

*Environmental Finance*

## **Financing Water and Environment Infrastructure: The Case of Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia**

*Summary in Russian*

*Природоохранное финансирование*

### **Финансирование водохозяйственной и природоохранной инфраструктуры: ситуация в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии**

*Резюме на русском языке (перевод)*

#### **Резюме**

Страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) сталкиваются с существенными природоохранными проблемами. Хотя по своей сути эти проблемы весьма многообразны, многие из них имеют немало общего, что объясняется параллелями в развитии этих государств в прошедшие десятилетия. Общие проблемы по большей части связаны с сохранением неэффективной структуры промышленности и устаревшими технологиями, не дающими нужного результата экологической политикой и структурой природоохранных органов, а также с достаточно обширной по охвату, но изношенной и дорогостоящей в эксплуатации природоохранной инфраструктурой. Вот некоторые из общих проблем:

- Объем затрат, необходимых для выполнения действующих (как правило, нереалистичных) экологических нормативов, намного превышает объем ресурсов, доступных для относительно небольших рынков;
- Доступность услуг для населения лучше, чем в других странах с аналогичным уровнем доходов, однако эти качество услуг, как правило, оставляет желать лучшего и продолжает ухудшаться;
- У большинства предприятий недостаточно стимулов и средств для улучшения своей экологической эффективности.

## Природоохранное финансирование в странах ВЕКЦА. Текущее состояние и перспективы

Данные о природоохранных расходах дают информацию об объеме средств, которые выделяются на реализацию целей экологической политики. СРГ по реализации ПДОС оказало содействие странам ВЕКЦА в сборе таких данных, который является необходимым первым шагом к повышению эффективности и результативности использования выделяемых средств.

К особенностям природоохранного финансирования в странах ВЕКЦА можно отнести:

- В некоторых государствах ВЕКЦА доля природоохранных расходов в ВВП выше, чем можно было бы ожидать. Ярким примером этого является Молдова, где этот показатель достигает 3,1% (для сравнения: в государствах-членах ОЭСР он колеблется в пределах от 0,6 до 2,8%). В то же время, в других странах (Армения, Азербайджан, Кыргызстан, Туркменистан) этот показатель ниже, чем в среднем для стран ОЭСР;
- Львиная доля средств, как правило, направляется в сектор водоснабжения и водоотведения (50-85% от общего объема), главным образом для покрытия эксплуатационных расходов. Тем не менее, этого недостаточно для того, чтобы приостановить ухудшение качества обслуживания. Последствия бездействия могут оказаться весьма плачевными, поэтому данному сектору, равно как и инфраструктуре, связанной с охраной окружающей среды, в настоящем докладе уделяется особое внимание;
- Доля инвестиций природоохранного характера в валовом приросте основного капитала остается весьма низкой (менее 3%);
- Небольшой размер внутренних рынков природоохранных услуг в большинстве стран ВЕКЦА в абсолютном выражении (от 12 до 49 млн. долларов США в каждом отдельном государстве, за исключением России, Украины и Казахстана) является препятствием для внедрения инновационных технологий и финансовых инструментов.

Определенный объем дополнительных средств поступает в природоохранный сектор за счет зарубежной официальной помощи на цели развития (ОПР). Хотя объемы ОПР увеличились, они остаются в целом довольно скромными по сравнению с другими регионами, что, по-видимому, указывает на то, что существуют возможности для привлечения дополнительных зарубежных ресурсов в природоохранный сектор (наряду с другими секторами). В то же время,

- для увеличения притока ОПР природоохранного характера необходимо, чтобы страны ВЕКЦА определили приоритетные задачи в сфере охраны окружающей среды в национальных стратегиях развития и программах международного сотрудничества;
- эффективность прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в природоохранный сектор и в смежные отрасли (в частности, в энергетику) может увеличиться, как только будет создана ясная, стабильная и результативная природоохранная и институциональная структура;
- в регионе предстоит выработать и внедрить инновационные финансовые схемы; для этого потребуется изыскать возможности для изменения механизмов финансирования программ развития, например, путем внедрения схемы зачета затрат на охрану окружающей среды в счет списания части суверенного долга страны (далее кратко: зачеты «долги-природа») как составной части более широких пакетов мер, направленных на реструктуризацию государственного внешнего долга.

Ограниченная роль зарубежной помощи является еще одним подтверждением того, что основная часть природоохранного финансирования должна будет поступать из внутренних источников. Частный финансовый сектор в настоящее время развивается, но ему еще только предстоит научиться работать с государственными средствами, что позволит повысить мультиплицирующий эффект государственных природоохранных вложений.

## **Последствия для выработки политики**

Две основные проблемы, связанные с финансированием природоохранной деятельности в странах ВЕКЦА, заключаются, во-первых, в том, чтобы оптимизировать использование имеющихся ресурсов и, во-вторых, привлечь дополнительные средства из внутренних и внешних источников в природоохранный сектор. В докладе содержатся девять рекомендаций, направленных на решение этих задач:

1. *Усовершенствовать информационную базу эффективного природоохранного финансирования и систему сбора данных в этой сфере.* Для того чтобы преодолеть наиболее узкие места и направить дефицитные государственные ресурсы на решение наиболее насущных задач, страны ВЕКЦА должны усовершенствовать системы мониторинга природоохранных расходов путем внедрения методик, признанных международным сообществом, например, таких, которые применяются Евростатом и ОЭСР.
2. *Более эффективно расходовать государственные финансовые средства на природоохранные цели.* Страны ВЕКЦА должны использовать дефицитные государственные ресурсы, выделяемые на охрану окружающей среды, с

большей эффективностью и прозрачностью и под более действенным контролем. Государственные органы стран ВЕКЦА, в задачу которых входит управление природоохранными расходами, могли бы расширить свои возможности по привлечению средств из государственных и частных источников, а также из-за границы, если бы они осуществляли свою деятельность в соответствии с принятыми стандартами добросовестного управления и рационального расходования государственных средств. Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами, разработанные ОЭСР/СРГ ПДООС, могли бы способствовать реформированию органов, управляющих государственными затратами природоохранного характера, включая экологические фонды.

3. *Реформировать систему природоохранных платежей* и прояснить их функции в качестве инструментов привлечения средств на охрану окружающей среды и/или природоохранного стимулирования. В докладе описываются меры, которые могли бы быть приняты с целью повышения эффективности платежей за загрязнение окружающей среды как механизма привлечения средств. Самое важное здесь заключается в том, что для целей привлечения дополнительных средств такие платежи должны быть значительно увеличены, а число загрязняющих веществ, выбросы/сбросы/размещение которых являются основой для взимания таких платежей, должно быть уменьшено. Опыт стран ОЭСР свидетельствует в частности о том, что налоги на продукцию приносят более высокие и предсказуемые доходы по сравнению с платежами за загрязнение окружающей среды. В некоторых странах существенную роль могут сыграть налогово-бюджетные механизмы взимания ренты (сверхприбыли), возникающей у частных компаний вследствие эксплуатации природных ресурсов.
4. *Разработать продуманные и реалистичные природоохранные программы и финансовые планы.* Достижение целей природоохранных программ должно опираться на реалистичные финансовые стратегии, поэтому в странах ВЕКЦА следует более широко и глубоко внедрять такие методики как модель FEASIBLE. Необходимо точно определить возможность и готовность платить за улучшение состояния окружающей среды. Структуры, ответственные за реализацию природоохранных проектов, и в первую очередь муниципалитеты, поставщики коммунальных услуг (такие как предприятия водопроводно-канализационного хозяйства), а также малые и средние предприятия, нуждаются в целевых программах обучения финансовому планированию и подготовке инвестиционных проектов.
5. *Укрепить систему муниципального финансирования и финансовую устойчивость предприятий коммунального хозяйства, чья деятельность связана с экологией.* Центральные органы власти должны создать механизмы муниципального финансирования, которые бы обеспечили муниципалитеты стимулами и инструментами для мобилизации средств для инвестиций в инфраструктуру природоохранного характера в соответствии с требованиями бюджетно-финансовой ответственности. В большинстве стран ВЕКЦА необходимы дополнительные усилия в поддержку децентрализации и улучшения бюджетных отношений между органами публичной власти центрального и более низких уровней. Муниципалитетам следует укреплять механизмы финансового управления и планирования капитальных вложений, в частности, путем разработки и реализации многолетних планов инвестиций в

муниципальную инфраструктуру и связанных с ними программ. Это будет способствовать повышению их кредитного рейтинга и, соответственно, расширению возможностей по осуществлению и финансированию инвестиций. В то же время усиление управленческой, финансовой и эксплуатационной самостоятельности местных поставщиков коммунальных услуг является непременным условием обеспечения стабильности коммунального обслуживания на местном уровне.

6. *Содействовать расширению доступа к рынкам капитала и финансовым рынкам с целью финансирования инвестиций в инфраструктуру, связанную с охраной окружающей среды.* В рамках процесса бюджетно-финансовой децентрализации политические и институциональные препятствия, мешающие финансовому сектору принимать более активное участие в финансировании экологических проектов, должны быть устранены; стимулы, направленные на активизацию такого участия, включают предоставление местным органам самоуправления права привлекать заемные средства, поддержку развития механизмов накопления долгосрочных сбережений (страховых компаний, банков), регулирование портфелей активов таких учреждений (и той доли, которую им разрешено вкладывать в местные структуры) и т. д. С целью обеспечения того, чтобы местные рынки капитала и финансовые рынки играли более значительную роль в финансировании природоохранной инфраструктуры, в странах ВЕКЦА следует применять опыт других регионов.
7. *По возможности использовать зачеты «долги-природа» в качестве одного из инструментов реструктуризации государственного внешнего долга.* Зачеты «долги-природа» позволяют списать часть государственного внешнего долга, если государство-должник согласно вложить согласованную часть списанной задолженности в местной валюте в совершенствование природоохранной сферы в стране. В то же время, это может повлиять на кредитный рейтинг страны и повысить стоимость суверенных заимствований. Поэтому зачеты такого типа рекомендуется использовать в сочетании с другими механизмами реструктуризации и частичного списания государственного внешнего долга. К настоящему времени лишь Грузия и Кыргызстан воспользовались возможностью включить пункт о зачетах в рамочное соглашение с группой официальных кредиторов.
8. *Обеспечить доступ к ресурсам, предоставляемым в рамках схем финансирования из «углеродных фондов».* Развитие «углеродного финансирования» в последние годы открывает перед странами, перечисленными в Приложениях 1 и 2 к Рамочной Конвенции об изменении климата (РКИК), новые возможности для привлечения зарубежных средств к реализации проектов природоохранной направленности. В соответствии с требованиями механизмов чистого развития (МЧР), эти государства должны разработать «портфели» проектов, отвечающих критериям получения финансирования от партнеров из стран, перечисленных в Приложении 1. По мере роста «портфелей» таких проектов появится необходимость в покрытии бюджетного дефицита, возникающего в промежутке между первоначальными вложениями и периодом, когда проект начнет приносить стабильный доход за счет механизмов МЧР.

9. *Повысить значимость природоохранных задач в контексте национальных стратегий развития и программ международного сотрудничества.* Странам ВЕКЦА следует уделять больше внимания международному сотрудничеству, в противном случае объемы помощи, предоставляемой на двухсторонней основе, останутся низкими по сравнению с другими регионами мира, а объемы привлекаемых кредитов МФИ будут непропорционально малы по сравнению с усилиями и ресурсами, затраченными на подготовку проектов. Вопросы охраны окружающей среды также должны быть в большей степени интегрированы в национальные стратегии развития, включая стратегии снижения уровня бедности. В технических заданиях на проведение совместных проектов следует уделять больше внимания повышению квалификации местных экспертов и консультантов с тем, чтобы они могли предоставлять консультации по вопросам формирования и реализации политики и оказывать техническую помощь в соответствии с международными стандартами.

© ОЭСР 2006

Данное резюме не является официальным переводом ОЭСР.

Воспроизведение данного резюме разрешается при условии, что при этом будут указаны атрибуты авторского права ОЭСР и название оригинала публикации.

**Многоязычные резюме - переведенные отрывки из публикаций ОЭСР, вышедших в оригинале на английском и французском языках.**

**Они доступны бесплатно в онлайн-магазине ОЭСР**  
**[www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)**

За дополнительной информацией, обращайтесь в Отдел прав и переводов ОЭСР при Директорате общественных вопросов и коммуникации.

[rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

Факс: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal  
75116 Paris  
France

Посетите наш интернет-сайт [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

