

ПЯТАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ НА УРОВНЕ МИНИСТРОВ  
ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ

КИЕВ, УКРАИНА  
21-23 мая 2003 г.

---

**ФИНАНСИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В  
ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ, НА КАВКАЗЕ И В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ  
(ВЕКЦА): АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ**

представлено

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

Организацией экономического сотрудничества и развития

через Рабочую группу старших должностных лиц

ИНФОРМАЦИОННЫЙ ДОКУМЕНТ



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ ДЛЯ ЕВРОПЫ



## СОДЕРЖАНИЕ

СОДЕРЖАНИЕ.....	1
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ.....	3
1. ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ.....	6
2. ПРОБЛЕМЫ В ДОСТИЖЕНИИ ПОСТАВЛЕННОЙ ЦЕЛИ И ДЕЙСТВИЯ, КОТОРЫЕ ПРЕДПРИНИМАЛИСЬ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ.....	8
2.1. Высокие затраты, необходимые для улучшения состояния окружающей среды.....	8
2.2. Расходы, связанные с охраной окружающей среды.....	9
2.3. Низкий спрос на природоохранное финансирование.....	14
Слабые стимулы для национальных предприятий-загрязнителей к повышению своих экологических показателей.....	14
Неблагоприятные условия для привлечения частного зарубежного капитала на цели охраны окружающей среды.....	16
2.4. Финансовый сектор не принимает участия в финансировании охраны окружающей среды...	17
2.5. Низкая приоритетность охраны окружающей среды в расходах государственного сектора...	21
2.6. Неэффективное использование государственных природоохранных расходов.....	24
2.7. Искаженные стимулы и экологически вредные субсидии.....	31
2.8. Слабый потенциал действующих экологических платежей в качестве источника поступлений <sup>32</sup> Неэффективная структура и применение платежей за экологические услуги (экологических платежей).....	32
Низкий уровень окупаемости затрат на природоохранную инфраструктуру за счет платы пользователей.....	34
2.9. Низкий уровень иностранной официальной помощи для стран ВЕКЦА в области охраны окружающей среды.....	36
Тенденции официальной помощи, связанной с охраной окружающей среды.....	36
Недостаточное использование возможностей для зачета внешнего долга в счет мер по охране окружающей среды.....	39
2.10. Искажения в фискальных отношениях между различными правительственными уровнями и слабость финансового управления в муниципалитетах.....	42
3. ДАЛЬНЕЙШИЕ ДЕЙСТВИЯ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ ПОСТАВЛЕННОЙ ЦЕЛИ.....	44
3.1. Определение затрат, необходимых для достижения различных целей охраны окружающей среды.....	45
3.2. Определение тенденций в области расходов на цели охраны окружающей среды.....	45
3.3. Создание реального спроса на финансирование для целей охраны окружающей среды.....	45
3.4. Использование финансового сектора для финансирования охраны окружающей среды.....	47
3.5. Увеличение природоохранных расходов государственного сектора.....	49
3.6. Более эффективное распределение государственных финансовых ресурсов.....	50

3.7. Отказ от экологически вредных стимулов и субсидий.....	52
3.8. Увеличение объема поступлений от действующих и новых платежей и налогов, связанных с охраной окружающей среды .....	54
3.9. Привлечение дополнительного официального финансирования из зарубежных источников - переориентация на ВЕКЦА .....	55
3.10. Укрепление децентрализации и распределения ресурсов на местном уровне.....	57
<b>4. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ДОСТИЖЕНИИ ПОСТАВЛЕННОЙ ЦЕЛИ .....</b>	<b>59</b>
4.1. Уроки международного сотрудничества .....	59
4.2. Формы и сферы сотрудничества в будущем.....	61

## ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ

1. Данный отчет, подготовленный как вклад в разработку Стратегии ВЕКЦА, обобщает работу в области финансирования охраны окружающей среды, проведенную СРГ по реализации ПДООС в сотрудничестве с Сетью представителей стран ВЕКЦА. Представители были привлечены из министерств охраны окружающей среды, экономики и финансов. Отчет сосредоточен на некоторых главных рекомендациях, выработанных на основе упомянутой работы.

### **Совершенствование базы данных и информационной базы для эффективного природоохранного финансирования**

2. Политические руководители в странах ВЕКЦА располагают гораздо меньшим объемом информации о тенденциях и источниках расходов на охрану окружающей среды. Если эта информация не будет собираться на более систематической основе, политическим руководителям в странах ВЕКЦА будет сложно разрабатывать реалистичные планы по финансированию охраны окружающей среды. Рекомендуется внедрение признанных международных методологий, таких как методологии, используемые Евростат и ОЭСР. Делается ссылка на демонстрационный проект, иллюстрируя каким образом такие методологии были институционализированы в Грузии.

### **Составление высококачественных и реалистичных программ охраны окружающей среды и связанных с ними финансовых планов**

3. Большинство государственных ресурсов в секторе охраны окружающей среды расходуются без четкой программной основы или определения целей, которые должны быть достигнуты. Среди существующих программ не устанавливаются приоритеты, и они не ориентированы на достижение определенных результатов. Они не включают анализа экономической эффективности, инструментов реализации и реалистичных финансовых планов. Органы власти зачастую разрабатывают программы, предусматривающие инвестиции частного сектора и муниципалитетов, никак не стимулируя осуществление этих инвестиций экономическими агентами. Ограничения приемлемости по расходам, как на уровне домашних хозяйств, так и на национальном уровне, не анализируются и не смягчаются. Дефицитные государственные фонды распределяются слишком широко среди чрезмерно большого числа программ и проектов. Таким образом, как правило, программы не получают достаточного финансирования и не реализуются. С целью разрешения этих проблем, ОЭСР/Секретариатом СРГ по реализации ПДООС и Агенством по охране окружающей среды Дании была разработана модель финансовой стратегии – FEASIBLE. Данная модель была применена в ряде стран, в основном, в секторе водоснабжения и водоочистки, а также в сфере контроля за утилизацией твердых бытовых отходов. Полученные до сих пор результаты демонстрируют, что применение таких подходов может помочь в нахождении более реалистичных, экономически эффективных и выгодных решений природоохранных проблем.

### **Более эффективное использование государственных финансовых ресурсов на цели охраны окружающей среды**

4. Государственные ведомства, управляющие природоохранными расходами в странах ВЕКЦА, могут повысить эффективность привлечения государственных ресурсов и внешнего финансирования, если они будут функционировать в соответствии с признанными стандартами практик государственного управления и обоснованных государственных финансов. Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами, разработанную в

рамках Специальной рабочей группы ПДООС/ОЭСР, можно было бы использовать в качестве основы для реформирования институциональной базы для управления государственными природоохранными расходами по трем показателям: экологическая эффективность, бюджетно-налоговая дисциплина и эффективность управления. Эти реформы необходимо провести безотлагательно особенно применительно к экологическим фондам в связи с их видной ролью в политических дискуссиях. Но опыт ясно показывает, что, за исключением Украины и Молдовы, специальные, целевые экологические фонды не являются ни существенными, ни необходимыми элементами систем природоохранного финансирования в усилении роли охраны окружающей среды в программах капитальных расходов.

### **Мобилизация новых ресурсов для государственных природоохранных услуг и инфраструктуры**

5. Действующая система природоохранных платежей в странах ВЕКЦА неэффективна как средство сбора доходов или создания отрицательных стимулов для загрязнения окружающей среды. Чтобы повысить эффективность системы платежей в плане привлечения доходов, можно предпринять ряд мер, в частности следующие: упразднение платежей, приносящих незначительный доход, создание убедительных, но простых систем подсчета и взыскания платежей, упразднение взаимозачетов и других неденежных операций, а также уменьшение свободы действий властей в определении ставок и баз платежей. Впоследствии, после проведения этих реформ, ставки платежей за тщательно отобранные загрязнители можно будет повысить до эффективного уровня для выполнения целевых показателей по доходам. Другие механизмы для привлечения дополнительных доходов на природоохранные цели включают фискальные инструменты сборы ренты (чрезмерной прибыли), получаемой частными агентами от эксплуатации природных ресурсов, тщательно подобранные новые экологические налоги, которые будут финансировать общий бюджет. Такие налоги, обычно устанавливаемые на продукты, а не на выбросы могут быть введены в нейтральном для бюджета порядке путем сокращения других налогов(платежей), создания рынка экологических товаров и услуг.

### **Укрепление муниципальных финансов и финансовой устойчивости коммунальных предприятий, связанных с охраной окружающей среды**

6. К ведению региональных или городских властей была отнесена ответственность за природоохранную инфраструктуру и коммунальные услуги, которые по большей части предоставляются местными предприятиями. Тем не менее, действующее законодательство в ВЕКЦА предоставляет более низким бюджетным уровням очень мало автономии в планировании и исполнении местных бюджетов. Необходимо безотлагательно рационализировать децентрализацию и улучшить фискальные отношения между органами власти разных уровней. Это будет способствовать укреплению финансового управления и составления бюджета инвестиций муниципалитетами путем укрепления их кредитоспособности и, в общем, обеспечивая лучший доступ к рынкам капитала. Путем прямых заимствований, а не через центральные органы управления, местные органы управления на региональном или муниципальном уровне смогут уменьшить уровень затрат и ускорить внедрение проектов.

7. Достижение целевых показателей по расходам, особенно на инфраструктуру, в странах ВЕКЦА потребует повышения тарифов на воду и другие экологические услуги с целью, в конечном итоге, полного возмещения затрат, в том числе затрат на возмещение капитала. Следует установить четко определенный, прозрачный и предсказуемый механизм определения тарифов, защищенный от ненадлежащего политического вмешательства. Промежуточной целью может быть обеспечение возмещения за счет тарифов, как минимум, затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание. Кроме того, может быть необходимым принятие мер, обеспечивающих доступ бедных слоев

населения к существенным услугам. Это подразумевает параллельную разработку программ помощи с повышенной нацеленностью на такие группы населения.

### **Использование возможностей обмена долга на программы охраны окружающей среды**

8. Во многих беднейших странах региона ВЕКЦА, имеющих задолженность, обслуживание внешнего государственного долга составляет крупную долю государственных расходов, что отвлекает ресурсы от социальных и природоохранных потребностей и вызывает неустойчивую эксплуатацию природных ресурсов для получения иностранной валюты. Обмен долга на программы охраны природы/окружающей среды представляет собой операцию, сокращающую часть внешнего долга в обмен на расходование страной-должником согласованной части или полной суммы сокращенного внешнего долга, на согласованных условиях, на улучшение качества внутренней окружающей среды в местной валюте. Однако, обмен долга всегда следует тщательно обдумывать, потому что, если произвести его неправильно, это может повлиять на кредитный рейтинг страны и повысить затраты на заимствования под государственную гарантию. Следовательно, лучше всего рассматривать возможность таких обменов в сочетании с осуществляемыми более широкомасштабными схемами реструктуризации долга или облегчения бремени задолженности. Специальная рабочая группа ПДОС ОЭСР оказала содействие Грузии в разработке схемы обмена долга в счет мер по охране окружающей среды. Для того, чтобы эта инициатива увенчалась успехом, понадобится значительная доля дополнительной аналитической работы и консультаций. Тем не менее, проведенная до сих пор работа указывает на то, что, при хороших условиях, такие инициативы внедримы. Региональная инициатива (т.е. связанная с существующими инициативами облегчения бремени задолженности беднейших стран бывшего Советского Союза) могла бы устранить некоторые из потенциально неблагоприятных последствий обмена долга на программы охраны окружающей среды и воспользоваться наилучшими преимуществами синергии между целями охраны окружающей среды и целями сокращения бедности.

### **Повышение уровня и эффективности международного сотрудничества**

9. Хотя на протяжении последних нескольких лет обязательства связанной с охраной окружающей среды официальной помощи, предоставляемой странам ВЕКЦА увеличиваются, общий уровень помощи остается низким в сопоставлении с другими регионами мира. Потенциал абсорбции остается ограниченным. Органы власти ВЕКЦА редко включают охрану окружающей среды в число приоритетов программ внешнего сотрудничества, в силу чего большинству донорских агентств трудно выделять средства в своих бюджетах по помощи в природоохранном секторе. Возможна переориентация программ помощи на охрану окружающей среды и дальнейшее повышение эффективности сотрудничества без увеличения при этом общего бюджета программ помощи. В связи с этим следует усилить интеграцию донорской помощи и помощи МФИ в плане политической и институциональной реформы, укрепления потенциала и инвестиций. Программы сотрудничества должны разворачиваться в более долгосрочные стратегические партнерства, а не специальные индивидуальные мероприятия. Следует более эффективно использовать многосторонние структуры для облегчения согласованности и непрерывности различных донорских проектов. Следует делать больший упор на укрепление местного потенциала экспертов и консультантов в разработке рекомендаций по мерам политики и технической помощи в соответствии с высокими международными стандартами.

## 1. ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

10. В данном документе основное внимание уделяется путям создания и укрепления механизмов привлечения и распределения финансовых ресурсов для достижения целей охраны окружающей среды в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА)<sup>1</sup>. Эта тема включает два отдельных аспекта, тесно связанных между собой:

- (i) Привлечение дополнительных ресурсов частного и государственного секторов; и,
- (ii) Более эффективное распределение имеющихся государственных финансовых ресурсов.

11. Привлечение адекватных финансовых ресурсов для достижения целей охраны окружающей среды в странах ВЕКЦА - задача крайне сложная. Задачам улучшения качества окружающей среды приходится конкурировать с множеством других неотложных потребностей, которые оказывают серьезное давление на крайне ограниченные финансовые ресурсы государственного и частного секторов, поскольку эти страны лишь медленно переходят к стадии экономического роста после нескольких лет спада в экономике. Экономический спад в семи странах ВЕКЦА был настолько резким, что по международной классификации их относят сейчас к странам с низким уровнем доходов<sup>2</sup>.

12. При проведении представленного в данном документе анализа стремились собрать всю доступную фактическую информацию, включая практический опыт, накопленный в индивидуальных странах при реализации проектов международного сотрудничества в рамках СРГ по реализации ПДООС. Недавно собранные Секретариатом СРГ ПДООС данные за длительный период времени позволили получить уникальную количественную информацию. Эти данные охватывают информацию о национальных природоохранных расходах и о международной помощи на цели охраны окружающей среды для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии за период с 1996 по 2001 гг. Для многих стран ВЕКЦА подобные данные за длительный период времени впервые собирали с использованием международно признанных методологий ОЭСР и Евростата.

13. Данный доклад был подготовлен Группой финансирования охраны окружающей среды Секретариата СРГ по реализации ПДООС. В окончательный вариант проекта документа вошли ценные замечания и предложения, представленные Группой экспертов ВЕКЦА на встрече в Тбилиси. Кроме того, авторы выражают особую благодарность за конкретные замечания, представленные Бренданом Гиллеспи, Евгением Мазуром, Ренатом Перелетом, Виталием Потаповым и Виктором Зубаревым. Мы хотим отметить, что никто из названных лиц не несет никакой ответственности за остающиеся в данном документе погрешности.

14. Данный документ в существующем виде был также представлен на 14 Встрече СРГ по Реализации ПДООС, состоявшуюся в феврале 2003 г. в Тбилиси, Грузия. Следовательно, данные и информация, представленные в данном отчете, отражают состояние на декабрь 2002 г. Для

---

<sup>1</sup> К двенадцати странам ВЕКЦА, которые ранее назывались Новыми независимыми государствами бывшего Советского Союза, относятся: Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Украина и Узбекистан.

<sup>2</sup> По определению Всемирного банка (World Bank Global Development Finance), страна с низким уровнем доходов - это страна с годовой величиной валового национального продукта на душу населения (ВНП) составляющей 760 долл. США или ниже (1998 г.). В настоящее время (2002 г.) во всем мире насчитывается около 60 бедных стран, включая 8 стран ВЕКЦА: Армения, Азербайджан, Грузия, Кыргызская Республика, Молдова, Таджикистан, Украина и Узбекистан.



получения более новых данных, пожалуйста посмотрите отчет по Финансированию охраны окружающей среды в странах с переходной экономикой (KIEV.CONF/2003/INF/37), а также «Тенденции Тенденции природоохранных расходов и международных обязательств по помощи для целей охраны окружающей среды в странах ВЕКЦА в 1996 – 2001 гг.» (KIEV.CONF/2003/INF/10).

## **2. ПРОБЛЕМЫ В ДОСТИЖЕНИИ ПОСТАВЛЕННОЙ ЦЕЛИ И ДЕЙСТВИЯ, КОТОРЫЕ ПРЕДПРИНИМАЛИСЬ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

### **2.1. Высокие затраты, необходимые для улучшения состояния окружающей среды**

15. Прагматичный подход к проблеме дефицита финансовых ресурсов для целей охраны окружающей среды заключается в том, чтобы проанализировать объем финансирования, необходимого для достижения различных целей экологической стратегии. При использовании такого подхода подразумевается, что сначала следует установить конкретную политическую цель, а затем определить необходимые для ее достижения затраты и предполагаемый положительный эффект. На третьей стадии, расчетные затраты для эффективных методов (т.е. методов, при которых ожидаемый эффект превышает затраты) можно сравнить с доступным и предсказуемым финансированием, при условии, что население и компании могут и готовы за это платить.

16. К настоящему времени, не предпринималось попыток оценить общую стоимость реализации национальных или региональных природоохранных стратегий в ВЕКЦА. Эта задача осложняется тем, что у стран ВЕКЦА нет четких или реалистичных целей охраны окружающей среды (см. Главу 2.2.). Заявленные политические цели либо имеют слишком общий и неконкретный характер или же наоборот представляют собой слишком узконаправленные, длинные и случайным образом сгруппированные перечни пожеланий в виде индивидуальных проектов, относительную приоритетность которых или возможность их реализации оценить довольно сложно. При установлении политических целей разработчики природоохранных стратегий обычно не проводят формального анализа приемлемости затрат и готовности платить.

17. В отсутствие конкретных целей и целевых показателей, количественный анализ затрат лишен смысла. Тем не менее, можно составить общее представление о финансовых ресурсах, необходимых для улучшения качества окружающей среды в ВЕКЦА, если рассмотреть состояние основных природоохранных фондов и оценить расходы на их восстановление и инвестиции, которые потребуются для достижения различных произвольно выбранных целевых показателей в различных секторах, связанных с охраной окружающей среды.

18. На основе различных исследований, которые проводились в последние годы, можно составить представление о порядке величины затрат, необходимых для достижения отдельных природоохранных целей. Исследование затрат для Украины показывает, что для обеспечения улучшения качества окружающей среды, соответствующего реализации Директивы ЕС по крупным тепловым электростанциям, этой стране потребуется израсходовать до 2 миллиардов евро на инвестиции в оборудование для контроля загрязнения (в период до 2010 г.). Среднегодовые затраты (среднегодовые инвестиционные и эксплуатационные расходы) для этой страны в 2010 г. могут составить около 320 млн. евро (Verbeka, Jantzen, and Peszko: 1999).

19. Другие исследования, посвященные городскому водоснабжению и канализации, указывают на значительные затраты, необходимые лишь для того, чтобы не допустить снижения нынешнего, весьма низкого уровня этой природоохранной инфраструктуры. Сформулированная

таким образом политическая цель может представляться недостаточно амбициозной, но даже ее достижение может потребовать колоссальных затрат от соответствующих стран. Только для того, чтобы полностью покрыть эксплуатационно-ремонтные расходы ныне действующей городской инфраструктуры водоснабжения и канализации, Молдове, например, потребуется расходовать в год 3,2% от нынешнего ВВП страны, Грузии - 3,0%, а Казахстану - 1,2%. Во всех случаях, для этого потребуется удвоить или даже утроить нынешние расходы в секторе водоснабжения и канализации. Такая нагрузка на экономику представляется тяжелой по сравнению с предполагаемыми расходами для стран ЦВЕ - кандидатов для вступления в ЕС. Например, расчеты для Литвы показывают, что этой стране потребуется расходовать от 1,05% ВВП в 2005 г. до 2,6% от прогнозной величины ВВП в 2020 г. для внедрения всего комплекса природоохранного законодательства ЕС (DANCEE/Anderson and Semeniene, 2001). Эти расчеты включают приведенные к среднегодовым величинам инвестиции и эксплуатационно-ремонтные расходы, необходимые для выполнения всех природоохранных директив, включая Директиву по питьевой воде и городским стокам. Аналогичные расчетные относительные затраты были получены и для других стран-кандидатов, таких как Чешская Республика и Польша.

20. Эти предварительные и неполные оценки затрат указывают, что затраты на осуществление любой масштабной программы природоохранных инвестиций в странах ВЕКЦА создадут гораздо более серьезную нагрузку на экономику этих стран, чем в странах ЦВЕ - кандидатах для вступления в ЕС. Это обстоятельство требует тщательно продуманного установления политических целей, чтобы их достижение могло быть реалистичным.

## **2.2. Расходы, связанные с охраной окружающей среды**

21. Приверженность целям решения экологических проблем лучше всего демонстрирует анализ расходов, связанных с охраной окружающей среды<sup>3</sup> в странах ВЕКЦА и оценка их доли в валовом национальном продукте. В течение последних нескольких лет, в отдельных странах ВЕКЦА впервые проводили изучение расходов на цели охраны окружающей среды и сбор данных (OECD, 2002, World Bank, 2002a)]. Недавно проведенный Секретариатом СРГ по реализации ПДОС сбор данных для региона в целом стал для многих стран первой попыткой обобщения и анализа данных с использованием международно признанных методологий ОЭСР и Евростата (OECD, 2003, готовится к печати). Эти исследования охватывают период с 1996 по 2001 гг. и данные о внутренних природоохранных расходах, а также данные о помощи доноров и кредитах международных финансовых институтов (МФИ). В ходе сбора данных были выявлены существенные различия в методологиях, определениях и практике финансового учета, которые часто затрудняют интерпретацию данных, что подтвердило необходимость реформы системы сбора данных о природоохранных расходах в странах ВЕКЦА. Тем не менее, полученные результаты дают достаточно надежную базу для предварительного и осторожного политического анализа. В данной главе рассматриваются основные результаты этого исследования и делаются определенные выводы на основе проанализированных данных.

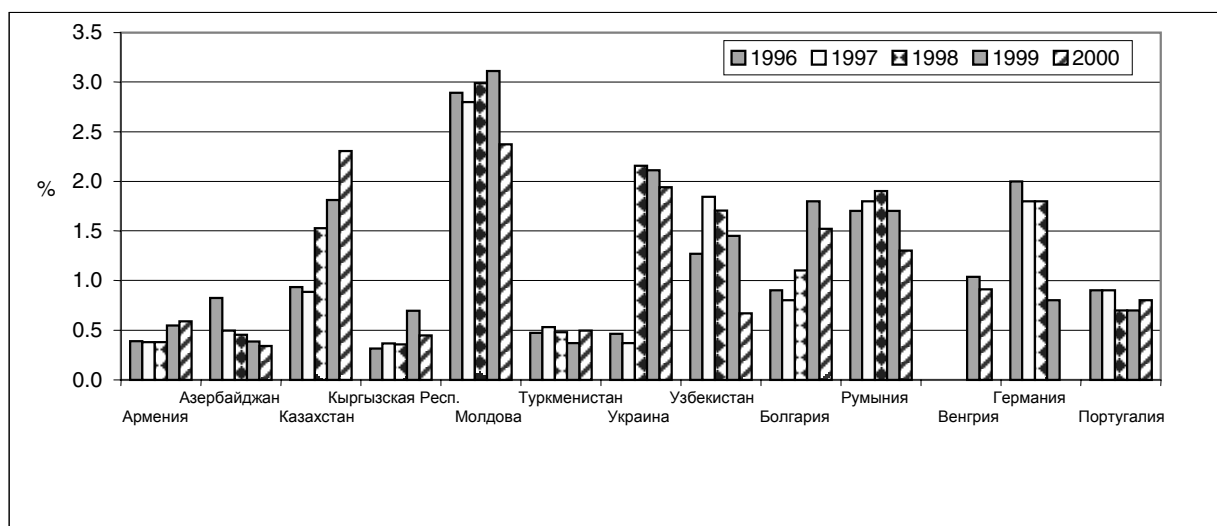
22. За период с 1996 по 2001 гг. расходы, связанные с охраной окружающей среды (в процентах от ВВП) либо оставались неизменными, либо сокращались (Рис. 1). Представленные странами данные о расходах, связанных с охраной окружающей среды и выраженных в процентах от ВВП, существенно отличаются для различных стран - от 0,4% от ВВП в Азербайджане до 2,4%

---

<sup>3</sup> Категория "расходы, связанные с охраной окружающей среды" включает расходы на контроль и сокращение загрязнения (КСЗ), как они определяются ОЭСР и Евростатом, а также расходы на водоснабжение и отдельные расходы на управление природными ресурсами, которые не охватываются методологией ОЭСР для определения расходов на КСЗ.

от ВВП в Молдове (2000 г.) и до 3,1% от ВВП в Казахстане 2001 г. За исключением стран с наиболее низкими показателями, большинство стран ВЕКЦА, похоже, выделяют на цели охраны окружающей среды более высокую долю от своих национальных доходов по сравнению с отдельными странами ЦВЕ и ЕС. Даже если учесть вероятность завышения ряда представленных данных о расходах, которые рассматриваются в данном докладе (например, для Украины и Казахстана), то как можно судить по данным о доле национального дохода, выделяемой на охрану окружающей среды, большинство стран ВЕКЦА более привержены целям улучшения состояния окружающей среды и водоснабжения, чем это обычно считается. Похоже, что основным лимитирующим фактором, который сдерживает рост расходов на охрану окружающей среды является именно низкий уровень доходов, а не низкая готовность платить. Но это предположение нуждается в подтверждении, поскольку необходимо разрешить ряд методологических проблем, связанных со сбором и классификацией данных.

**Рисунок 1. Общие расходы, связанные с охраной окружающей среды, в процентах от ВВП (1996-2000 гг.)**



Источник: OECD 2003 (готовится к печати)

23. Данные о внутренних расходах, связанных с охраной окружающей среды, в абсолютном выражении не позволяют выявить явных тенденций за период с 1996 по 2001 гг. (табл. 1): в некоторых странах они увеличились (Армения, Казахстан и Кыргызская Республика), а в некоторых других сократились (Азербайджан, Украина и Узбекистан). За исключением Украины (650 млн. евро/год в 2000 г.) и Казахстана (455 млн. евро/год в 2000 г.), в других странах объем рынка экологических товаров и услуг по-прежнему невысок (от 12 до 49 млн. евро/год<sup>4</sup>). При столь низком уровне расходов на охрану окружающей среды, могут наблюдаться резкие отклонения от общих тенденций, связанные с единичными крупными проектами, как внутренними, так зарубежными. При этом, очень высокие данные о расходах коммерческих структур, представленные Украиной и Казахстаном, могут нуждаться в более углубленном изучении. В этих наиболее крупных странах региона (за исключением России) абсолютная величина расходов, связанных с охраной окружающей среды, может достигать уровня бедных (таких как Румыния) или небольших (таких как Венгрия) стран ЦВЕ. Эти расходы достигают примерно половины расходов

<sup>4</sup> Российская Федерация, Беларусь и Таджикистан не представили данных о расходах на охрану окружающей среды

Португалии на охрану окружающей среды и водоснабжение. Небольшие расходы большинства стран ВЕКЦА в абсолютном выражении являются отражением небольшой величины рынков природоохранных технологий и оборудования. К сожалению, это не позволяет странам ВЕКЦА сократить природоохранные расходы из-за невозможности использования фактора конкуренции и "экономии за счет масштабов деятельности". Кроме того, это не способствует привлечению национальных и зарубежных финансовых институтов, поскольку в большинстве случаев предполагаемый масштаб проектов не оправдывает высоких затрат и риска, связанного с подготовкой инновационных финансовых решений. Это напоминает порочный круг, когда небольшие размеры рынка не позволяют привлечь технологии и финансирование, что, в свою очередь, препятствует расширению этого рынка.

**Таблица 1. Тенденции изменения общих расходов, связанных с охраной окружающей среды (1996-2001 гг., в млн. евро)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Армения	5	6	7	12	12	4
Азербайджан	34	22	22	20	20	19
Казахстан	166	159	270	326	455	365
Кыргызская Респ.	4	5	5	9	7	..
Молдова	43	42	41	42	33	50
Туркменистан	11	14	13	9	15	11
Украина	147	114	649	635	617	..
Узбекистан	80	119	114	102	49	102
Болгария	976	103	139	237	209	..
Румыния	4 092	1 973	1 595	868	526	..
Германия	37 385	37 529	36 579	35 510	..	..
Венгрия	..	..	..	572	527	..
Португалия	1 170	1 179	1 157	1 033	1 173	..

*Источник:* Евростат, OECD 2003 (готовится к печати) (на основе национальных статистических данных).

*Примечания:* Некоторые страны не представили данных по расходам, связанных с управлением природными ресурсами, расходы на водоснабжение могут включаться в расходы на очистку стоков. Кроме того, при сравнительном анализе этих данных следует соблюдать осторожность, поскольку соответствующие данные для стран ОЭСР и ЦВЕ не включают расходы на управление природными ресурсами. Более подробно вопросы, связанные с определениями и охватом данных, рассматриваются в разделах, посвященных методологии.

Армения, 2001 г. - предварительные данные, частично включают текущие расходы.

Азербайджан - данные относятся только к государственному сектору.

Казахстан - исключая расходы на управление природными ресурсами. Только инвестиции. Разрыв во временном охвате (данные за 1996 - 1999 г. представляют собой национальные оценки).

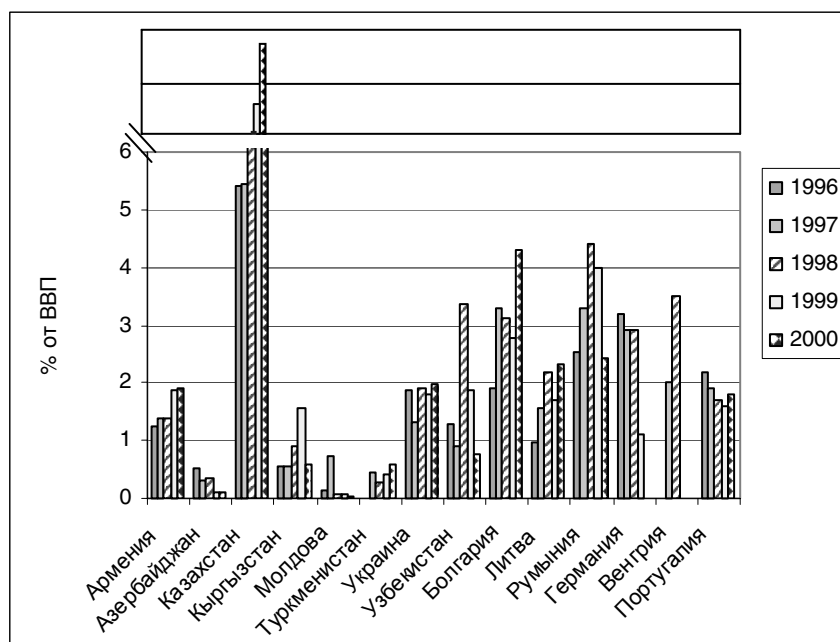
Туркменистан - данные относятся только к государственному сектору и не включают расходы на управление природными ресурсами.

Украина - исключая расходы на управление природными ресурсами.

Узбекистан - исключая расходы на управление водными ресурсами.

24. Текущие расходы обычно являются наиболее существенным компонентом общих расходов, связанных с охраной окружающей среды. Но похоже, что в Армении капитальные расходы являются более важными (на их долю приходится 70% от общих расходов, связанных с охраной окружающей среды). То же можно сказать и о Казахстане, который привел только данные об инвестиционных расходах (высокие показатели для Казахстана могут быть связаны с методологическими проблемами отчетности). На долю инвестиций, связанных с охраной окружающей среды, приходится от 0,1% до 3% от общих инвестиций в национальной экономике. Для нескольких стран (Армения, Украина) эти показатели ниже чем в странах с переходной экономикой из ЦВЕ (инвестиции, в которых связаны с необходимостью соблюдения требований стандартов ЕС) и в Германии, но их показатели сопоставимы, например, с показателями Португалии. В Казахстане этот показатель выше, но эти данные нуждаются в более углубленном изучении.

**Рисунок 2. Природоохранные инвестиции в процентах от валового прироста основного капитала (1996-2000 гг.)**



*Источник:* Евростат, OECD 2003 (готовится к печати) (на основе национальных статистических данных).

*Примечания:* При сравнительном анализе этих данных следует соблюдать осторожность в связи с различными определениями, используемыми в разных странах. Данные для стран ОЭСР и ЦВЕ не включают инвестиционные расходы в секторе водоснабжения и другие расходы на управление природными ресурсами. Более подробно вопросы, связанные с определениями и охватом данных, рассматриваются в разделах, посвященных методологии.

Азербайджан - данные относятся только к государственному сектору.

Казахстан - исключая расходы на управление природными ресурсами. Разрыв во временном охвате (данные за 1996 - 1999 г. представляют собой национальные оценки).

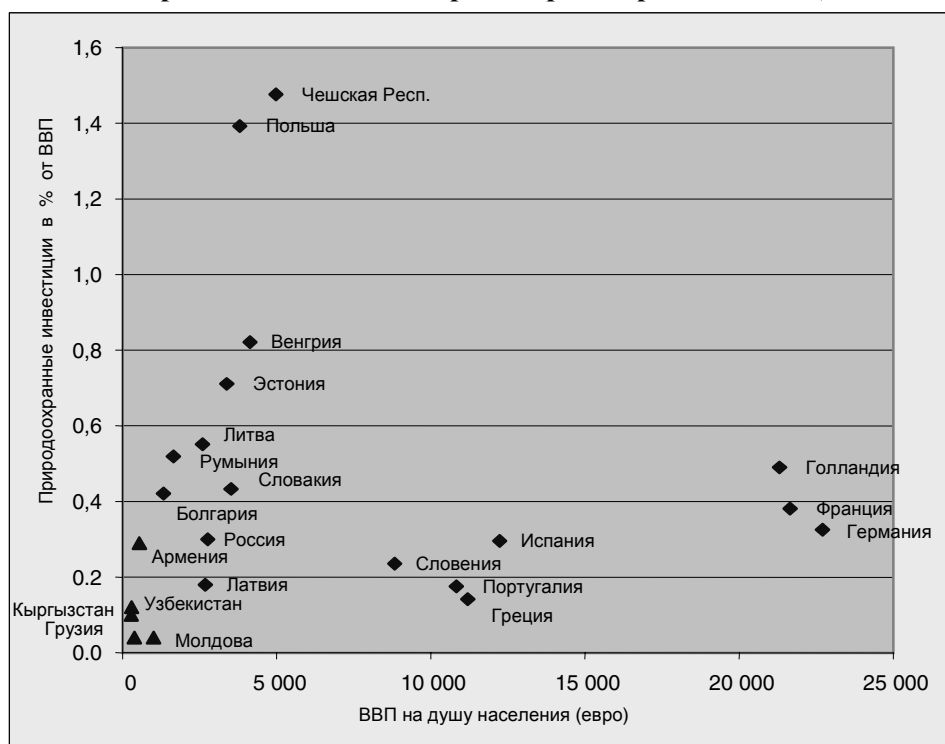
Туркменистан - данные относятся только к государственному сектору и не включают расходы на управление природными ресурсами.

Украина - исключая расходы на управление природными ресурсами.

Узбекистан - исключая расходы на управление водными ресурсами.

25. На рис. 3 (см. ниже) приводится сравнение данных по инвестиционным природоохранным расходам (в процентах от ВВП) в зависимости от ВВП на душу населения для ряда стран Европы и ВЕКЦА. Как можно видеть, страны ВЕКЦА инвестируют значительно меньшую часть своего национального дохода на цели охраны окружающей среды по сравнению со странами ЦВЕ и ОЭСР. Страны ВЕКЦА, относящиеся к группе стран с низким уровнем доходов, выделяют относительно небольшую часть национального дохода на природоохранные инвестиции, особенно по сравнению с некоторыми центрально-европейскими странами среднего достатка с переходной экономикой (в частности, с Чешской Республикой и Польшей). Разброс данных приводит к тому, что корреляционный коэффициент для всего массива данных теряет статистическую значимость. Такое "странное" поведение некоторых стран ЦВЕ с высоким уровнем инвестиций можно объяснить значительными расходами этих стран (кандидатов на присоединение к ЕС), которые были необходимы для обеспечения соблюдения экологических стандартов ЕС в течении весьма короткого периода времени. От стран ВЕКЦА не приходится ожидать аналогичных шагов, поскольку у них нет такого мощного и конкретного внешнеполитического стимула.

**Рисунок 3. Корреляция между ВВП на душу населения и природоохранными инвестициями в процентах от ВВП для ряда стран Европы и ВЕКЦА**



**Примечания:**

Данные в текущих ценах и с использованием текущих обменных курсов.

Данные относятся к инвестиционным расходам на меры контроля "на выходе из трубы" и комплексные меры контроля.

Данные относятся к:

1996 г. для Испании; 1997 г. для Германии, Нидерландов и Российской Федерации;

1998 г. для Франции, Болгарии, Венгрии, Литвы, Румынии, Словении и Словакии;

1999 г. для Чешской Республики, Эстонии, Грузии, Греции, Латвии, Польши и Португалии;

2000 г. для Армении, Молдовы, Кыргызстана и Узбекистана.

Российская Федерация: данные включают инвестиции в системы водоснабжения и не включают инвестиции в интегрированные меры контроля загрязнения.

Словения: данные относятся только к коммерческому сектору.

26. В целом, как можно судить на основе предварительных фактических данных, в процентах от ВВП, расходы на охрану окружающей среды и водоснабжение во многих (хотя и не во всех) странах ВЕКЦА довольно велики. При этом, расходы в абсолютном выражении часто оказываются невысокими в силу весьма низкой величины ВВП. Кроме того, как представляется, большая часть финансовых ресурсов расходуется на эксплуатацию и обслуживание устаревших технических средств контроля загрязнения, а дефицит денег отражается главным образом на инвестициях в модернизацию действующих или введение в эксплуатацию новых основных фондов. Несмотря на относительно низкий общий уровень природоохранных инвестиций, странам ВЕКЦА обычно удавалось обеспечить привлечение дополнительных ресурсов в случае экологических аварий или катастроф, которые создавали угрозу для жизни и здоровья населения. К сожалению, как представляется, до сих пор именно это и было основной движущей силой расходов на цели охраны окружающей среды.

## 2.3. Низкий спрос на природоохранное финансирование

### *Слабые стимулы для национальных предприятий-загрязнителей к повышению своих экологических показателей*

27. Глубинной причиной устойчиво низкого уровня природоохранных инвестиций в странах ВЕКЦА является очень низкий реальный спрос на улучшение состояния окружающей среды и, соответственно, спрос на финансовые ресурсы для достижения этой цели. За последние десять лет практически все страны ВЕКЦА добились лишь минимального прогресса в создании стимулов, которые могли бы способствовать тому, чтобы компании и муниципалитеты выделяли больше своих ресурсов на охрану окружающей среды или привлекали внешние ресурсы для этих целей.

28. Реальный спрос на что-либо существует тогда, когда люди готовы за это платить. Спрос будет реальным (платежеспособным), когда люди не только готовы платить, но и имеют для этого необходимые средства. Спрос на гранты (безвозмездное финансирование для бенефициантов, за исключением транзакционных издержек) всегда будет практически неограниченным, и его никогда не смогут в полном объеме удовлетворить даже самые богатые страны мира. Спрос на кредиты (и другие инструменты заемного финансирования) в странах ВЕКЦА реально оценить невозможно, поскольку (как будет показано далее) главным лимитирующим фактором, ограничивающим доступ к финансированию, по-прежнему является скорее низкий уровень доступности кредитов на внутреннем рынке (система распределения кредитов внутри определенных финансовых групп), а не высокие кредитные ставки. Когда основным лимитирующим фактором является цена кредита (как в случае зарубежных кредиторов), то реальный спрос (готовность заемщиков платить) на финансирование для природоохранных инвестиций, как представляется, является весьма низким. Несмотря на более чем десятилетние усилия и миллионы долларов, израсходованных в виде грантов на подготовку проектов, выплаты по кредитам МФИ для сектора охраны окружающей среды в ВЕКЦА составили лишь небольшую долю от того объема, который по-прежнему считается "необходимым". Коммерческие финансовые институты также не наблюдают какого-либо интереса со стороны компаний или муниципалитетов стран ВЕКЦА к финансированию природоохранных проектов на рыночных условиях.

29. Несмотря на по-прежнему слабый реальный спрос, большинство лиц, принимающих политические решения в области охраны окружающей среды, продолжает уделять неадекватно высокое внимание разработке новых финансовых инструментов (т.е. увеличению предложения финансовых ресурсов), а не повышению спроса на эти финансовые ресурсы для финансирования природоохранных инвестиций. Спрос можно повысить при помощи ориентированных на достижение конечного результата стратегий охраны окружающей среды (в отличие от нынешней ориентации на предпринимаемые усилия) и их эффективной реализации и контроля выполнения. Это стимулировало бы предприятия и домохозяйства к действиям по охране окружающей среды. Таким образом, в рамках интегрированного подхода к финансированию охраны окружающей среды необходимо сначала создать спрос на экологические услуги, а затем привлечь адекватные финансовые ресурсы для удовлетворения этого спроса.

30. Как показывают имеющиеся данные по отдельным странам ВЕКЦА, практически все природоохранные инвестиции предприятий и муниципалитетов тем или иным образом субсидировались (OECD, 2002b). Это указывает на то, что предприятия-загрязнители не хотят платить за сокращение объемов своего собственного загрязнения. Хотя в краткосрочной перспективе субсидии могут быть необходимым стимулом, чтобы заставить большинство предприятий-загрязнителей предпринять какие-либо действия, но в среднесрочной и долгосрочной перспективе использование субсидий для улучшения состояния окружающей среды может в



реальности привести к ухудшению ее качества и ослабить экономику. Поэтому принцип "загрязнитель платит" и стал фундаментальным принципом природоохранной политики во многих странах мира (см. Вставку 1).

#### **Вставка 1. Принцип "загрязнитель платит"**

В странах ОЭСР основополагающим принципом финансирования охраны окружающей среды является принцип "загрязнитель платит", который требует, чтобы загрязнители в полном объеме оплачивали затраты на соблюдение требований, установленных соответствующими административными органами *без субсидий*. Субсидии для целей охраны окружающей среды создают искаженные стимулы, поскольку в более долгосрочной перспективе они способствуют развитию загрязняющих отраслей промышленности, что скорее приводит к повышению общего уровня загрязнения, а не к его сокращению. Кроме того, такие субсидии оказывают искажающее влияние на международную торговлю и инвестиции. Природоохранные субсидии также отвлекают финансовые ресурсы государственного сектора от важных социальных потребностей, которые не могут финансироваться частным сектором. Принцип "загрязнитель платит", в том виде, как он применяется в странах ОЭСР, предусматривает некоторые четко определенные исключения из своей общей идеологии "никаких субсидий". В частности, субсидия может оказаться оправданной, если она имеет узкую целевую направленность (т.е. когда четко определены природоохранные цели, которые должны быть достигнуты в результате применения субсидии), когда такая субсидия ограничена по объему и по длительности применения и когда она не приводит к существенным искажениям рынков и торговли. Кроме того, субсидии могут применяться в случае их значительного внешнего эффекта или во благо общества в целом.

При переходе к рыночной экономике ограничиваются возможности для развития системы финансирования охраны окружающей среды на основе принципа "загрязнитель платит". Это связано с рядом факторов, включая слабую систему управления охраной окружающей среды и правоприменения, недостаточно развитые рынки капитала и финансовые институты, ограниченные возможности для финансирования из частных источников, нестабильность политической системы и системы налогообложения, а также недостаточно развитое гражданское общество. Все эти обстоятельства характерны для нынешней ситуации в странах ВЕКЦА.

31. Природоохранные ведомства сами часто ослабляли спрос на финансирование для целей охраны окружающей среды, продолжая создавать нереалистичные ожидания, что в будущем все же появятся субсидии для предприятий-загрязнителей, несмотря на нынешний дефицит государственных средств. Такие ожидания, унаследованные от советского периода, когда не было жестких бюджетных ограничений, способствуют тому, что предприятия-загрязнители откладывают проведение каких-либо мер до того момента, когда такие меры будут в полной мере оплачены правительством. Очевидно, что у правительства нет и никогда не будет достаточных средств, чтобы компенсировать затраты на большую часть таких мер, что дает предприятиям-загрязнителям прекрасное оправдание для своей бездеятельности. В конечном итоге, предприятия-загрязнители могут также считать, что даже имеют право на компенсации за то, что они не допускают увеличения своих выбросов.

32. К другим причинам крайне низкого спроса на финансирование для целей охраны окружающей среды со стороны предприятий и муниципалитетов стран ВЕКЦА относятся постоянные и непредсказуемые изменения законодательной базы и по-прежнему слабый контроль за соблюдением чрезмерно жестких требований законов и подзаконных актов. Предприятия-загрязнители просто не рассчитывают, что им удастся в будущем окупить свои природоохранные инвестиции за счет экономии на выплате экологических платежей и штрафов. Вероятность получения экономической выгоды от соблюдения природоохранных требований еще больше сокращаются также и из-за чрезмерной свободы действий чиновников экологических инспекций, которая открывает широкие возможности для коррупции.

33. Несмотря на все эти факторы, все же есть сведения, что некоторые предприятия действительно использовали свои собственные средства для природоохранных инвестиций. Предприятия улучшают свои экологические показатели главным образом в качестве побочного эффекта от своих усилий для повышения рентабельности или для получения доступа к новым рынкам (энергоэффективные, современные, более чистые технологии или технологические процессы, позволяющие использовать вторичное сырье или экономно расходовать ресурсы). Кроме того, имеются также и данные, что для экспортно-ориентированных компаний стран ВЕКЦА определенные стимулы для инвестиций в улучшение своих экологических показателей создают требования зарубежных рынков.

34. В течение нескольких лет усилия министерств охраны окружающей среды по повышению готовности платить за улучшение экологических показателей будут ограничиваться низкой платежеспособностью многих субъектов экономических отношений. Многие предприятия по-прежнему страдают от хронической низкой ликвидности и рентабельности и едва ли могут рассчитывать на будущий рост. Муниципалитеты также сталкиваются с финансовыми ограничениями. Как правило, они получили более широкую сферу ответственности, но не получили при этом адекватного доступа к финансовым ресурсам. Это негативно влияет на их готовность выделять крайне ограниченные собственные ресурсы для природоохранных инвестиций, которые обычно характеризуются гораздо более низкой окупаемостью чем альтернативные возможности для инвестиций. Что же касается предприятий, то природоохранные ведомства сталкиваются с крайне сложной задачей - они должны устоять перед мощным давлением лоббистов влиятельных заинтересованных групп, стоящих за спиной огромных неэффективных предприятий, которые иначе следовало бы объявить банкротами, поскольку они не могут оплатить свои долги (включая задолженность по экологическим платежам перед государством - т.е. задолженность перед обществом в целом).

#### ***Неблагоприятные условия для привлечения частного зарубежного капитала на цели охраны окружающей среды***

35. Для привлечения частного иностранного капитала также важно создать системы стимулов и необходимые (рамочные) условия. В целом, в процессе перехода к рыночной экономике, страны ВЕКЦА гораздо медленнее продвигались в обеспечении рамочных макроэкономических условий, а следовательно и в создании инвестиционных стимулов. В секторе охраны окружающей среды эти обстоятельства отражаются даже еще более заметно - природоохранное законодательство часто нечетко регулирует вопросы ответственности, а процесс выдачи разрешений отличается громоздкостью и чрезмерной свободой действий в принятии решений.

36. Данные табл. 2 (см. ниже) подтверждают низкий уровень притока прямых иностранных капиталовложений (ПИК) в страны ВЕКЦА по сравнению с аналогичными показателями для отдельных стран ЦВЕ. Кроме того, как показывают данные этой таблицы, в основном ПИК поступают в страны Каспийского бассейна.

37. Отмеченные выше недостатки создают сложные условия для привлечения ПИК в природоохранный сектор ВЕКЦА. Можно даже утверждать, что эти недостатки создают стимулы для экологически "несознательных" предприятий, поощряя их заниматься бизнесом в ВЕКЦА. В докладе ЕБРР по странам с переходной экономикой 2001 г. (2001 EBRD Transition Report) отмечается, что "В Содружестве независимых государств (СНГ) приток ПИК концентрируется в странах Каспия с богатыми энергоресурсами и при этом приток капитала создает все более серьезные проблемы для макроэкономического регулирования. В остальных странах СНГ, низкий уровень притока ПИК по-прежнему отражает серьезные проблемы, связанные с инвестиционным

климатом". В новом докладе ЕБРР по странам с переходной экономикой (май 2002 г.), а также в исследовании МБРР, посвященном ПИК в России (World Bank, 2001a) отмечается, что ПИК направляются главным образом в те страны или даже регионы, где существуют более благоприятные рамочные условия для капиталовложений. К этим условиям, в частности, относятся: качество государственного управления, правовой базы и институциональной структуры, а также низкий уровень коррупции на всех уровнях.

**Таблица 2. Сравнительные данные по ПИК для стран ВЕКЦА и отдельных стран ЦВЕ**

	ПИК на душу населения (долл. США)		Приток ПИК в % от ВВП	
	2000	2001	2000	2001
Армения	27	30	5,4	4,3
Азербайджан	14	39	2,2	5,6
Беларусь	9	8	0,7	0,7
Грузия	28	19	5,1	3,2
Казахстан	84	162	6,8	10,7
Кыргызстан	6	8	2,1	2,7
Молдова	23	14	7,1	3,7
Россия	-2	14	-0,1	0,6
Таджикистан	4	1	2,2	0,9
Туркменистан	24	24	5,2	4,4
Украина	12	11	1,9	1,4
Узбекистан	3	3	1,1	1,2
<b>Средневзвеш. показатель для ВЕКЦА</b>	<b>19</b>	<b>28</b>	<b>3,3</b>	<b>3,3</b>
Эстония	226	243	6,4	6,4
Польша	211	168	5,1	3,6
Албания	41	65	3,8	5,3
Македония (РБЮ)	88	223	4,9	12,8

*Источник: 2001 EBRD Transition Report*

#### **2.4. Финансовый сектор не принимает участия в финансировании охраны окружающей среды**

38. К настоящему времени, наиболее значительным источником финансирования для приобретения основных фондов предприятиями стран ВЕКЦА оставалась их нераспределенная прибыль, а вторым по значению - акционерный капитал. В России, например, большая часть роста инвестиционных расходов компаний финансировалась за счет их нераспределенной прибыли (50%); на долю банковских кредитов приходится всего 4%, а на долю других внебюджетных кредитов - 6% (IFC, CIDA, 2001). С точки зрения природоохранной политики, столь высокая доля нераспределенной прибыли и акционерного капитала в финансировании инвестиций компаний стран ВЕКЦА указывает на важность стратегий, влияющих на корпоративные решения, связанные с расходованием собственных средств компаний, таких как эффективные системы экологических разрешений и контроль за соблюдением экологических стандартов, реалистичные целевые показатели и экономические инструменты. Но это также указывает и на серьезный лимитирующий фактор для улучшения компаний своих экологических показателей, поскольку рано или поздно почти все компании достигнут такого уровня, когда внутренних ресурсов будет недостаточно для капиталовложений в имеющиеся коммерческие проекты, не говоря уже о финансировании природоохранных мероприятий, финансовый эффект от которых для компании будет меньше. В

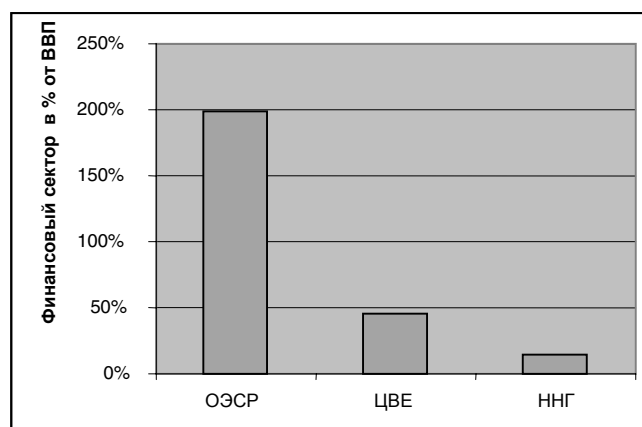
особенно сложном положении окажутся малые и средние предприятия, вынужденные ограничиваться только собственным акционерным капиталом. Поэтому, для обеспечения эффективного финансирования охраны окружающей среды в странах ВЕКЦА необходимо будет во все большей степени полагаться на внешние источники - финансовые рынки и государственный сектор.

39. В странах ОЭСР с развитой рыночной экономикой, финансовый сектор (включающий банки, рынок корпоративных долгов и рынок акций) обеспечивает большую часть инвестиционного финансирования. За последние 10 лет ни одной из стран ВЕКЦА не удалось добиться такого уровня развития финансовых рынков, который позволил бы обеспечить доступ к долгосрочному заемному финансированию по приемлемым ценам.

40. Как можно судить на основе имеющихся фактических данных и опыта, высокие процентные ставки не являются основным фактором, ограничивающим доступ к заемному капиталу для инвестиций. Похоже, что наиболее серьезным лимитирующим фактором является скорее дефицит внутренних кредитных ресурсов из-за небольшой величины депозитной базы банковского сектора ВЕКЦА.

41. Относительная величина финансового сектора ВЕКЦА в 1998 г. составляла в среднем (не средневзвешенная величина) только около 15% от ВВП (рис. 4)<sup>5</sup>. Для сравнения - величина финансового сектора в странах ЦВЕ достигала около 50% от ВВП, а в странах ОЭСР (исключая страны-члены ОЭСР из числа стран ЦВЕ) она в среднем составляла почти 200% от ВВП. (Kawales, Kluz, 2001).

**Рисунок 4. Относительная величина финансового сектора в странах ОЭСР и в странах с переходной экономикой (1998 г.)**



**Примечания:**

Такие страны-члены ОЭСР как Польша, Чешская Республика, Венгрия и Словакия отнесены к странам ЦВЕ; Данные представляют собой не средневзвешенные величины для 1998 г.; Размер финансового сектора определяется как совокупная величина банковских вкладов, непогашенных корпоративных облигаций, коммерческих ценных бумаг и капитализация фондового рынка;

Источник: Kawales, Kluz, 2001

<sup>5</sup> Исключая Узбекистан, Беларусь, Таджикистан и Туркменистан.

42. Несмотря на свои относительно небольшие (в абсолютном выражении) капиталы, банки обычно занимают доминирующее положение в финансовом секторе ВЕКЦА, поскольку другие сегменты этого сектора еще менее развиты. По сравнению с более экономически развитыми странами (включая страны ЦВЕ), по уровню капитализации фондового рынка страны ВЕКЦА по-прежнему находятся в младенческом состоянии. Рынки корпоративных долгов, являющиеся важным источником оборотного капитала для предприятий стран ЦВЕ, в странах ВЕКЦА практически отсутствуют (Kawalec, Kluza, 2001), за исключением случаев, когда долговые обязательства использовались скорее в качестве суррогатных денег, а не в качестве долгового инструмента.

43. Банковский сектор в странах ВЕКЦА остается крайне слабым и неустойчивым, хотя в некоторых странах за последние 2 года ситуация быстро улучшается. Большинство банков по-прежнему сталкивается с серьезными проблемами ликвидности и для них характерно серьезное несоответствие между потребностью в долгосрочном финансировании и краткосрочной природой доступных средств. У многих банков имеется лишь немногим более доступных для кредитования средств, чем привлеченные ими средства в виде краткосрочных вкладов или вкладов до востребования и крайне мало доступных средств (или вообще никаких) для сколько-нибудь долгосрочного кредитования. По данным недавнего (2001 г.) обзора банков и компаний России (IFC/CIDA, 2001), только 10% банковских кредитов в России предоставляются на период больше одного года. В среднем, кредиты предоставляются на срок менее 6 месяцев. Условия долгосрочного финансирования более часто основываются на использовании твердой валюты, а не российского рубля и это означает, что рынок по-прежнему не уверен в долгосрочной стабильности российской национальной валюты. В Украине сложилась столь же тяжелая ситуация. Доля долгосрочных кредитов в общем кредитном портфеле украинских банков составляла менее 17%. (Sultan et. A., 2000).

44. Столь же существенным фактором для потенциальных заемщиков является то, что крупные банки в странах ВЕКЦА (за несколькими исключениями) обычно связаны с крупными финансово-промышленными группами или с наиболее влиятельными региональными правительствами и в основном предоставляют кредиты членам этих групп. Такая практика распределения кредитов внутри этих групп приводит к тому, что на долю других компаний и муниципалитетов остается крайне мало доступных кредитных ресурсов, даже если они и готовы платить по высоким процентным ставкам.

45. Возможно, наиболее значительным фактором, ограничивающим предложение банковских кредитов для инвестиций в экономику, является небольшое число банков, располагающих достаточно большими активами, чтобы они могли поддерживать крупные кредитные портфели. Объем активов финансовой системы стран ВЕКЦА в процентах от ВВП весьма мал по сравнению с международными стандартами и эта система обеспечивает лишь ограниченное финансирование для частного сектора. Например, хотя в банковском секторе России имеется намного больше банков чем в большинстве других стран (около 1300 банков по состоянию на конец 2001 г.), подавляющее большинство этих банков по международной классификации относятся к малым банкам. По сравнению с международными показателями, даже гигантский государственный Сбербанк России выглядит относительно небольшим, хотя по общему объему активов (28,7 млрд. евро) в конце 2001 г. он по-прежнему был самым крупным банком в регионе ВЕКЦА-ЦВЕ. Что же касается остального банковского сектора, то его активы расплывлены между большим числом небольших слабых банков. По состоянию на август 2001 г., активы всех 1300 российских банков составляли немногим более 100 млрд. долларов США (*Ekspert*, 2001). Это примерно соответствует совокупным активам 10 крупнейших банков Польши. Четыре крупнейших банка России обладали меньшими активами чем 4 крупнейших банка небольшой Чешской Республики. В Украине наблюдался еще более слабый потенциал банков для финансирования инвестиций. Общие активы 150 банков Украины составляли

в 2000 г. около 10 миллиардов долларов, что соответствует менее чем двум третям общих активов одного лишь Bank Pekao S.A., который даже не является самым крупным коммерческим банком Польши (Nunan, 2001). Крупнейший банк Центральной Азии - Национальный банк Узбекистана - обладал в 2001 г. совокупными активами в размере 3,8 млрд. долларов США, а его кредитный портфель составлял 2,2 миллиарда долларов. (NBU, 2002).

46. Эта ситуация улучшается по мере того, как рынки капитала в большинстве стран ВЕКЦА стабилизируются после кризиса 1998 г. Наблюдаются отдельные признаки отхода от прошлых тенденций. Стал более эффективным надзор за деятельностью банков, был обеспечен определенный контроль за задолженностью местных администраций, сокращаются и стабилизируются процентные ставки и постепенно становятся доступными среднесрочные кредиты. В Украине, общий кредитный портфель коммерческих банков за первые десять месяцев 2001 г. увеличился на 28,5% и что самое важное, наблюдался опережающий рост объема долгосрочных кредитов - кумулятивный прирост на 58,4% в течение этого же периода (IERPC, 2001). В России также наблюдался значительный рост кредитного рынка в 1999-2001 гг. и при этом большая часть кредитной активности сейчас концентрируется на кредитовании потребителей и коммерческих структур, а не на кредитовании правительства. В то же время, рост объема кредитов коммерческих банков для предприятий и организаций (что имеет более непосредственное отношение к природоохранным инвестициям) был более медленным по сравнению с кредитованием потребителей (рост только на 3% в 2000 г.) и по состоянию на март 2001 г. эти кредиты составляли примерно 28 миллиардов долларов.

47. Имеются отдельные разрозненные примеры кредитования в секторе природоохранной муниципальной инфраструктуры на условиях, близких к условиям коммерческих банков, например, в С.-Петербурге и Молдове (хотя для смягчения условий кредитования обычно использовали государственные средства). Некоторые местные органы власти в России (например, в Нижнем Новгороде) разместили облигации в твердой валюте на международных рынках перед финансовым кризисом 1998 г. в России. Была начата реализация проектов, но местные правительства не смогли обеспечить обслуживание долга, что подорвало доверие рынка к муниципальным облигациям стран бывшего СССР. Страны региона знакомятся со схемами финансирования с использованием третьих сторон (например, компаний энергетических услуг), хотя существующие системы регулирования по-прежнему не дают возможностей для их проникновения на реальный рынок. Для финансирования закупок нового оборудования начинают использовать лизинг, что опосредовано способствует улучшению качества окружающей среды. Тем не менее, как показывает имеющийся анализ лизингового рынка, природоохранное оборудование не представляет какого-либо интереса для возникающих лизинговых компаний (IFC, CIDA, 2001), за исключением нескольких попыток лизинга грузовых автомобилей для перевозки отходов (Екатеринбург, Россия). Кроме того, после кризиса 1998 г., природоохранные инвестиции начинают финансироваться за счет зарубежных экспортных кредитов и льготных кредитов доноров (RDCG, 2002).

48. Слабость банковской системы стран ВЕКЦА обусловлена главным образом недостатками государственной политики, включая слабый и непоследовательный надзор за банковской деятельностью и недостаточную защиту прав кредиторов. Правительства часто вмешивались в операции финансового сектора, напрямую кредитовали коммерческие проекты и использовали банки в политических целях. Но прежде всего следует отметить, что до финансового кризиса 1998 г. банковский сектор был наводнен государственными казначейскими облигациями (ГКО) с крайне высокими номинальными процентными ставками, которые были для банков более прибыльной альтернативой чем кредитование инвестиций для производственного сектора. Это не только отвлекло банковские инвестиции от предприятий, но также и привело к крайне высокому уровню зависимости банков от эффективности фискальной политики правительства, что поставило банки под угрозу кризиса. Финансовый кризис 1998 г. привел к тому, что активы банков стран ВЕКЦА

обесценились в течение нескольких дней и с точки зрения мировых стандартов активы всего банковского сектора стран ВЕКЦА стали пренебрежимо малыми. Население и компании по-прежнему, в большинстве своем, банкам не доверяют и не держат в них свои средства, которые банки могли бы использовать для кредитования экономики. Такая ситуация резко отличает страны ВЕКЦА от стран ЦВЕ, которым в целом удалось сохранить доверие к банкам, несмотря на высокие показатели уровня безнадежных долгов и ряд банковских кризисов в отдельных странах (например, в Болгарии, Чешской Республике и Словакии).

49. Природоохранные ведомства не виноваты в слабости финансового сектора стран ВЕКЦА, и его укрепление выходит за рамки их полномочий. Тем не менее, природоохранные органы всех стран ВЕКЦА скорее были частью проблемы, а не решения для преодоления банковского кризиса. Государственные фонды иногда использовались для финансирования проектов, которые могли оказаться коммерчески рентабельными. При финансировании природоохранных инвестиций из бюджетных или внебюджетных фондов национальные или региональные администрации обычно предпочитали выделять гранты, покрывающие 100% проектных затрат или использовали прямое кредитование, вместо того, чтобы привлекать банки в роли источников долевого финансирования или финансовых посредников. Ни одному из экологических фондов региона не рекомендовали или не предписывали проводить совместное финансирование проектов с коммерческими банками (например, за счет предоставления дополняющих грантов), или же проводить кредиты через эти банки, чтобы повысить уравнивающий эффект государственных средств. Вместо этого, когда природоохранные органы или даже зарубежные доноры разрабатывали новые финансовые механизмы для государственных экологических фондов, они обычно выбирали финансовые инструменты, которые не способствовали привлечению банковских кредитов в сектор охраны окружающей среды (например, использование прямых кредитов вместо дополняющих грантов).

## 2.5. Низкая приоритетность охраны окружающей среды в расходах государственного сектора

50. В течение последнего десятилетия все страны ВЕКЦА сталкивались с жесткими бюджетными ограничениями в государственном секторе. Помимо прочего, эти ограничения были связаны со снижением национального дохода по сравнению с его уровнем до начала переходного периода и слабым финансовым положением государственного сектора при переходе к рыночной экономике. Кроме того, применение неденежных форм расчетов (что до последнего времени было распространенной практикой в государственном секторе большинства стран ВЕКЦА) также привело к сокращению ликвидности и предсказуемости государственных финансовых ресурсов. Эти ограничения привели к снижению уровня доступных государственных средств, необходимых для финансирования всех социально важных сфер, включая сферу охраны окружающей среды. В частности, большинству стран ВЕКЦА удалось добиться лишь минимального прогресса в осуществлении налоговой реформы, в расширении налогооблагаемой базы или в повышении уровня собираемости государственных поступлений (Himes, 1999). Государственные бюджеты невелики, поскольку правительства не обеспечивают достаточный уровень налоговых поступлений. По сравнению с международными стандартами, доля доходов государственного сектора (в процентах от национального дохода) остается крайне низкой (см. табл. 3), хотя за последние два года этот показатель несколько увеличился.

**Таблица 3. Доля общих налоговых поступлений правительства в структуре ВВП (1999 г.)**

<b>В среднем для стран ВЕКЦА</b>	<b>20,1%</b>
<b>В среднем по странам ЦВЕ</b>	<b>34,3%</b>
<b>В среднем по странам ОЭСР</b>	<b>37,3%</b>

*Источники: EBRD 1999, база данных ОЭСР*

51. Для укрепления финансового положения государственного сектора требуется, в частности, повысить уровень бюджетных поступлений, но прежде всего для этого требуется сократить правительственные расходы. Вероятнее всего, в ближайшие несколько лет сокращение бюджетных ассигнований коснется расходов на природоохранную инфраструктуру, равно как и многих других социальных услуг. В различных странах ВЕКЦА уже накопленные правительственные обязательства скорее всего будут поглощать почти все дополнительные государственные поступления в ближайшие 10 лет или около того (даже если оправдаются оптимистические прогнозы экономического роста и повышения уровня собираемости налогов). К этим обязательствам относятся невыплаченные средства на здравоохранение и образование, накопленная задолженность правительственных структур перед пенсионерами и бюджетными организациями, расходы на обслуживание накопленного внешнего долга и т.д. Таким образом, фундаментальной проблемой для стран ВЕКЦА будет накопление критической массы природоохранного финансирования из государственного сектора в условиях хронического дефицита средств и крайне ограниченных возможностей для дополнительных заимствований.

52. Расходы государственного сектора стран ВЕКЦА, связанные с охраной окружающей среды, в последние годы сокращались как в абсолютном, так и в относительном выражении. Это повлияло главным образом на инвестиционные расходы и на расходы, связанные с регулярным обслуживанием государственной природоохранной инфраструктуры. Большая часть доступных государственных ресурсов использовалась для покрытия текущих расходов природоохранных органов и государственных коммунальных компаний. Львиная доля доступных государственных расходов, связанных с охраной окружающей среды, была израсходована на системы водоснабжения и канализации. Несмотря на свою низкую приоритетность и множество других социальных потребностей, конкурирующих за государственное финансирование, в сферу охраны окружающей среды все же поступали государственные средства из бюджетов различных уровней или из экологических фондов для финансирования наиболее неотложных действий (например, на ликвидацию последствий аварий, горячие точки, минимальные средства для покрытия эксплуатационных расходов действующей природоохранной инфраструктуры). Имеются основания полагать, что целевые государственные фонды помогли обеспечить по меньшей мере минимальное финансирование для оплаты труда сотрудников природоохранных органов и обеспечения их оборудованием (включая политические структуры и контрольно-надзорные природоохранные органы). По меньшей мере, в некоторых странах ВЕКЦА доля общих расходов, связанных с охраной окружающей среды в консолидированных государственных бюджетах (национальный бюджет, местные бюджеты и экологические фонды), похоже, находится на уровне международных стандартов (см. табл. 4).

53. Невысокая доля природоохранных расходов в общей структуре государственных бюджетов может объясняться слабыми возможностями некоторых министерств охраны окружающей среды для оказания влияния на бюджетный процесс, что связано с маргинализацией сферы охраны окружающей среды в повестке дня правительств. Но, возможно, еще одна причина – это низкое качество природоохранных проектов и программ, которые подаются для рассмотрения в рамках бюджетного процесса (тому есть определенные подтверждения - см. следующую главу).



**Таблица 4. Доля расходов, связанных с охраной окружающей среды, в процентах от общих правительственных расходов для отдельных стран (конец 1990-х годов)**

Страна	Процент
Австрия	2,8
<b>Молдова</b>	<b>2,0</b>
Эстония	1,7
<b>Кыргызстан</b>	<b>1,6</b>
Франция	1,5
Румыния	1,4
Великобритания	1,2
<b>Грузия</b>	<b>1,2</b>
Болгария	0,6
<b>Казахстан</b>	<b>0,45</b>
Латвия	0,2

*Примечания:* Расходы на цели охраны окружающей среды могут по-разному определяться в различных странах. В случае стран ВЕКЦА эти расходы включают расходы на водоснабжение и расходы на управление другими природными ресурсами

*Источники:* Евростат, база данных NewKrons; данные по природоохранным расходам, собранные ОЭСР в 2002 г. Для Грузии и Казахстана - оценочные данные консультантов COWI (см. вставку 2).

**Вставка 2. Государственные расходы, связанные с охраной окружающей среды, в отдельных странах ВЕКЦА**

По оценкам экспертов Министерства охраны окружающей среды Грузии, в 1999 г. на цели охраны окружающей среды (включая водоснабжение) было израсходовано около 1,2% государственного бюджета (расчеты COWI в работе DANCEE/OECD, 2001a-Georgia). Около 80% общих природоохранных расходов были связаны с инфраструктурой водоснабжения и канализации. Вклад государственного бюджета в финансирование этого сектора в 2000 г. оценивается в сумму чуть выше 12 млн. лари (6 млн. долларов США). Эти государственные субсидии использовались главным образом для компенсации расходов компаний водоснабжения на предоставление услуг потребителям, которые освобождались правительством от платы за воду (например, пенсионеры), а также для покрытия эксплуатационных расходов, поскольку установленные правительством тарифы не обеспечивают полного покрытия этих затрат. Небольшая часть правительственных субсидий, доступная для финансирования технического обслуживания и для инвестиций в восстановление инфраструктуры, привлекалась в основном в кризисных ситуациях (DANCEE/OECD, 2001a-Georgia).

В Казахстане, по оценкам консультантов COWI, все расходы, связанные с охраной окружающей среды (включая водоснабжение), составляли в 2000 г. лишь 0,46% от общих государственных расходов (DANCEE/OECD, 2001b-Kazakhstan). Кроме того, немногие проекты, связанные с государственной природоохранной инфраструктурой, финансировались в рамках Программы государственных инвестиций (ПГИ). В 1999 г. для финансирования в рамках ПГИ были утверждены 84 проекта и только 3 из них были представлены Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды (3,6%), а в 2000 г. - 5 проектов этого министерства из 107 проектов (4,7%).

54. Несмотря на низкий уровень финансирования, в краткосрочной и среднесрочной перспективе государственные средства будут играть важную роль в долевом финансировании критически важных мер по восстановлению и инвестиций в странах ВЕКЦА, обеспечивая при этом также финансирование мер социальной защиты и облегчая доступ к кредитам. Некоторым странам (например, Казахстану) может потребоваться рассмотреть вопрос об увеличении общего объема государственных природоохранных расходов. Всем странам региона (возможно, за исключением

Молдовы) следует перенести центр тяжести с финансирования эксплуатационных расходов из государственных средств на обеспечение эффективного финансирования мер по восстановлению и необходимых инвестиций в природоохранную инфраструктуру.

## **2.6. Неэффективное использование государственных природоохранных расходов**

55. Природоохранные ведомства стран ВЕКЦА постоянно жаловались на низкий уровень доступных ресурсов для целей охраны окружающей среды, но они добились лишь минимального прогресса в повышении эффективности использования имеющихся ресурсов. Природоохранные ведомства стран ВЕКЦА в основном обеспокоены повышением уровня поступлений и не обращают должного внимания на то, как расходуются эти средства и на достижения каких целей они направлены. В этой главе рассматриваются некоторые причины и последствия неэффективного использования имеющихся государственных средств для охраны окружающей среды.

56. При разработке природоохранных стратегий в странах ВЕКЦА обычно исходят из благих пожеланий, что приводит к тому, что в них устанавливаются чрезмерно амбициозные "потребности" не обращая при этом внимания на соответствующие затраты, возможность покрытия этих затрат и готовность населения, правительственных структур и предприятий платить. В силу этих причин, потребности в финансовых ресурсах для целей охраны окружающей среды часто устанавливаются на нереалистичном и крайне завышенном уровне, так что профинансировать эти потребности невозможно.

### *Отсутствие четко определенных программ расходования государственных средств*

57. Одной из фундаментальных проблем, с которыми сталкиваются страны ВЕКЦА в обеспечении более эффективного использования государственных средств для охраны окружающей среды, является отсутствие тщательно проработанных программ расходования государственных финансовых ресурсов. В отсутствие четкой структурной основы для планирования, отбор природоохранных проектов и бенефициантов для финансирования из государственного бюджета и внебюджетных фондов стран ВЕКЦА страдает от чрезмерного субъективизма в принятии решений, сиюминутного политического влияния и нечетко определенной подотчетности. Ответственность за оценку и отбор проектов для финансирования из государственных средств обычно определяется расплывчато, что открывает широкий простор для коррупции и нецелевого использования государственных финансовых ресурсов. Законы и подзаконные акты не определяют однозначно, кто должен отвечать за принятие тех или иных решений и нести за это юридическую ответственность. Критерии приемлемости, процедуры, приоритеты и целевые показатели либо вообще не указываются, либо формулируются в настолько общих выражениях, что охватывают все возможные природоохранные меры.

58. Правительства нескольких стран ВЕКЦА предприняли определенные попытки с целью внедрения более стратегической и долгосрочной бюджетной структурной основы и инвестиционного планирования. К настоящему времени Казахстан стал единственной страной ВЕКЦА, где была введена система стратегического выделения госбюджетных средств для крупных инвестиционных проектов в рамках Программы государственных инвестиций (ПГИ). ПГИ Казахстана контролируется Министерством экономики. ПГИ Казахстана представляет собой постоянно обновляемую трехлетнюю программу приоритетных инвестиций, которая ежегодно пересматривается и окончательно утверждается только после принятия Парламентом бюджета на очередной год. Правительственные обязательства в рамках ПГИ включаются в структуру годового государственного бюджета. Основным требованием для включения проекта в ПГИ является наличие долевого финансирования (гранты или кредиты) из зарубежных источников, хотя

требуется также предоставить и достаточно серьезное технико-экономическое обоснование проекта в установленной форме. Доля природоохранных проектов, которые включались в ПГИ в последние годы, была довольно низкой. В 1999 г. для финансирования в рамках ПГИ были утверждены 84 проекта и только 3 из них были представлены Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды, а в 2000 г. - 5 проектов этого министерства из 107 проектов.

59. Потенциально, программы государственных инвестиций могут внести рациональную многолетнюю перспективу в процесс распределения ограниченных бюджетных ресурсов для поддержки портфеля долгосрочных инфраструктурных инвестиций. Хотя опыт применения ПГИ Казахстана представляется позитивным, использование этой модели требует осторожного подхода. Особого внимания требует подготовка ПГИ, когда необходимо избежать двойного зачета (в частности, это касается разграничения инвестиций и текущих расходов). Еще более серьезной проблемой является то, что в рамках программ государственных инвестиций страны обычно концентрируют свое внимание на проектах, а программы и стратегии часто отходят на второй план. Это стимулирует увеличение расходов, что может привести к чрезмерному и неустойчивому выделению государственных средств и к нестабильности на всех трех уровнях бюджетной системы - макроэкономическом, стратегическом и оперативном. Определение относительной приоритетности проектов для включения в ПГИ должно основываться на критерии эффективности затрат (а такой анализ обычно является одним из наиболее слабых мест в управлении расходами в странах ВЕКЦА). Тем не менее, при учете этих соображений, ПГИ может оказаться полезным инструментом, при условии, что ПГИ будет играть подчиненную роль по отношению к стратегиям и бюджетам, а не наоборот (World Bank, 1999).

60. В других странах использовали иные подходы. В Российской Федерации, Беларуси и Украине разрабатывали так называемые "целевые государственные программы". Ряд таких программ был подготовлен и природоохранными ведомствами. Отбор проектов для включения в целевые программы не основывается на формальных и прозрачных правилах. Он не проводится как прозрачный политический процесс, который мог бы позволить нескольким заинтересованным сторонам добиться консенсуса по приоритетам для использования ограниченных бюджетных средств. Вместо этого такие программы включают длинные списки в общих чертах сформулированных проектных предложений, составленные назначенными "экспертами" на основе обзора инвестиционных пожеланий местных органов власти или крупных предприятий. Для индивидуальных пунктов таких списков приводятся примерные оценки необходимых первоначальных инвестиций. Не проводится глубокого финансового и экономического анализа проектных портфелей или индивидуальных проектов, в результате чего эти программы получаются нереалистичными и профинансировать их невозможно. Эксперты распределяют требования к долевого финансированию из различных источников между центральным бюджетом, местными бюджетами, внебюджетными фондами, средствами предприятий и зарубежными источниками. Природоохранные ведомства проводят лоббирование, чтобы добиться правительственного утверждения этих "программ". Даже если эти усилия по лоббированию оказываются успешными, утверждение программ не сопровождается их включением в годовой государственный бюджет. Большинство целевых правительственных программ в области охраны окружающей среды страдают от хронического недофинансирования. Например, в 1996 г. правительство Российской Федерации утвердило 25 федеральных целевых природоохранных программ, но финансирование (и весьма ограниченное) выделялось только для 11 из них (OECD, 1999). Бюджетные средства практически всегда выделяются с задержкой и в размерах значительно меньше заявленных. По данным исследования, проведенного Министерством природных ресурсов РФ в 2000 г., 11 изученных российских программ были выполнены на 2% - 30% (Ministry of Natural Resources of Russia, 2002). Тем не менее, ежегодно правительство утверждает несколько новых программ, включающих столь же нереалистичные финансовые "потребности".

61. Кроме того, различные правительственные уровни стран ВЕКЦА часто субсидируют проекты, связанные с охраной окружающей среды, которые могли бы оказаться коммерчески рентабельными и которые можно было бы реализовать без применения субсидий. Подобная практика не только препятствует улучшению состояния окружающей среды из-за отвлечения ограниченных государственных средств от природоохранных проектов, для реализации которых действительно необходимы субсидии, но и отталкивает потенциальные коммерческие финансовые источники от финансирования природоохранных проектов.

62. Как показывает опыт разработки стратегий финансирования для сектора городского водоснабжения, канализации и обращения с твердыми муниципальными отходами в нескольких странах ВЕКЦА, министерства охраны окружающей среды этих стран готовы укрепить свою позицию в правительстве при помощи использования современных инструментов для разработки реалистичных и финансово жизнеспособных инвестиционных программ и проектов. Те страны ВЕКЦА, в которых были разработаны такие стратегии, начали развивать сотрудничество между природоохранными ведомствами и другими министерствами и ведомствами (министерства финансов, экономики, здравоохранения, органы планирования и бюджетные органы) для совместной работы по отбору жизнеспособных финансовых решений, по пересмотру и согласованию реалистичных и приемлемых по затратам целевых показателей охраны окружающей среды. Кроме того, эта деятельность также позволила министерствам охраны окружающей среды сделать свои финансовые потребности понятными для министерств экономики и финансов. Предполагается, что эти инициативы помогут повысить объем государственного финансирования для целей охраны окружающей среды, позволят лучше понять требования к окупаемости затрат и помогут лучше согласовать имеющиеся ожидания с реальными возможностями финансирования. В частности, исследования, проведенные при подготовке финансовых стратегий для сектора городского водоснабжения и канализации, показали, что существуют возможности для оптимизации сокращения бюджетных расходов за счет сокращения субсидирования эксплуатационных расходов и выделения ресурсов на неотложные мероприятия по ремонту и на инвестиции. Была также установлена еще одна возможность - отказ от обслуживания ряда некритичных объектов (стратегический износ), чтобы сконцентрировать государственные средства на тех объектах инфраструктуры, которые имеют особое значение для охраны здоровья населения. Что же касается инфраструктуры обращения с твердыми муниципальными отходами, то как показывает анализ стратегий финансирования в отдельных регионах Российской Федерации, системы обращения с отходами в крупных городах работают с прибылью даже при нынешнем приемлемом уровне тарифов. Тем не менее, они не имеют доступа к коммерческому финансированию, поскольку полученная прибыль используется для перекрестного субсидирования других коммунальных услуг, которые предоставляются интегрированными коммунальными компаниями.

#### Низкая эффективность институтов управления государственными природоохранными расходам

63. Используемые в странах ВЕКЦА подходы к принципам подотчетности, прозрачности и эффективности затрат институтов, распоряжающихся государственными финансами, отличаются от признанных международных образцов лучшей практики (Allen, Tomassi (2001), Sciavo-Campo, Tomassi (1999), World Bank (1998)). Подотчетность обычно требуется лишь по отношению к вышестоящему уровню административной иерархии, а не по отношению к широкой общественности. Прозрачность и эффективность затрат могут провозглашаться в весьма абстрактных выражениях, но они редко находят реальное практическое применение в процессе принятия решений в виде конкретных целевых показателей, инструментов и индикаторов.

### **Вставка 3. Признанные международные принципы должного управления государственными расходами**

Подотчетность<sup>6</sup> означает возможность обеспечить ответственность государственных служащих за их действия и результативность их деятельности. Подотчетность предусматривает ответы на три вопроса: кто отвечает, за что отвечает и перед кем. Подотчетность обеспечивается за счет четкого распределения обязанностей и соответствующих последствий как в случае эффективного выполнения этих обязанностей, так и в случае невыполнения установленных обязанностей.

Прозрачность предусматривает доступ к требуемой информации без чрезмерных затрат. Институты государственного сектора должны использовать признанные международные стандарты финансового учета и раскрывать налоговую и финансовую информацию в отчетности, которую они предоставляют контролирующим органам и общественности. Прозрачность включает как эффективный внутренний контроль (в рамках правительства), так и внешний аудит со стороны специализированных институтов (включая правовой аудит, финансовый аудит и аудит деятельности).

Эффективность затрат - это техническое понятие, подразумевающее достижение поставленных целей при минимальных затратах. Для этого требуется независимость органов управления от сиюминутного политического влияния на процесс оценки и отбора конкретных проектов. Для этого также требуется подбор компетентных кадров по их профессиональным качествам и система карьерного роста на основе результативности работы.

64. В странах ВЕКЦА оценка и отбор природоохранных проектов для финансирования из государственных источников также скорее основываются на субъективных факторах, а не на формальных правилах принятия решений. При этом редко используются прозрачные критерии и процедуры. Критерий эффективности затрат не используется для отбора природоохранных проектов или для оценки эффективности работы правительственных институтов, распоряжающихся государственными расходами, что приводит к расточительному использованию ограниченных государственных средств. Хотя большинство стран ВЕКЦА утверждают, что они принимают решения о распределении ресурсов исходя из их эффективности затрат, анализ эффективности затрат при этом должным образом не проводится. Для этого требуется выделять ресурсы на те проекты, которые обеспечивают наименьшие приведенные удельные затраты на единицу природоохранного эффекта в течение всего жизненного цикла проекта. Но в тех случаях, когда правительства стран ВЕКЦА финансируют природоохранные проекты, они обычно даже не требуют от исполнителей информации о проектных затратах в течение всего их жизненного цикла. Предложенные решения не подвергают сравнительному анализу и не ранжируют по относительной приоритетности.

65. С начала переходного периода, в рамках дискуссий об институциональных структурах для управления расходами на цели охраны окружающей среды в странах ЦВЕ и ВЕКЦА, основное внимание традиционно уделялось экологическим фондам, находящимся под государственным контролем. Это может объясняться заметной ролью, которую экологические фонды сыграли в некоторых странах ЦВЕ. В большинстве стран ВЕКЦА также были созданы целевые экологические фонды на национальном, региональном и/или местном уровнях. Экологические фонды стран ВЕКЦА представляют собой полноправные государственные учреждения, предоставляющие целевое финансирование для широкого перечня проектов в государственном и частном секторах, направленных на улучшение состояния окружающей среды. Основными источниками поступлений для экологических фондов являются платежи за загрязнение и штрафы. Почти во всех странах ВЕКЦА имеется по меньшей мере по одному (национальному) экологическому фонду (за исключением Армении, Грузии, Таджикистана, Туркменистана, а с недавнего времени и России). В

<sup>6</sup> Allen, Tomassi (2001), Sciavo-Campo, Tomassi (1999), World Bank (1998)

некоторых странах ВЕКЦА (Беларусь, Кыргызстан, Молдова, Россия<sup>7</sup>, Украина, Узбекистан) имеются также региональные и местные фонды. Многие экологические фонды стран ВЕКЦА были основаны в конце 1980-х годов как внебюджетные институты с нечетко определенным статусом. В настоящее время, большинство экологических фондов стран ВЕКЦА не имеют статуса юридических лиц и институционально интегрированы в структуру природоохранных министерств.

66. За исключением Украины, экологические фонды практически всех стран ВЕКЦА оставались незначительными, а иногда и проблемными сторонами в финансировании расходов на охрану окружающей среды. Эти фонды обычно распоряжаются крайне ограниченными ресурсами - от примерно 800 тыс. долларов США (экологические фонды Молдовы в 2001 г.) до примерно 25 млн. долларов (фонды Украины в том же году). Эти небольшие ресурсы подчас расплывались между несколькими тысячами региональных и местных фондов (как, например, в Украине и в России). В результате, отдельные фонды распоряжались мизерными суммами порядка 200 долларов США (некоторые местные фонды Молдовы в 2001 г.). В 2001 г. самым крупным экологическим фондом в регионе был Национальный экологический фонд Украины с объемом годовых поступлений в 10,4 млн. долл. США. При таком объеме средств имеет смысл осуществить меры по существенному укреплению потенциала управления расходами, поскольку в случае эффективного и целевого использования эти средства могут обеспечить достижение реальных перемен в области охраны окружающей среды и обеспечить поддержку по меньшей мере нескольких значительных инвестиционных проектов ежегодно. Экологические фонды часто обеспечивали важную финансовую поддержку для органов управления охраной окружающей среды в условиях частых бюджетных сокращений, но их роль в финансировании природоохранных инвестиций оставалась пренебрежимо малой. Например, поступления экологических фондов России составляли порядка 6 - 17% (по данным различных источников) от общего объема природоохранных инвестиций в стране в 1997 г. (OECD, 1999; Goskomekologia, 1997). В реальности, доля экологических фондов в финансировании этих инвестиций была гораздо скромнее, поскольку большая часть поступлений российских фондов (до 75%) имела виртуальную природу и представляла собой денежные суррогаты и зачет платежей. На долю фондов Молдовы приходилось около 3% от общих природоохранных расходов в стране (DANCEE/OECD, 2000с). По данным ЕЭК ООН, в 1997 г., на долю фондов Украины приходилось менее 0,4% природоохранных расходов (UN ECE, 2000), но после 1999 г. поступления экологических фондов Украины увеличились в несколько раз и собирались они исключительно в денежной форме.

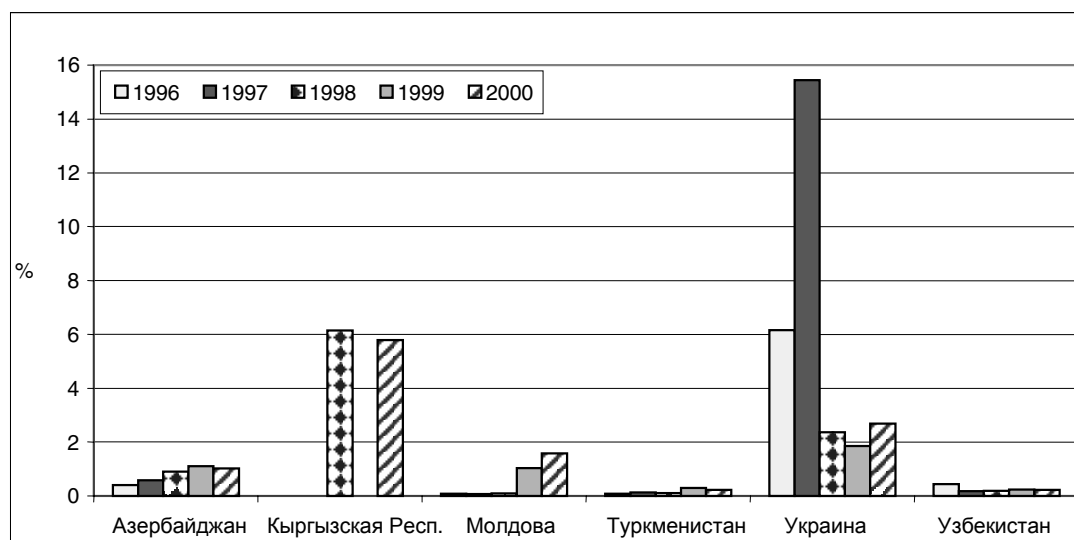
67. Если сравнивать с имеющимися бюджетными источниками финансирования природоохранных инвестиций и других расходов на охрану окружающей среды, то вклад экологических фондов стран ВЕКЦА также окажется небольшим (за исключением Украины и Кыргызской Республики). По данным из некоторых источников, консолидированные поступления российских экологических фондов в несколько раз превышали бюджет Госкомитета РФ по охране окружающей среды до его слияния с Министерством природных ресурсов. Во-первых, эти источники обычно не указывают, какую долю составляли денежные поступления в их общих поступлениях. Во-вторых, точно так же можно утверждать, что бюджеты правительственных природоохранных ведомств были невелики из-за существования внебюджетных экологических фондов. Министерства финансов часто сокращали бюджетные ассигнования для природоохранных

---

<sup>7</sup> По состоянию на 1 июля 2002 г. Федеральный экологический фонд России был ликвидирован. Статус региональных и местных фондов на данной стадии остается неясным. Похоже, что большинство местных фондов также были ликвидированы, в то время как большинство региональных фондов и экологических фондов автономных республик России продолжают действовать. Оставшиеся фонды были полностью консолидированы в структуру региональных бюджетов и сейчас являются целевыми бюджетными фондами. Поскольку одновременно с этим система платежей за загрязнение в России также была ликвидирована, то остается неясным, какими источниками поступлений обладают эти фонды.

ведомств, поскольку у них имеются внебюджетные источники поступлений. Как показал опыт других стран, эти соображения вполне обоснованы. Фактически, можно утверждать, что непропорционально высокого внимания к экологическим фондам со стороны политического руководства можно было бы избежать, если бы были разработаны более эффективные институциональные механизмы для управления государственными природоохранными расходами (см. более подробное обсуждение этого вопроса в документе OECD, 2002b).

**Рисунок 5. Доля экологических фондов в общих государственных расходах (1996-2000 гг.)**



Источник: OECD, 2003 (готовится к печати) (на основе национальных статистических данных).

68. Эффективность государственных экологических фондов региона серьезно снижается из-за их недостаточной подотчетности, прозрачности и из-за неэффективного управления. Большинство экологических фондов не являются финансовыми институтами в соответствии с признанным международным определением таких институтов, поскольку они занимаются в основном сбором поступлений от платежей/штрафов за загрязнение и прямыми государственными закупками от имени правительства, вместо того, чтобы заниматься оценкой и финансированием проектов. Практически все экологические фонды стран ВЕКЦА создавались без четко определенных программ расходования средств. В результате, у фондов нет четко сформулированных целей, их обязанности определены чрезмерно широко, а институциональный потенциал не соответствует потребностям финансирования охраны окружающей среды в странах ВЕКЦА. В большинстве случаев экологические фонды представляют собой целевые бюджетные средства, которыми распоряжаются штатные сотрудники различных уровней правительственных природоохранных ведомств.

69. Предпринималось несколько попыток повысить эффективность государственных экологических фондов. В 1995 г., министерства охраны окружающей среды стран ВЕКЦА утвердили "С.-Петербургское руководство по экологическим фондам при переходе к рыночной экономике", которое до сих пор остается международно признанным стандартом лучшей практики планирования и управления проектным циклом для экологических фондов (OECD, 1995a). Две страны (Молдова и Казахстан) обратились с запросами о проведении международных обзоров деятельности с целью определения приоритетных направлений для реформирования экологических фондов. Несколько региональных фондов Украины и Ростовский областной фонд (Россия) активно

обращались за международной помощью для улучшения управления проектным циклом. Несколько фондов предприняли ряд практических шагов для обеспечения большей прозрачности и начали публиковать годовые отчеты (например, Национальный экологический фонд Украины). Национальный экологический фонд Украины и три региональных фонда (Донецкая область, Крым и Запорожская область) также добились значительного прогресса по сравнению с 1999 г. - они сконцентрировали свои средства на финансировании природоохранных инвестиционных проектов и повысили эффективность оценки проектов в рамках проектов международного сотрудничества. Национальный экологический фонд Молдовы внедрил упрощенный проектный цикл, включающий ряд формальных элементов. За этими несколькими исключениями, к 2002 г. в регионе был достигнут лишь минимальный прогресс в реализации положений С.-Петербургского руководства. По данным ряда наблюдателей, несколько областных экологических фондов России, которые продолжали действовать после ликвидации Федерального экономического фонда и отмены платежей за загрязнение, принимали участие в долевым финансировании нескольких ценных проектов, включая крупные инвестиционные проекты, такие как проект охраны озера Байкал (Р. Перелет - частное сообщение). Эти вопросы нуждаются в дальнейшем изучении.

70. В последние годы, группа должностных лиц и менеджеров экологических фондов стран ВЕКЦА предприняла еще одну попытку установить стандарты эффективности для институтов финансирования охраны окружающей среды в странах с переходной экономикой. Они способствовали сотрудничеству профессионалов, объединенных в Сеть природоохранного финансирования в странах ВЕКЦА, которая работает под эгидой ОЭСР (СРГ по реализации ПДООС) с целью разработки "Образцов лучшей практики управления государственными природоохранными расходами в странах с переходной экономикой". Эти "Образцы лучшей практики" основываются на "С.-Петербургском руководстве" и на десятилетнем опыте работы наиболее эффективных специалистов-практиков, которые принимали участие в финансировании природоохранных проектов государственными фондами стран с переходной экономикой. После ряда консультаций с вовлечением ряда заинтересованных сторон будет подготовлен окончательный вариант этого документа, который будет представлен на следующей конференции на уровне министров "Окружающая среда для Европы" (Киев, май 2003 г.).

71. Во второй половине 1990-х годов правительства большинства стран ВЕКЦА консолидировали ранее существовавшие внебюджетные фонды в состав государственных бюджетов. Обычно эти меры позволяли повысить собираемость поступлений и улучшить финансовый контроль. Тем не менее, к настоящему времени консолидация экологических фондов в состав бюджетов не привела к укреплению их потенциала управления. Скорее наоборот, на практике, эффективность управления программами расходов даже ухудшилась. Это было связано с чрезмерной политизацией инвестиционного планирования в рамках бюджетного процесса и с тем, что правительственным структурам тяжело удерживать высококвалифицированных сотрудников при нынешнем уровне оплаты их труда. Несколько фондов уже фактически прекратили свое существование (например, в России и Казахстане), а будущее других фондов представляется весьма неопределенным из-за давления со стороны правительственных структур и международных организаций, занимающихся вопросами финансовой политики. Это можно рассматривать как утрату устоявшихся институтов, которые по меньшей мере обеспечивали определенное предсказуемое финансирование природоохранных проектов. Но это можно рассматривать и как возможность для создания новых, более эффективных институтов управления государственными природоохранными расходами. В некоторых случаях подобные институциональные преобразования можно использовать для того, чтобы вывести государственные фонды из-под влияния групп интересов и политического давления, и чтобы обеспечить больший уровень прозрачности, подотчетности и профессионализма в их деятельности. Указания по тому, как этого можно добиться, можно найти в "Образцах лучшей практики управления государственными природоохранными расходами", которые были разработаны в рамках СРГ по реализации ПДООС



(ОЭСР). Кроме того, этот документ содержит широкий перечень различных институциональных мер для управления государственными программами расходов на цели охраны окружающей среды в условиях рыночной экономики.

72. Любую институциональную реформу в сфере управления государственными природоохранными расходами необходимо будет начать с создания четко сформулированных программ расходов, направленных на достижение приоритетных целей охраны окружающей среды. Структура институтов и конкретные финансовые методы имеют вторичную природу и их следует приспособить к конкретным потребностям управления программами расходования средств. Механизмы финансирования, необходимые для поддержки небольших местных проектов, будут отличаться от механизмов долевого финансирования масштабных инвестиционных проектов, направленных на восстановление и развитие физической природоохранной инфраструктуры. Для осуществления реформ подобного рода потребуются сильная политическая воля правительств стран ВЕКЦА и их приверженность цели создания эффективных программ расходования средств на природоохранные цели, вместо того, чтобы сохранить под своим контролем небольшие фонды для покрытия минимальных текущих затрат.

## **2.7. Искаженные стимулы и экологически вредные субсидии**

73. Несмотря на коммерциализацию и приватизацию отраслей промышленности, занимающихся добычей природных ресурсов, производственные планы и сферы применения природных ресурсов в минимальной степени учитывают вопросы долгосрочной эффективности и проблемы, связанные с оптимизацией добычи природных ресурсов для нынешнего и будущих поколений. Такие ресурсы как вода для ирригации, бытового или промышленного потребления, лесные ресурсы и полезные ископаемые (например, газ, нефть, металлы и т.д.) либо предоставляются пользователям бесплатно, либо по заниженным ценам на внутреннем рынке. Это особенно справедливо для сельскохозяйственного сектора и для крупных неприватизированных промышленных предприятий, где структурные реформы, необходимые для повышения эффективности, сдерживаются высокими социальными и политическими издержками.

74. Широко распространенные примеры прямых и скрытых субсидий для ирригации и энергетики в странах ВЕКЦА не только оказывают негативное влияние на окружающую среду, но также и подрывают долгосрочную устойчивость и конкурентоспособность экономики. Они создают искаженные стимулы, которые приводят к неэффективному управлению ресурсами и создают проблемы в финансовой сфере. Эти субсидии отвлекают ограниченные финансовые ресурсы от финансирования других социальных сфер, где эти средства могут быть остро необходимы. Хотя и наблюдается определенный прогресс, но цены на природные ресурсы на внутренних рынках часто ниже чем на международном рынке, что способствует чрезмерному внутреннему потреблению ресурсов и их расточительному использованию (при другом применении эти ресурсы могли бы обеспечить приток валютных поступлений). Практику подобного рода следует рассматривать как косвенное, скрытое субсидирование.

75. Некоторые страны ВЕКЦА (особенно Российская Федерация) относятся к странам с наиболее богатыми запасами природных ресурсов в мире. Несмотря на свое значение для экономики, природные ресурсы приносят в государственную казну меньше доходов чем могли бы. Значительная ресурсная рента (сверхприбыль или сверхнормативная прибыль, которая получается за счет разницы между рыночной ценой ограниченных ресурсов и стоимостью их добычи) расплывается в виде субсидий, используется расточительно или присваивается группами, имеющими определенные интересы, и переводится за рубеж. По данным (Bosquet, 2002), расчетные потери ресурсной ренты за счет заниженной цены на российскую нефть, газ и лес при продаже на

внутреннем рынке или в другие страны ВЕКЦА, составляют от 42 до 66%. На их нынешнем уровне налоги на природные ресурсы составляют примерно 18% от общего объема налоговых поступлений в России, что соответствует примерно 9 миллиардам долларов США, хотя эта сумма вполне могла бы быть в два раза выше. Неспособность обеспечить целесообразный уровень налогообложения и реинвестировать поступления от ресурсной ренты означает, что страны ВЕКЦА по-прежнему продолжают идти традиционным путем экспорта сырьевых ресурсов с низкой долей добавленной стоимости и активного вывоза капитала за рубеж (Bosquet, 2002). В большинстве стран ВЕКЦА были введены налоги и акцизные сборы, обеспечивающие налогообложение некоторой части ресурсной ренты, эти страны пытаются укрепить свои налоговые системы для предотвращения утечки капитала за рубеж. В ряде стран (например, в Азербайджане и Казахстане) пытаются реинвестировать по меньшей мере некоторую часть поступлений от налога на нефть в развитие социальной сферы и природоохранной инфраструктуры, а также в диверсификацию структуры национальной экономики, чтобы снизить зависимость от экспорта природных ресурсов с низкой долей добавленной стоимости.

76. Отмена экологически вредных субсидий может оказаться крайне сложной проблемой, поскольку это затрагивает интересы влиятельных групп. Правительственные структуры предпочитают защищать местные промышленные предприятия от международной конкуренции и стараются избежать краткосрочных социальных конфликтов внутри страны, уделяя при этом меньше внимания долгосрочным негативным экологическим, социальным и экономическим последствиям такого образа действий. Несмотря на краткосрочные проблемы, в большинстве случаев отмена этих субсидий может оказать благоприятное долгосрочное влияние на занятость и на конкурентоспособность на мировых рынках, не говоря уже о положительном экологическом эффекте. Эти проблемы выходят за рамки сферы ответственности министерств охраны окружающей среды и природных ресурсов, но эти министерства должны сыграть ключевую роль в привлечении внимания правительств к негативному влиянию этих субсидий и к упущенным возможностям, которые можно было бы использовать в случае отказа от нынешней практики.

## **2.8. Слабый потенциал действующих экологических платежей в качестве источника поступлений**

### ***Неэффективная структура и применение платежей за экологические услуги (экологических платежей)***

77. В странах ВЕКЦА, поступления от платежей, связанных с охраной окружающей среды, традиционно выделялись целевым назначением на финансирование природоохранной деятельности либо в рамках общего государственного бюджета, либо при помощи государственных экологических фондов (бюджетных или внебюджетных), которые контролируются министерствами охраны окружающей среды или аналогичными ведомствами. Такое положение вещей часто приводило к конфликтам между природоохранными ведомствами и финансовыми органами (и их иностранными консультантами, такими как МВФ). Общеизвестно, что целевое выделение средств ограничивает гибкость и, вследствие этого, потенциально может снижать эффективность распределения ресурсов между наиболее актуальными социальными потребностями. Кроме того, большое количество небольших и слабых фондов создает плохой пример для подражания со стороны других правительственных ведомств (занимающихся вопросами лесного хозяйства, водного хозяйства, сельского хозяйства, образования и т.д.), которые также стремятся создать свои целевые фонды. Это может привести к "эффекту домино" и такой фрагментации бюджета, что экономика может стать неуправляемой. Но при определенных условиях, целевое выделение ресурсов часто воспринимается (например, Всемирным банком) как приемлемая цена за

возможность иметь предсказуемый источник финансирования для приоритетных природоохранных мероприятий, которые в противном случае было бы невозможно осуществить (World Bank et al., 2002). С другой стороны, как показывают имеющиеся данные (и не только для стран ВЕКЦА), само по себе целевое выделение средств не гарантирует сокращения государственных расходов на цели охраны окружающей среды. В действительности, в ряде случаев, целевое выделение средств даже внесло свой вклад в еще большую маргинализацию природоохранных расходов в структуре государственных бюджетов. Министерства финансов склонны сокращать бюджетные ассигнования для министерств охраны окружающей среды, поскольку, как они считают, природоохранные ведомства имеют собственные, независимые, целевые источники поступлений.

78. Система экологических платежей в странах ВЕКЦА отличается крайней сложностью и громоздкостью (OECD/EAP Task Force, 2000b). Платежами облагается слишком много индивидуальных загрязнителей, которых невозможно эффективно контролировать. Например, в Казахстане платежами облагаются выбросы 3620 загрязнителей воздуха из стационарных источников. Помимо этого, платежами облагаются также и сбросы 2312 загрязнителей воды. В России и Грузии платежами облагается несколько сот загрязнителей, но только для некоторых из них проводится мониторинг и предоставляется отчетность. В Грузии, например, в статистической отчетности приводятся данные для 21 из 200 загрязнителей воздуха и для 18 примерно из 100 загрязнителей воды. Большая часть этих платежей взимается за выбросы загрязнителей или за другие виды экологически вредной деятельности. В самое последнее время, в некоторых странах ВЕКЦА были введены платежи за экологически вредные вещества и продукты. В Армении был введен налог на целый ряд экологически вредных продуктов (включая продукцию национальных производителей и импортируемые товары), такие как асфальт, люминисцентные лампы, сварочные электроды, ПАВ. В 1998 г. в Молдове была введена экологическая пошлина на импортное топливо.

79. Совокупный потенциал для обеспечения поступлений за счет этих инструментов обычно слишком мал, чтобы накопить критическую массу финансовых ресурсов для поддержки масштабных инвестиций (пожалуй, за исключением Украины, где совокупный объем поступлений составил примерно 25 млн. долларов в 2001 г.). На практике, обычно лишь несколько платежей дают большую часть общих поступлений. В Молдове, например, одна лишь пошлина на импортное топливо дает в 90 раз больше поступлений чем все платежи за загрязнение вместе взятые (OECD EAP Task Force, 2002c). Таким образом, за счет этих наиболее эффективных инструментов производится перекрестное субсидирование затрат на сбор других платежей, поступления от которых ниже связанных с ними затрат. К сожалению, для индивидуальных стран имеются лишь ограниченные и недостаточно надежные данные по уровням поступлений от индивидуальных платежей. Они суммируются на уровне предприятия или на уровне первичной отчетности и при этом не учитываются опасные свойства отдельных загрязняющих веществ.

80. Реальный объем поступлений в большинстве стран сокращался (за исключением Молдовы и Украины) из-за неэффективного индексирования ставок платежей для учета инфляции. Кроме того, реальный объем поступлений еще больше снижается из-за слабого правоприменения при сборе платежей. Например, по данным Молдовы, уровень собираемости платежей составляет около 18%, а в Казахстане собираемость составляет примерно 25%<sup>8</sup>. Недостатки структуры платежей за

---

<sup>8</sup> В контексте стран ВЕКЦА, понятие собираемости (уровня собираемости) может вводить в заблуждение. Никогда нельзя с уверенностью сказать, относятся ли эти данные к отношению собранных средств к начисленным или же к реально выставленным платежам. Прогнозные поступления рассчитываются не только на основе расчета предполагаемого уровня выбросов (который умножается на ставку соответствующего платежа), но также и на основе субъективной оценки готовности предприятий платить в данном году. Начисляемые платежи в реальности часто определяются путем предварительных переговоров (часто весьма непрозрачных) между природоохранными и контрольно-надзорными органами с одной стороны и между ними и предприятиями-загрязнителями, с другой стороны. Таким образом, указанные

загрязнение и недостатки управления создают для предприятий-загрязнителей массу возможностей для ухода от платежей за загрязнение (даже несмотря на их низкие ставки). Облагаемая база и условия оплаты часто являются предметом малопрозрачных переговоров между предприятиями-загрязнителями и природоохранными органами, которые проводятся для каждого конкретного случая. Зачет платежей за загрязнение и широкое использование денежных суррогатов (например, в России и Киргизстане) в течение многих лет подрывали собираемость платежей и создавали опасность коррупции в природоохранных органах. Только после финансового кризиса 1998 г. налоговые ведомства большинства стран ВЕКЦА начали вводить запреты на применение зачета платежей и других неденежных расчетов в государственном секторе.

81. В России низкая эффективность экологических платежей лишь способствовала отмене системы этих платежей в результате правового спора в 2001 г. В настоящее время обсуждается несколько возможных вариантов для замены старой системы платежей за загрязнение, включая новый экологический налог, поступления от которого перечислялись бы в государственный бюджет.

82. Уровень собираемости и надежность системы платежей обычно улучшаются, когда к сбору этих платежей привлекают налоговые службы (по сравнению с ситуацией, когда этим занимаются только сами экологические фонды или природоохранные органы). Например, когда в 2000 г. налоговые органы Украины были привлечены к сбору платежей и штрафов за загрязнение, в первый год объем собранных поступлений удвоился, а через два года увеличился в четыре раза - с примерно 6 млн. долларов в 1999 г. до 13,6 млн. долларов в 2000 г. и до 25 млн. долларов в 2001 г. В Молдове собираемость пошлины на импортное топливо (которую взимают таможенные органы) составляет почти 100%, по сравнению с 18% уровнем собираемости для платежей за загрязнение, которые собираются исключительно природоохранными органами.

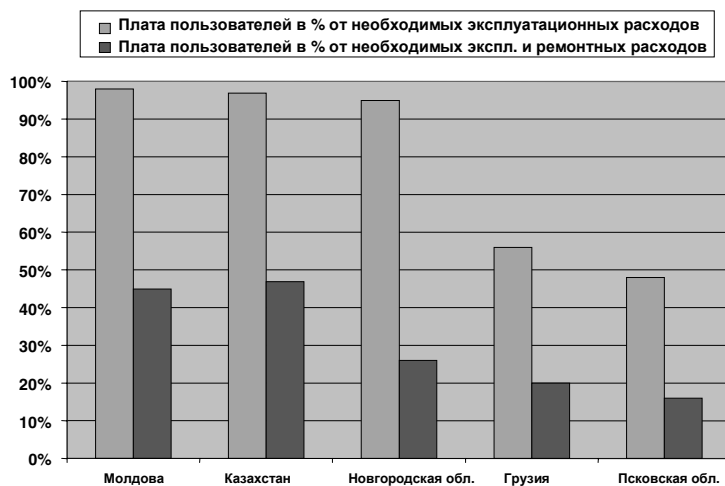
### ***Низкий уровень окупаемости затрат на природоохранную инфраструктуру за счет платы пользователей***

83. Как показали недавно проведенные исследования сектора городского водоснабжения и канализации, поступления от платы пользователей едва покрывают эксплуатационные затраты существующей инфраструктуры водоснабжения и канализации, да и то не во всех странах и регионах. К сожалению, эти расходы представляют собой лишь небольшую часть от средств, необходимых для должного обслуживания основных фондов (см. рис. 6 ниже). Это привело к крайнему износу муниципальной природоохранной инфраструктуры. В связи с дефицитом бюджетных средств не удастся полностью покрыть дефицит финансирования, вызванный тем, что плата пользователей не обеспечивает покрытия затрат.

---

уровни собираемости, как это ни парадоксально, могут иногда превышать 100%, а иногда могут быть довольно низкими (на уровне 10%-20%).

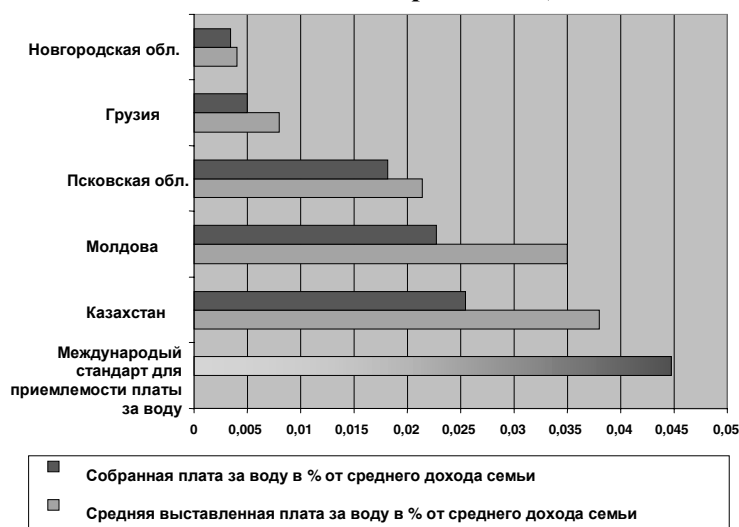
**Рисунок 6. Поступления от платы пользователей в процентах от объема средств, необходимого для поддержания нынешнего уровня услуг водоснабжения и канализации в отдельных странах и регионах ВЕКЦА**



*Источники: Оценочные данные COWI и OECD EAP TF, 2003 (готовится к печати)*

84. В большинстве стран ВЕКЦА плата пользователей природоохранных услуг, как правило, установлена на низком уровне, и в большинстве случаев платежи собираются неэффективно. В таких странах и регионах как Грузия, Псковская и Новгородская области Российской Федерации, имеются значительные возможности для повышения эффективности сбора платежей и для повышения ставок платы пользователей в приемлемых пределах для большинства домохозяйств. В то же время, в некоторых странах, например, в Казахстане и Молдове, ставки платы за пользование водой повысили до уровня, который в среднем приближается к предельному, который возможно покрыть, для стран с аналогичным уровнем доходов (4%-5% от располагаемых доходов семьи - см. рис. 7). Для определенной части бедных семей вопрос приемлемости платы за воду становится серьезной проблемой.

**Рисунок 7. Расходы семьи на оплату воды в процентах от располагаемого дохода (для отдельных стран ВЕКЦА)**



*Источники: Оценочные данные COWI в DANCEE/OECD, 2003 (готовится к печати)*

85. Уровень собираемости платы пользователей может достигать 60% (например, в Молдове), в то время как для типичных предприятий сектора водоснабжения стран ОЭСР он обычно составляет почти 100%.

86. Плата пользователей является критически важным источником поступлений для коммунальных предприятий стран ВЕКЦА. Как убедительно продемонстрировали стратегии финансирования сектора водоснабжения и канализации, разработанные в нескольких из этих стран, в долгосрочной перспективе плата пользователей является единственным устойчивым источником финансирования эксплуатационных и ремонтных расходов предприятий сектора водоснабжения и канализации в странах ВЕКЦА. Подходы для постепенного перехода к полной окупаемости затрат предприятий сектора водоснабжения и канализации стран ВЕКЦА более подробно обсуждаются в главе, посвященной этому сектору.

## **2.9. Низкий уровень иностранной официальной помощи для стран ВЕКЦА в области охраны окружающей среды**

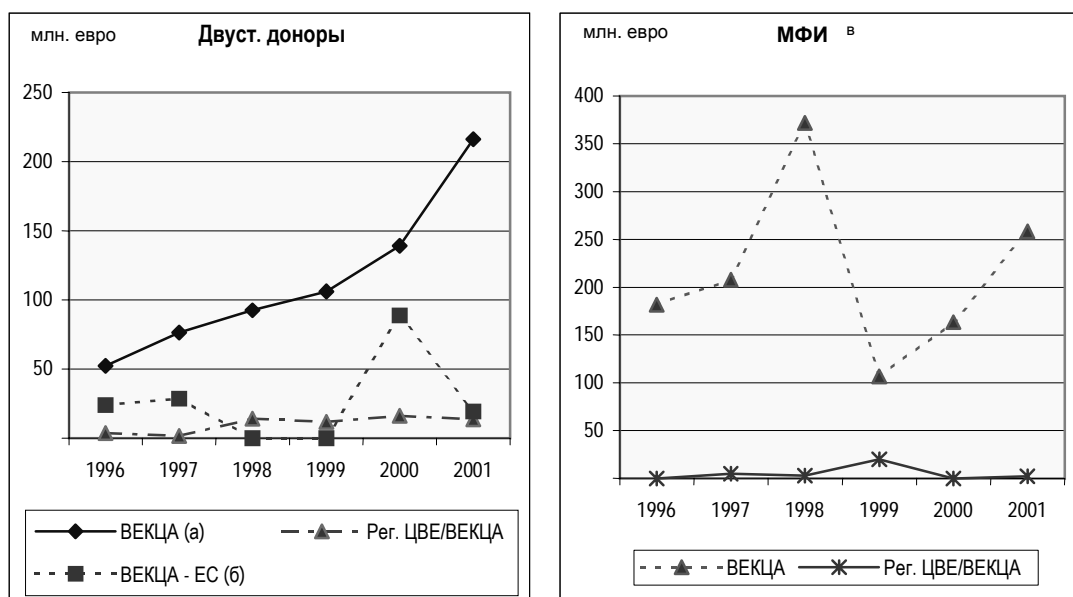
### *Тенденции официальной помощи, связанной с охраной окружающей среды*

87. За период с 1996 по 2000 гг., обязательства доноров по предоставлению помощи странам ВЕКЦА в области охраны окружающей среды увеличились как в абсолютном выражении, так и в процентах от общей величины официальной помощи для целей развития (ОПР) и официальной помощи (ОП)<sup>9</sup>. Но при этом, по сравнению с другими регионами, на долю помощи в области охраны окружающей среды для стран ВЕКЦА приходится значительно меньшая часть общего объема помощи. Со стороны предложения, это свидетельствует о возможности повышения уровня

<sup>9</sup> К ОПР относятся финансовые потоки, которые направляются в развивающиеся страны. Из числа стран ВЕКЦА, на получение ОПР могут рассчитывать Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. ОП предоставляется странам и регионам с переходной экономикой. В настоящее время на получение ОП могут рассчитывать Беларусь, Россия и Украина.

помощи для целей охраны окружающей среды. Однако, возможности увеличения помощи со стороны предложения, определяются и соответствующим спросом, а именно спрос на помощь для целей охраны окружающей среды со стороны стран ВЕКЦА ранее оставался слабым. Например, Казахстан был единственной страной региона, которая включила охрану окружающей среды в качестве одного из приоритетов программы Тасис.

**Рисунок 8. Общий объем ОПР/ОП доноров и МФИ, связанных с охраной окружающей среды (1996-2001 гг., млн. евро)**



**Источники:** база данных CRS ОЭСР; отчетность доноров и МФИ (по данным OECD, 2003 - готовится к печати)

**Примечания:**

"Рег. ЦВЕ/ВЕКЦА" - относится к обязательствам по проектам, которые охватывают страны из двух этих регионов.

а) Исключая Европейскую Комиссию. Для Австрии, Италии и США нет данных за 2001 г.

б) Включая данные программы Тасис. Нет данных за 1998-1999 гг.

в) Включая данные АБР; ЕБРР; ЕИБ; НЕФКО; СИБ и МБРР.

88. Россия и Украина были наиболее значительными получателями помощи для целей охраны окружающей среды - в общей сложности, на их долю пришлось более двух третей от всего объема помощи. За период с 1996 по 2001 гг., Россия получила 332 млн. евро, а Украина - 110 млн. евро. За этот же период, Узбекистан, Казахстан, Азербайджан и Армения получили от 25 до 38 млн. евро. В расчете на душу населения наиболее высокие показатели характерны для стран Кавказа (Армения, Азербайджан и Грузия), для этих стран средний объем помощи за рассматриваемый период составлял, соответственно, 1,1; 0,6 и 0,5 евро на душу населения в год. К странам с наиболее низкими среднедушевыми показателями помощи относятся Беларусь и Туркменистан: за рассматриваемый период они получали лишь 0,1 и 0,04 евро на душу населения в год, соответственно. В процентах от ВВП, наиболее высокие показатели у Армении (0,24%), а наиболее низкие - у Беларуси и Туркменистана (0,01%). Очевидно, что наиболее высокие показатели в процентах от ВВП характерны для семи стран ВЕКЦА с более низким национальным доходом. В процентах от ВВП, объем помощи для крупных и относительно богатых страны ВЕКЦА (Россия, Украина, Узбекистан и Казахстан) представляется весьма низким - от 0,04% до 0,02% от ВВП. Наименьших успехов в привлечение донорской помощи для целей охраны окружающей среды добились Беларусь, Туркменистан и Таджикистан.

**Таблица 5. Общая помощь для целей охраны окружающей среды, по странах реципиентам (1996-2001 гг., тыс. евро)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Всего
Армения	6 160	1 410	1 666	2 562	3 297	21 414	36 508
Азербайджан	33		1 959	579	25 300	3 449	31 320
Беларусь	1 338	1 495	372	541	811	1 436	5 993
Грузия			2 988	877	5 094	33 310	42 270
Казахстан	449	500	1 510	2 155	11 226	26 445	42 285
Кыргызская Респ.	962	2 804	342	1 153	4 055	7 404	16 720
Молдова	517	39	3 250	211	718	10 358	15 093
Российская Федерация	31 993	57 929	32 725	65 417	99 408	73 206	360 678
Таджикистан	51		27	1 206	4 042	1 219	6 546
Туркменистан	386	434	21	144	68	23	1 077
Украина	6 546	9 487	22 964	13 505	37 340	29 327	119 169
Узбекистан	1 639	449	18 474	7 360	1 895	4 896	42 536
ВЕКЦА (регион.)	26 376	30 360	6 282	10 474	34 603	18 492	153 623
ЦВЕ/ВЕКЦА (регион.)	3 686	1 572	14 053	11 785	16 037	13 701	60 834
Всего	80 137	106 479	106 631	117 971	243 895	244 680	899 794

*Источники:* База данных CRS ОЭСР, национальные данные (по данным OECD, 2003 - готовится к печати)

*Примечания:*

Данные за 2001 г. являются предварительными.

Нет данных программы Тасис за 1998-99 гг.

89. В период с 1996 по 2001 гг., наиболее значительным донором для региона ВЕКЦА в области предоставления помощи для охраны окружающей среды была Европейская Комиссия (на ее долю приходится около 20% от общего объема помощи). В 2001 г., Европейская Комиссия выделила 13,5 млн. евро на помощь странам ВЕКЦА в области охраны окружающей среды. Другими основными донорами были Дания (13,8%) и Германия (10,7%). На долю этих трех доноров вместе со Швецией, США, Великобританией, Норвегией, Швейцарией и Францией приходился около 70% всей помощи, связанной с охраной окружающей среды. Кредиты для целей развития, которые предоставлялись МФИ и были связаны с охраной окружающей среды, с 1996 по 1998 гг., резко сократились после финансового кризиса 1998 г., а затем опять начали увеличиваться. Общий объем обязательств по кредитам в 2001 г. (212 млн. евро) составляет лишь 60% от максимального уровня кредитных обязательств 1998 г. (367 млн. евро). Более двух третей кредитного финансирования для целей охраны окружающей среды приходится на долю России, Украины и Казахстана. В случае более бедных стран ВЕКЦА, кредиты могут быть связаны с серьезными долговыми проблемами.

90. Странам ВЕКЦА не следует ожидать, что ОПР/ОП когда-нибудь смогут обеспечить большую часть потребностей в финансировании охраны окружающей среды в регионе. Как это было в случае с большинством стран ЦВЕ, основная нагрузка, связанная с финансированием природоохранных стратегий стран ВЕКЦА, ляжет на внутренние ресурсы. В таких странах как Польша, Чешская Республика и Эстония внешнее финансирование составляло, соответственно 7%, 1% и 19% от общей суммы расходов на цели охраны окружающей среды (база данных ОЭСР, серия ENV/NMCD).

91. Правительства стран ВЕКЦА обычно не относят охрану окружающей среды к приоритетам программ международного сотрудничества или стратегий помощи странам от МФИ. Похоже, что Казахстан является единственной страной ВЕКЦА, где охрана окружающей среды отнесена к одному из трех приоритетов программы помощи стране со стороны Тасис. Кроме того, министерства охраны окружающей среды часто готовят нечеткие, непоследовательные и лишённые приоритетов предложения для международного сотрудничества и зарубежного финансирования.



Эти министерства не готовы к длительным процедурам переговоров по кредитам, которые часто оказываются непродуктивными из-за нереалистичных ожиданий и отсутствия у стран ВЕКЦА необходимого потенциала для разработки природоохранных проектов и программ, которые можно реально профинансировать. В результате, большинство программ доноров уделяют охране окружающей среды лишь крайне ограниченное внимание. В главе 4 обсуждаются другие проблемы сотрудничества с донорами в области охраны окружающей среды.

92. В то же время, государственные структуры стран ВЕКЦА и местные консультанты уже накопили определенный опыт работы с донорами и МФИ, а также опыт совместной подготовки проектов для международного кредитования. Этот опыт растет и начинает приносить плоды. Например, в рамках определенных проектов, несколько доноров группировались вокруг банков, чтобы ускорить процедуру кредитования банками правительственных структур стран ВЕКЦА. Наиболее ярким примером является Инициатива для северо-западной России, в рамках которой несколько доноров активно объединяют свои ресурсы, чтобы ускорить подготовку кредитов и помочь смягчить условия международных кредитов, которые предоставляются Скандинавским инвестиционным банком, Скандинавской корпорацией финансирования охраны окружающей среды (НЕФКО) и Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР). В 1993 г. был создан специальный механизм - Комитет подготовки проектов с секретариатом в ЕБРР, с целью дальнейшего содействия процессу координации применения средств доноров и ресурсов МФИ. После кризиса в России в 1998 г. начинают появляться новые примеры, когда доноры, совместно с национальными и областными правительствами стран ВЕКЦА, объединяют внутренние и зарубежные государственные средства для привлечения дополнительных финансовых ресурсов за счет экспортных кредитов и льготных займов (см. вставку 4).

**Вставка 4. Пример сотрудничества доноров для привлечения международных частных кредитов для природоохранной инфраструктуры стран ВЕКЦА**

С.-Петербург пользуется особым вниманием ряда доноров, действующих в регионе ВЕКЦА. Поэтому С.-Петербург часто используется в качестве испытательного полигона для новых механизмов и инструментов, которые могут впоследствии использоваться и в других регионах ВЕКЦА. Одним из таких примеров является опыт Водоканала С.-Петербурга, который недавно приобрел импортное оборудование (специальные автомобили для перевозки активного ила), провел восстановительные работы и работы по техническому обслуживанию канализационных сетей в рамках Датской программы льготных кредитов (МКФ). Первоначально этот проект был разработан в 1998 г., еще до финансового кризиса, а его реализация началась лишь недавно (в 2002 г.).

Общая стоимость проекта составляет 5,85 млн. евро. 95% из этой суммы финансируется коммерческим международным банком в рамках Датской программы льготных кредитов на охрану окружающей среды для восточной Европы. Эта программа, застрахованная Агентством экспортного кредитования, которая субсидируется за счет официальной помощи правительства Дании, выделила грант в объеме 25% от финансируемых затрат на проект (95% инвестиций). Этот грант выплачивается непосредственно банку-кредитору при каждой выплате (в размере 25%). Кроме того, эта программа покрывает также затраты на страховые взносы по экспортному кредиту (объем страховых взносов составляет примерно 10% от объема финансирования). Кредит предоставляется со сроков возврата в 5 лет с льготным периодом в 18 месяцев. Гарантии под кредит предоставлены муниципалитетом С.-Петербурга. В настоящее время проводятся переговоры об использовании аналогичных схем для коммунальной компании центрального отопления С.-Петербурга и для Киевского водоканала.

***Недостаточное использование возможностей для зачета внешнего долга в счет мер по охране окружающей среды***

93. Большинство стран ВЕКЦА вступили в переходный период вообще без внешних или внутренних долгов или же с минимальной задолженностью, поскольку после 1991 г. Россия, по

согласованию с кредиторами, предложила остальным странам ВЕКЦА взять на себя все официальные зарубежные активы и пассивы бывшего СССР. С тех пор страны ВЕКЦА быстро накопили значительный объем внешних долгов и некоторые из них сейчас сталкиваются с все более усугубляющейся проблемой внешней задолженности из-за своих недостаточных возможностей для обеспечения притока внешних и внутренних поступлений. Объемы задолженности этих стран отличаются, в 1999 г. расходы на обслуживание долга находились в диапазоне от 5% до 37% от объема экспорта и от 19% до 45% от объема бюджетных поступлений центральных правительств (IMF/World Bank, 2001). В соответствии с классификацией задолженности МБРР, в 2002 г., Кыргызстан и Таджикистан относились к "странам с низким уровнем доходов - основным должникам", Молдова и Узбекистан - к странам с низким уровнем доходов и со средним уровнем задолженности, а Армения, Азербайджан, Грузия и Украина - к странам с низким уровнем доходов и менее значительным уровнем задолженности. Семь стран из этой группы в настоящее время могут рассчитывать на облегчение долгового бремени в рамках инициативы по облегчению долгового бремени для наиболее бедных стран бывшего СССР: Армения, Азербайджан, Грузия, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан и Узбекистан.

94. Зачет внешнего долга в счет мер по охране окружающей среды - это соглашения, позволяющие сократить или трансформировать внешний долг в обмен на обязательства страны-должника использовать оговоренную часть долга (или весь внешний долг), в соответствии с определенными условиями, на улучшение состояния окружающей среды в национальной валюте. Такие соглашения могут быть двусторонними (в основном - соглашения между правительствами о зачете официального долга) или же могут включать третьи стороны (экологические НПО или брокеры), когда в структуру внешнего долга входят долги частного сектора.

95. Инициативы по зачету внешнего долга в счет мер по охране окружающей среды всегда следует тщательно анализировать в контексте их воздействия на стоимость государственных заимствований. Рынок может воспринимать информацию о запросе по зачету долга как сигнал о возможности долгового дефолта, что может повлиять на кредитный рейтинг страны-должника. Более низкий кредитный рейтинг означает, что в будущем стоимость кредитов для такой страны повысится. Подобные опасения будут менее существенными, если страна-должник и без того находится в состоянии дефолта или если соглашения о зачете долга интегрируются в более широкие пакетные соглашения о реструктуризации долга, переговоры по которым проводятся между страной-должником и ее кредиторами. Последняя ситуация возникает, если соглашение о реструктуризации долга с Парижским клубом<sup>10</sup> включает положения, разрешающие двусторонний зачет долга. В противном случае, правила Парижского клуба затрудняют для кредиторов зачет долга (если соглашение о реструктуризации долга между страной-должником и Парижским клубом не включает прямого указания на возможность проведения добровольного двустороннего зачета долга в счет мер по охране окружающей среды или других форм зачета долга с применением национальной валюты страны-должника).

96. В связи с их неоднозначной природой, министерствам охраны окружающей среды не следует выступать с инициативами о зачете долга в счет мер по охране окружающей среды без предварительных консультаций с министерствами финансов. В то же время, министерства охраны окружающей среды могли бы заблаговременно подготовить убедительную институциональную концепцию и программу расходования средств на случай, если такая возможность появится.

---

<sup>10</sup> Парижский клуб - это специализированная структура двусторонних кредиторов (в основном это страны ОЭСР, хотя в состав Парижского клуба входит и Россия), которая проводит переговоры со странами-должниками для каждого конкретного случая. Парижский клуб был основан в 1956 г. и проводит ежемесячные встречи в Париже.

97. В последние годы, несколько стран ВЕКЦА, включая Грузию, Кыргызстан, Россию и Украину, пытались договориться с Парижским клубом о коррекции сроков выплат по внешним долгам. Но лишь Грузия и Кыргызстан воспользовались этой возможностью для включения положений о зачете долга в свои рамочные соглашения с Парижским клубом. Министерство охраны окружающей среды Грузии добилось значительного прогресса в продвижении идеи о зачете долга в счет мер по охране окружающей среды у себя в стране. После достижения соглашения с кредиторами, президент Грузии создал Межведомственную рабочую группу (в составе Министерства охраны окружающей среды, Министерства экономики, Министерства финансов и Министерства иностранных дел) с целью подготовки Концепции соглашения о зачете долга в счет мер по охране окружающей среды со странами-кредиторами. В рамках этого процесса, Министерство охраны окружающей среды, при поддержке СРГ по реализации ПДООС, подготовило документ для правительственных консультаций по возможным институциональным мерам. Как показывает предварительный анализ, даже если лишь несколько кредиторов из числа стран ОЭСР согласятся на относительно скромный по масштабу зачет долга (например, 15%), то это могло бы привести к удвоению природоохранных расходов страны. В Кыргызстане также был создан Межведомственный комитет, чтобы начать подготовительный процесс на национальном уровне.

98. В это же время Россия договорилась с Финляндией о зачете долга на сумму до 50 млн. долларов (10% от долга России, который перешел от бывшего СССР) в счет реализации финскими фирмами конкретных инвестиционных проектов, которые позволят сократить загрязнение Финского залива и Балтийского моря (статья в газете *Financial Times* от 29 января 2002 г.). Однако, как например показывает опыт Польши, подобные единичные зачеты могут дорого обойтись стране-должнику, особенно, когда они увязываются с требованиями к закупкам. Кредиторы обычно обращаются к таким зачетам, когда это позволяет напрямую получить положительный эффект от улучшения состояния окружающей среды страны-должника. В силу географического расположения большинства стран ВЕКЦА, таких возможностей немного.

99. Основной проблемой, с которой могут столкнуться заинтересованные природоохранные ведомства стран ВЕКЦА, будет подготовка "взаимовыгодных" пакетных соглашений по зачету внешнего долга в счет мер по охране окружающей среды, которые были бы более привлекательными для кредиторов чем другие имеющиеся альтернативы. К таким альтернативам относятся: зачет долга в счет передачи акций или выплата долга в соответствии с графиком при увеличении официальной помощи. Для этого природоохранным ведомствам может потребоваться разработать программы расходов, направленных на разрешение конкретных экологических проблем, относящихся не только к национальным, но и к международным приоритетам (например, глобальные и трансграничные экологические проблемы). Кроме того, в рамках этих программ, цели охраны окружающей среды следует увязывать с задачами борьбы с бедностью, экономического развития на местном уровне и целями обеспечения международной безопасности. Еще одной проблемой является то, как убедить кредиторов, что эти деньги не будут использоваться нецелевым образом и не попадут в руки коррумпированных чиновников, что страна-должник обеспечит создание необходимого институционального потенциала, позволяющего распоряжаться зарубежными средствами прозрачным и эффективным образом, в соответствии с лучшими международными стандартами. Для достижения этой цели основным необходимым условием является создание такой системы управления расходами, которая открыта для совместного контроля со стороны кредиторов и заинтересованных сторон национального уровня, которая обеспечивает высокий профессионализм и надежно защищена от влияния групп интересов, политического давления и коррупции. Грузия, в сотрудничестве с Секретариатом СРГ по реализации ПДООС (ОЭСР) уже приступила к созданию основы для такого механизма.

## **2.10. Искажения в фискальных отношениях между различными правительственными уровнями и слабость финансового управления в муниципалитетах**

100. Политическая структура отношений в рамках советской иерархической системы оставляла мало простора для самоуправления и децентрализованного управления в странах ВЕКЦА. Региональная или местная автономия - это относительно новые идеи, которые создают для стран ВЕКЦА серьезные проблемы. Все страны региона все еще находятся в процессе разграничения сфер ответственности правительственных уровней, например, в области экологической безопасности и природоохранной инфраструктуры. Хотя некоторые страны ВЕКЦА разработали планы действий по охране окружающей среды для национального и регионального уровней и даже стратегии финансирования для них, связи между этими планами и бюджетным планированием на уровне муниципалитетов остаются слабыми. Это является одним из проявлений старой системы, когда все государственные доходы сначала централизованно консолидировались, а уже затем распределялись в соответствии с общенациональным планом. Отсутствие традиций децентрализованного управления охраной окружающей среды является серьезной проблемой для администраций автономных, выборных местных органов власти в странах ВЕКЦА.

101. Местные бюджеты подавляющего большинства муниципалитетов стран ВЕКЦА крайне малы по сравнению с задачами поддержания и расширения действующей природоохранной инфраструктуры. К ведению региональных или городских властей была отнесена ответственность за природоохранную инфраструктуру и коммунальные услуги, которые по большей части предоставляются местными предприятиями. Действующее законодательство в странах ВЕКЦА относит обязанности по финансированию к сфере ведения более низких бюджетных уровней, но не предоставляет им никакой автономии в планировании и выделении финансирования. В таком контексте, категория природоохранных расходов в субнациональных бюджетах является объектом жесткой регламентации со стороны федеральных/национальных подзаконных актов, регулирующих обязательную величину бюджетных расходов и их разбивку по конкретным категориям. Кроме того, региональные и местные бюджеты чрезмерно перегружены из-за накопления многочисленных обязательств по выплатам, которые ранее относились к сфере ведения федеральных/национальных властей и были делегированы на местный уровень вышестоящими правительственными структурами в течение 1990-х годов (но это не было подкреплено соответствующим финансированием). Слабая структура регулирования и недостаточный институциональный потенциал муниципальных финансовых органов (как в области сбора поступлений, так и в области управления расходами) отражает недостаточный уровень финансовой автономии местных органов власти и это касается не только обязанностей по охране окружающей среды, но и большей части социальных функций местных администраций.

102. Существующая система дает субнациональным правительственным структурам лишь минимальные стимулы для ответственного долгосрочного управления охраной окружающей среды и для развития новой природоохранной инфраструктуры. Все поступления и расходы планируются в рамках годовых финансовых планов, которые охватывают срок только в 1 год. При этом муниципалитеты не имеют представления о необходимых долгосрочных инвестициях, равно как и о своей финансовой ситуации в будущем. Система бюджетной классификации, включающая стандартный набор расходных/доходных статей, является пережитком советской административной структуры, при создании которой не учитывали особых потребностей местных органов власти. Подготовка бюджета и система контроля рассчитаны главным образом на то, чтобы обеспечить расходование средств в соответствии с установленными бюджетными статьями, что не соответствует результатам деятельности муниципалитетов или задачам, которые они должны решать. Система бюджетной классификации для текущих расходов также не имеет отношения к задачам местной администрации (например, обеспечение работы природоохранной инфраструктуры). Планирование инвестиций в муниципальную инфраструктуру отличается

субъективизмом и ориентируется не только на краткосрочный эффект, но и на приоритеты, которых часто слишком много и которые слишком непостоянны. Отсутствуют четко сформулированные и прозрачные критерии для оценки и определения относительной приоритетности инвестиционных проектов, которые должны финансироваться из муниципальных бюджетов.

### 3. ДАЛЬНЕЙШИЕ ДЕЙСТВИЯ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ ПОСТАВЛЕННОЙ ЦЕЛИ

103. В этом разделе рассматриваются действия, которые следует предпринять национальным правительствам стран ВЕКЦА, чтобы привлечь достаточное финансирование, необходимое для достижения реалистичных целей охраны окружающей среды и прежде всего - чтобы обеспечить более эффективное использование имеющихся финансовых ресурсов.

104. К наиболее неотложным дальнейшим действиям относятся мероприятия, которые будут способствовать повышению спроса на финансирование для целей охраны окружающей среды со стороны предприятий и муниципалитетов. Что касается производственного сектора, то правительствам стран ВЕКЦА следует сосредоточить свои усилия на создании справедливой и последовательной системы стимулов, которые побуждали бы предприятия вкладывать больше собственных средств в улучшение своих экологических показателей. Мероприятия по повышению эффективности использования имеющихся государственных финансовых ресурсов должны привлекать по меньшей мере столь же пристальное внимание правительств, как и деятельность по привлечению дополнительного финансирования из бюджетных источников и со стороны доноров. Правительствам следует постепенно отойти от нынешней нереалистичной и ошибочной чрезмерной опоры на субсидии и все более активно использовать широкий круг имеющихся инструментов для содействия реалистичному и эффективному управлению финансированием, а также поощрять использование разнообразных источников финансирования за пределами государственного сектора. В частности, необходимо пересмотреть роль государственного сектора в финансировании охраны окружающей среды, поскольку сохранение нынешней системы финансирования практически нереально. Правительства и экологические фонды (в необходимых случаях) должны обеспечить доверие к себе как к распорядителям государственных средств. Ограниченные государственные средства следует во все большей степени использовать как инструмент природоохранной политики, который можно применять лишь в крайних случаях. Они должны способствовать соблюдению требований административных инструментов и играть роль катализатора для привлечения частного и зарубежного финансирования. Следует обеспечить должный учет платежеспособности и готовности платить (это касается как домохозяйств, так и государственных бюджетов).

105. В области финансового управления реализм имеет первостепенное значение. В ближайшем будущем не все можно будет осуществить и не на все хватит средств. Ключевые реформы институтов и инструментов финансирования охраны окружающей среды, которые рассматривались ранее, следует осуществлять постепенно, но последовательно. Ниже приводится перечень ключевых действий, необходимых для достижения поставленной цели. Они включают основные направления деятельности и более детализированные мероприятия, которые можно осуществить для решения поставленных задач. Эти мероприятия подразделяются на:

- ***Краткосрочные действия (1-3 годы реализации стратегии);***
- ***Среднесрочные действия (4-10 годы реализации стратегии).***

106. Для каждой индивидуальной задачи предлагаются индикаторы прогресса для оценки их реализации.

### **3.1. Определение затрат, необходимых для достижения различных целей охраны окружающей среды**

107. Подготовка сотрудников природоохранных ведомств в области применения адекватных методологий для расчета затрат, связанных с природоохранными стратегиями. Методологии для расчета затрат должны быть надежными и объективными, а их результаты должны обеспечивать сопоставимость на международном уровне. Расчет затрат следует проводить с применением проверенных формальных моделей и в соответствии с признанными международными стандартами (см. например, руководства ЕС, МГЭИК, МБРР). Природоохранные ведомства должны понимать экономические последствия, связанные с различными категориями затрат (например, среднегодовые приведенные затраты).

108. **Проведение расчета затрат (включая анализ эффективности затрат) для критически важных экологических проблем.** При этом следовало бы обратить особое внимание на цели, для достижения которых могут потребоваться масштабные инвестиции в государственную инфраструктуру.

*Индикаторы прогресса:*

- ⇒ Количество оценок затрат, проведенных в соответствии с признанными международными методологическими стандартами
- ⇒ Количество программ расходования средств, пересмотренных для учета результатов оценок затрат

### **3.2. Определение тенденций в области расходов на цели охраны окружающей среды**

109. Подготовка сотрудников природоохранных ведомств и статистических служб в области применения признанных международных методологий и классификаций расходов на цели охраны окружающей среды.

110. Работа со статистическими службами в области создания систем для регулярного сбора данных о расходах на цели охраны окружающей среды (с использованием опыта демонстрационного проекта в Грузии, который выполнялся в рамках СРГ по реализации ПДООС (ОЭСР)).

*Индикаторы прогресса:*

- ⇒ Системы для регулярного сбора данных о расходах на цели охраны окружающей среды (в соответствии с международной классификацией и определениями), созданные и поддерживаемые статистическими службами

### **3.3. Создание реального спроса на финансирование для целей охраны окружающей среды**

111. **Пересмотр стратегий, программ и подзаконных актов.** Для создания реального спроса на природоохранные инвестиции и финансирование потребуются реалистичные стратегии охраны окружающей среды, ориентированные на достижение четко определенных результатов и основанные на ряде ключевых признанных международных принципов (например, принцип минимального уровня, когда проблема решается на минимально возможном административном уровне, принцип эффективности и принцип "загрязнитель платит"). Такие стратегии должны подкрепляться структурой регулирования и комплексом политических инструментов, которые должны быть предсказуемыми в долгосрочной перспективе и должны применяться

последовательно. Реализацию этих стратегий следует проводить при помощи природоохранных программ нового поколения с четкими приоритетами, конкретными и реалистичными целевыми показателями, а также надежными инвестиционными стратегиями и стратегиями финансирования.

112. **Создание целесообразной системы стимулов.** При создании надежных стратегий весьма важно обеспечить, чтобы механизмы стимулирования отвечали букве закона. Для создания адекватных стимулов требуется, в частности, укрепление контроля за соблюдением природоохранного законодательства, сокращение возможностей для субъективизма в принятии решений и постепенный отход от применения обусловленных экологическими соображениями, но излишних субсидий для предприятий-загрязнителей (в духе принципа "загрязнитель платит").

113. **Обеспечение последовательности и доверия.** Введение эффективных стимулов можно осуществить с меньшими затратами, если природоохранные ведомства смогут восстановить доверие к себе как к рациональным и последовательным органам регулирования, а экологические инспекции - как к строгим, справедливым и не подверженным коррупции органам правоприменения. Природоохранным ведомствам следует не только разрабатывать формальные законы и подзаконные акты, но также и способствовать соблюдению законодательства за счет разработки политики в рамках прозрачных процессов с участием заинтересованных сторон и за счет формирования ожиданий предприятий-загрязнителей (см. документ OECD/EAP TF 2002b). Ключевым фактором для формирования таких ожиданий является последовательность - необходимо обеспечить изначально высокое качество при разработке приоритетов, стратегий и законов. После их опубликования и введения в действие они не должны подвергаться частым и непредсказуемым изменениям.

114. Создание необходимых предварительных условий для привлечения частного иностранного финансирования для целей охраны окружающей среды. Страны ВЕКЦА сталкиваются с проблемой создания системы условий, которые способствовали бы доступу национальных частных предприятий к зарубежным банкам и рынкам капитала. Природоохранные ведомства едва ли могут добиться большего чем создать спрос на финансирование за счет реализации и контроля соблюдения пользующихся доверием реалистичных природоохранных стратегий и стандартов. Министерствам охраны окружающей среды следует играть конструктивную роль в обеспечении и поощрении адекватного управления, четко определенной системы условий, эффективной институциональной структуры и борьбы с коррупцией на всех уровнях, включая процесс выдачи разрешений.

*Краткосрочные практические мероприятия для реализации этих действий (1-3 годы):*

- Использование процесса консультаций, с вовлечением общественности и предприятий-загрязнителей, подкрепленного формальным анализом эффективности затрат-выгод, для определения узкого перечня краткосрочных и среднесрочных целей национальной природоохранной политики;
- Использование современных методов разработки стратегий для поддержки подготовки конкретных, реалистичных программ и целевых показателей для различных групп предприятий-загрязнителей, чтобы они соответствовали приоритетным политическим целям; отбор и внедрение комплекса политических инструментов, способствующих изменению поведения предприятий-загрязнителей для достижения этих целевых показателей;
- Упрощение системы государственных субсидий, обусловленных природоохранными соображениями, привязка этих субсидий к прогрессу в достижении целевых показателей; применение субсидий (прямых и косвенных) только в тех случаях, когда предприятия-загрязнители не могут нести затраты на соблюдение требований и им может угрожать банкротство. Введение жестких предельных сроков и четко определенных критериев приемлемости для получения субсидий;



- Введение (в рамках процесса консультаций) действенных санкций за несоблюдение требований предприятиями-загрязнителями (включая муниципалитеты и муниципальные коммунальные предприятия), включая возможность закрытия или банкротства предприятий; сведение к минимуму элементов субъективизма в реализации политики и в правоприменении, внедрение политики абсолютной недопустимости коррупции.

*Среднесрочные - долгосрочные мероприятия (4 – 10 годы):*

- Обеспечение последовательности разработки, реализации и контроля выполнения природоохранных стратегий и законодательства;
- Постепенное сокращение (с конечной целью их окончательной отмены) субсидий для предприятий-загрязнителей, обусловленных экологическими соображениями, в соответствии с установленным графиком или в тех случаях, когда эти предприятия не следуют предписанным мерам для обеспечения соблюдения требований;
- Постепенное усиление применения санкций и закрытие компаний-загрязнителей, которые нарушают природоохранное законодательство.

*Индикаторы прогресса:*

- ⇒ Общие расходы на цели охраны окружающей среды / ВВП (/на душу населения)
- ⇒ Природоохранные капиталовложения / валовые внутренние капиталовложения
- ⇒ Объем природоохранных расходов, которые финансируются за счет нераспределенной прибыли предприятий (включая стратегических инвесторов и ПИК)
- ⇒ Объем природоохранных расходов, которые финансируются за счет нераспределенной прибыли предприятий (включая стратегических инвесторов и ПИК) / общие расходы на цели охраны окружающей среды
- ⇒ Природоохранные капиталовложения в частном секторе / общие капиталовложения в частном секторе
- ⇒ Природоохранные капиталовложения / общие расходы на цели охраны окружающей среды

### **3.4. Использование финансового сектора для финансирования охраны окружающей среды**

**115. Постепенный отказ от инструментов и практики, сдерживающих финансирование из коммерческих источников.** Природоохранные ведомства могут внести лишь минимальный вклад в укрепление финансового сектора стран ВЕКЦА. Тем не менее, природоохранным органам следует тщательно проанализировать использование ими государственных средств для финансирования природоохранных инвестиций, чтобы отказаться от таких финансовых инструментов и практики, которые препятствуют участию банков в финансировании природоохранных проектов.

**116. Разработка инструментов стимулирования, адаптированных к изменяющимся рыночным условиям.** Природоохранным ведомствам следует внимательно следить за развитием финансовых рынков и использовать имеющиеся возможности, а также возможности, которые могут возникнуть по мере того как финансовые рынки стабилизируются и условия кредитования становятся более приемлемыми для долгосрочных инвестиций. Даже крайне ограниченные средства можно использовать творчески, чтобы привлечь дополнительное коммерческое доленое финансирование для природоохранных проектов. Похоже, например, что в настоящее время главным лимитирующим фактором для финансирования инвестиций является отсутствие у банков доступа к среднесрочному и долгосрочному капиталу, в комплексе с замкнутым распределением кредитов в рамках финансово-промышленных групп. В то же время, высокие процентные ставки или особый риск, связанный с финансированием природоохранных проектов, представляются второстепенными проблемами. Таким образом, государственные средства можно было бы лучше всего использовать для передачи банкам средне-долгосрочных ликвидных инструментов

(например, основных сумм кредитов, депозитов), предназначенных для целевого использования - финансирования экономически жизнеспособных природоохранных проектов. Помимо государственных средств, правительства могут также использовать ряд нефинансовых инструментов для стимулирования рыночного финансирования природоохранных инвестиций, таких как коммерциализация природоохранной инфраструктуры и определенных служб, информационные кампании и снижение уровня риска для природоохранных инвестиций (политика и регулирование).

117. Содействие укреплению потенциала муниципалитетов и предприятий в области подготовки коммерческих природоохранных проектов и потенциала природоохранных ведомств в области оценки этих проектов. Учитывая ограниченный опыт коммерческого финансирования природоохранных проектов в странах ВЕКЦА, основное внимание следует уделять глубокому рыночному анализу, подготовке кадров и их обучению в процессе совместной работы с финансовыми ведомствами и самими финансовыми институтами.

*Краткосрочные практические мероприятия для реализации этих действий (1-3 годы):*

- Анализ тенденций развития национальных финансовых рынков, чтобы определить основные факторы, препятствующие коммерческому финансированию природоохранных проектов;
- Пересмотр действующих программ расходования государственных средств (находящихся под непосредственным контролем правительства или специализированных экологических фондов) и других политических инструментов, чтобы определить, каким образом можно было бы лучше использовать государственные рычаги воздействия для устранения этих основных лимитирующих факторов; определение и постепенный отказ от субсидий, обусловленных экологическими соображениями, для такой деятельности по охране окружающей среды, которая может финансироваться из коммерческих источников;
- Определение конкретных направлений деятельности, где может оказаться реальным долевым совместное финансирование из государственных средств и из средств коммерческих банков; в тех случаях, когда имеются такие реальные возможности, следует ввести формальные требования и стимулы для использования государственных средств с целью привлечения банковских кредитов, например, при помощи дополняющих грантов, использования третьих сторон для управления риском или для кредитования через коммерческие банки;
- Подготовка менеджеров государственных фондов в области оценки природоохранных инвестиционных проектов и использования государственных субсидий для поощрения сотрудничества с финансовым сектором, вместо того, чтобы конкурировать с ним;
- Проведение работы с донорами или зарубежными кредитными институтами, чтобы они предоставляли национальным банкам долгосрочный капитал в местной валюте (размещение кредитов, подлежащих дальнейшему распределению, или долгосрочные вклады), предназначенный для целевого использования - финансирования природоохранных проектов в конкретных областях или секторах. При этом следует готовить надежные бизнес-планы, основанные на углубленном анализе рыночных условий и прошлого опыта применения подобных схем (например, первый кредит для природоохранных инвестиций в России (РПОИ);

*Среднесрочные - долгосрочные мероприятия (4 – 10 годы):*

- По мере улучшения общих условий коммерческого кредитования следует разработать дополнительные государственные инструменты, чтобы стимулировать интерес финансовых институтов к природоохранным проектам – такие как процентные субсидии или кредитные гарантии;
- Поощрение коммерческой жизнеспособности природоохранных проектов путем демонстрации банковскому сообществу своей приверженности последовательной реализации природоохранной политики и контроля ее осуществления, путем коммерциализации

природоохранной инфраструктуры и при помощи государственной поддержки демонстрационных пилотных инвестиционных проектов;

- Проведение работы с министерствами финансов, чтобы облегчить доступ муниципалитетов и предприятий к рынкам капитала для финансирования природоохранных проектов (муниципальные и корпоративные облигации);
- Содействие в проведении подготовки сотрудников муниципалитетов и коммунальных предприятий в области подготовки инфраструктурных природоохранных проектов для коммерческого финансирования (уделяя при этом особое внимание финансовому анализу и анализу риска);
- Проведение работы с финансовыми институтами по созданию стимулов для специализированных направлений коммерческой деятельности (например, для компаний энергетических услуг и лизинговых компаний) с целью подготовки финансовых продуктов для инвесторов, вкладывающих средства в охрану окружающей среды.

*Индикаторы прогресса:*

- ⇒ Объем расходов на цели охраны окружающей среды, которые финансируются коммерческими финансовыми институтами
- ⇒ Расходы на цели охраны окружающей среды, которые финансируются коммерческими финансовыми институтами / общие расходы на цели охраны окружающей среды
- ⇒ Доля природоохранных кредитов в структуре общего кредитного портфеля банковского сектора
- ⇒ Сумма муниципальных облигаций, выпущенных для финансирования природоохранных инвестиций
- ⇒ Объем лизинговых операций с природоохранным оборудованием
- ⇒ Количество компаний энергетических услуг, работающих в областях, связанных с охраной окружающей среды

### **3.5. Увеличение природоохранных расходов государственного сектора**

**118. Повышение экономического и фискального эффекта государственных природоохранных расходов.** Природоохранные расходы должны занять достойное место в структуре государственных бюджетов - пропорционально реальной стоимости их социально-экономического эффекта. Природоохранным ведомствам следует установить эффективные приоритеты для природоохранной политики и аргументировано убедить общественное мнение и другие правительственные ведомства, что предложенные приоритеты охраны окружающей среды являются достойным применением для государственных средств.

**119. Повышение качества предложений для бюджетного процесса и государственных инвестиционных программ.** Природоохранные ведомства должны готовить реалистичные и экологически эффективные планы действий и программы расходования государственных средств, подкрепленные анализом социальных затрат, эффекта и финансовой осуществимости. Эти программы необходимо готовить в сотрудничестве с другими министерствами, заинтересованными сторонами и НПО. Установление реалистичных приоритетов, подготовка четко сформулированных стратегий финансирования и инвестиционных стратегий, должный учет затрат на действующие природоохранные стратегии (включая затраты, связанные с отказом от деятельности) - это лишь первые шаги для вовлечения министерств, занимающихся распределением ресурсов. Для того, чтобы эти планы заслуживали доверия, они должны как минимум включать: анализ инвестиционных, эксплуатационных и ремонтных затрат, реалистичные финансовые планы, анализ степени участия в проекте, анализ управления и анализ рисков. Принимая участие в бюджетном процессе, природоохранные ведомства должны учитывать ограничения и приоритеты фискальной политики и соблюдать процедуры бюджетного процесса.

120. Природоохранным администрациям стран ВЕКЦА необходимо укрепить свой потенциал в области стратегического инвестиционного/финансового планирования и в области оценки природоохранных проектов, предназначенных для государственного финансирования. Это также должно способствовать укреплению потенциала исполнителей проектов (например, муниципалитетов и коммунальных предприятий) в области подготовки природоохранных проектов и их предоставления в рамках бюджетного процесса.

*Краткосрочные практические мероприятия для реализации этих действий (1-3 годы):*

- Начало проведения диалога различных заинтересованных сторон (включая группы предприятий-загрязнителей, НПО, министерства финансов и экономики, другие профильные министерства) по приоритетам для расходования государственных средств; обеспечение поддержки такого диалога при помощи экономического анализа эффекта и затрат (включая затраты, связанные с бездеятельностью);
- Пересмотр действующих целевых природоохранных программ, чтобы сделать их более реалистичными и финансово жизнеспособными (см. также раздел 3.6.);
- Проведение подготовки персонала исполнителей проектов (например, муниципалитетов и коммунальных компаний) в области разработки и представления природоохранных проектов.

*Среднесрочные - долгосрочные мероприятия (4 – 10 годы):*

- Создание формальных механизмов для координации долгосрочных программ государственных расходов на цели охраны окружающей среды со среднесрочной бюджетной структурой и годовым бюджетным процессом;
- Укрепление природоохранных институтов, участвующих в бюджетном процессе и контролирующих программы государственных расходов.

*Индикаторы прогресса:*

- ⇒ Объем природоохранных расходов, которые финансируются правительством в целом
- ⇒ Природоохранные расходы правительства в целом (различные правительственные уровни) / общие расходы на цели охраны окружающей среды
- ⇒ Природоохранные расходы государственного сектора / общие расходы государственного сектора

### **3.6. Более эффективное распределение государственных финансовых ресурсов**

121. **Концентрация всех государственных расходов на цели охраны окружающей среды в рамках четких программ расходования средств.** К сожалению, большая часть государственных финансовых ресурсов в секторе охраны окружающей среды стран ВЕКЦА расходуется бессистемно, без четкой программной базы и четко сформулированных целей, которых требуется достигнуть. Природоохранным ведомствам следует срочно проанализировать и пересмотреть процедуры использования государственных средств для охраны окружающей среды. Вместо расплывчатых и широких формулировок приемлемости следует использовать узкий набор четко определенных приоритетов для расходования государственных средств, подкрепленный комплексом конкретных и реалистичных целевых показателей. Затраты на достижение этих целевых показателей следует определять на основе надежного экономического/социального анализа с использованием современных аналитических инструментов (таких как стратегии финансирования). Целевые показатели следует увязать с доступными источниками финансовых ресурсов частного и государственного секторов. Ограничения, связанные с наличием возможности покрытия затрат (как на уровне семьи, так и на национальном уровне), следует анализировать и выработать меры для их преодоления. Это позволит сделать процесс планирования более реалистичным и позволит повысить жизнеспособность программ расходования средств. Кроме

того, можно было бы обеспечить более широкую базу поддержки для этих программ за счет использования подхода, предусматривающего широкое участие в подготовке таких планов и стратегий (с вовлечением других правительственных ведомств и с интеграцией природоохранных соображений в другие отраслевые стратегии).

**122. Реформа институтов, управляющих государственными природоохранными расходами.** Такая реформа крайне необходима и особенно это касается экологических фондов, поскольку им уделяется столь пристальное внимание в политических дискуссиях. Работа экологических фондов оказывает влияние на отношение к системе государственного финансирования охраны окружающей среды в целом. Число экологических фондов следует сократить, особенно в тех странах, где существуют сотни небольших фондов муниципального уровня. Их ресурсы следует консолидировать, чтобы обеспечить накопление критической массы средств, которые смогут дать существенный экологический эффект. Фондам не следует заниматься сбором поступлений или прямыми правительственными закупками. Вместо этого фондам следует предоставить такой мандат, который позволит им сконцентрировать свои усилия исключительно на управлении государственными расходами. Фонды должны получить четко сформулированные и узконаправленные программы расходов для реализации, особенно для долевого финансирования инвестиционных проектов. Экологические фонды следует преобразовать в прозрачные, подотчетные и экономически эффективные механизмы, отвечающие требованиям международных стандартов для финансовых институтов. Они должны получить оперативную автономию, защиту от сиюминутного политического влияния и коррупции. Те фонды, которые противодействуют реформам, следует закрыть, поскольку они подрывают доверие ко всей системе эффективно работающих институтов.

**123.** Внедрение лучших образцов международной практики управления государственными природоохранными расходами для обеспечения экологической и финансовой обоснованности использования средств, а также эффективности управления. Природоохранные ведомства должны обеспечить, чтобы все программы расходования государственных средств на цели охраны окружающей среды и институты, которые управляют этими программами, отвечали высоким стандартам финансовой дисциплины и эффективности, что, в частности, позволит избежать постоянных конфликтов с министерствами финансов и МВФ. Стандарты лучшей практики управления государственными природоохранными расходами, разработанные в рамках СРГ по реализации ПДООС (ОЭСР), можно было бы использовать в качестве структурной основы для реформирования всех институтов, управляющих государственными расходами на цели охраны окружающей среды.

*Краткосрочные практические мероприятия для реализации этих действий (1-3 годы):*

- Пересмотр существующих и (при необходимости) разработка новых программ расходования государственных средств на цели охраны окружающей среды в рамках процесса с широким участием; использование современных инструментов для экономической и финансовой оценки инвестиционного планирования, чтобы обеспечить реальную осуществимость инвестиций, возможность покрытия затрат и эффективность затрат-выгод; применение методов финансового анализа, анализа возможности покрытия затрат и анализа риска для существующих целевых правительственных программ охраны окружающей среды; отказ от действующих программ, которые невозможно профинансировать;
- Начало процесса разработки нового поколения среднесрочных - долгосрочных отраслевых планов действий и программ расходования государственных средств с использованием современных методов стратегического инвестиционного и финансового планирования;
- Подготовка лиц принимающих решения в правительстве в области использования современных аналитических инструментов для разработки природоохранных программ и соответствующих программ расходования средств; подготовка менеджеров всех государственных экологических

фондов в области оценки и финансирования проектов; обеспечение подготовки сотрудников природоохранных ведомств в области оценки проектов и разработки инвестиционных и финансовых программ, адаптированных к рыночным условиям;

- Проведение работы с министерствами финансов с целью обеспечения финансовой обоснованности использования средств и финансовой дисциплины всех государственных природоохранных институтов и программ, связанных с финансированием. Пересмотр мер по предотвращению угрозы финансового дефицита (например, при помощи введения положений о безусловной ответственности). Повышение уровня прозрачности за счет усиления требований к отчетности и к раскрытию информации, за счет укрепления внутреннего контроля и внешнего аудита;
- Разработка инструктивных указаний для введения критерия эффективности затрат (достижение природоохранного эффекта при минимальных затратах) в качестве критерия оценки для проектов и программ, а также для оценки деятельности всех институтов, которые распоряжаются государственными расходами на цели охраны окружающей среды;

*Среднесрочные - долгосрочные мероприятия (4 – 10 годы):*

- Достижение политического консенсуса и разработка на этой основе правовой базы для реформирования экологических фондов, сокращение их количества и ограничение перечня приемлемых проектов; предоставление фондам четко определенного мандата на управление государственными природоохранными расходами в качестве основного направления их деятельности, передача функции сбора поступлений налоговым органам. Четкое определение структуры и разграничение обязанностей органов управления фондов и их руководящих органов; предоставление фондам оперативной независимости при одновременном обеспечении подотчетности менеджеров фондов и их ответственности за принимаемые решения;
- Пересмотр существующих программ расходования государственных средств на цели охраны окружающей среды и введение новых программ расходования государственных средств, отвечающих признанным международным стандартам - "Образцам лучшей практики управления государственными расходами на цели охраны окружающей среды" (см документ OECD EAP TF, 2002b).

*Индикаторы прогресса:*

- ⇒ Упрощение и конкретизация приоритетов для государственных расходов на цели охраны окружающей среды
- ⇒ Процент официально утвержденных к реализации программ, подготовленных на основе углубленного расчета затрат, финансового планирования и анализа возможности покрытия затрат
- ⇒ Степень завершения реализации этих программ
- ⇒ Уровень соответствия национальных государственных институтов, распоряжающихся расходами на цели охраны окружающей среды, образцам лучшей практики управления такими расходами

### **3.7. Отказ от экологически вредных стимулов и субсидий**

124. **Повышение уровня информированности и обеспечение политической поддержки для реформы экологически вредных субсидий.** Министерства охраны окружающей среды не смогут самостоятельно устранить экологически вредные субсидии. В то же время, природоохранные ведомства могут сыграть важную роль в мониторинге этих субсидий и в обосновании необходимости их отмены путем анализа и распространения информации о связанных с ними экологических, социальных и финансовых последствиях. Для этого потребуются долгосрочные усилия со стороны министерств охраны окружающей среды, которым необходимо будет преодолеть противодействие мощных групп интересов частного сектора, а также

правительственных ведомств. Рекомендуется, чтобы министерства охраны окружающей среды сконцентрировали свои краткосрочные усилия на тех субсидиях, которые создают искаженные стимулы, чтобы они укрепляли отношения стратегического партнерства с министерствами экономики и финансов, а также с различными группами лоббистов, представляющими интересы экологически чистых и высокотехнологичных предприятий.

**125. Усиление налогообложения ресурсной ренты.** Налоги на ренту (сверхприбыль), полученную при добыче природных ресурсов, могут быть весьма эффективным фискальным инструментом для увеличения уровня налоговых поступлений правительства в целом. Кроме того, эти налоги могут создавать стимулы для долгосрочной экономии ресурсов и для замещения невозобновляемых ресурсов возобновляемыми. Усиление налогообложения ресурсной ренты может оказаться относительно простым процессом, поскольку сама система такого налогообложения во многих странах ВЕКЦА уже существует.

*Краткосрочные практические мероприятия для реализации этих действий (1-3 годы):*

- Подготовка аналитических докладов о наиболее значительных экологически вредных субсидиях и об их экологических, социальных и финансовых последствиях;
- Начало проведения специальных круглых столов или создание рабочих групп с заинтересованными партнерами в правительстве и в частном секторе, чтобы разработать стратегии для постепенного отказа от экологически вредных субсидий;
- Пересмотр существующей системы налогообложения ресурсной ренты, анализ ее экологических, экономических и финансовых последствий, включая упущенные бюджетные поступления.

*Среднесрочные - долгосрочные мероприятия (4 – 10 годы):*

- Оказание помощи министерствам финансов и экономики в разработке планов действий и в реформировании правовой базы для постепенного отказа от экологически вредных субсидий;
- Подготовка заслуживающих доверия программ для альтернативного, экологически благоприятного распределения субсидий и согласование этих программ с заинтересованными профильными министерствами (например, поощрение сельского хозяйства, основанного на использовании органических веществ, возобновляемых источников энергии, утилизации и вторичного использования материалов, энергоэффективных или современных, более чистых технологий);
- Разработка и реализация программ субсидирования, направленных на облегчение переходного периода для тех субъектов экономических отношений, для которых отмена экологически вредных субсидий связана с наиболее тяжелыми последствиями;
- Дифференциация ставок налогов на ресурсы, чтобы они отражали объективные условия получения ресурсной ренты (более высокие налоги для наиболее прибыльных месторождений);
- Подготовка и реализация заслуживающих доверия программ для реинвестиции поступлений от налогообложения ресурсной ренты в более эффективное использование невозобновляемых природных ресурсов, расширение применения возобновляемых природных ресурсов и развитие природоохранной инфраструктуры.

*Индикаторы прогресса:*

- ⇒ Уровень охвата и объем поступлений от налогов на добычу природных ресурсов
- ⇒ Среднегодовой объем экологически вредных субсидий
- ⇒ Количество отмененных вредных субсидий

### **3.8. Увеличение объема поступлений от действующих и новых платежей и налогов, связанных с охраной окружающей среды**

126. **Максимально возможное использование потенциала существующих экологических платежей в качестве источника поступлений.** Низкая эффективность существующих экологических платежей подрывает их потенциал как источника поступлений и сдерживает повышение ставок этих платежей или введение новых инструментов. К основным необходимым мероприятиям относятся: сокращение числа платежей, которые используются для обеспечения поступлений, устранение частых и бессистемных изменений этих платежей, сокращение связанных с ними административной нагрузки и субъективизма, непоследовательного и ненадежного обеспечения сбора платежей, отказ от зачета платежей и других неденежных форм расчетов. Можно со всей уверенностью заявить, что как минимум 80% платежей за загрязнение в большинстве стран ВЕКЦА можно отменить незамедлительно и это окажет лишь минимальное воздействие на общий объем собираемых поступлений. Что же касается остальных платежей, то следует улучшить систему их сбора за счет устранения имеющихся лазеек для уклонения от их уплаты, за счет ограничения возможностей для субъективизма при расчете облагаемой базы (выбросов) и не позволяя местным органам власти снижать ставки платежей. Сложность и затраты на сбор платежей (как для администрации, так и для предприятий-загрязнителей) следует снизить за счет упрощения системы сбора, начисления и контроля. Только при условии эффективной работы новой системы можно будет приступить к постепенному увеличению ставок платежей, чтобы повысить уровень поступлений от них.

127. **Введение новых налогов и платежей, связанных с охраной окружающей среды.** Если основной целью их введения является сбор поступлений, то новые экологически обусловленные налоги (поступления от которых поступают в общий бюджет) или платежи (поступления от которых могут выделяться целевым назначением) следует связывать не с выбросами, а с продукцией. Налоги/платежи за продукцию, обычно характеризуются более высоким отношением уровня поступлений к затратам на их сбор и обеспечивают большую предсказуемость поступлений. Для одновременного достижения экологического и экономического эффекта можно было бы воспользоваться опытом стран ОЭСР в области введения новых экологических налогов, которые не оказывают влияния на общий бюджет (т.е. одновременно с соответствующим сокращением налогов на трудовые ресурсы).

128. **Поддержка постепенного увеличения платы пользователей природоохранной инфраструктуры до уровня окупаемости затрат.** Природоохранные ведомства могли бы внести дополнительные аргументы для преодоления политического противодействия реформе тарифов на услуги муниципального водоснабжения и канализации, чтобы обеспечить финансовую устойчивость муниципальной природоохранной инфраструктуры.

*Краткосрочные практические мероприятия для реализации этих действий (1-3 годы):*

- Внедрение информационной системы для мониторинга и сбора данных о собираемости поступлений за счет индивидуальных экологических платежей;
- Определение экологических платежей, дающих минимальные поступления, и подготовка законодательных предложений по отказу от этих платежей;
- Достижение соглашения с правительствами, парламентами и президентами о том, какие экологические платежи будут использоваться целевым назначением для программ природоохранного субсидирования, которые контролируются природоохранными ведомствами, а какие - для обеспечения общих бюджетных поступлений (например, с обеспечением сохранения общего объема платежей);



*Среднесрочные - долгосрочные мероприятия (4 – 10 годы):*

- Проведение реформы сохраняющихся целевых экологических платежей для оптимизации их потенциала в качестве источника поступлений, минимизации административных затрат и искажающих воздействий;
- Создание межведомственных рабочих групп и рабочих групп с вовлечением заинтересованных сторон для введения новых экологических налогов и платежей и для подготовки реформы экологического налогообложения, если экологические налоги предполагается использовать для сокращения подоходного налога или выплат по социальному страхованию.

*Индикаторы прогресса:*

- ⇒ Проведение реформы по оптимизации существующих экологических платежей
- ⇒ Объем среднегодовых поступлений от налогов и платежей, связанных с охраной окружающей среды
- ⇒ Объем среднегодовых поступлений от налогов и платежей, связанных с охраной окружающей среды / затраты на сбор
- ⇒ Колебания среднегодовых поступлений от налогов и платежей, связанных с охраной окружающей среды
- ⇒ Объем среднегодовых поступлений от налогов и платежей, связанных с охраной окружающей среды / общие среднегодовые налоговые поступления

### **3.9. Привлечение дополнительного официального финансирования из зарубежных источников - переориентация на ВЕКЦА**

129. Обеспечение консенсуса в рамках правительства по поводу того, что охрана окружающей среды будет одним из приоритетов программ международного сотрудничества. Это является одним из необходимых предварительных условий для большинства доноров, позволяющее им выделять средства для помощи в области охраны окружающей среды в рамках своих бюджетов ОПР/ОП.

130. **Обеспечение эффективной реализации проектов международного сотрудничества и проектов МФИ.** Природоохранные ведомства могут сыграть важную роль в создании стабильной правовой и институциональной базы для природоохранных стратегий, последовательных приоритетов, реалистичных и пригодных для финансирования инвестиционных программ и таких проектных портфелей, с которыми могут работать банки. Процедуры для отбора проектов должны быть прозрачными и профессиональными. Укрепление институционального потенциала для управления программами международного сотрудничества должно привлечь доноров и МФИ в сферу охраны окружающей среды.

131. Рассмотрение вопроса о введении положений о зачете внешнего долга в счет мер по охране окружающей среды в тех случаях, когда правительства проводят переговоры с Парижским клубом о реструктуризации внешнего долга. Природоохранные ведомства, действуя в тесном сотрудничестве с министерствами финансов и только через них, могут выступить с инициативой о включении такого пункта в ходе текущих переговоров, чтобы воспользоваться возможностями для использования части внешнего долга для финансирования природоохранной деятельности в своих странах.

132. Проведение предварительного анализа институциональной структуры для управления внутренними расходами за счет средств от зачетов "долги-природа". Заинтересованной стране-должнику необходимо будет заблаговременно предпринять усилия по созданию институциональной структуры для управления ресурсами, которые могут быть получены в результате зачета и такая институциональная структура должна вызывать возможно более высокое

доверие у иностранной стороны. Природоохранным ведомствам необходимо рассмотреть весь арсенал возможных вариантов и разработать пакет мер для зачета "долги-природа" таким образом, чтобы он соответствовал предпочтениям страны-должника и был достаточно убедительным для кредиторов, чтобы они согласились на такой зачет. Следует внимательно изучить опыт Польши, Болгарии и ряда других стран с переходной экономикой (включая Россию). К рассматриваемым вариантам следует отнести зачет на основе отдельных проектов или зачет с использованием специально созданного для этой цели финансового института (например, фонда, который мог бы проводить отбор проектов на конкурсной основе). Следует рассмотреть разные виды фондов с различным правовым статусом - фонды безотзывных вложений, исчерпываемые фонды или оборотные фонды<sup>11</sup>. Кроме того, следует рассмотреть различные варианты для обеспечения подотчетности, прозрачности и эффективности, а также вопросы выбора приоритетов для расходования средств, перечня проектов и механизмов выплат.

*Краткосрочные практические мероприятия для реализации этих действий (1-3 годы):*

- Проведение работы с другими государственными ведомствами, чтобы обеспечить положение, при котором охрана окружающей среды стала одним из приоритетов программ международного сотрудничества;
- Укрепление институционального потенциала и процедур планирования для управления инвестиционными компонентами программ международного сотрудничества;
- Подготовка институциональной базы для зачета "долги-природа", когда появится такая возможность:
  - Повышение уровня информированности всех основных заинтересованных сторон в стране, особенно Министерства финансов, о потенциальном положительном эффекте от зачета внешнего долга в счет мер по охране окружающей среды;
  - Достижение консенсуса и обеспечение политической поддержки со стороны всех основных заинтересованных сторон в проведении зачета "долги-природа", когда представится такая возможность;
  - Введение четкого положения о зачете, когда представится такая возможность в качестве одного из условий соглашения об условиях реструктуризации долга, в ходе переговоров с Парижским клубом кредиторов;
  - Анализ институциональных вариантов для реализации соглашения о зачете "долги-природа";
  - Начало проведения неформальных переговоров с потенциальными кредиторами, чтобы заинтересовать их в проведении зачета внешнего долга в счет мер по охране окружающей среды;
  - Обращение за технической помощью к донорам или международным институтам (МБРР, ОЭСР, ЮНЕП) для содействия в диалоге с кредиторами и в создании целесообразного механизма для реализации зачета "долги-природа";
  - Определение источников налоговых поступлений, за счет которых можно финансировать такой зачет;

---

<sup>11</sup> Фонды безотзывных вложений создаются для одноразовых, раздельных переводов средств и предназначены для распределения только чистого дохода, полученного от использования этих средств. Исчерпываемые фонды создаются для одноразовых, раздельных переводов средств, но предназначены для распределения также всего их основного капитала за установленный срок. Оборотные фонды создаются с учетом возможности их пополнения. Они получают регулярные поступления новых средств для пополнения израсходованных.

- Подготовка технико-экономического обоснования с бизнес-планом, подробной институциональной схемой и анализом инвестиционных возможностей;
- Начало проведения официальных переговоров с отдельными кредиторами;

*Среднесрочные - долгосрочные мероприятия (4 – 10 годы):*

- Стабилизация правовой и институциональной базы;
- Подготовка реалистичных и пригодных для финансирования инвестиционных программ и проектных портфелей, с которыми могут работать банки, для долевого финансирования из зарубежных источников;
- Использование возможностей для зачета "долги-природа", если такая возможность появится и создание заслуживающего доверия института для управления программой расходования средств в рамках зачета: создание института, укомплектование персоналом, разработка проектного цикла и портфеля проектов.

*Индикаторы прогресса:*

- ⇒ Объем ОПР и кредитов МФИ, связанных с охраной окружающей среды
- ⇒ Объем ОПР и кредитов МФИ, связанных с охраной окружающей среды / общие расходы на охрану окружающей среды
- ⇒ Объем ресурсов, полученных в результате зачета внешнего долга в счет мер по охране окружающей среды

### **3.10. Укрепление децентрализации и распределения ресурсов на местном уровне**

133. Создание четко определенной структурной основы для межбюджетных финансовых отношений, в рамках которой обязанности обеспечиваются доступом к ресурсам для их выполнения. Нынешнюю систему налоговых отношений в странах ВЕКЦА следует заменить и обеспечить, чтобы поступления от каждого конкретного налога направлялись в один определенный бюджет. Кроме того, субнациональные администрации должны получить возможности для большей гибкости в выборе налогов и их ставок. Только при таких условиях можно обеспечить реальную ответственность региональных и местных чиновников за состояние местной экономики и бюджета. В области налоговых взаимоотношений между различными правительственными уровнями и налогового федерализма, реализацию концепции дальнейших реформ следует проводить в рамках среднесрочных действий. К таким действиям относятся внедрение казначейского исполнения субнациональных бюджетов, дальнейшее уточнение распределения расходов между различными бюджетными уровнями, прозрачные процедуры перечисления межбюджетных трансфертов из федерального/национального бюджета (на основе установленных правил), поэтапное изменение системы распределения налоговых поступлений в соответствии с принципом "один налог - один бюджет" и повышение уровня ответственности региональных и местных органов власти за соответствующие бюджеты. Обеспечение прозрачных финансовых взаимоотношений между различными правительственными уровнями не относится к обязанностям министров охраны окружающей среды стран ВЕКЦА - это сфера ответственности исполнительной власти. В то же время, министрам охраны окружающей среды следует поддерживать эти реформы, поскольку они могут внести свой вклад в устойчивое развитие своих стран и в укрепление потенциала государственного сектора в области поддержки инфраструктурных инвестиций, включая инвестиции в природоохранную инфраструктуру.

134. Введение долгосрочной бюджетной структуры на всех правительственных уровнях и среднесрочных инвестиционных программ для местных органов власти. Постепенное внедрение элементов целевого бюджетного процесса на муниципальном уровне. На субнациональном уровне, осуществление реформы финансового управления могло бы позволить муниципалитетам стран

ВЕКЦА предоставлять населению больше коммунальных услуг лучшего качества при неизменном объеме бюджетных средств. Улучшение процессов подготовки и контроля бюджета может дать существенную экономию за счет реформы субсидий и более адекватного установления приоритетов. Улучшение инвестиционного планирования и управления бюджетными средствами могло бы повысить кредитоспособность муниципалитетов. Это помогает контролировать задолженность муниципалитетов и облегчает их доступ к внешним источникам финансирования, включая национальные и зарубежные источники (если муниципалитетам предоставлено право использовать такое финансирование). Эффективная система финансового управления ускоряет обмен финансовой информацией с заинтересованными сторонами, облегчает доступ к кредитам и другим внешним ресурсам, поскольку такая система демонстрирует соответствие принципам подотчетности и прозрачности. Долгосрочные инвестиционные планы, которые структурируют инвестиционный процесс в муниципалитетах и делают его более рациональным, часто позволяют сократить излишние затраты в период разработки планов и их реализации. Использование целевого бюджетного процесса позволяет повысить качество и эффективность планирования. Целевой бюджетный процесс - это процедура, при помощи которой сотрудники местной администрации разрабатывают детализированные планы реализации. Основой структуры таких планов являются программы и задачи. В таком случае местная администрация может проводить мониторинг реализации запланированных действий, включая мероприятия по охране окружающей среды. При использовании традиционного процесса подготовки бюджета подобный мониторинг невозможен, так как в этом случае известны только расходы, которые никак не увязаны с конечными результатами деятельности.

*Краткосрочные практические мероприятия для реализации этих действий (1-3 годы):*

- Подготовка политического заявления по методам межбюджетных трансфертов, чтобы сделать их более простыми, прозрачными и устранить их зависимость от текущих и прошлых бюджетных показателей;
- Освобождение местных органов власти от нагрузки, связанной с нефинансируемыми федеральными/национальными обязательствами (в соответствии с Европейской хартией о местном самоуправлении);
- Установление приоритетов для государственных инвестиционных расходов на уровне центрального бюджета и начало введения долгосрочной бюджетной структуры для всех секторов (функций), включая сферу охраны окружающей среды;
- Реализация совместных демонстрационных проектов, связанных с долгосрочными комплексными инвестиционными программами в пилотных муниципалитетах/областях и направленных на разрешение приоритетных экологических проблем;

*Среднесрочные - долгосрочные мероприятия (4 – 10 годы):*

- Укрепление правовой базы и институциональной основы для муниципалитетов и регионов в области финансовой автономии и налоговой децентрализации;
- Введение реальной региональной и местной автономии с четко определенными сферами полномочий, подкрепленной разграничением функций сбора налогов и расходования средств;
- Разработка унифицированных процедур для управления охраной окружающей среды и консолидация муниципальных инвестиционных программ с бюджетной политикой.

*Индикаторы прогресса:*

⇒ Число (доля от общего числа) муниципалитетов с официально утвержденными бюджетами текущих расходов и долгосрочными инвестиционными планами, которые постоянно используются в их текущей работе.

#### **4. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ДОСТИЖЕНИИ ПОСТАВЛЕННОЙ ЦЕЛИ**

135. Учитывая низкий уровень внутренних финансовых ресурсов, доступных для финансирования мер по улучшению состояния окружающей среды в странах ВЕКЦА, международное сотрудничество играет в этом регионе критическую роль в привлечении дополнительных ресурсов частного и государственного секторов для целей охраны окружающей среды и в обеспечении более эффективного распределения государственных финансовых ресурсов. В случае их эффективного целевого использования, ресурсы доноров и МФИ могли бы сыграть важную каталитическую роль в политической реформе и укреплении институтов, они могли бы эффективно дополнять ограниченные государственные финансовые ресурсы стран ВЕКЦА. В Орхусе министры охраны окружающей среды региона ЕЭК ООН призвали к "переориентации на страны ВЕКЦА", но о реальных результатах судить пока еще рано. Тем не менее, до сих пор, эффективность и воздействие программ донорской помощи на политические реформы в области охраны окружающей среды оставались невысокими.

##### **4.1. Уроки международного сотрудничества**

136. В период с 1996 по 1998 гг. совокупный приток ОПР/ОП в регион ВЕКЦА увеличивался, а затем снизился и начал колебаться в зависимости от колебаний в предоставлении кредитов МФИ. Доля помощи, связанной с охраной окружающей среды в общем объеме помощи, увеличилась с 2% в 1996 г. до 5,6% в 2000 г., хотя отчасти это связано с сокращением общего объема помощи, начиная с 1998 г. Если рассматривать показатели на душу населения, то страны ВЕКЦА получили меньше помощи на цели охраны окружающей среды по сравнению с другими регионами мира. В 2000 г., страны ВЕКЦА получили лишь 0,8 доллара США на душу населения, по сравнению с более чем 2 долларами на душу населения для стран Африки к югу от Сахары и Южной Америки. Помимо общего низкого уровня помощи на цели охраны окружающей среды, эта помощь еще и распределялась среди разных стран региона крайне неравномерно (в среднем, за период с 1996 по 2000 гг. Армения и Азербайджан получили около 4 долларов США на душу населения, в то время как Беларусь и Таджикистан - 0,1 доллара или еще меньше).

137. Невысоким оставалось и международное финансирование МФИ для целей охраны окружающей среды. Несмотря на создание определенных механизмов для консультаций между донорами и МФИ (Комитет по подготовке проектов - КПП), к настоящему времени были подготовлены лишь несколько кредитов, а реальных выплат по кредитам было еще меньше. Учитывая, что с момента распада бывшего СССР прошло уже более 10 лет и что было израсходовано немало ресурсов на подготовку природоохранных проектов для финансирования МФИ, фактические выплаты по этим кредитам представляются пренебрежимо малыми. Дорогостоящий процесс подготовки проектов и расходы на смягчение условий кредитов МФИ для природоохранных проектов поглощают ценные ресурсы доноров, но это не всегда приводит к реализации проектов.

138. Хотя в первые годы переходного периода и донорам, и МФИ приходилось идти на определенный риск и выделять ресурсы даже на недостаточно подготовленные проекты, как показал последующий опыт, существует целый ряд проблем, на которые и страны ВЕКЦА и доноры не обращали достаточного внимания. У стран ВЕКЦА, как правило, не хватает достаточно хорошо подготовленных специалистов и опыта для подготовки проектов подобного рода. Кроме того, страны ВЕКЦА не имеют адекватного представления о процедурах и требованиях, связанных

с кредитами МФИ. Поэтому, они часто недооценивали сложность и ресурсоемкость своих подготовительных работ, включая обеспечение институциональной поддержки, реализацию необходимых политических реформ и предоставление государственных гарантий под кредиты. С другой стороны, доноры не всегда проводили углубленный анализ рамочных условий в стране, в которой предполагается разместить кредит. Кроме того, они далеко не всегда проводили оценку риска, связанного с возможностью неудачи при размещении кредита. Иногда доноры не имели представления о стадиях банковского проектного цикла, на которых им следует предоставлять свои ресурсы. Подобные вопросы следует решать заблаговременно. Это могло бы внести существенный вклад в повышение эффективности донорской помощи в процессе подготовки проектов. Для привлечения внешних ресурсов крайне важно иметь тщательно подготовленные инвестиционные проекты.

139. Хотя внешнее финансирование играет критически важную роль в осуществлении важных природоохранных инвестиций в странах ВЕКЦА, основная его функция все же связана с привлечением дополнительных ресурсов в странах-реципиентах. Поэтому, страны ВЕКЦА должны полностью отдавать себе отчет в том, что основное финансирование должно поступать из внутренних источников. Это становится особенно важным в условиях дальнейшего сокращения бюджетных ассигнований на охрану окружающей среды и общего дефицита свободных средств у предприятий, когда резко усиливается роль адекватной политики и целесообразной системы стимулов. В этом контексте, донорам следовало бы сконцентрировать свою помощь на экономических инструментах (включая плату пользователей за услуги природоохранной инфраструктуры). Тем не менее, в рамках программ донорской помощи уделялось крайне ограниченное внимание усовершенствованию системы экономических инструментов (например, USAID в Украине, Тасис в Грузии). Но даже в тех случаях, когда такие программы существуют, они часто не адаптируются к конкретным условиям страны-реципиента. Доноры часто стремятся непосредственно перенести свой собственный опыт в контекст ВЕКЦА и предлагают подходы и решения, которые далеко не всегда могут быть совместимыми с политикой страны-реципиента и ее институциональным потенциалом.

140. Аналогичные соображения можно высказать и по адресу программ донорской помощи, направленных на улучшение расходования государственных средств на охрану окружающей среды в странах ВЕКЦА. Во-первых, существуют лишь единичные программы донорской помощи для укрепления потенциала институтов стран ВЕКЦА в этой области. Во-вторых, эти программы редко охватывают другие заинтересованные стороны, помимо министерств охраны окружающей среды, такие как министерства финансов и экономики. В результате, эти программы обычно не позволяют добиться поставленной цели, поскольку крайне сложно изменить более широкую систему финансового управления, которая охватывает и финансирование охраны окружающей среды, без поддержки этих ключевых правительственных ведомств.

141. С другой стороны, сами страны-реципиенты часто обладают ограниченным потенциалом для использования внешней помощи. Иногда МФИ и доноры конкурируют с правительственными структурами за квалифицированных сотрудников (а временами доноры и МФИ даже конкурируют между собой), что приводит к перегрузке персонала, низкому качеству выполненных работ и к искажению реальных цен на работы, являющиеся вкладом страны-реципиента. В случае проектов укрепления потенциала институтов, доноры редко выдвигают требования, чтобы институты/фонды, распоряжающиеся государственными природоохранными расходами, использовали образцы лучшей практики управления государственными расходами. Вместо этого, они часто действуют в обход существующих институтов и создают свои собственные автономные группы для реализации индивидуальных проектов. В результате, упускаются возможности для реформирования существующих институтов.

142. Кроме того, программы донорской помощи, направленные на улучшение финансирования охраны окружающей среды (когда они выполняются), обычно представляют собой изолированные единоразовые мероприятия. Помощь, предоставляющаяся для анализа проблем, не сопровождается дальнейшей помощью для реализации институциональных реформ и для укрепления потенциала, а также не увязывается с инвестиционной "наградой" для тех стран ВЕКЦА, которые стремятся идти по пути реформ. Хотя нельзя сказать, что попытки Дании оказались полностью успешными, но эта страна является одним из немногих доноров, которые пытались следовать по этому пути (в Украине). Тем не менее, подобные примеры встречаются крайне редко и они обычно не достигают своих первоначальных целей в силу отсутствия общего долгосрочного стратегического видения и соответствующих обязательств.

143. Дополнительные проблемы создаются из-за недостаточной координации действий различных доноров и международных организаций. Иногда в рамках программ доноров предлагаются решения, которые не согласуются между собой и нереалистичны в силу существующего институционального потенциала и рыночных условий в странах ВЕКЦА (например, предложение о создании фонда поощрения кредитов в России, который бы предоставлял гарантии под банковские кредиты для природоохранных инвестиций, несмотря на то, что российские банки обладают слишком малыми депозитными ресурсами, чтобы иметь возможность предлагать сколько-нибудь существенные кредиты для инвестиций). Противоречивые политические рекомендации доноров часто создают для стран ВЕКЦА проблемы с выбором оптимальных политических вариантов и вносят дополнительные искажения в разработку политики и в осуществление реформ в странах ВЕКЦА.

144. Лишь единичные доноры и МФИ были готовы проводить реализацию комплексных проектов укрепления потенциала, чтобы помочь странам ВЕКЦА в улучшении разработки стратегий и в обеспечении более реалистичного инвестиционного планирования для своих природоохранных программ, а также для создания более адекватной структуры стимулов, позволяющей привлечь дополнительные ресурсы для охраны окружающей среды. В этом отношении Дания опять является заметным исключением - правительство Дании поддерживало разработку стратегий финансирования для сектора муниципального водоснабжения и канализации в ряде стран региона (Грузия, Молдова, Казахстан, Украина, ряд регионов России). К сожалению, у доноров обычно не вызывают интереса целенаправленные и последовательные проекты укрепления потенциала, адаптированные к конкретным условиям страны-реципиента. При разработке своих программ доноры обычно исходят из того, чтобы уложиться в рамки принятого бюджета и во временные рамки проектного цикла, часто не имея при этом целостного представления об общих потребностях. Узкие проблемы решаются изолированно, без учета общей картины. Проекты подобного рода часто остаются незавершенными и требуют последующих действий для устранения остающихся пробелов в области укрепления потенциала.

#### **4.2. Формы и сферы сотрудничества в будущем**

145. Для того чтобы добиться реальной "переориентации на ВЕКЦА", как к этому призвали министры охраны окружающей среды в Орхусе в 1998 г., то очевидно, что помощь странам ВЕКЦА в области охраны окружающей среды необходимо увеличить и обеспечить ее диверсификацию для различных регионов и стран ВЕКЦА. Донорам следует уделять больше времени на разработку своих программ помощи с учетом конкретных местных условий. Им следует тщательно проанализировать "добавленную стоимость" своих программ по сравнению с другими международными инициативами. Им следует обеспечить поддержку этих программ на местном уровне и причастность стран-реципиентов к этим программам.

146. Особенно необходимо обеспечить, чтобы подготовка проектов не проводилась как изолированный процесс, чтобы проекты согласовывались с политическими мерами и мерами по укреплению институционального потенциала. Донорам необходимо включать соответствующие положения в свои программы помощи, чтобы согласовать эти элементы и увязать весь комплекс этих мер с инвестиционными возможностями. Учитывая объем ресурсов, необходимый для подготовки эффективных проектов для финансирования со стороны МФИ и длительность этого процесса, программы донорской помощи должны стремиться к тому, чтобы вносить свой вклад (насколько это необходимо) на стадиях их подготовки и реализации.

147. Немало уроков можно извлечь из опыта переходного периода более развитых стран ЦВЕ. Поэтому, донорам следует уделять больше внимания подготовке, тиражированию и реализации демонстрационных проектов, основанных на образцах лучшей практики, инструментах и ноу-хау не только западных стран ОЭСР, но и более развитых стран с переходной экономикой. Техническая помощь для решения проблем переходного периода в странах ВЕКЦА еще больше укрепитя, если она будет учитывать практические решения, которые применялись в странах ЦВЕ с переходной экономикой, не ограничиваясь одним лишь распространением "идеальных решений".

148. Для дальнейшего укрепления помощи со стороны доноров и для повышения эффективности их программ, они могли бы рассмотреть приведенные ниже направления для последующего сотрудничества. Финансовая помощь, небольшие пилотные и демонстрационные проекты, могли бы оказаться наиболее эффективными, если бы они проводились с целью:

- Укрепления потенциала платежей и налогов, связанных с охраной окружающей среды, в качестве источников поступлений;
- Разработки моделей и методов для установления приоритетов и для обеспечения более реалистичного инвестиционного/финансового планирования в рамках природоохранных программ;
- Укрепления долгосрочного инвестиционного планирования и подготовки проектов в муниципалитетах и в государственных коммунальных компаниях;
- Разработки оптимальных институциональных структур для схем зачета внешнего долга в счет мер по охране окружающей среды;
- Разработки моделей и инструментов для привлечения и уравнивания частного финансирования для природоохранных проектов на конкурсной, рыночной основе;
- Подготовки технической помощи в области государственного управления, с уделением особого внимания вопросам децентрализации и управления государственными расходами (в конкретном приложении к сфере охраны окружающей среды);
- Реформирования действующих институтов, распоряжающихся государственными расходами на цели охраны окружающей среды в соответствии с международными образцами лучшей практики;
- Подготовки сотрудников природоохранных органов в области оценки природоохранных инвестиций для финансирования за счет государственных средств;
- Разработки и распространения методов и инструментов, с целью оказания помощи в определении относительной приоритетности, в экономическом и финансовом анализе природоохранных проектов и программ, в процессах управления и децентрализации;
- Укрепления механизмов для совместного финансирования природоохранных инфраструктурных инвестиций из частных и государственных источников;
- Проведения работы с институтами стран ВЕКЦА, распоряжающимися государственными расходами на цели охраны окружающей среды, для подготовки их сотрудников в процессе совместной деятельности.



149. Одновременно с этим, региональные организации (такие как СРГ по реализации ПДООС (ОЭСР) и другие международные организации могли бы оказывать наиболее эффективную помощь донорам и МФИ путем:

- Предоставления форума для обмена идеями и опытом, накопленными в ходе реализации проектов доноров и МФИ;
- Привлечения, целевого направления и координации усилий доноров;
- Проведения посреднической деятельности для стран ВЕКЦА и доноров/МФИ, помогая странам ВЕКЦА лучше формулировать свои потребности в их диалоге с донорами;
- Оказания помощи странам ВЕКЦА в контроле и обеспечении качества работы консультантов доноров;
- Разработки образцов лучшей практики и новых инструментов для привлечения дополнительных ресурсов и для управления государственными финансовыми ресурсами;
- Мониторинга реализации действий, предусмотренных данной Стратегией и оценки достигнутого прогресса.

150. Скорее всего, подобные инициативы повысят уровень причастности стран ВЕКЦА к проектам доноров, повысят их шансы на успех и обеспечат больший эффект.

## Литература

- Allen, Richard and Daniel Tommasi (eds) (2001). Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries, Paris, OECD
- Bosquet, Benoît (2002). The Role of Natural Resources in Fundamental Tax Reform in the Russian Federation
- Berbeka, Jantzen and Peszko (1999). Cost of Ukraine's Prospective Approximation with Environmental Regulations of the European Union
- Buiter, Willem H. (1999). Notes on 'A Code for Fiscal Stability' University of Cambridge and Monetary Policy Committee. Bank of England, mimeo 30 September
- Campos, J. E., S. Pradhan (1996). Budgetary Institutions and the Levels of Expenditure Outcomes in Australia and New Zealand, mimeo
- Campos, J. E., S. Pradhan (1997). Evaluating Public Expenditure Management Systems: An Experimental Methodology with an Application to the Australia and New Zealand Reform, Journal of Policy Analysis and Management, Summer
- Chekurova, M. (2001). *"Restructuring the Russian Banking Sector"* in: Financial Transition in Europe and Central Asia: Challenges of the New Decade, edited by Lajos Bokros, Washington, D.C., World Bank
- DANCEE/Anderson and Semeniene (2001). Lithuania Environmental Financing Strategy
- DANCEE/OECD (2000a). Environmental Expenditure in the NIS - Georgian Country Report
- DANCEE/OECD (2000b). Environmental Expenditure in the NIS - Russian Country Report
- DANCEE/OECD (2000c). Moldova Background Analysis for the Environmental Financing Strategy
- DANCEE/OECD (2000d). Novgorod Background Analysis for the Environmental Financing Strategy
- DANCEE/OECD (2001a). Municipal Water and Wastewater Sector in Georgia Environmental Financing Strategy
- DANCEE/OECD (2001b). Municipal Water Services, Kazakhstan – Background Analysis for the Financing Strategy
- DANCEE/OECD (2001c). Background Analyses for the Municipal Water and Wastewater Financing Strategy, Pskov, Russia
- EBRD (1999). Transition Report
- EBRD (2001). Transition Report
- EBDR (2002). Transition Report, update
- Expert (2001). Issue 17 September 2001
- Financial Times, Issue 29 January 2002
- Global Environment Facility (GEF) (1999). Experience with Conservation Trust Funds. Evaluation Report #1-99
- Goskomekologia (1997). Gosudarstviennyi Komitet Rossyiskoy Federacyi po Ohranie Okruzhaiustchey Sredy. Ekologicheskiye Fondy Rossiyskoy Federacyi (Moskva).
- Himes S., (1999), Russia's Tax Reform (OECD Observer, January 1999)
- IFC/CIDA (2001). Financial Leasing in Russia – Market Survey 2000 - 2001

IERPC (Institute for Economic Research and Policy Consulting) (2001). Monthly Monitor, No. 12(14), December 2001

IMF, World Bank (2001). Armenia, Georgia, Kyrgyz Republic, Moldova, and Tajikistan: External Debt and Fiscal Sustainability

Kawalec Stefan, K. Kluza (2001). "Challenges of Financial System Development in Transition Economies" in Financial Transition in Europe and Central Asia: Challenges of the New Decade, ed. by Lajos Bokros, Washington, D.C., World Bank

Linn, Johannes F. (2001) Banking in Russia: Trying to Rebuild Trust Where Trust Has Taken a Real Beating by, World Bank - American-Russian Relations Conference New York, March 16-18, 2001

Lovei, Magda (1995). Financing Pollution Abatement: Theory and Practice. Environment Department Paper #28. World Bank

Lovei, Magda (1999). Environmental Funds, Pollution Management in Focus, Discussion Note Number 1, World Bank

Ministry of Environment and Natural Resources, Ukraine & DANCEE, Ministry of Environment and Energy, Denmark (2001). Capacity Screening of Oblast Environmental Funds in Ukraine

Ministry of Natural Resources of the Russian Federation (2001). Report on the Progress and Effectiveness of Implementation of Federal Environmental Target Programs, Commissioned by the Ministry of Natural Resources

NBU 2002, <http://eng.nbu.com/news/read.php?id=117>, dated 1 August 2002

Nunan Jock (2001). How Ukrainian Banks are Addressing Global Issues, PricewaterhouseCoopers

OECD (1995a). The St. Petersburg Guidelines on Environmental Funds in the Transition to a Market Economy

OECD (1995b). The Economic Appraisal of Environmental Projects and Policies

OECD (1996a). Budgeting and Policy Making, Sigma Papers: No. 8

OECD (1999). Environment in Transition to a Market Economy

OECD EAP Task Force (2000a). Reforming Environmental Finance Institutions in Kazakhstan: Conclusions and Recommendations from a Performance Review of the Kazakh State Environmental Protection Fund

OECD EAP Task Force (2000b). The Use of Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in the New independent States – Preliminary Draft Survey

OECD (2001a). Fiscal Federalist Relations in Russia: A Case for Subnational Autonomy

OECD (2001b). OECD Environmental Outlook

OECD (2002). Development Assistance Statistics, CD Rom Database

OECD EAP Task Force (2002a). Debt for Development and Environment Swap in Georgia: Institutional Options for Negotiations and Implementation of Bilateral Swap Agreements, Forthcoming

OECD EAP Task Force (2002b), Good Practices of Public Environmental Expenditure Management in Transition Economies, Forthcoming

OECD EAP Task Force (2002c). Performance of the National Environmental Fund of Moldova and the Chisinau Municipal Environmental Fund

OECD EAP Task Force (2002d), Principles for Effective Environmental Enforcement Authorities in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia, Forthcoming

OECD EAP Task Force (2003): Trends in Environmental Expenditure and International Commitments for the Environment in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia 1996 – 2001, Forthcoming

Perelet, R.A., Sharashkin, L.E. (2002). Managing External Debt: Innovative Mechanisms, in Economics and Nature Protection: Problems and Solutions, World Wide Fund - Russia

Royal Danish Consulate General, St. Petersburg (2002). Report on Russian Finance Opportunities

Sultan M. and Dimitar G. Michev (2000). Role of the Financial System in Economic Growth in Transition Countries – the Case of Ukraine's Banking System, Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper No. 767 June 2000

Schiavo-Campo, S., D. Tommasi (1999). Managing Government Expenditure, Asian Development Bank, April 1999.

UN ECE (2000). Environmental Performance Reviews: Ukraine

World Bank, Data and Statistic Internet Database

World Bank (1998). Transition Toward a Healthier Environment. Environmental Issues and Challenges in the Newly Independent States, A background paper prepared for the Fourth Pan-European Conference of Environment Ministers (Washington D.C.: World Bank)

World Bank (1999). Handbook for Public Expenditure Management (Washington D.C.: World Bank)

World Bank (2001a), Policy Research Working Paper; Where Has All the Foreign Investment Gone in Russia

World Bank (2001b). Towards Improving the Efficiency of Public Investment Expenditures

World Bank (2002), Global Development Finance

World Bank (2002 a), Public Environmental expenditure Review of Ukraine – draft report for consultations, Washington, D.C.

World Bank, UNEP, IMF (2002). Financing for Sustainable Development: An input to the World Summit on Sustainable Development, Environment Department, The World Bank Division of Technology, Industry and Economics, United Nations Environment Programme, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.