЛАВА 1 РОЛЬ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФОНДОВ: ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ

Экологические фонды - это учреждения, предназначенные для канализации поступающих средств на цели охраны окружающей среды. Эти средства обычно поступают за счет экологических платежей и налогов. Вместо того, чтобы переводить их в общегосударственный бюджет, их резервируют ("помечают") для экологических целей. Фонды используют эти поступления для предоставления, обычно на льготных условиях, финансовой помощи, для инвестиций и других проектов для решения экологических задач. Экологические фонды различного диапазона и характера существуют как в высокоразвитых, так и в менее развитых рыночных экономиках (Ловеи, 1994а). Только *специальные* фонды существуют в развитых рыночных экономиках; в странах Центральной и Восточной Европы почти все фонды являются *фондами имеющими общую направленность*. В Приложении 1 к этому документу перечислены некоторые типы фондов, существующих как в Центральной и Восточной Европе, так и в других странах.

Перестройка системы государственного финансирования является одной из наиболее срочных задач государственной политики в странах с переходной экономикой. Традиционные источники развалились, и в то же время правительства не в состоянии взимать новые налоги. Необходимость целевых поступлений для экологических и других целей, таким образом, была поставлена под вопрос, и упор был сделан на необходимости "налоговую консолидацию". Одновременно, стесненные государственные бюджеты, неуверенность по поводу принципов и процедур бюджетного процесса послужили аргументами в пользу применения внебюджетных финансовых механизмов. В некоторых Новых независимых государствах бывшего Советского Союза (ННГ), например, слабость государственной финансовой системы привела к консолидированию экологических фондов в государственный бюджет. В результате чего значительно сократился объем средств для экологических расходов, а перевод этих средств фактически стал нерегулярным, поощряя должностных лиц природоохранных органов энергично добиваться внебюджетного финансирования.

Все более приемлемым становится тезис о том, что в период дефицитности ресурсов должным образом разработанные экологические фонды могут быть эффективным механизмом для канализации целевых доходов на разрешение многих серьезных экологических проблем в странах Центральной и Восточной Европы. В некоторых странах, собственно, не существует почти никаких других альтернатив. Поэтому, в странах региона были введены законодательство и административные процедуры для создания новых экологических фондов и для пересмотра существующих фондовых структур. Одновременно, необходимо подчеркнуть, что, с точки зрения рыночной экономики, продолжающееся использование субсидий и использование целевых фондов является "вторым наилучшим" решением в качестве инструмента экологической политики. Более того, в контексте, где финансовая дисциплина была только что установлена, разработка и функционирование экологических фондов вызывает многочисленные проблемы, которые должны быть разрешены, если эти фонды будут продолжать оставаться приемлемыми финансовыми механизмами.

Цель настоящего документа заключается в анализе аргументов в пользу существования экологических фондов в странах с переходной экономикой и обсуждении ключевых вопросов, связанных с их разработкой и функционированием. Документ фокусируется, скорее, на общих политических проблемах, чем на более комплексных вопросах, связанных с институциональной разработкой и функционированием фондов. Эти вопросы должны анализироваться в специфическом национальном контексте. Донорская помощь и обмен опытом среди управляющих Фондами также могут быть полезными в этом плане.

Документ состоит из трех разделов. В первом разделе описываются возможности и ограничения, связанные с использованием экологических фондов в качестве финансовых механизмов охраны окружающей среды. Во втором разделе рассматриваются принципы и процедуры, которыми необходимо руководствоваться в распределении ресурсов фонда. Сюда входит краткое описание программного и проектного цикла и обсуждение различных механизмов расходования средств, таких как дотации, льготные ссуды и процентная поддержка. В третьем разделе анализируются наиболее общие источники доходов, используемые или рассматриваемые фондами.

1.1 Экологические фонды в странах с переходной экономикой

Фонды в странах Центральной и Восточной Европы, включая Новые независимые государства бывшего Советского Союза (ННГ) в основном имеют общую направленность и являются национальными экологическими фондами. Эти фонды используют свои ресурсы в основном для предоставления финансирования и помощи (субсидирование) частным или государственным предприятиям и государственным организациям для осуществления экологических проектов. Такие фонды имеют общую направленность в том смысле, что они предоставляют средства для широкого диапазона экологических проблем; специальные фонды, напротив, фокусируются на какой-либо одной проблеме, например управление качеством воды. В настоящем документе, в основном рассматриваются вопросы, касающиеся *общих национальных фондов*, хотя также затрагиваются и региональные фонды, которые в некоторых странах являются частью системы куда входит и национальный фонд.

Структура большинства национальных фондов состоит из двух частей: управленческий отдел и орган, принимающий решения. Во многих странах управленческие отделы фонда находятся под руководством национального Министерства охраны окружающей среды, хотя в Польше Фонд является отдельным агентством. В большинстве стран органы надзора, часто под председательством Министра по охране окружающей среды, действуют в качестве органа, принимающего решения для фонда. (Некоторые основные аспекты функционирования фонда описаны в Приложении 2).

В Таблице 1 представлены основные характеристики некоторых фондов стран Центральной и Восточной Европы. Фонды в этих странах имеют различные структуры, возраст и опыт. Их годовые бюджеты в 1993 г. колебались от примерно 2,3 млн. долл. (Болгарский Национальный экологический фонд) до почти 200 млн. долл. (Польский Национальный экологический фонд. фонды в Болгарии, Чешской Республике, Венгрии и Словацкой Республике организованы на национальной основе (в Болгарии также существуют муниципальные фонды). В Польше существует национальный фонд, региональные фонды и муниципальные фонды. В Российской Федерации фонды существуют на трех уровнях - национальный фонд; 80 региональных и республиканских фондов; районные и городские фонды.

Законодательство по фондам в этих странах устанавливает общий круг задач. Эти задачи разнообразны. Они могут включать:

- содействие деятельности и инвестициям, направленным на охрану и улучшение качества воды и воздуха; минимизации образования отходов или защите почвы;
- содействие развитию экологически более благоприятной экономической структуры;
- поддержка научно-исследовательской и проектной деятельности;
- содействие деятельности по охране природных ценностей, естественной среды обитания и биоразнообразия;

- содействие экологическому образованию и профессиональной подготовке; и
- совершенствование систем экологического мониторинга.

На практике, основная роль фондов в этих странах заключалась в предоставлении финансовой помощи для инвестиций по охране окружающей среды и развитию инфраструктуры, связанной с окружающей средой. В некоторых странах фонды также играют важную роль в финансировании таких государственных задач, как мониторинг и система мер по обеспечению экологических требований, а также государственные исследования и разработки в области охраны природы.

1.2 Причины существования экологических фондов в странах с переходной экономикой

При центральном планировании преобладание государственного права собственности в экономике, ограниченные полномочия предприятий, мягкие бюджетные ограничения и искаженные цены препятствуют эффективному функционированию системы финансирования природоохранных мероприятий. И хотя платежи за выбросы, за невыполнение природоохранных мер, штрафы и другие экологические сборы были введены в большинстве стран, они служат только как механизмы по мобилизации средств. Бюджетные системы централизуют и перераспределяют доходы предприятий, не оставляя почти никаких возможностей для независимого принятия решения на микроуровне.

Проводимая в настоящий момент перестройка экономической и политической структуры в странах Центральной и Восточной Европы нацелена на изменение роли государства, восстановление частного сектора в экономике, децентрализацию политической власти и, в этой связи, формирование нового распределения задач и ответственностей между органами власти, частным сектором и населением. Часть этого движения приведет к созданию новой системы финансирования экологических расходов. Финансирование экологических инвестиций все больше должно основываться на частных источниках и следовать Принципу Загрязнитель Платит (см. Рамку 1).

Таблица 1. Некоторые экологические фонды в странах Центральной и Восточной Европы: расходы за 1993 г.

Страна	Расходы фонда (млн.\$ США)	Основные области затрат (в % от общих затрат)	Основные источники доходов (в % от общих доходов)
<i>Болгария</i>	2,3	экологический мониторинг (40%) промышленный сектор (32%) муниципалитеты (19%)	штрафы за загрязнение (58%) налог на импорт подержанных автомобилей (33%)
<i>Чешская Республика</i>	107,0	борьба с загрязнением воды (58%) борьба с загрязнением воздуха (33%)	платежи за загрязнение воды (41%) платежи за загрязнение воздуха (30%) платежи за твердые отходы (13%) платежи за землю (12%)
<i>Венгрия</i>	27,7	борьба с загрязнением воздуха (70%) управление твердыми отходами (15%) борьба с загрязнением воды (11%)	налог на топливо (44%) оплата транзитного проезда (20%) поддержка программы PHARE (19%) штрафы за загрязнение (17%)
<i>Польша (Национальный Фонд)</i>	198,5	борьба с загрязнением воздуха (47%) борьба с загрязнением воды (35%) другое (18%)	платежи за загрязнение (включая платежи за выбросы в воздух, выбросы сточной воды, использование воды и твердые отходы)
<i>Словацкая Республика</i>	35,0	борьба с загрязнением воды (54%) борьба с загрязнением воздуха (36%) управление твердыми отходами (7%)	государственный бюджет (37%) платежи за сточную воду (33%) платежи за выбросы в воздух (25%)

Источник: Региональный центр по охране окружающей среды, 1994; Словацкое министерство по охране окружающей среды, 1994.

Рамка 1. Принцип Загрязнитель Платит

Принцип Загрязнитель Платит (ПЗП), одобренный Советом ОЭСР в 1972 и 1974 гг., говорит, что загрязнитель должен нести на себе расходы по предотвращению загрязнения и мерам борьбы с загрязнением (ОЭСР, 1992). На практике, это означало, что загрязнители в странах ОЭСР несут финансовую ответственность за выполнение экологических требований, устанавливаемых с ответствующими органами власти. Расходы обычно покрываются из прибыли, мобилизованного капитала или коммерческих займов. Поскольку ПЗП исключает финансовую помощь, его также называют принципом несубсидирования. Применение Принципа содействовало развитию схем возмещения полной стоимости экологических услуг и развитию механизмов рыночного финансирования (например, возобновляемые фонды) в традиционном государственном секторе инфраструктуры.

В своем обновленном определении Принципа Загрязнитель Платит от 1974г. ОЭСР отмечает исключения, при которых субсидии могут быть выданы виновникам загрязнений. В частности, должны быть удовлетворены три условия:

- Субсидия не вносит существенных искажений в международную торговлю и инвестиции;
- Без субсидии данная отрасль столкнётся с большими трудностями;
- Субсидия ограничена четко определенным периодом перехода, адаптированным к специальным социально-экономическим проблемам, связанным с проведением в стране природоохранной политики.

ПЗП может быть распространен на так называемый "принцип ценообразования ресурсов", который говорит, что все природные ресурсы, включая естественную поглощающую способность окружающей среды, должны быть оценены с учётом социальной стоимости их использования. Это также известно как "принцип платит тот кто использует". Ни один из этих двух принципов не имеет такого же международного признания, как ПЗП.

Полное применение ПЗП и связанных с ним принципов предполагает, что загрязнители должны оплачивать полную стоимость их собственной деятельности и общественной деятельности по уменьшению загрязнения в окружающей среде, в то время как государственные расходы должны ограничиваться такими общественными мерами, как охрана природы и биоразнообразия, экологический мониторинг, исследования и образование.

В начальной стадии перехода от центрального планирования к рыночной экономике, однако, существует несколько факторов, препятствующих применению Принципа Загрязнитель Платит и развитию эффективной системы экологического финансирования (Ловеи, 1994b). Они включают:

- недостатки в *структуре экологической политики*, в том числе слабые меры по обеспечению экологических требований;
- серьезные *финансовые ограничения* на промышленных предприятиях, которые задерживают замену устаревшего, экологически грязного оборудования;

-- □ меняющиеся *налоговые системы*, вызывающие неуверенность по поводу мобилизации налоговых поступлений на различных уровнях органов власти и препятствующие, например, развитию муниципальных экологических услуг, основанных на платежах пользователей;

- медленные темпы *приватизации*, препятствующие положительным изменениям в управленческой практике;
- недостатки в *банковской системе*, создающие кредитный дефицит и рacionamento;
- неразвитые *рынки капитала*, ограничивающие использование передовых финансовых инструментов;
- частое пренебрежение к вопросам экологии в *принятии политических решений* и при формировании бюджета;
- неадекватная *информация* по объему и социальной стоимости экологического ущерба и плохое понимание возможностей принятия экономически эффективных природоохранных решений; и
- слаборазвитость неправительственных и общественных организаций и движений (НПО) не имеющих возможности эффективно влиять на процесс принятия политических решений.

Экологические фонды предоставляют средства по преодолению институциональной и рыночной неэффективности в переходный период. Посредством сокращения финансового бремени экологических инвестиций, лежащего на предприятиях и населении, фонд может ускорить процесс улучшения качества окружающей природной среды. Обычно фонды, финансирующие неполную стоимость инвестиций, могут служить, таким образом, ценным механизмом по мобилизации ресурсов из внутренних и иностранных источников. Фонды также могут выполнять важные функции по усилению институтов: они могут помочь созданию профессионального опыта, являющегося дефицитным в странах региона, для эффективной подготовки, оценки и финансирования экологических проектов. Работая с коммерческими банками, они могут передать этот опыт частному сектору.

В качестве инструмента экологической политики, фонды могут помочь мобилизовать столь необходимые ресурсы для решения экологических проблем, которые возлагают на общество бремя реальных и существенных расходов, и обеспечить то, чтобы эти ресурсы использовались рационально. Элемент субсидий, предоставляемых фондами, может быть использован как стимул для усиления эффективности таких других инструментов политики, как регулирующие и экономические инструменты. Предоставляя ресурсы для экологических расходов, в частности в энергетическом или промышленном секторах, фонды могут помочь разрушить барьеры к сотрудничеству, которые часто существуют между отраслевыми министерствами и министерствами охраны окружающей среды в странах с переходной экономикой.

Подобным образом, фонды могут играть стержневую роль в поддержке разработки и осуществления Национальных программ действий по охране окружающей среды (НПДООС), как рекомендовалось Министрами по охране окружающей среды на конференции в Люцерне в апреле 1993 г. Цель НПДООС заключается в вовлечении правительств в целом для разрешения наиболее срочных экологических проблем в течение 3-5-летнего периода. НПДООС должны адаптировать рекомендации *Программы действий по охране окружающей среды для стран Центральной и Восточной Европы* (одобренные на Люцернской конференции) к специфическим национальным условиям. Фонды могут предоставить одновременно аналитическую профессиональную поддержку и финансовые ресурсы, необходимые для развития и осуществления НПДООС. В Рамке 2 указываются специфические области, в

которых фонд может оказать поддержку рекомендациям *Программы действий по охране окружающей среды*.

Существование экологических фондов, формируемых за счет экологических платежей, налогов и штрафов, может быть также оправдано в рамках расширенного определения Принципа Загрязнитель Платит. Возлагая на загрязнителей ответственность как на группу в целом и обособляя экологические налоги и платежи, мы сможем преодолеть трудности увязывания индивидуальных загрязнителей с ущербом и предоставить альтернативу оплаты расходов по очистке общим налогоплательщиком. Таким образом, экологические фонды могут функционировать как механизмы для передачи финансовых ресурсов от загрязнителей в целом для разрешения экологических проблем, требующих наиболее срочного решения.

Немногие страны ОЭСР используют целевые доходы для предоставления дополнительного финансирования экологических инвестиций. Однако, большинство этих фондов используется агентствами, управляющими ресурсами, такими как агентства водных ресурсов, использующие платежи за воду и обработку сточных вод для финансирования инвестиций по охране водного бассейна: посредством системы платежей пользователей потребители оплачивают экологические услуги (например, чистую воду). В этих случаях целевые фонды могут получить политическую приемлемость для введения и обслуживания системы экологических налогов и платежей.

Рамка 2. Экологические фонды и Программа действий по охране окружающей среды

Программа действий по охране окружающей среды для стран Центральной и Восточной Европы (ПДООС) рекомендует, чтобы страны с переходной экономикой установили четкие приоритеты для краткосрочных экологических мер, основываясь на оценке наиболее серьезных проблем в плане их воздействия на здоровье человека и окружающую среду. Специфические национальные приоритеты могут быть установлены посредством разработки Национальной программы действий по охране окружающей среды. ПДООС указывает, что наиболее рациональные и продолжительные решения потребуют одновременной работы в трех областях: политическая реформа, усиление институтов и инвестиции. В этом контексте экологические фонды могут быть наиболее эффективными, если они фокусируют свои затраты для поддержки следующих направлений (Ловеи, 1994b):

1. Помощь в совершенствовании экологической политики

-- *Усиление мер по обеспечению экологических требований.* В долгосрочном плане меры по улучшению качества окружающей среды должны все больше финансироваться из частных источников, благодаря стимулирующему воздействию налогов, платежей и других мер обеспечивающих экологических требований. Для того, чтобы это стало возможным, необходимо соответствующее усиление экологической политики и требований, и потребуются разработка эффективных, независимых служб экологического надзора.

Оба эти элемента являются основными для должным образом действующей экологической политики. Там, где из государственного бюджета не могут быть выделены адекватные ресурсы, финансовую помощь смогут оказать экологические фонды.

2. Ускорение процесса усиления природоохранной деятельности на промышленных предприятиях

-- *Совместное финансирование экологического аудита.* Изменения в существующих производственных процессах и управленческой практике на промышленных предприятиях могут дать начальное уменьшение в нагрузке на окружающую среду, что значительно более эффективно, чем инвестиции в борьбу с загрязнением. Экологические фонды могут ускорить эти изменения, содействуя проведению экологического аудита.

-- *Поддержка приоритетных инвестиций в промышленном секторе.* В то время как они зависят от ситуации в стране, ПДООС определяет три ключевых проблемы для всего региона: сокращение выбросов предприятиями цветной и черной металлургии; сокращение токсичного загрязнения воздуха, воздействующего на население целых регионов; предварительная обработка сточных вод промышленных предприятий, которые сбрасывают большое количество тяжелых металлов и токсичных химикатов.

3. Финансирование высокоприоритетных экологических программ и услуг

-- *Сохранение природных ресурсов и биоразнообразия.* В частности, существуют приоритетные области, где финансирование необходимо для предотвращения необратимого ущерба и крупных будущих расходов.

-- *Приоритетные экологические программы.* Экологические фонды могут помочь финансировать инициативы, касающиеся специфических национальных приоритетов. Например, фонды могут выступить в поддержку мер по охране грунтовых вод от неточечного источника загрязнений или могут мобилизовать частные инвестиции для перехода с угольного отопления на природный газ в сильно загрязненных городах.

-- *Финансирование экологической инфраструктуры.* В этой области экологические фонды должны сфокусироваться на приоритетных проектах. Там, где можно, необходимо покрывать расходы из платежей пользователя или финансировать их из других источников.

1.3 Задачи, стоящие при разработке экологических фондов

Налоговая политика, финансовый менеджмент и транспарентность

Потенциальные преимущества экологических фондов могут без труда стать их недостатками. Без эффективного менеджмента фонды являются потенциальным источником неэффективности в принятии налоговых и природоохранных решений. При разработке и функционировании целевых экологических фондов необходимо быть очень осторожным, чтобы не ввести более серьезные искажения, чем те, которые Фонд должен скорректировать.

Пометка вызывает в частности, серьезную озабоченность целевого резервирования средств, поскольку, помечая фонды, мы уводим экономические ресурсы из общего процесса финансовой и экономической политики (и выбора между различными государственными расходами). Это сокращает наличие экономических ресурсов для других необходимых расходов. В этом и заключается опасность, особенно в долгосрочном плане, когда ресурсы станут затрачиваться на решение проблем, которые перестали быть высокоприоритетными. Один из элементов утраты этой эффективности заключается в том, что объем общественных услуг, финансируемых целевыми фондами, адаптируется, скорее, к изменениям в доходах, чем к изменениям в спросе. Объем этих услуг может снизиться, например, если в результате

инфляции снизится ценность доходов, или, наоборот, может повыситься, если доходы увеличатся при отсутствии такой необходимости (как это случилось в некоторых странах ОЭСР с целевыми поступлениями для постройки сооружений по обработке сточных вод). В целом, использование целевых доходов в любой данной стране может привести к образованию монополий, применяющих политическое давление для сохранения потока доходов, даже если в них нет больше необходимости.

Также, нет необходимости преувеличивать аргументы, касающиеся несовершенства государственных бюджетных механизмов. В конце концов, политический процесс должен прийти к важному политическому выбору в распределении ресурсов между сохранением здоровья населения, разрешением проблемы безработицы, предоставлением ресурсов для охраны окружающей среды и поддержанием макроэкономической стабильности. Кроме того, в то время как целевые доходы могут сохранить некоторые ресурсы для охраны окружающей среды, в частности в момент политической и экономической нестабильности, их существование в долгосрочном плане может помешать адекватной поддержке министерств по охране окружающей среды из общего госбюджета. Также, экологические фонды не являются эффективным методом компенсации несовершенства рынка капитала: по мере того, как совершается переход к рыночным условиям, долгосрочные решения будут зависеть от появления эффективного банковского сектора и связанного с ним развития.

Преимущество того, что целевые фонды могут действовать более гибко, чем при затратах в рамках госбюджета, может легко стать опасностью, в частности в странах с переходной экономикой. Поскольку правила общественного финансирования не полностью разработаны - и государственные субъекты в регионе унаследовали традицию неподчинения финансовой дисциплине, - то это может привести к расточительному менеджменту и слишком рискованному выбору расходов. Кроме того, неадекватные юридические требования по обеспечению общественного контроля над действиями фонда могут создать опасность того, что целевые фонды будут следовать приоритетам, отражающим скорее специфичные интересы, чем национальным приоритетам, и контроль над затратами может быть монополизирован определенными группами.

Эти соображения подсказывают, что экологические фонды должны следовать *четким и недвусмысленным операционным процедурам* (см. Рамку 3). Процедуры фонда по выбору проектов и предоставлению финансирования должны быть транспарентными: эти действия должны быть основаны на четких экологических и экономических критериях, которые должны быть опубликованы, и не быть подверженными политическому влиянию. Фонды должны быть подотчетны в своих операциях правительству, Парламенту и, в конечном итоге, обществу. Для этого фонды должны удовлетворять государственным требованиям финансового контроля и отчетности, включая подотчетность соответствующим бюджетным департаментам. Фонды должны также публиковать адекватную информацию по своей работе, в том числе годовые отчёты. В конце концов, использование экологических фондов должно быть оправдано в плане их вклада в достижение целей экологической политики и эффективности, с которой они распределяют свои ресурсы.

Экологические фонды и экологическая политика

Экологические фонды - это только один инструмент по решению задач экологической политики. Фонды должны поддерживать другие инструменты экологической политики и, более всего, *осуществление последовательной экологической политики. Программа действий по охране окружающей среды для стран Центральной и Восточной Европы* (ПДООС) подчеркивает, что процесс улучшения качества окружающей среды в регионе зависят от координированных усилий в трех областях: политическая реформа; усиление институтов; и финансирование. Финансирование не может играть роль заместителя для двух других элементов. Эффективность экологических фондов будет ограничена, если страны с переходной экономикой не проведут соответствующих политических реформ и не создадут институциональной базы для их реализации: эти элементы необходимы для рационального

распределения ресурсов на производство и сокращение загрязнения. Например, фонды не смогут компенсировать низкие цены на энергоносители и сырье, которые поощряют расточительное использование ресурсов и высокий уровень загрязнения. С другой стороны, правительства должны выработать четкие задачи и приоритеты экологической политики, которые могут послужить основой для расходования приоритетов средств фондов.

Рамка 3. Процедуры государственного финансирования

В переходе к рыночной экономике процедуры, управляющие государственным финансированием и расходами, должны быть подвергнуты основательным изменениям, и такие учреждения, как экологические фонды, должны освоить новые способы работы.

В демократических рыночных экономиках необходимы четкие правила и процедуры для обеспечения того, чтобы государственные учреждения тратили эффективно общественные средства в интересах населения в целом (по крайней мере, как это выражено в законодательстве, принятом Парламентом, и как указано в задачах государственной политики). Транспарентность и отчетность являются основными дисциплинарными силами в процессе общественных затрат. Принимая решения по расходам должностные лица должны следовать четким процедурам, руководствам и приоритетам. Государственные организации также должны публиковать информацию по их расходам и результатам деятельности и регулярно вовлекать широкую публику в принятие крупных решений.

Экологические фонды должны следовать правилам *финансового контроля и отчетности*. Основные процедуры для финансового контроля должны включать подготовку ежегодного бюджета, обычно совместно с государственным бюджетом, а также ежегодные отчеты с подробными затратами и результатами. Финансовый менеджмент и финансовые транзакции должны подвергаться надзору государственных органов, ответственных за бюджет и расходы. Кроме того, было бы полезно привлекать бухгалтерские фирмы частного сектора для выполнения регулярных, независимых аудиторских проверок деятельности фонда. Основная информация в бюджете и в ежегодном отчете фонда должна публиковаться.

Один из важных принципов налогового контроля заключается в том, что деятельность фонда и решения по затратам должны включать тщательную оценку риска и возврата с капитала, используя такую методологию, как анализ эффективности затрат. Последствия решений по государственным расходам лежат на государственном бюджете и, в конечном итоге, на налогоплательщиках. (Напротив, риск в частном секторе оценивается прямо или косвенно владельцами ресурсов, и последствия, обычно определяемые рыночными силами, в конечном итоге лежат на компании и ее акционерах.) Фонды тратят общественные средства и должны минимизировать свои финансовые риски.

Использование экологических фондов не должно препятствовать *введению и осуществлению Принципа Загрязнитель Платит* в странах с переходной экономикой. Существует опасность, что долгосрочное использование субсидий может подорвать структуру экологической политики, поощряя, в частности, продолжающуюся зависимость от государства при финансировании экологических инвестиций. Таким образом, экологические фонды должны пытаться избегать действий, препятствующих развитию рыночных инструментов: небрежно разработанные схемы дотаций, например, для экологических инвестиций могут привести к снижению заинтересованности в долгосрочных займах и развитию рынка облигаций. Вместо этого, экологические фонды должны

сфокусироваться на рыночной и институциональной неэффективности, препятствующей экологическим инвестициям. Они должны действовать в качестве катализатора и оказывать поддержку развитию частного финансирования охраны окружающей среды, например, работая совместно с коммерческими банками в финансировании промышленного сектора. В целом фонды должны установить равновесие между предоставлением субсидий для экологических проектов и мобилизацией средств из других источников. Если фонды покрывают высокую долю проектных расходов, они создают серьезный стимул для предприятий, муниципальных органов власти и других реципиентов предпринять экологические действия; снижая же субсидии, Фонды могут мобилизовать другие ресурсы, включая ресурсы реципиента и коммерческих банков, и распределять эти деньги между разными проектами. Это также даст реципиентам большой стимул, обеспечивающий успешное осуществление проекта.

Экологические фонды должны быть использованы для *усиления других инструментов экологической политики*. Например, программы по содействию "рациональному хозяйствованию" - недорогостоящие меры по предотвращению загрязнения в промышленности посредством совершенствования технологических процессов и менеджмента - могут быть усилены, если такие меры станут предварительным условием помощи промышленному предприятию (см. Рамку 2). Кроме того, помощь предприятиям должна стать частью глобальной стратегии, помогающей предприятиям достичь уровня, удовлетворяющего экологическим требованиям. Необходимо отметить, однако, что существует компромисс между использованием экологических налогов и платежей в целях мобилизации средств и их потенциальной ролью в качестве механизма стимулирования для сокращения уровня загрязнения. Этот вопрос, обсуждающийся в третьем разделе документа, помогает продемонстрировать связь между доходами и выплатами из экологических фондов и необходимостью учитывать эти вопросы в рамках последовательной экологической политики.

В долгосрочном плане эффективный прогресс в решении экологических задач будет зависеть от включения задач экологической политики в экономическую, промышленную, транспортную и другую отраслевую политику. Министерства по охране окружающей среды должны сделать все возможное, чтобы использование целевых фондов не содействовало маргинализации этих министерств в правительственных структурах. Экологические фонды могут играть роль в *поддержке начальных усилий по интегрированию политики*. Министерства по охране окружающей среды могут использовать ресурсы из экологических фондов для работы над общими задачами, согласованными с другими министерствами. Министерства по охране окружающей среды стран ОЭСР установили, что направление ресурсов на достижение общих целей может играть важную роль в интегрировании экологической политики.

В своих действиях экологические фонды должны быть нацелены на *помощь жизнеспособным, экономически и экологически эффективным проектам*. Одной из возможных проблем является то, что загрязнители будут оказывать политическое давление с тем, чтобы доходы распределялись соответственно величине платежей (например, по отрасли промышленности), вместо того, чтобы выделять их на экологические приоритеты. Эта практика может отвлекать средства от наиболее эффективных проектов и привести к затратным приоритетам, далеко отстоящим от целей национальной экологической политики. Отдельной проблемой является то, что проекты, инвестирующие в оборудование по борьбе с загрязнением, такое как сооружения по очистке сточных вод или оборудование по предотвращению загрязнения воздуха, проще определить как "экологические" проекты, чем более чистые производственные технологии, где "экологический" компонент составляет часть более широкого совершенствования эффективности.

Институциональная схема

Предшествующий анализ показывает, что общие экологические фонды, используемые в странах Центральной и Восточной Европы, должны рассматриваться как *переходные инструменты*. Как таковые, они должны адаптироваться к меняющимся экономическим

ситуациям. Кроме того, экологические приоритеты каждой страны будут меняться в ходе переходного периода. Естественно, эволюция экономических и экологических условий - а также продолжительность перехода - будет зависеть от конкретной страны. Тем не менее, если экологические фонды будут следовать рекомендациям по преодолению рыночной и институциональной неэффективности, им придется адаптировать свои задачи и процедуры к изменяющимся условиям в ходе переходного периода.

Одним из последствий этого является то, что фонды должны будут установить равновесие между накоплением своего внутреннего опыта и минимизацией своих административных расходов. Фонды должны разработать и усилить специфический опыт для управления проектным циклом, включая оценку и отбор проекта. (Проектный цикл обсуждается в следующем разделе.) Фонды должны сдерживать свои административные расходы на низком уровне как для повышения своей собственной эффективности, так и для адаптации к меняющимся рыночным и институциональным условиям, и сопротивляться искушению "создания империи". Одним из решений может быть использование внешнего профессионального опыта и учреждений, включая коммерческие банки. Эта стратегия также поможет развитию компетентности частного сектора по финансированию экологических инвестиций.

Экологические фонды нуждаются в *эффективном мониторинге и процедурах оценки* для накопления опыта и совершенствования своих операций. Фонды должны вести мониторинг и давать регулярную оценку своим ежедневным операциям. Кроме того, периодические оценки должны производиться внешними организациями, поскольку они могут предоставить полезные уроки по роли фонда, по использованию доходов фонда и по приоритетам экологической политики. Роль экологических фондов в рамках экологической политики должна регулярно пересматриваться в соответствии с прогрессом перехода к рынку и решением приоритетных экологических задач.

В конечном итоге, после окончания переходного периода роль экологических фондов уменьшится. Частные источники, включая ресурсы предприятий и рынков капитала, будут играть гораздо большую роль в удовлетворении потребностей финансировать природоохранную деятельность. В некоторых странах специфические фонды и специальные агентства могут взять на себя роль финансистов в таких областях, как проблема загрязнения воды; некоторые фонды имеющие общую направленность могут быть преобразованы в специфические. Стабильный государственный бюджет лучше будет приспособлен для обеспечения адекватных ресурсов для таких общих задач, как сохранение природной среды. Профессиональные знания и опыт, накопленные экологическими фондами, могут быть применены в частном секторе, в специфических фондах и в правительстве. В этой ситуации, по мере уменьшения потребности в целевых фондах, налоги и платежи за выбросы, используемые для предоставления доходов фонду, могут также адаптироваться, и их текущая роль по мобилизации средств может быть заменена на роль стимулирования по мере того, как постоянно растущая доля их дохода будет направляться в государственный бюджет. Темп и направление этого меняющегося процесса, вероятно, будут значительно колебаться в зависимости от страны, факторов, включающих быстроту и трудности экономических реформ, роль государства и продолжительность экологических проблем.

ГЛАВА 2 РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ФОНДА

Настоящий раздел фокусируется на двух вопросах. Во-первых, здесь представлен общий обзор и рекомендации по программным и проектным циклам фонда. Описание проектного цикла, в частности детальное описание наиболее эффективных методов и способов для определения, подготовки и оценки крупных экологических инвестиционных проектов, поскольку эта работа часто плохо выполнялась при центральном планировании. Процедуры для малых проектов и проектов, не требующих инвестиций, возможно, не будут столь исчерпывающими, как те, что описаны выше - хотя последние также должны следовать четко определенному проектному циклу. Во-вторых, в разделе рассматриваются ключевые вопросы распределения ресурсов. Естественно, специфическое применение различных методов предоставления средств будет колебаться в зависимости от страны, экономических условий, экологических приоритетов, характеристик проекта и других факторов.

2.1 Программный и проектный циклы

Экологические фонды в странах с переходной экономикой должны преодолеть наследие нерационального хозяйствования в программировании инвестиций и менеджменте проектов. Некоторые из этих проблем указаны в *Программе действий по охране окружающей среды для стран Центральной и Восточной Европы*.

- i. При нежестких бюджетных ограничениях спонсоры проектов могут без труда получить доступ к государственным средствам и у них не будет стимула к поиску экономически эффективных решений. Поскольку денежные средства дефицитны в переходный период, вероятно и в последствии их будет трудно получить.
- ii. Фаза определения проекта находится под влиянием политических приоритетов и проблем. Альтернативы и дополнительные подходы к предлагаемым проектам редко рассматривались. Для экологических проектов особенно необходимо изучать альтернативы и подвергать их пересмотру в ходе всего проектного цикла. Во многих случаях принимаемые меры не носят инвестиционного характера, как, например, недорогостоящие меры по снижению загрязнения, которые должны быть рассмотрены до подготовки и финансирования крупного проекта.
- iii. Фаза подготовки и планирования при центральном планировании была короткой. "Экономический" анализ проекта ограничивался простой финансовой отчетностью строительных материалов и оборудования. Проводилось незначительное количество исследований, и на них часто уходило не более чем 5 процентов проектных расходов. В результате, проблемы часто возникали в процессе строительства или в начале эксплуатации. Напротив, "западный" подход энергично акцентирует начальную фазу проектного цикла. Подготовка занимает относительно долгое время, состоит из нескольких последовательных этапов и определяет риски проекта до начала его реализации. 20 процентов и более всех проектных расходов уходит на определение, подготовку, разработку и оценку проекта; серьезный экономический и финансовый анализ особенно важен для успеха крупных проектов.
- iv. Реализация проектов при центральном планировании была медленной и часто прерывалась из-за введения незавершенных проектов в эксплуатацию. Часто имел место серьезный дефицит материалов и оборудования.
- v. Недостатки в эксплуатации и обслуживании приводили к предложению новых инвестиций как к единственному решению накопленных проблем.

Накопление адекватного опыта для планирования инвестиций и управления проектами очень важна для эффективного функционирования экологических фондов. Фонды должны быть уверены, что их ограниченные ресурсы нацелены на приоритетные проблемы, и в том, что проекты, которые они финансируют, дают разумные экономические и экологические решения этих проблем.

2.2 Стратегия финансирования

Экологические фонды должны обладать: общей стратегией финансирования; регулярными, обычно ежегодными, программами реализации (или бюджетами); адекватным проектным циклом для всех проектов; мониторингом и оценкой выполнения программы относительно ее целей (см. Рис. 1).

Отправной точкой должны быть приоритеты национальной экологической политики. Они должны быть достаточно специфичны для предоставления четкого руководства финансовой стратегией фонда. Разработка Национальных программ действий по охране окружающей среды может предоставить специфическое руководство и приоритеты. Так же, как и во всех государственных программах расходов, финансовая стратегия фонда должна быть определена правительством и утверждена Парламентом. По возможности, главные темы стратегии фонда должны быть вписаны в его хартию и, при необходимости, в более подробную многолетнюю стратегию.

Одним из ключевых качеств финансовой стратегии фонда является то, что она должна предоставить четкое руководство по разработке программ расходов фонда и по выбору осуществления проекта. Например, длинный список важных вопросов и проблем, без какого-либо представления относительных приоритетов и относительного веса критериев, является недостаточным руководством по распределению ограниченных ресурсов фонда между разными возможными проектами. Если фонд попытается охватить все проекты в списке, то средства будут распылены. Другая опасность заключается в том, что все ресурсы могут быть поглощены одной единственной проблемой, такой как, например, очистка сточных вод. Оба выбора, вероятно, не будут удовлетворительными с точки зрения эффективности экологической политики, даже если они следуют общей стратегии. Таким образом, *стратегия финансирования должна указывать цели фонда и устанавливать приоритеты среди различных экологических вопросов* (например, сокращение местного загрязнения воздуха, решение проблем трансграничного загрязнения воздуха, совершенствование охраны водных ресурсов и очистки сточных вод и т.д.). После того, как определены приемлемые для финансирования области, необходимо составить список приоритетов для каждой такой области. При этом необходимо в полной мере основываться на национальной экологической стратегии или программе действий и определить наиболее срочные экологические проблемы, требующие решения. Этот процесс требует серьезного размышления, дебатов, экономического и экологического анализа различных экологических проблем.

Рисунок 1. Описание программного цикла

- 1 **ПАРЛАМЕНТ**
ПРАВИТЕЛЬСТВО
Национальная Экологическая Политика
- 2 **Источники Доходов** (например)
 - Экологические налоги
 - Платежи за выбросы
 - Платежи пользователя
 - Платежи за исходное сырье
 - Платежи за потребление продуктов
 - Санкции и штрафы
- 3 **Мониторинг, контроль и оценка программы**
- 4 **ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ФОНД**
- 5 **СТРАТЕГИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ**
 - Общие цели и приоритеты
 - Оценочные критерии проекта
 - Профиль приемлемых реципиентов
- 6 **Проектный Цикл**
- 7
 - a Оценка
 - b Определение проекта
 - c Подготовка и разработка проекта
 - d Оценка и отбор проекта
 - e Обсуждение и выделение средств
 - f Надзор за осуществлением
- 8 **Расходование ресурсов фонда**
- 9 **Ежегодная Программа Расходов (Бюджет)**

В то время как стратегия фонда должна определять приоритетные проблемы, она не должна указывать специфические решения; эта задача принадлежит проектному циклу. Другими словами, стратегия не должна "сводиться к списку" проектов для получения финансирования. Стратегия должна указывать оценочные критерии, которым должны удовлетворять проекты, включая такие требования, как экологическая эффективность, окупаемость и, по возможности, технологические стандарты. Эти критерии должны предоставить менеджменту фонда четкое руководство по выбору и финансированию проектов. Эти критерии должны быть опубликованы и, в частности, должны быть предоставлены в распоряжение потенциальных реципиентов.

Одна из проблем, которая должна быть разрешена в рамках стратегии финансирования, - это отношение фонда к проектам в отраслях и на предприятиях, которые, возможно, не являются жизнеспособными в долгосрочном плане. Страны с переходной экономикой находятся в процессе глубокой перестройки экономической структуры, и ряд предприятий, вероятно, закроется. Ограниченные ресурсы экологических фондов должны быть сконцентрированы на приоритетных жизнеспособных реципиентах и тех, которые будут продолжать загрязнять окружающую среду, если они не получат помощь. Может быть принято политическое решение помогать некоторым отраслям или предприятиям, имеющим серьезные экономические проблемы, но это не должно быть задачей экологических фондов.

Другим важным принципом является то, что деньги фонда должны покрывать только капитальную стоимость проекта, а не эксплуатационные расходы. Такие долгосрочные обязательства могут быть трудновыполнимы; могут снизить стимул реципиентов экономить на эксплуатационных расходах и техобслуживании; и могут служить вредным стимулом для фондов, который заставит их отыскивать излишне крупные и капиталоемкие решения, которые сократят будущие эксплуатационные расходы. Однако, финансовые решения должны тщательно учитывать прогнозируемые эксплуатационные расходы для того, чтобы реализуемые проекты были жизнеспособными.

Ежегодная программа расходов фонда, или бюджет, должна быть ключевым инструментом для преобразования общей стратегии фонда в специфические приоритеты. Ключевым вопросом является вопрос о том, какие органы власти должны подготовить и какие утвердить эту программу расходов. Хотя менеджмент фонда может подготовить бюджет, он также должен быть утвержден органом Фонда, принимающим решения, часто его советом. Даже при подготовке, вероятно, будет полезным тесное сотрудничество с экологическими, а также финансовыми органами власти. Также, этот бюджет, по возможности, должен быть утвержден Парламентом ответственным за крупные национальные расходы.

2.3 Проектный цикл и оценка проекта

Процедуры по определению, подготовке и принятию решения по проектам должны быть описаны как *проектный цикл*. Процедуры проектного цикла и критерии, используемые для оценки проекта, должны быть четкими и ясными (транспарентными) и не должны изменяться необоснованно. Обычно необходимы письменные оперативные процедуры для проектного цикла; они должны включать подробное описание каждого этапа цикла. Процедуры должны быть предоставлены в распоряжение всех потенциальных реципиентов и широкой публики. Экологические фонды, возможно, захотят обратиться к национальным консультантам и иностранным программам помощи за консультацией по разработке процедур проектного цикла.

Последовательность проектного цикла:

- (i) определение;
- (ii) подготовка и разработка;
- (iii) оценка и отбор;
- (iv) обсуждение и выделение средств;
- (v) надзор за осуществлением и эксплуатацией проекта; и
- (vi) оценка результатов.

Комплексность и тщательность фаз подготовки и оценки проекта должны зависеть от характеристик и объема проектов. Будет неэффективным применять одни и те же подготовительные требования и процедуры оценки к малым и крупным проектам; иные процедуры также будут необходимы для проектов, не требующих инвестиций, как, например, экологическое просвещение или научные исследования. Исчерпывающие процедуры требуют высоких административных расходов фонда и должны применяться только к наиболее крупным инвестиционным проектам. Практическое решение заключается в создании нескольких "окон" для различных типов проектов и выработке оценочных критериев и процедур соответствующего масштаба.

Определение проекта

Решения по предоставлению финансовой помощи не должны приниматься фондом на основе первый-пришел-первый-получил. Вместо этого, менеджмент фонда должен приобрести знания по наиболее обещающим, потенциальным проектам для каждой высокоприоритетной экологической проблемы. Для этого фонд может потребовать от всех потенциальных реципиентов и природоохранных органов определения ряда технически и экономически обоснованных инвестиционных вариантов, соответствующих задачам, критериям и приоритетам фонда. Знания по наиболее интересным возможностям расходов, которые фонд накопит со временем, могут служить важной обратной связью для совершенствования национальных программ экологической политики. Для содействия этому процессу фонды должны широко распространять сведения о своей стратегии, ежегодных программах расходов и оценочных критериях: это будет способствовать потенциальным реципиентам в подготовке проектов, удовлетворяющих целям и требованиям фонда.

Одним из важных вопросов в переходном периоде является вопрос оценки текущих и наполовину завершенных проектов относительно новых предложений. Некоторые фонды не финансируют текущие проекты, обычно для того, чтобы не усиливать плохие привычки запуска инвестиционной фазы с плохой проектной схемой и без адекватного финансирования. При центральном планировании крупные суммы, завязшие в плохо разработанных, незавершенных инвестиционных проектах, часто использовались в качестве аргумента для дальнейшего финансирования. Эти невозместимые издержки не должны повлиять на анализ финансовой и экономической жизнеспособности инвестиционных проектов. Текущим проектам можно оказать помощь, только если они рассматриваются как "новые" проекты и оцениваются относительно будущих издержек и ожидаемой пользы, без учета прошлых затрат.

Подготовка и разработка проекта

После того, как наиболее привлекательные проектные возможности были определены для каждой проблемной области, необходима дальнейшая подготовка и разработка проекта. По каждому предлагаемому проекту учредители должны сначала подготовить краткое описание проекта и затем подробный анализ проекта в форме предварительного исследования (ТЭО), которое будет использоваться на следующей стадии для сравнения и выбора наилучших проектных предложений, которые могут финансироваться из имеющихся ресурсов

Предварительное исследование (ТЭО) должно доказывать, что проект достигнет желаемых экологических целей и что он технически и экономически обоснован. Анализ чувствительности должен быть выполнен для определения компонентов проекта, имеющих особую важность для удовлетворительного результата. Важными элементами этой фазы являются представление, сравнение и классификация альтернативных схем проекта, чтобы осуществленный выбор максимизировал желательный результат и экономическую эффективность проекта. Отсутствие тщательного анализа имеющихся альтернатив было слабой стороной осуществления проектного цикла при центральном планировании.

Оценка и отбор проекта

Экологические фонды должны обеспечить финансирование наиболее эффективных проектов и избежание дорогостоящих ошибок. Для этого требуется адекватная оценка технических, экологических, экономических и финансовых аспектов проекта. Для каждого оцениваемого проекта Фонды должны детально проработать необходимую структуру реализации и взаимосвязь проекта с преобладающей политической структурой, привлеченным и учреждениями и относительной ответственностью, обеспеченными источниками финансирования для осуществления проекта, источниками совместного финансирования, процедурами закупок, юридическими проблемами и другими деталями. Подготовка профессиональных ресурсов для выполнения детального процесса оценки является хорошим долгосрочным капиталовложением. В первые годы деятельности фонд может потребовать существенную помощь профессиональных экономических и финансовых консультантов. В частности, оценка финансовых рисков и финансовых аспектов проектов может потребовать использования внешних экспертов и учреждений.

Предварительное ТЭО должно дать достаточную информацию для менеджмента фонда для определения наиболее эффективных решений среди ряда институциональных, политических и технологических вариантов. Процесс оценки должен изучить эти варианты, но также проверить точность и полноту их информации. Фаза оценки охватывает период с получения одного или нескольких предложений до выбора предложения или предложений для детального обсуждения.

Для снижения расходов на подготовку и оценку проекта как для фонда, так и для учредителей проектов, было бы хорошо использовать двухступенчатую процедуру оценки и отбора проекта. В первой стадии учредители представят краткую заявку с основной информацией по проекту. Проектные предложения затем отбираются в соответствии с основными задачами фонда, его целей и критериев приемлемости. Проектные предложения неадекватно разработанные или несоответствующие стратегии фонда отвергаются на этой стадии. Проектные предложения, которые проходят эту стадию, затем переходят к детальной оценке. Польский ЭКОФОНД предоставляет пример: ЭКОФОНД использует групп четких и требовательных критериев для предварительной оценки проекта. Предварительная оценка направлена на выбор проектов, которые:

- технически обоснованны;
- удовлетворяют указанным целям;

- экологически приемлемы;
- эффективны в плане обеспечения экологических результатов с наименьшей стоимостью для фонда (и для общества);
- имеют приемлемые финансовые планы; и
- имеют приемлемую структуру для осуществления, включая проектный менеджмент закупок (Ecofund, 1992).

Во второй стадии производится детальная оценка с использованием чётких критериев, применяемых ко всем инвестиционным проектам. Эти критерии должны включать экологическую и экономическую эффективность. Было бы полезно разработать систему оценок, основанную на весе, придаваемом каждому специфическому элементу критериев: это позволит Фонду классифицировать различные проектные предложения.

В ходе процесса оценки и отбора тщательно должны быть рассмотрены *финансовые риски*. Всегда существует риск того, что реципиенты не сумеют выполнить условия, на которых они получили денежные средства; возможно, проект будет приостановлен и деньги будут потрачены впустую. В рыночных экономиках существует большой опыт по оценке финансового риска, в том числе частных финансовых учреждениях, напротив оценка финансового риска не имела значения при центральном планировании.

Обсуждение и выделение средств

Обсуждение и утверждение проекта и его финансирование является заключительной стадией Процесса подготовки проекта. В него входит окончательное соглашение по деталям проекта, утверждение рекомендаций спонсора проекта в ходе процесса оценки и установление финансовых условий и графика. Все согласованные детали должны быть утверждены как советом Фонда, так и спонсором проекта в письменной форме. Все вопросы должны быть разрешены до подписания утверждения.

Надзор за осуществлением и эксплуатацией проекта

Проекты, находящиеся в стадии подготовки или строительства, нуждаются в надзоре для сбережения ресурсов Фонда, выделенных на этот проект, для проверки выполнения спонсором проекта своих обязательств согласно соглашению и для содействия осуществлению проекта. Фаза осуществления должна начинаться безотлагательно. Надзор является важной частью успешного проектного цикла, поскольку он охватывает период, когда денежные средства были выделены, но еще не приносят дохода. Надзор должен продолжаться и в эксплуатационной фазе, когда начинают поступать доходы от задействованного проекта.

Одним из важных вопросов оценки и отбора являются методы закупок. Для крупных проектов подрядчики и поставщики должны быть выбраны на основе тендера. Если это не входит в национальное законодательство, то это должно быть вписано в проектное соглашение. В случае очень крупных проектов мы энергично советуем следовать процедурам Международных Конкурентных Тендеров (ICB).

Оценка результатов проекта

Оценка результатов проекта должна завершать проектный цикл. Эта оценка также

должна рассматривать внутренние операции Фонда в ходе проектного цикла. Систематическая оценка является важным способом накопления опыта и предварительным условием создания мощностей и профессионального опыта для совершенствования менеджмента будущих проектных циклов. Оценочные отчеты должны быть подготовлены с указанием всех сделанных ошибок, анализом причин успеха или неудачи проектов и оценкой способности Фонда выявить и предотвратить крупные нарушения. Отчёт должен содержать рекомендации по совершенствованию менеджмента проектного цикла, включая процесс определения проекта.

2.4 Расходование средств Фонда

Экологические Фонды могут использовать различные подходы для расходования ресурсов, включая прямые дотации, прямые ссуды, дотации по процентным платежам, гарантии по займам, займы, предоставляемые через финансовых посредников, и инвестиции в акционерный капитал.

При оценке различных механизмов важно помнить, что Экологический Фонд предоставляет, главным образом, *субсидии* для природоохранной деятельности. В этом заключается различие по сравнению с финансированием. Субсидия может быть определена как предоставление денежных средств на более льготных условиях, чем те, которые существуют на рынке. Когда государственные учреждения субсидируют экологическую деятельность, они делают это для поощрения реципиентов предпринять усилия и затратить больше своих собственных средств на охрану окружающей среды, чем при отсутствии субсидий. Субсидия обычно увеличивает затраты реципиентов. Чем меньше реципиенты должны предоставить своих собственных ресурсов, тем больший экономический стимул предоставляется субсидией. Но стимулирующий эффект должен всегда сопоставляться с ограниченным размером Фонда и эффектом воздействия, поскольку предлагая субсидию, Фонд должен пытаться стимулировать, а не замещать затраты реципиента. Кроме того, требуемый вклад реципиента поможет сократить финансовый риск, поскольку у реципиента появится собственная заинтересованность в успехе проекта.

Это особенно важно для проектов на предприятиях. Нежелание сделать финансовый вклад часто означает, что предприятие не заинтересовано в проекте и, следовательно, средства не будут затрачены должным образом. Стоимость вклада предприятия в проект должна быть дополнительной платой, независимо от внесения платежей за загрязнение. Иногда предприятия не хотят выплачивать платежи за загрязнение, а хотят использовать их для покрытия своей доли в экологических инвестициях производственного объединения. Это не может рассматриваться как мобилизация собственных ресурсов предприятия: деньги принадлежат не предприятию-загрязнителю, а государству, представляющему интересы жертв загрязнения. Такого рода механизм создает крупные проблемы для денежной системы Фонда (см. следующую главу). Важно гарантировать, что вклад реципиента стал обязательством, а не субсидией из другого источника. С другой стороны, коммерческие займы предоставляемые предприятию по рыночной ставке являются формой вклада реципиента, поскольку реципиент должен будет выплатить их из своих ресурсов.

В выборе механизма расходования ресурсов Фонд должен учитывать различные стимулирующие эффекты, административные расходы и финансовый риск, связанный с их использованием. Стимулирующий эффект зависит от того, сколько средств может быть предоставлено посредством различных способов и как точно эти средства могут быть нацелены. Административные расходы Фонда по предоставлению субсидии должны быть всегда как можно более низкими, обусловленными экологической эффективностью. Фонды не должны организовываться с главной задачей институционального расширения; главная задача должна заключаться в наиболее эффективном рециклировании ресурсов направляемым для поддержки приоритетных экологических мер.

2.5 Сравнение прямых дотаций и займов

Дотации и займы являются наиболее общими инструментами, используемыми Экологическими Фондами. И хотя они совершенно различны, дотации и займы в целях предоставления субсидии могут иметь одинаковый эффект. Если Фонд предоставляет льготную ссуду (т.е. ссуду под процент ниже рыночной ставки), он предоставляет субсидию реципиенту. Величина субсидии, однако, не равна общей сумме ссуженных средств. Скорее, субсидия зависит от разницы между условиями займа, предоставляемого Фондом, и условиями, на которых реципиент получил бы ссуду от такого финансового учреждения, как банк. Хотя банковская система и рынки капитала все еще развиваются в Странах с Переходной Экономикой, этот аргумент сохраняется по мере существования альтернативных источников финансирования (см. Рамку 4).

С другой стороны, дотации могут быть использованы для покрытия только части проектных расходов, остаток финансируется из собственных средств реципиента. Общая сумма субсидии не будет отличаться от прямой ссуды по эквивалентной ставке, которая ниже рыночной. Содержание льготной ссуды в субсидии может быть измерено, как кумулятивная разница в процентных платежах между субсидированной ссудной ставкой и рыночной процентной ставкой. Чем больше разница между рыночными и льготными процентными ставками, тем больше содержание субсидии в займе. Это содержание субсидии может рассматриваться как дотационный эквивалент льготной ссуды, показывающий одинаковый экономический эффект ссуды и дотации там, где другие условия займа остаются неизменными. Когда другие условия займа, кроме процентной ставки, одинаковы для субсидированной ссуды и рыночной ссуды, одна и та же субсидия может быть предложена посредством субсидированной ссуды или прямой дотации. Содержание субсидии также зависит от периода погашения займа. Если период погашения увеличивается, также увеличивается кумулятивная субсидия, поскольку заёмщики получают субсидированную ссуду на более долгий период.

Если разовая дотация предоставляется в начале проекта, то существует опасность того, что после получения средств реципиенты будут менее заинтересованы в должном и своевременном завершении проекта. Для этого дотации могут быть предоставлены по частям и каждая следующая часть предоставляется после удовлетворительного завершения предыдущего этапа. Для этого Фонд должен адекватно прослеживать прогресс в реализации проекта.

Тем не менее, с точки зрения Фонда, займы могут иметь два преимущества: (i) они дисциплинируют реципиентов, заставляя заранее подумать о жизнеспособности проектов в долгосрочной перспективе, вместо того, чтобы фокусироваться только на инвестиционных и других начальных расходах. Однако, это остается верным, только если существует твердое обязательство погасить ссуду. Иначе обстояло дело при центральном планировании и нетвёрдых бюджетных ограничениях; этого также не будет, если реципиенты могут надеяться на списание долговых обязательств. (ii) Другим часто упоминаемым преимуществом займов является то, что по крайней мере часть затраченных на субсидии средств будет возвращена в Фонд. В предлагаемом примере займы покроют инфляционные издержки, создавая возобновляемый фонд. Однако, это требует очень хорошей подготовки, оценки и отбора проекта и, в частности, точной оценки риска. Обеспечение высокого уровня возобновляемости фонда требует низкого уровня субсидий в фондовых займах. Этой схеме трудно следовать в период высокой инфляции (см. ниже), а также если субсидированные процентные ставки значительно ниже рыночных. В целом, ссуды возлагают более высокие расходы на Фонд. Управление финансовым риском становится более трудным и дорогостоящим, если Фонд увеличит использование ссуд, вместо дотаций, и ссудных гарантий, вместо ссуд. Административные расходы по предоставлению окупаемых, погашаемых ссуд значительны, и для Экологического Фонда иногда более эффективным является предоставление дотации, вместо ссуды.

Существует широко распространенный аргумент о том, что Экологические Фонды могут использовать льготные ссуды для корректирования несовершенств рынка кредита. В

этом аргументе есть противоречие. Программы субсидирования часто направлены на увеличение доступа к денежным ресурсам, которые могут быть ограничены дискриминацией, институциональными барьерами, недостатком информации или дефицитом капитала в переходный период. Однако, они не могут и не должны ставить себе целью реформировать фундаментальные несовершенства: Экологические Фонды никогда не станут эффективными финансовыми учреждениями в налоговом плане и не могут предоставлять эффективных долгосрочных средств для корректирования несовершенства рынков капитала.

Рамка 4. Эквивалентность ссуды /дотации при слабо развитых рынках капитала

Существует аргумент, что дотации и субсидируемые займы должны считаться эквивалентными только при эффективных рынках капитала, поскольку в этих условиях существуют займы по рыночной ставке. В большинстве Стран с Переходной Экономикой существует банковская система и, хотя она стоит перед рядом проблем, финансирование возможно, но по различной стоимости. Дефицит капитала для некоторых проектов или для некоторых заёмщиков выражается на рынке в запретительно высокой стоимости этого капитала. Например, высокая стоимость капитала для экологических проектов проявляется в высоких процентных ставках, взимаемых коммерческими финансовыми учреждениями с займов, предоставляемых для финансирования экологических инвестиций. Экологические Фонды должны принимать условия рынка капитала как нечто существующее. Они не влияют на оценку риска и предпочтения банков и, следовательно, на наличие и стоимость альтернативного коммерческого финансирования. Это просто означает, что посредством взимания единообразных низких процентных ставок с их займов Фонды могут предоставлять различные субсидии (различный дотационный эквивалент) различным реципиентам, в зависимости от индивидуальной стоимости альтернативного займа. Другими словами, дотационный эквивалент ссуды составляет разницу между стоимостью капитала, полученного от Фонда, и стоимостью капитала, получаемого от коммерческих финансовых учреждений. Если эта разница очень высока, это означает, что дотационный эквивалент, необходимый для успешного завершения проекта, будет также очень высоким. В этом случае ссуда экологического фонда должна рассматриваться как чрезвычайно льготное финансирование.

Вопреки этому ограничению, Экологические Фонды находятся под давлением предоставлять не только субсидии, но также регулярное финансирование для экологических инвестиций. В ходе децентрализации местные и региональные органы власти могут заниматься разработкой экологической инфраструктуры, как, например, переработкой сточных вод, без источника финансирования для покрытия капитальных расходов. Общие Экологические Фонды, однако, не совсем уместны для реализации чисто финансовых программ. Эти программы требуют большего опыта в финансовом менеджменте и финансовой оценке проектов, в то время как относительное преимущество неспециализированных, общих Экологических Фондов заключается в экономической, технической и экологической оценке проектов. Одним из решений является совместное финансирование с коммерческими банками; это также повысит опыт банковского сектора и его роль в финансировании природоохранной деятельности (см. ниже). Если коммерческие банки и рынки капитала недостаточно развиты для удовлетворения финансовых потребностей муниципалитетов или предприятий, правительство должно заполнить эти пробелы создавая банки развития и другие виды государственных банков или специфических возобновляемых фондов. Финансирование государственной инфраструктуры может вызывать особые

проблемы. Общие Экологические Фонды не могут предоставить наилучшее решение для этих проблем; лучшими механизмами будут возобновляемые фонды и специальные муниципальные финансовые фонды.

2.6 Инфляция и выбор механизма расходования средств

Во многих Странах с Переходной Экономикой Экологические Фонды существуют в условиях с высокой инфляцией. Хотя со временем эта проблема сократится, Экологические Фонды должны учитывать, каким образом инфляция влияет на выбор механизма выплат. В зависимости от выбора ссуды или дотации, Фонд или реципиент, соответственно, будет находиться перед большим риском в связи с непредсказуемой инфляционной динамикой. При использовании ссуды средства сначала поступают из Фонда к реципиенту; затем реципиент должен погасить ссуду. Увеличивающаяся инфляция подрывает реальную стоимость ссуды, и большая часть инфляционных расходов ложится на Фонд. Если же, с другой стороны, дотация предоставляется по частям, увеличивающаяся инфляция будет означать, что реципиент на более поздних этапах получит меньшие средства, чем это было запланировано. Обратная ситуация может произойти при неожиданной остановке инфляции, в частности если соглашение по дотации или ссуде включает согласованную оценку инфляции.

Относительно несложно учесть ожидаемую инфляцию при составлении программ предоставления дотации или ссуды. Например, средства соответствующие финансовому покрытию предстоящих выплат могут быть депонированы в коммерческий банк, выплачивающий процент по депозитам по инфляционной или выше инфляционной ставке. На более важной проблемой, однако, остается неопределенность будущего уровня инфляции. Для уменьшения этой неопределенности может быть использован ряд методов. Любой из них не очень надёжен. Например, дотационное или ссудное соглашение может быть индексировано к фактической или прогнозируемой ставке инфляции. Однако, как указывается в разделе по доходам Фондов (раздел 3), надежных методов индексирования не существует. Проще, вероятно, будет прогнозировать темп роста специфических базовых цен, особенно важных для успеха проектов, находящихся в портфеле Фонда. Индексация этих базовых цен затем может быть включена в финансовое соглашение. Также, в дотационное или ссудное соглашение необходимо включить положение, позволяющее пересмотр финансовых обязательств, если неожиданная инфляция серьезно угрожает завершению проекта.

2.7 Другие механизмы расходования средств

Дотации по процентным платежам

Этот метод используется Польскими Экологическими Фондами. Если реципиент получает коммерческую ссуду из банка для экологических инвестиций, то Фонд предлагает дотацию для покрытия разницы между банковской рыночной процентной ставкой и льготной процентной ставкой, которую предложил бы Фонд. Когда наступает срок уплаты процентов, банк отправляет счет Фонду. Эта организация требует формального соглашения между тремя сторонами - Фондом, банком и реципиентом.

Этот механизм позволяет Фонду перенести часть проектного риска, а также административных расходов по предоставлению ссуды на банк. Недостатком этого является то, что Фонд в меньшей степени контролирует экологические критерии и эффективность проекта. Широкое использование этого механизма может изменить баланс в проектном портфеле Фонда в пользу проектов, приносящих наибольшие финансовые доходы, но не обязательно являющихся проектами с наибольшей общественной выгодой. Кроме того, этот механизм может создавать подразумеваемый перевод субсидии в банк, хотя проблема может быть разрешена посредством отбора участвующего банка через конкурентный тендер.

Гарантии по ссудам

Гарантия по ссуде - это обещание Фонда вернуть кредиторам часть или всю ссуду и заплатить проценты при неплатежеспособности реципиента. Предоставляя гарантию, Фонд берет на себя риск заимодателя, позволяя, таким образом, реципиенту получить кредит на более благоприятных условиях.

Однако, этот механизм требует аккуратной оценки проектного риска. Опасность заключается в том, что Фонд, предоставляя гарантии по ссудам, не делает должной оценки долгосрочной стоимости гарантийных обязательств. Частично это происходит ввиду того, что большинство Экологических Фондов, как и другие государственные учреждения, использует бюджет, основанный на конкретных выплатах: транзакции регистрируются только при переходе денег из одних рук в другие. Поскольку гарантийные обязательства по ссудам охватывают многолетний период, они могут выглядеть вполне невинными в момент выдачи гарантии, поскольку в данный момент от Фонда никаких расходов не требуется. Однако, гарантии по ссудам влияют на бюджет Фонда при неплатежеспособности реципиентов и получении счетов от кредиторов. Финансовые учреждения, предоставляющие гарантии по ссудам для получения прибыли, обычно располагают широкими ресурсами и опытом для должной оценки риска в случае неплатежеспособности реципиента. Этот аппарат является очень дорогостоящим, но без него безнадежные долги могут быстро привести к истощению Фонда. Как указывалось выше, риск не будет адекватно оценен, поскольку речь идет о государственных средствах. Отсюда трудности в оценке долгосрочной стоимости гарантий для Фонда. Поэтому Экологические Фонды должны использовать гарантии по ссудам только при очень ограниченных условиях.

Ссуды, предоставляемые через финансовых посредников

Как было отмечено выше, сравнительным преимуществом коммерческих банков является их опыт в финансовой оценке, а сравнительным преимуществом Экологических Фондов - их экономическая, техническая и экологическая оценка проекта. Поэтому если Фонды вынуждены использовать ссуды в качестве механизма выплат (например, для предоставления чистого финансирования в дополнение к субсидиям), для них будет более эффективным использовать опыт банка в финансовом менеджменте ссуд, вместо создания заново своего собственного опыта и мощностей.

Несколько Польских Экологических Фондов предоставляли свои ссуды через существующие коммерческие банки. Обычно банк, на хранении которого находятся ресурсы Фонда, ссужает депонированными средствами заемщиков, выбранных Фондом. В такой организации особенно важны два вопроса. Во-первых, должно быть установлено четкое разделение ответственности за оценку проекта. Банк берет на себя ответственность за финансовую оценку, а Фонд оставляет за собой контроль над технической, экологической и экономической оценкой.

Второй вопрос связан с разделением финансового риска между банком и Фондом. Поскольку банк предоставляет не свои собственные деньги, а средства, депонированные Фондом, то он слабо стимулирован предоставлять рентабельные погашаемые займы. Поэтому условия соглашения между банком и Фондом должны возлагать часть риска по займу на банк. Однако, Фонд должен согласиться с тем, что чем большую долю финансового риска берет на себя банк, тем выше будет оплата его услуг. (Польские банки обычно взимают плату за управление займом в 1,5% от общей суммы займа.)

2.8 Совместное финансирование

Альтернативный механизм заключается в предоставлении ресурсов Фонда совместно с займом, непосредственно предоставляемым коммерческим банком. Совместное с коммерческими банками финансирование обладает наибольшим потенциалом мобилизации дополнительных ресурсов для экологической цели в краткосрочном плане. Ресурсы Экологических Фондов могут стимулировать банки для участия в экологических проектах. В долгосрочном плане совместное финансирование экологических проектов с коммерческими финансовыми учреждениями может ускорить переход к ситуации, в которой банки возьмут на себя основную роль по финансированию природоохранных инвестиционных проектов в частном и муниципальном секторах.

В краткосрочном плане Экологические Фонды могут выбрать среди банков одного партнера, как это сделал Национальный Фонд с Банком по Охране Окружающей Среды в Польше. Успех портфеля этого банка может поощрить другие банки к поиску интересных проектных возможностей в области экологии. В долгосрочном плане продолжение такой организации финансирования сократит эффективность субсидий, поскольку часть субсидий будет поглощена банком, финансовый риск которого был сокращен.

Экологические Фонды также могут быть использованы для мобилизации ресурсов из других государственных учреждений, таких как национальных банков развития. В этом случае может существовать опасность, что реципиент получит сразу несколько субсидий и если все эти вклады считаются как его "собственный вклад", часто требуемый от реципиентов в то время как они фактически поступают из государственных ресурсов.

Финансирование неправительственных организаций (НПО)

Неправительственные экологические организации часто берут на себя выполнение проектов, которые приносят значительную экологическую пользу. Являясь гражданскими, некоммерческими и добровольными организациями, они часто обладают очень скромными финансовыми ресурсами. Эти организации не могут достичь того же уровня финансирования, что и другие реципиенты. В этом случае мобилизация ресурсов НПО может иметь две альтернативные формы. Во-первых, в рамках обязательств физических лиц и учреждений отработать добровольно определенные часы или сделать вклад натурой. Во-вторых, финансовое участие других финансовых учреждений, как, например, экологические благотворительные фонды.

ГЛАВА 3 ДОХОДЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ФОНДА

Основным источником доходов Экологических Фондов в Странах с Переходной Экономикой являются экологические платежи и штрафы, в частности платежи и штрафы за загрязнение окружающей среды. Помимо этого, в рамках специальных соглашений Экологические Фонды могут получать средства из иностранных источников, например дотации в рамках иностранных программ помощи. Можно также отметить, что Экологические Фонды могут финансироваться из государственного бюджета. Часто прямые ассигнования из государственного бюджета финансируют заранее определенные проекты; в этих случаях Фонды служат, главным образом, почтовым ящиком для перевода денег. В некоторых странах, как, например, в Словацкой Республике, государственный бюджет является существенным источником доходов Фонда, в большинстве же стран в переходный период государственные бюджеты находятся под сильным давлением. По этой причине финансирование из государственного бюджета в этом разделе не рассматривается.

3.1 Экологические налоги и платежи

Существует различие между налогами и платежами. В этом документе экологические налоги рассматриваются как платежи за использование экологических товаров и услуг. Они были введены с целью стимулирования или мобилизации средств, но используются для *общего государственного бюджета*. В свою очередь, экологическими платежами называются платежи, используемые для финансирования коллективных услуг, а также для *финансирования внебюджетных фондов*.

Экологические налоги и платежи имеют две возможные цели: стимулирование загрязнителей сократить выбросы; или мобилизовать денежные средства. Эти две роли могут быть несовместимыми, в частности в долгосрочном плане. Если цель заключается в создании стимулов по сокращению вредных выбросов, поступления должны со временем сократиться. Если цель заключается в мобилизации средств, то желателен продолжающийся поток поступлений, означающий, что загрязнение будет продолжаться (Смит, 1993).

Хотя стимулирующая роль экологических налогов и платежей является важным вопросом для экологической политики, в контексте финансирования Экологических Фондов, их роль по мобилизации средств была наиболее важной. Фактически, используемые сегодня экологические платежи являются слишком низкими для достижения существенного стимулирующего эффекта; их основной функцией была мобилизация средств для Экологических Фондов (ОЭСР, 1994а). Вопреки этому, даже если роль экологических налогов или платежей заключается, главным образом, в мобилизации средств, важным является то, что они дают правильный "сигнал": другими словами, если загрязнители увеличивают выбросы, то увеличиваются их платежи, и если они сокращают выбросы, их платежи уменьшаются.

3.2 Какие платежи для Экологических Фондов являются наиболее уместными?

Платежи за выбросы - это платежи, взимаемые за выбросы загрязняющих веществ в воздух, в воду или почву. Эти платежи в настоящее время составляют основные средства Экологических Фондов, используемых в странах Центральной и Восточной Европы.

Платежи пользователя взимаются для мобилизации средств, направляемых на такие социальные услуги, как обработка сточных вод. Они могут так же, как и платежи за выбросы, взиматься с объема сбрасываемых загрязняющих веществ. Однако, платежи пользователя предназначены для покрытия расходов социальных услуг и как таковые не являются уместными в качестве источника доходов для общего фонда, хотя они могут послужить основой для доходов специального фонда, нацеленного на финансирование данных услуг.

Платежи за исходное сырье взимаются за продукты или материалы, используемые в качестве сырья в производственных процессах, приводящих к загрязнению. Платежи за исходное сырье часто применяются там, где трудно выявить конкретные источники загрязнения (например, сельскохозяйственные химикаты), или там, где трудно измерить конкретный уровень загрязнения, как, например, в случае таких многочисленных мелких рассеянных источников загрязнения, как автомобили.

Платежи за потребление продукта применяются к конечным продуктам, вызывающим экологический ущерб при потреблении или удалении после потребления. В противоположность платежам за исходное сырье, они не служат заменой платежей с выбросов, генерируемых в производственной стадии.

Санкции и штрафы также могут служить источником доходов Экологических Фондов. Однако, они не могут обеспечить стабильную базу доходов и не должны быть использованы в качестве основного источника доходов Фонда.

В Руководстве ОЭСР по применению экономических инструментов в экологической политике (ОЭСР, 1991) широко обсуждаются экологические налоги, платежи и другие виды экономических инструментов. Руководство ОЭСР предлагает несколько основных критериев на основании которых должны рассматриваться как меры стимулирования так и мобилизации доходов: к ним относятся экологическая эффективность; экономическая и административная эффективность (минимизация административных расходов и расходов по соблюдению законов); справедливость и приемлемость. Несколько элементов должны стать частью системы мобилизации фондов:

- четкая структура и цели;
- хорошо определенное поле деятельности;
- простой способ функционирования;
- интегрирование с другими секторами экономики;
- низкая стоимость реализации;
- оценка экономических и распределительных последствий; и
- соответствие общим принципам национальной и международной торговли (включая Принцип Загрязнитель Платит), налоговой и экологической политике.

В следующих разделах обсуждаются некоторые из этих вопросов, в той мере, в которой они касаются использования экологических налогов и платежей для финансирования Экологических Фондов в Странах с Переходной Экономикой.

3.3 Организация эффективной системы поступлений

Платежи за выбросы, используемые в настоящее время странами с переходной экономикой, обладают рядом недостатков. В частности, крупной проблемой является *административная эффективность*: системы платежей чрезмерно комплексны и не учитывают реакцию различных групп и административные возможности, необходимые для сбора налогов. Наследие командной экономики, с принудительной государственной политикой, сегодня часто приводит управленческий аппарат к несостоятельности при новых правилах игры в рыночной экономике и демократическом обществе. Многие страны переходного периода обладают очень сложными системами платежей за выбросы, сложность которых превышает управленческие способности природоохранных органов: платежи за выбросы установлены для нескольких десятков загрязняющих веществ, из них только несколько веществ поддаётся мониторингу. Разнообразные исключения и специальные дискреционные правила увеличивают административные расходы, подрывая таким образом принуждающую силу системы. В частности, отмена платежей по усмотрению природоохранных органов является примером плохой привычки, унаследованной от центрально планируемой экономики, которая характеризовалась мягкими бюджетными ограничениями. Можно предположить, что разные группы всегда будут в курсе возможностей государства реализовать меры принуждения и подумают, прежде чем подчиниться, взвесив формальные расходы неподчинения (штрафы и т.д.) и вероятность того, что стоимость ущерба будет в конце концов взыскана. В целом, почти по всем типам налогов контроль и взыскание платежей будут тем более трудными и дорогостоящими, чем выше налоговые ставки.

Простые и ясные платежи за выбросы будут наиболее эффективными, в частности потому, что адекватный *мониторинг* фактических загрязняющих выбросов необходим для обеспечения подчинения. По этой причине налоги и платежи за выбросы наиболее эффективны там, где они фокусируются на нескольких ключевых загрязнителях и на ограниченном количестве легко определяемых источников загрязнения, сокращая потребность в мониторинге. Если менеджмент такого большого количества загрязнителей и источников загрязнения превышает административные возможности природоохранных органов, то подчинение будет слабым и эффективность всей схемы будет подорвана. Поскольку эффективный мониторинг невозможен для большого количества малых источников, некоторые страны Центральной и Восточной Европы, а также некоторые страны ОЭСР ввели единообразные ставки или репрезентативные измерения, основанные на технологии производства и производственной мощности предприятий. Умеренный подход может дать основу для дальнейшего расширения для охвата многочисленных источников и большого количества загрязнителей.

Платежи за продукт имеют несколько преимуществ по сравнению платежами за выбросы. Сбор и меры взыскания могут быть осуществлены гораздо проще, особенно в системах, где платежи введены только для нескольких ключевых продуктов, как, например, для топлива. Платежи за продукты могут быть легче включены в существующую налоговую систему, избегая необходимость создания новой администрации и контроля. Политическое сопротивление может иметь место относительно введения таких платежей в странах, где уже существуют платежи за выбросы.

В целом, все типы экологических налогов и платежей будут функционировать лучше всего, если они *просты и понятны (транспарентны)*. Сложные схемы создадут дополнительные административные требования. Кроме того, разница между ставками, взимаемыми в различных регионах и в различных отраслях, может вызвать политические трудности. Если выбросы различных экономических секторов или географических регионов облагаются налогами по различным ставкам, представители промышленности могут оказывать давление на администрацию с тем, чтобы сделать изменения в свою пользу. Платежи за выбросы, *основанные на стимулах*, напротив, могут взиматься по различным ставкам в

различных регионах ввиду разницы в местных условиях окружающей среды. Там, где это не приводит к существенному стимулирующему эффекту, единая ставка политически будет более приемлемой. Использование дифференцированных ставок для платежей за продукт может также вызывать проблемы. Региональные платежи за продукты показали себя непрактичными, так как невозможно помешать потребителям покупать данный продукт у удаленных поставщиков в регионах, где налог не применяется.

Одновременно, необходимо позаботиться об обеспечении того, чтобы экологические налоги и платежи не вызвали нежелательных стимулов или эффектов, в частности в комбинации с другими налогами. Например, могут ли компании вычитать свои экологические платежи из других корпоративных налогов, которые они должны платить. Если они могут это сделать, то это будет означать перевод от налогоплательщиков к загрязнителям, которые смогут платить более низкие корпоративные налоги. Такие схемы наказывают "чистых" производителей с более низкими выбросами и сокращают стимулы для движения вперед к менее ущербной в экологическом плане промышленной структуре. Один показательный пример может быть приведен из опыта Польши, где загрязнители могут вычитать платежи за выбросы из корпоративных налогов в момент взимания платежа. Использование такого несовершенства системы взыскания позволило некоторым загрязнителям сократить свои корпоративные налоги и фактически не внести платежи за выбросы.

Другим важным вопросом для стран с переходной экономикой является выбор соответствующего *механизма для сбора поступлений*. Экологические платежи могут собираться либо природоохранными органами (включая Экологический Фонд), либо налоговыми органами. Один из аргументов, говорящих в пользу сбора поступлений природоохранными органами, заключается в том, что, поскольку они сами будут тратить эти средства, то они будут наиболее заинтересованы в эффективном сборе. Кроме того, целевые поступления являются внебюджетными ресурсами, и поэтому привлечение налоговых органов необоснованно.

Существуют, однако, аргументы в пользу передачи ответственности за сбор доходов налоговым органам. У них имеется административная структура для осуществления сбора налогов. Налоговые органы лучше приспособлены для законного взыскания налогов - например, они обладают полномочиями по конфискации имущества или банковских резервов налоговых дебиторов. У природоохранных органов таких полномочий нет, для взыскания платежей они должны обращаться в суд. Кроме того, поскольку налоговые органы не заинтересованы прямо в этих доходах, возможно, они лучше подойдут для организации справедливой системы сбора.

Преимущество платежей за продукты заключается в том, что они могут быть встроены в существующие системы косвенных налогов, администрируемых налоговыми органами, избегая таким образом дополнительного развития административной системы. Например, платежи за топливо могут быть включены в существующий акцизный налог. Это проще всего сделать для налогов, основанных на стоимости: существующие косвенные налоги обычно взимаются по стоимости транзакций - т.е. по стоимости проданных товаров и услуг. Платежи за выбросы, напротив, зависят от эффективного мониторинга загрязнения и лучшим образом будут установлены и собраны природоохранными органами.

3.4 Соответствующий уровень органов власти для экологических платежей и фондов

В Странах с Переходной Экономикой происходит естественный процесс децентрализации политической власти и возрождения муниципального самоуправления. Существуют призывы возложить сбор экологических платежей на местные и региональные власти, а также децентрализовать управление доходами. Однако, желательный уровень децентрализации должен быть тщательно взвешен и сопоставлен с практическими соображениями по реализации и экологической политики. Главным принципом экологической политики является то, что меры, включая экономические инструменты и их доходы, должны применяться на уровне

существующих экологических проблем (см. Бомол и Оатс, 1988 и ОЭСР, 1994a). Для различных экологических проблем оптимальны различные политические уровни.

Для большинства выбросов, однако, не существует территориальных границ. По этой причине сбор доходов от платежей за загрязнение на муниципальном уровне будет неуместным, во-первых, потому, что экологическая польза на денежную единицу не будет максимальной, если доходы инвестируются в точке сбора, и, во-вторых, потому, что использование муниципальных фондов распылит инвестиционные ресурсы, не позволяя аккумулировать инвестиции адекватного масштаба. Некоторые экологические проблемы, конечно, лучше разрешаются на муниципальном уровне, как, например, заторы уличного движения и шумовое загрязнение. Некоторые платежи пользователя, например за твердые отходы и сточные воды, могут собираться на этом уровне. Для этого, однако, не должны привлекаться общие фонды. Соответствующий уровень для инструментов экологической политики должен быть рассмотрен детально при разработке или пересмотре экологических налогов и платежей и Экологических Фондов. Для некоторых проблем, как, например, загрязнение воды, специальный фонд, организованный для водного бассейна, будет более эффективным долгосрочным решением.

3.5 Поддержание адекватного финансирования в переходный период

Важно обеспечить надежные и стабильные доходы Экологических Фондов в течение всего периода их функционирования. *Инфляция*, в частности, может сократить объем доходов в переходный период. Также, при разработке механизмов привлечения доходов Фонда необходимо рассмотреть их приемлемость.

Без соответствующих мер инфляция может подорвать доходную базу Экологических Фондов. Это особенно представляет проблему для Фондов, основанных на платежах за выбросы; платежи за продукт, устанавливаемые как процент от его стоимости, напротив, увеличатся одновременно с ценой продукта.

Опыт Польши иллюстрирует два механизма, которые могут быть использованы для разрешения инфляционной проблемы. Ранее законодательство автоматически связывало ставку платежей с показателем инфляции. Это решение устраняло неопределенность неожиданных поворотов в политике и помогало сопротивляться давлению со стороны различных групп. Но существовала крупная проблема, которая стала критической при высокой инфляции - текущая индексация провозилось в соответствии с уровнем инфляции предыдущего периода. Также, официальный показатель инфляции за данный год не был известен почти до середины следующего года. По этим причинам платежи за загрязнение в Польше резко сократились в реальном исчислении за 1988-1990 гг. С тех пор Парламент передал государственной администрации полномочия по периодическому пересмотру ставки платежей. Министерство по Охране Окружающей Среды сегодня ежегодно индексирует ставки платежей относительно ожидаемой в будущем году инфляции. В этой системе экологические платежи в законодательстве рассматриваются иначе, чем стандартные налоги, чьи ставки не могут быть изменены органами исполнительной власти. Но эта система ставит вопросы о целесообразности передачи столь важных полномочий органом государственной власти. Для этого также необходимо сотрудничество между экологическими и экономическими органами по вопросу определения соответствующего показателя инфляции.

Для обеспечения относительно стабильного притока доходов в течение нескольких лет было бы желательно *разнообразить источники доходов*. Один из вариантов заключается в объединении некоторого количества платежей за выбросы и платежей за продукты. Было бы полезно также попытаться прогнозировать возможные изменения в уровнях загрязнения и схемах потребления, влияющих на доходы.

Рамка 5. Распределительный эффект налоговых систем

Необходимо уточнить важный вопрос, касающийся распределительного эффекта бремени экологических налогов и платежей - это различие между *окончательным охватом* (т.е. население, на котором в конечном итоге лежит налоговое бремя) и *формальным охватом* (т.е. кто непосредственно вносит налоговые платежи) (см. Смит, 1993). Оценка окончательного охвата трудна, но необходима для пояснения позиций в политических дебатах.

Исходя из соображений справедливости, органы власти попытаются избежать налогов с *регрессивным распределительным эффектом* - т.е. выплата которых составляет наибольшую долю общих расходов бедного населения. (Напротив, требуемые платежи налогов с *прогрессивным распределительным эффектом* занимают наибольшую долю общих расходов наиболее богатого населения.) Налоги на топливо для отопления, например, имеют регрессивный распределительный эффект во многих странах. Напротив, налоги на бензин обычно имеют прогрессивный распределительный эффект.

Распределительные эффекты могут стать проблемой при мобилизации средств на основе платежей за продукты при выборе продукта и ставки платежа. В этом случае важны соображения как эффективности (эластичности), так и справедливости. Например, при прочих равных условиях товары с относительно высокой эластичностью спроса по цене должны иметь относительно низкие налоги. Потребительский выбор, таким образом, не будет подвергнут существенному влиянию. Товары, имеющие низкую эластичность по цене, рассматриваются как соответствующая налоговая база, поскольку сумма налоговых платежей стабильна и предсказуема в течение определенного периода времени. С точки зрения справедливости, органы власти могут взимать низкие налоги на товары, на которые малоимущее население тратит основную долю своего бюджета. Другие соображения по платежам за продукт предполагают существование эффекта замещения, поскольку потребление смещается на продукты необлагаемые налогами. Во многих случаях, однако, эффект экологических платежей за продукты может значительно превышать эффект других налогов, как, например, акцизных и на добавленную стоимость. В целом, экологические и распределительные проблемы должны решаться отдельно, на основе различной государственной политики (ОЭСР, 1994b).

Для обеспечения устойчивости важно содействовать *приемлемости системы доходов*, в частности заинтересованными группами, выплачивающими экологические налоги. Относительно приемлемости систем платежей необходимо рассмотреть два вопроса: распределительные аспекты платежей и их влияние на конкурентоспособность (см. Рамку 5 по распределительному эффекту платежей). В целом, экологические налоги и платежи, целью которых является мобилизация средств, будут иметь очень незначительный эффект, в сравнении с другими расходами и обязательствами предприятий и населения. Но они могут стать важным политическим вопросом и заслуживают адекватного исследования для введения новой системы платежей или реформы существующей системы.

Платежи или налоги за выбросы увеличивают собственные расходы загрязняющих предприятий, и эти предприятия могут заявлять о том, что подрывается их конкурентоспособность на мировой рынке. Вероятнее всего, однако, что эффект экологических налогов и платежей перевесят другие элементы издержек переходного периода. (Также

можно отметить, что более высокие платежи с целью стимулирования, хотя и вызовут кратко срочные проблемы, в теории должны содействовать долгосрочному конкурентному преимуществу, поощряя национальные предприятия эффективно использовать ресурсы.)

Другим важным вопросом является то, что предприятия, выплачивающие платежи за выбросы, будут требовать, чтобы Экологические Фонды финансировали их собственные расходы по сокращению выбросов. Если расходы Фонда непосредственно связаны с источником доходов, то это может послужить "морковкой" для того чтобы различные группы рассматривали экологическую политику как приемлемость. При этом не нарушается расширенное толкование Принципа Загрязнитель Платит, за исключением тех ситуаций когда, как было отмечено выше, экологические платежи вычитаются из налогов. В целом, однако, *Экологические Фонды не должны допускать внутренних пометок Фондов* или какой-либо связи поступающих платежей с финансированием. Такая практика снизит эффективность программ субсидирования Фонда, направленных на мобилизацию и фокусирование ресурсов на приоритетные экологические проблемы и проекты. Если общие Экологические Фонды не выполняют эту роль, тогда необходимо заменить их другими инструментами, как, например, специальными фондами, прямым регулированием или основанными на стимулах налогами на выбросы или добровольными соглашениями с загрязнителями.

Для того чтобы сделать приемлемой создаваемую новую и реформируемую старую систему необходимо несколько шагов. Необходима адекватная подготовка и исследование новых мер мобилизации средств, в частности если налоговые меры могут влиять на производственные/потребительские решения, конкурентоспособность или распределение дохода. Дискуссии с отдельными группами и другими заинтересованными сторонами помогут разрешить конфликты и выявить потенциальные непредвиденные проблемы. Где возможно, необходимо предоставлять период адаптации между объявлением новой политики и временем ее вступления в силу. Эта отсрочка дает загрязнителям время приспособиться, снижая их расходы на корректировку. Отсроченные расходы политически являются более приемлемыми. Также, компромисс между амбициозностью новой схемы и вероятностью ее осуществления должен быть тщательно продуман.

Лучше всего в переходном периоде будут действовать простые и ясные (транспарентные) системы доходов. Должно быть ясно, что именно является целью системы мобилизации средств - это мобилизовать средства или создавать стимулы для сокращения загрязнения. Также, должна быть ясной взаимосвязь системы доходов с другими налоговыми системами и экологической политикой. Пометка экологических платежей утратит всякий смысл, если цель этих платежей - содействовать сокращению загрязнения; также в этом не будет смысла, если "озеленение" налоговой структуры - т.е. смещение подоходной базы от капитала и труда к потреблению ресурсов - является целью налоговой политики.

После того, как система платежей за выбросы эффективно задействована и стала приемлемой, будет полезным распространить её на новые категории загрязнителей и новые типы загрязняющих веществ - если это может быть сделано эффективным образом. Расширение платежей может быть необходимо для поддержания доходов, если выбросы традиционных, загрязняющих веществ сокращаются ввиду структурных изменений и расходов на управление загрязнением. С другой стороны, эти и другие изменения могут сигнализировать о том, что сокращается необходимость в Экологическом Фонде. Должным образом действующая система платежей за выбросы также может быть использована как база для будущей системы стимулирования.

3.6 Иностраные источники финансирования

Внешние ресурсы могут быть пропущены через Экологические Фонды в форме *дотаций* или *льготных займов* от двусторонних доноров или *займов по рыночной ставке* от международных финансовых учреждений или международных коммерческих банков. "Обмен долга на экологию" является особым вопросом рассматривающим ниже.

Двусторонние доноры и международные финансовые учреждения могут обнаружить, что использование Экологических Фондов в качестве посредников для финансирования экологических инвестиций может предоставить ряд преимуществ. Например:

- Экологические Фонды часто обладают накопленным опытом в определении перспективных экологических проектов, некоторые из которых могут соответствовать приоритетам иностранных доноров.
- Некоторые двусторонние доноры и международные финансовые учреждения испытывают трудности в поиске финансирования со стороны местного предприятия. Во многих случаях эти доноры и учреждения требуют такого финансирования, поскольку местные финансовые обязательства обеспечивают устойчивость проектов. Экологические Фонды могут предоставить ресурсы для совместного финансирования экологических инвестиций.
- Экологические Фонды лучше приспособлены для инновационных финансовых соглашений, чем правительственные министерства. Их проектный портфель обычно гибок и может включать проекты, удовлетворяющие специальным условиям доноров.
- Экологические Фонды могут предоставить эффективный способ канализации средств двусторонних доноров или международных финансовых учреждений для малых проектов и реципиентов.

С другой стороны, как доноры, так и страны-реципиенты, могут стоять перед несколькими *препятствиями* к использованию Экологических Фондов в качестве посредников. Эти препятствия включают:

- С точки зрения иностранного агентства, фонд может иметь неадекватные или различающиеся процедуры по менеджменту проекта и финансовому анализу.
- Могут иметь место проблемы с получением суверенных гарантий, необходимых для большинства официальных займов. Если Экологические Фонды имеют отдельный от государства бюджет, правительство может снять с себя всякую ответственность за обязательства Фонда; тогда суверенная гарантия должна быть предоставлена отдельно.
- Может иметь место разница в приоритетах и процедурах. Дотации или льготные займы часто содержат положения, наделяющие страну-донора особыми выгодами. Экологические Фонды, управляющие национальными общественными средствами, обязаны следовать национальным экологическим приоритетам. Разница в этих приоритетах иногда может быть столь велика, что невозможно найти взаимоприемлемый проект. Эта проблема может быть усилена тем фактом, что доноры часто применяют и требуют применения других методов управления и процедур отчетности, налагая дополнительное бремя на перенапряженных реципиентов (ЕАР, 1993).

Вопреки этим трудностям, Экологические Фонды обладают преимуществами. Во-первых, существует возможность дополнительных источников доходов. Во-вторых, работа с двусторонними донорами и международными финансовыми учреждениями дает возможность овладеть новыми методами экологической и экономической оценки проектов, надзора за проектами и финансового менеджмента.

В случае Польского ЭКОФОНДА использовался *обмен внешнего долга на экологию* для финансирования специального Экологического Фонда. После того, как западные правительства согласились сократить польские долги на 50 процентов, они согласились на дополнительное 10-процентное сокращение, согласуемое отдельно по каждому вопросу с

правительствами-кредиторами, в обмен на эквивалентные национальные затраты на экологию. До сегодняшнего дня четыре западных правительства участвовали в обмене долга на экологию, гарантируя общие доходы в 460 млн. долл. до 2010 г. в соответствии с графиком погашения долга. Использование обменов долга на экологию в других ситуациях зависит от двух ключевых соображений: заинтересованность национального правительства в сокращении долга; и мера, в которой правительства-доноры готовы участвовать в сокращении долга, и в частности сокращении долга в природоохранных целях. Также, необходимо отметить, что польский обмен установил определенные требования в отношении стран-доноров: этот обмен финансирует проекты международного значения и требует также передачи технологий и закупки оборудования в странах-донорах.

СПРАВОЧНАЯ ЛИТЕРАТУРА

- BAUMOL, W.J. and W.E. OATES (1988), *The Theory of Environmental Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ecofund (1992), *The Polish Environment Foundation Project Procedures Manual*, Warsaw.
- EAP; Environmental Action Programme (1993), "Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe", Document submitted to the Ministerial Conference "Environment for Europe", Lucerne, April.
- LOVEI, Magda (1994a), "The Role of National Environmental Funds in Environmental Financing", World Bank draft discussion paper, World Bank, Washington, D.C.
- LOVEI, Magda (1994b), "Environmental Financing: The Experience of OECD Countries and Implications for Transition Economies", in *Environmental Funds in Economies in Transition* (in press), OECD, Paris.
- OECD (1991), *Environmental Policy: How to Apply Economic Instruments*, OECD, Paris
- OECD (1992), "Polluter-Pays Principle", OECD/GD(92)81
- OECD (1994a), *Managing the Environment: The Role of Economic Instruments*, OECD, Paris
- OECD (1994b), "Taxation and the Environment in European Economies in Transition", OECD/GD(94) 2, OECD, Paris
- Regional Environmental Center (1994), *National Environmental Protection Funds in Central and Eastern Europe: Case Studies of Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland and the Slovak Republic*, Budapest.
- SMITH, S. (1993), "Taxation and the Environment: A Survey", *Fiscal Studies*, Institute for Fiscal Studies, November 1992, London.
- Slovak Ministry of Environment (1994), Personal communication.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

Различные типы Экологических Фондов

Экологические Фонды имеют разнообразные формы. Основное различие существует между общими и специальными фондами. *Общие Фонды* финансируют широкий диапазон природоохранной деятельности (охрана воздуха, воды, почвы, борьба с шумом). Большинство Экологических Фондов в странах Центральной и Восточной Европы имеют общую направленность. Такой тип Фондов также существует в некоторых развивающихся странах. В значительной мере общие фонды могут рассматриваться как дополнение к общему бюджету для природоохранной деятельности. *Специальные Фонды*, напротив, финансируют определенные экологические проблемы или программы. Существует несколько типов этого фонда в регионе, например фонд по управлению водными ресурсами в Венгрии. Примеры специальных фондов в странах ОЭСР включают агентства водных ресурсов во Франции и Нидерландах и "Суперфонд" по очистке заброшенных опасных отходов в США.

Кроме того, Фонды различаются в *территориальном плане*. Большинство Экологических Фондов в странах Центральной и Восточной Европы - это национальные фонды, хотя в некоторых странах, как, например, в Польше и Российской Федерации, существуют Фонды на муниципальном и местном уровнях. Фонды также могут быть организованы по экологическим регионам: агентства водных ресурсов во Франции, например, организованы по основным речным бассейнам. Экологические Фонды также могут быть организованы в международном масштабе, как, например, Глобальный Экологический Фонд.

Экологические Фонды также различаются в своей *организации*. Название "Экологические Фонды" часто означает целевые *средства* для охраны окружающей среды. Целевые средства совсем не обязательно депонируются в особое учреждение. Эти средства могут содержаться для перераспределения самыми различными способами, как, например, простое дополнение к общему бюджету; особый счет в общем бюджете; или как средства, выделяемые для определенной организации. Поэтому структурная организация Экологических Фондов может колебаться от правовых требований, определяющих использование целевых средств существующими министерствами и агентствами, до полностью независимой организации. В некоторых странах целевые средства предназначены для покрытия бюджетов региональных природоохранных органов; во многих Странах с Переходной Экономикой, включая Венгрию и Болгарию, целевыми средствами управляет специальный отдел внутри Министерства по Охране Окружающей Среды. В Польше этими средствами занимается отдельное национальное агентство.

Другим важным различием между различными типами Фондов являются *источники дохода*. Общие Экологические Фонды в странах Центральной и Восточной Европы полагаются в основном на экологические налоги и платежи. Другие возможные источники включают общие налоговые поступления и государственный бюджет; некоторые Страны с Переходной Экономикой рассматривают возможность использования доходов от приватизации государственных предприятий. Другим вариантом являются внешние источники: Всемирный Банк, например, предоставил займы для организации муниципальных Экологических Фондов в Бразилии.

Помимо этого, Фонды различаются по их роли в *субсидировании*. Большинство Фондов в Странах с Переходной Экономикой предоставляют финансовую помощь на благоприятных условиях посредством дотаций, льготных займов и других инструментов. Здесь необходимо проводить различие с Фондами, предоставляющими займы под процент, превышающий инфляцию, административные и другие расходы, для возобновления капитала Фонда при

погашении займа. Ряд штатов США учредил возобновляемые фонды для финансирования на этой основе строительства сооружений по обработке сточных вод. При этой системе платежи пользователя воды должны покрывать эксплуатационные расходы и заем на строительство. Недавно утвержденный Всемирным Банком заем Российской Федерации пойдет на организацию возобновляемого фонда для предоставления займов промышленным предприятиям для снижения загрязнения и переработки отходов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

Основные функции общих Экологических Фондов

Несколько функций необходимо для функционирования общих Экологических Фондов в Странах с Переходной Экономикой. Они включают:

- сбор доходов;
- управление наличностью;
- подготовку ежегодной программы реализации (бюджет);
- разработку критериев приемлемости для проектов;
- выявление потенциальных проектов; проведение информационной кампании в отношении потенциальных реципиентов;
- оценка и отбор проекта: оценка проектных заявок;
- окончательная оценка и утверждение руководящей группой;
- выделение средств;
- администрирование: персонал, учет, исследование; и
- мониторинг и оценка проектов и программ.

Не все эти функции должны выполняться самими Фондами. Мобилизация средств, например, может быть выполнена другими природоохранными органами или налоговыми органами. Основная деятельность Фонда касается проектного цикла, включая оценку, отбор и финансирование проекта. Экологические Фонды нуждаются в управленческой структуре для выполнения этих основных функций и задач. Другая важная управленческая деятельность может включать подготовку бюджета и финансовый менеджмент, мониторинг текущих проектов и постпроектную оценку.

Кроме того, необходимы руководящие органы для надзора за действиями Фонда, утверждения бюджетов, программ и крупных расходов, а также для того, чтобы убедиться, что Фонд следует национальной экологической политике и государственным финансовым требованиям. Таким руководящим органом может быть совет директоров, председателем которого во многих странах является Министр по Охране Окружающей Среды. Однако, в конечном итоге Фонд должен быть подотчетен правительству и Парламенту, которые утверждают его бюджеты.

Фонд может воспользоваться такими совещательными механизмами, как совет независимых экспертов. Такие механизмы могут сделать значительный вклад в работу Фонда, увеличить доверие к нему и его приемлемость. Также может быть полезным совещательный Форум для обсуждения основных вопросов с различными заинтересованными группами

(промышленность, экологические группы и представители региональных и местных органов власти).

Во многих странах Центральной и Восточной Европы Министерство по Охране Окружающей Среды является институциональной базой деятельности Фонда. Основное преимущество заключается в том, что прямо подчеркивается его характер общественного финансирования. Также будет проще гарантировать то, что затраты идут на цели национальной экологической политики и соответствуют общей экономической политике. Кроме того, четко определена ответственность за надзор. Опасность, однако, заключается в том, что Министерство может руководствоваться краткосрочными политическими интересами. Кроме того, административные правила, включая заработную плату государственных служащих, могут препятствовать привлечению и удержанию достаточного количества адекватно подготовленного персонала внутри Министерства. Независимый Фонд может преодолеть некоторые из этих недостатков. В процесс принятия решений необходимо ввести более прямой социальный и профессиональный надзор. Создание профессионального персонала для Фонда должно быть более простой задачей. Существуют, однако, крупные недостатки. Существует возможность компромисса между независимостью Фонда от государства и отчетностью и, таким образом, опасность, что действия Фонда не будут совпадать с целями государственной политики.