

Distr.
GENERAL

E/CN.17/ISWG.II/1994/2
22 February 1994
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

Межсессионная специальная рабочая группа

открытого состава по финансовым вопросам

28 февраля-2 марта 1994 года

Пункты 2-5 предварительной повестки дня*

Финансовые ресурсы и механизмы финансирования устойчивого
развития: обзор текущих вопросов и событий

Доклад Генерального секретаря

РЕЗЮМЕ

В настоящем докладе освещаются финансовые ресурсы и механизмы финансирования Повестки дня на XXI век. В первой части доклада анализируются внешние финансовые ресурсы и показано, какое воздействие на них оказали последние события в области международной политики, в частности рост мировой экономики, международная торговля и условия торговли. Далее в докладе рассматриваются вопросы доступа к финансовым ресурсам из официальных источников и некоторые последние события, касающиеся оказания официальной помощи в целях развития (ОПР), обсуждаются различные события, благоприятствующие финансированию из частных источников, в частности предоставление кредитов коммерческими банками, частное (небанковское) финансирование и прямые иностранные инвестиции, а затем рассматриваются последние события, касающиеся долга и облегчения бремени задолженности. Во второй части доклада основное внимание уделяется путям и средствам мобилизации внутренних финансовых ресурсов посредством изменений в области национальной политики. В этой связи рассматривается широкий круг возможных вариантов политики и рекомендуется, к примеру, шире использовать экономические механизмы в экологической политике, в частности налоги на природопользование

* E/CN.17/ISWG.II/1994/1.

стратегии, направленные на сокращение растущих потребностей в ресурсах, и обеспечение защиты прав собственности на природные ресурсы. В докладе рассматриваются также другие традиционные рычаги государственной политики, с помощью которых можно увеличить финансирование устойчивого развития, и особое внимание уделяется изменениям в структуре государственных расходов и мерам, направленным на поощрение участия частного сектора в финансировании устойчивого развития. Хотя анализ этих традиционных вариантов политики уже касается некоторых новых механизмов финансирования, упомянутых в Повестке дня на XXI век, более подробно эти механизмы обсуждаются в третьей части доклада, где основное внимание уделяется механизмам облегчения бремени задолженности, рыночным механизмам и международным механизмам налогообложения. В заключительной части доклада кратко освещаются основные вопросы, связанные с финансированием рассматриваемых секторов. Более подробно эти вопросы обсуждаются в справочных документах, представленных Рабочей группе.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ НА ЦЕЛИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ	1 - 38	5
ВВЕДЕНИЕ	1 - 5	5
I. ПОВЕСТКА ДНЯ НА XXI ВЕК И ФИНАНСИРОВАНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ	6 - 7	6
II. ДОСТУП К МЕЖДУНАРОДНЫМ ФИНАНСОВЫМ РЕСУРСАМ	8 - 38	6
A. Рост мировой экономики	8	6
B. Торговля	9 - 11	7
C. Условия торговли	12 - 15	7
D. Доступ к финансированию из официальных источников	16 - 30	8
1. Официальная помощь в целях развития	17 - 23	9
2. Приток ресурсов из многосторонних учреждений	24	11
3. Официально гарантированные экспортные кредиты	25	11
4. Глобальный экологический фонд	26 - 30	11
E. Доступ к финансированию из частных источников	31 - 35	12
1. Предоставление кредитов коммерческими банками и частное (небанковское) финансирование	32 - 33	12
2. Прямые иностранные инвестиции	34	13
3. Международные неправительственные организации	35	13
F. Долг и облегчение бремени задолженности	36 - 38	14
ЧАСТЬ ВТОРАЯ. НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ФИНАНСИРОВАНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ	39 - 66	15
ВВЕДЕНИЕ	39	15

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ДОСТИЖЕНИЕ БОЛЬШЕЙ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ И "КОМАНДНО-АДМИНИСТРАТИВНЫХ МЕР" . .	40 - 57	15
A. Переход к более широкому использованию экономических механизмов	40 - 44	15
B. Повышение роли налогов на природопользование	45 - 50	17
C. Сокращение растущих потребностей в ресурсах	51 - 52	18
D. Организация купли-продажи лицензий	53 - 54	19
E. Четкое распределение прав собственности	55 - 57	19
II. ИЗМЕНЕНИЯ В СТРУКТУРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ	58 - 63	20
III. ПООЩРЕНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ ЧАСТНОГО СЕКТОРА В УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ 64 - 66 22		
ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ. НОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ 67 - 96 23		
I. МЕХАНИЗМЫ ОБЛЕГЧЕНИЯ БРЕМЕНИ ЗАДОЛЖЕННОСТИ	68 - 77	23
A. Учет природоохранных расходов в счет погашения задолженности	68 - 72	23
B. Другие механизмы учета расходов на устойчивое развитие в счет погашения долга	73 - 77	24
II. РЫНОЧНЫЕ МЕХАНИЗМЫ	78 - 94	25
A. Экономические инвестиционные фонды	78 - 86	25
B. Совместное выполнение обязательств и лицензии, которые могут продаваться на международном рынке	87 - 92	27
C. Фонд венчурного капитала для уменьшения выбросов парникового газа	93 - 94	29
III. МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ	95 - 96	29
ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ. ОБЗОР ВОПРОСОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ, СВЯЗАННЫХ С РАССМАТРИВАЕМЫМИ СЕКТОРАМИ	97 - 104	30

/...

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ НА ЦЕЛИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

ВВЕДЕНИЕ

1. На своей первой сессии в июне 1993 года Комиссия по устойчивому развитию выразила обеспокоенность по поводу того, что в целом готовность выполнять рекомендации Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) и взятые на ней обязательства в отношении финансирования далеко не соответствует ожиданиям и уровню потребностей. Комиссия далее подчеркнула, что недостаточный объем финансовых ресурсов по-прежнему является основным препятствием на пути эффективного осуществления Повестки дня на XXI век 1/ и постепенного достижения устойчивого развития.

2. Признавая свой мандат в отношении обзора достаточности наличных финансовых ресурсов для осуществления Повестки дня на XXI век, Комиссия постановила учредить межсессионную специальную рабочую группу в составе представителей правительств, которые назначат экспертов с целью оказания содействия Комиссии в выполнении следующих задач:

а) контроль и оценка потребностей, наличия и достаточности финансовых ресурсов для осуществления различных групп тем Повестки дня на XXI век с учетом многолетней тематической программы работы, а также проектов, программ, мероприятий и стратегий в области устойчивого развития, разработанных правительствами, с целью обеспечения приемлемой и общей основы для деятельности всех правительств, двусторонних финансовых учреждений и государств, являющихся членами руководящих органов учреждений и программ Организации Объединенных Наций, а также многосторонних, региональных и субрегиональных банков развития и фондов, занимающихся вопросами окружающей среды и развития;

б) контроль и анализ различных факторов, оказывающих воздействие на поток финансовых и экономических ресурсов, таких, как облегчение бремени задолженности, условия торговли, цены на сырьевые товары, доступ на рынки и частные иностранные инвестиции, а также обзор механизмов для применения новых форм финансирования в контексте пункта 33.16 Повестки дня на XXI век с учетом деятельности, проводимой на национальном уровне;

с) разработка на основе вышеизложенного концептуальной основы для мобилизации финансовых ресурсов в целях сбалансированного осуществления всех аспектов Повестки дня на XXI век, которая, в частности, оказывала бы, при необходимости, помощь правительствам в осуществлении их стратегий в области устойчивого развития (E/1993/25/Add.1, пункт 61).

3. Правительства Малайзии и Японии оказали щедрую финансовую и материально-техническую поддержку в целях созыва Совещания экспертов по вопросам финансирования Повестки дня на XXI век в Куала-Лумпуре (2-4 февраля 1994 года). Участникам совещания удалось прояснить множество сложных вопросов и вариантов политики, связанных с финансированием устойчивого развития, и внести существенный вклад в виде различных документов, подготовленных учреждениями и отдельными экспертами.

4. Значительным подспорьем в подготовке настоящего обзорного доклада явились материалы, представленные Международным валютным фондом, Всемирным банком, Организацией экономического сотрудничества и развития, Конференцией Организации Объединенных Наций по

/...

торговле и развитию и Департаментом Секретариата по экономической и социальной информации и анализу политики.

5. Большую помощь в подготовке справочных документов по финансированию рассматриваемых секторов оказали материалы, представленные учреждениями, а именно Всемирной организацией здравоохранения (финансирование здравоохранения), Центром Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) (финансирование населенных пунктов), Всемирным банком и Программой развития Организации Объединенных Наций (финансирование ресурсов пресной воды) и Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (финансирование токсичных химических веществ и опасных отходов). Свои материалы представили также Международная программа по безопасности химических веществ и секретариат Базельской конвенции.

I. ПОВЕСТКА ДНЯ НА XXI ВЕК И ФИНАНСИРОВАНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

6. Повестка дня на XXI век, в частности глава 33, и другие итоговые документы ЮНСЕД служат важной, согласованной политической основой для финансирования устойчивого развития. Вопросы, касающиеся выполнения финансовых обязательств, содержащихся в Повестке дня на XXI век, в том числе связанных с увеличением потоков официальной помощи в целях развития (ОПР), а также с такими вопросами, как условия торговли, цены на сырьевые товары, доступ на рынки, облегчение бремени задолженности и другие меры, способствующие созданию благоприятных экономических условий, имеют исключительно важное значение для успешного осуществления Повестки дня на XXI век. Решение этих вопросов должно оставаться неотложной приоритетной задачей в процессе международного диалога и принятия решений в рамках Комиссии по устойчивому развитию и других соответствующих международных форумов.

7. В целом готовность выполнять рекомендации ЮНСЕД и взятые на ней обязательства в отношении финансирования далеко не соответствует ожиданиям и уровню потребностей. Кроме того, на международном уровне перспективы достижения достаточного и предсказуемого притока новых и дополнительных финансовых ресурсов в развивающиеся страны для целей устойчивого развития сопряжены с многочисленными трудностями. Поэтому задача мобилизации финансовых ресурсов на цели устойчивого развития обуславливает необходимость действий на всех возможных направлениях, включая принятие принципиально новых подходов.

II. ДОСТУП К МЕЖДУНАРОДНЫМ ФИНАНСОВЫМ РЕСУРСАМ

A. Рост мировой экономики

8. Экономический рост в промышленно развитых странах в 1993 году замедлился после и без того скромных показателей 1992 года. За этими неутешительными показателями скрывается более сложная картина дезагрегированных экономических показателей - в странах континентальной Европы и в Японии в 1993 году наблюдалось снижение объема производства, а в Северной Америке и в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии темпы оживления экономики в течение года набирали силу. Считается, что страны континентальной Европы достигли низшей точки снижения темпов экономической активности, однако признаки оживления носят пока что скорее предположительный характер. В 1994 году ожидается постепенное закрепление процесса оживления экономики в большинстве промышленно развитых стран. Однако

/...

вопрос о том, когда произойдет наращивание темпов экономического роста и с какой силой, остается пока неопределенным.

В. Торговля

9. В Повестке дня на XXI век выявлен ряд факторов, которые могут ограничить возможность мобилизации развивающимися странами через систему международной торговли необходимого объема ресурсов для финансирования инвестиций на цели устойчивого развития. К ним относятся тарифные и нетарифные барьеры в развитых странах. Либерализация торговли дает возможность решить эти проблемы в целях достижения устойчивого развития. Одним из важных аспектов либерализации торговли является увеличение доступа на рынки ОЭСР, в частности для экспортных товаров из развивающихся стран.

10. В этой связи важной вехой является недавно завершившийся Уругвайский раунд многосторонних торговых переговоров. Хотя для окончательной оценки итогов Раунда, в частности в областях, представляющих интерес для развивающихся стран, потребуется определенное время, имеется общее понимание того, что дальнейшая либерализация будет содействовать расширению мировой торговли на благо всех стран. Однако многие страны выразили обеспокоенность по поводу того, что соотношение между вероятными преимуществами и недостатками итогов Раунда окажется неадекватным с точки зрения их соответствующих национальных интересов.

11. Характерной чертой последних событий в сфере торговли является движение в направлении региональной интеграции. В Европе, несмотря на устранение барьеров внутри ЕС, высказываются определенные опасения по поводу использования общих для ЕС мер, которые могут привести к усилению внешних ограничений. Другими важными событиями были заключение Соглашения о создании североамериканской зоны свободной торговли (НАФТА) и обсуждения, проходившие в рамках Организации азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС). Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ) и ЕС заключили с рядом восточноевропейских стран соглашения об ассоциации, в которых, в частности, предусматривается создание в конечном счете зоны свободной торговли с этими странами, хотя "чувствительные" к импорту сектора, такие, как сельское хозяйство и сталелитейная промышленность, регулируются специальными положениями; на стадии заключения или обсуждения находятся также соглашения о торговле и сотрудничестве с балтийскими государствами и некоторыми из государств бывшего Советского Союза.

С. Условия торговли

12. С начала 80-х годов реальные цены на сырьевые товары почти неуклонно сокращались и по-прежнему остаются на низком уровне. После непродолжительного оживления в 1984 году реальные цены на нетопливные сырьевые товары сократились примерно на 45 процентов, что обернулось резким ухудшением условий торговли для большинства экспортеров, зависящих от сырьевых товаров. Следует ожидать, что сокращение цен на сырьевые товары в наибольшей степени отразится на странах с наименее диверсифицированной структурой производства. Сырьевые товары по-прежнему составляют основную долю экспорта во многих развивающихся странах, особенно в Африке. Кроме того, эта последняя группа стран, которая включает многие страны с самым низким уровнем дохода в мире, как правило, имеет менее гибкие экономические системы, что затрудняет замещение производства сырьевых товаров или делает его более дорогостоящим.

13. Неудивительно, что объем реальных экспортных поступлений многих развивающихся стран в 80-е и 90-е годы тесно связан с успехами, достигнутыми этими странами в области диверсификации своей экспортной базы, а также с их способностью увеличить физический объем

/...

экспорта своих сырьевых товаров. Характерным явлением в странах Азии является заметный сдвиг в направлении экспорта промышленных товаров и значительное увеличение реальных экспортных поступлений. Однако стоит отметить, что группы стран Азии и Латинской Америки, добившиеся наибольших успехов в области диверсификации экспорта, смогли сделать это без сокращения производства сырьевых товаров, являющихся традиционными статьями их экспорта; кроме того, эти страны, по сути, относятся к числу стран, добившихся наибольшего увеличения стоимости экспорта сырьевых товаров.

14. Обычно при анализе конъюнктуры на рынках сырьевых товаров основное внимание уделяется макроэкономическим условиям в промышленно развитых странах как основному фактору, оказывающему влияние на уровень цен на сырьевые товары. Однако для понимания динамики цен на сырьевые товары в последние десять лет необходимо рассмотреть влияние возросшего предложения сырьевых товаров и экономических преобразований в странах с переходной экономикой. Возросшее предложение сырьевых товаров оказалось относительно более значимым фактором, обусловившим наблюдаемый в последнее время низкий уровень реальных цен на сырьевые товары; макроэкономические условия в промышленно развитых странах, согласно оценкам, оказали в этом отношении весьма ограниченное влияние. Кроме того, если изменения объема производства в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе традиционно оказывали сравнительно небольшое влияние на динамику цен, то в период после 1988 года их роль неуклонно возрастала.

15. Исследования показывают, что наблюдаемое в последнее время сокращение реальных цен на нетопливные сырьевые товары носит во многом постоянный характер и их низкий уровень, по крайней мере в среднем, вполне может сохраниться в среднесрочной или долгосрочной перспективе. Это чревато непрерывным ухудшением условий торговли для многих стран, зависящих от сырьевых товаров, а в дальнейшем принятие мер по стабилизации доходов производителей в течение продолжительного периода времени может оказаться непосильным делом с финансовой точки зрения. Хотя создание более диверсифицированной структуры экспорта отнюдь не обязательно является экономической самоцелью, диверсификация экспорта служит важным средством уменьшения уязвимости страны в условиях неустойчивости и непрерывного сокращения цен на сырьевые товары.

D. Доступ к финансированию из официальных источников

16. Беспрецедентные изменения, произошедшие в последние годы в мировой экономической системе, привели к радикальным сдвигам в объеме и структуре притока внешних финансовых ресурсов в развивающиеся страны и более осторожному отношению к кредитоспособности со стороны инвесторов. Основным определяющим фактором притока финансовых ресурсов в развивающиеся страны являются их собственные показатели экономической деятельности. За последние десять лет структура этих потоков коренным образом изменилась - в некоторых регионах растет доля официальных потоков финансовых ресурсов и наблюдается заметный сдвиг от притока заемных средств к притоку акционерного капитала, как в форме прямых иностранных инвестиций, так и в форме портфельных инвестиций, и от банковских к небанковским источникам финансирования. Отчасти это объясняется последствиями кризиса задолженности и отчасти структурными реформами, ориентированными на развитие рыночных связей, которые стимулировали приток инвестиций во внутренний частный сектор.

1. Официальная помощь в целях развития

Общие тенденции

/...

17. Совокупный показатель ОПР стран - членов Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР возрос в 1992 году на 5,8 процента и составил в номинальном выражении 59,9 млрд. долл. США, слегка сократившись при этом - на 0,3 процента - в реальном выражении, т.е. с поправкой на изменения цен и обменных курсов по отношению к доллару США. Взносы стран - членов КСР в бюджет многосторонних учреждений возросли на 19 процентов до 19,5 млрд. долл. США, в первую очередь благодаря увеличению взносов в Международную ассоциацию развития (МАР) и региональные банки развития. Показатель двусторонней ОПР стран - членов КСР, напротив, сократился в 1992 году в реальном выражении на 6 процентов. В частности, на 12 процентов сократился объем двусторонних субсидий, главным образом вследствие сокращения двусторонних выплат Соединенных Штатов.

18. В группу девяти стран, у которых соотношение ОПР и ВВП было ниже среднего показателя КСР, составившего 0,33 процента в 1992 году, входят Соединенные Штаты Америки, Япония, Италия и Соединенное Королевство. На долю этих стран, вместе взятых, приходится почти 50 процентов ОПР КСР, и поэтому при расчете среднего показателя по странам КСР вес этих стран весьма велик. Сокращение соотношения ОПР и ВВП наблюдалось в Соединенных Штатах (0,20 процента), Японии (0,30 процента) и Соединенном Королевстве (0,31 процента). Некоторое увеличение объема помощи и соотношения ОПР и ВВП отмечалось в Италии (0,31 процента). Значительное увеличение обоих показателей отмечалось в Испании (0,28 процента). Наименьшее соотношение ОПР и ВВП среди всех членов КСР в 1992 году отмечалось в Ирландии (0,16 процента), которая, однако, объявила о мерах по обеспечению увеличения объема своей помощи в предстоящие годы. Соотношение ОПР и ВВП Люксембурга - самого нового члена, вступившего в КСР в декабре 1992 года, составило 0,26 процента в связи с временным сокращением объема помощи. В абсолютном выражении крупнейшими донорами КСР в 1992 году оставались Соединенные Штаты (11,7 млрд. долл. США, включая льготную помощь в виде списания задолженности по военным кредитам) и Япония (11,1 млрд. долл. США), за которыми следовали Франция (8,3 млрд. долл. США) и Германия (7,6 млрд. долл. США).

Распределение помощи по секторам

19. Совокупные данные о распределении помощи по секторам по всем донорам, или, что равнозначно, по всем получателям помощи, дают достаточное представление о целях, на которые расходуются доллары, предоставляемые в виде помощи, и выявляют ряд характерных особенностей, которые мало меняются с течением времени. Обсуждаемые ниже цифры являются скорее порядковыми величинами, а не конкретными показателями. Это одна из наиболее сложных областей статистического учета, поскольку многие виды деятельности можно классифицировать множеством различных способов. Помощь на строительство дороги из делового центра в портовый город на первый взгляд относится к экономической инфраструктуре. Однако, если при этом преследуется более далеко идущая цель облегчения экспорта сельскохозяйственной продукции, ведущий статистический учет работник может отнести эту помощь к сельскому хозяйству или даже к торговле. Существуют руководящие принципы по статистическому учету, однако в пограничных случаях они могут толковаться по-разному.

20. Около 45-50 процентов всего объема обязательств по оказанию помощи составляют взносы на развитие социальной и экономической инфраструктуры в развивающихся странах; в случае многосторонних доноров эта доля составляет ни много ни мало 60-65 процентов. Почти одинаковое внимание уделяется социальной (например, образование, здравоохранение, водоснабжение и государственно-административная деятельность) и экономической инфраструктуре (например, энергетика, транспорт и связь). Конкретный объем выделяемой помощи, как и следовало ожидать, неодинаков у стран-получателей помощи, относящихся по уровню дохода к разным группам. Четверть обязательств по оказанию помощи наименее развитым странам связана с социальной инфраструктурой, в то же время аналогичный объем обязательств по оказанию помощи развивающимся странам в группе с высоким уровнем дохода составляет всего лишь 4 процента. Основная доля обязательств по развитию экономической инфраструктуры приходится на сектор энергетики (12 процентов общего объема обязательств, 15 процентов объема обязательств Всемирного банка и намного меньше 10 процентов двусторонних обязательств), за которым с небольшим отставанием следуют транспорт и связь (10 процентов). Сосредоточение помощи, связанной с развитием экономической инфраструктуры, на странах с низким уровнем дохода не так заметно, как в случае социальной инфраструктуры, однако наблюдается интересное различие в источниках финансирования: среди двусторонних обязательств на сектор энергетики приходится 4,9 процента, а среди обязательств Всемирного банка - 14,6 процента.

21. Львиная доля помощи на цели производства (10-15 процентов общего объема обязательств) направляется в сельское хозяйство (80 процентов всей помощи на цели производства). Этот последний показатель мало меняется в зависимости от стран-получателей помощи, относящихся к различным группам по уровню доходов, хотя, как и следовало ожидать, на уровне отдельных стран-получателей помощи имеются заметные различия.

22. Как уже отмечалось, приведенные выше цифры являются порядковыми величинами. Необходимость осторожного толкования подтверждается тем фактом, что многосекторальные обязательства составляют 6 процентов общего объема обязательств.

23. Важно также отметить, что не вся помощь направляется в конкретные экономические или социальные сектора. Даже без учета таких исключений, как продовольственная помощь и помощь в случае чрезвычайных ситуаций и бедствий, остается примерно 15-20 процентов обязательств по финансированию помощи в рамках различных программ, которые помимо прочего включают помощь в урегулировании бюджета, реструктуризацию долга и, прежде всего, общее

финансирование импорта. В данном случае оказывается поддержка экономике в целом. Доля помощи по программам в общем объеме помощи существенно различается по годам.

2. Приток ресурсов из многосторонних учреждений

24. Чистый приток ресурсов из многосторонних учреждений, как на льготных, так и на коммерческих условиях, является крупнейшим источником кредитования развивающихся стран, и его доля в общем объеме чистого притока ресурсов за последние десять лет возросла. В среднесрочной перспективе ожидается увеличение чистого притока ресурсов в поддержку структурных реформ и процесса развития в растущем числе стран, в том числе в новых странах-заемщиках в Восточной Европе и Центральной Азии, ставших членами этих учреждений. Финансирование этих возникающих потребностей стало возможным благодаря произведенному недавно общему увеличению капитала.

3. Официально гарантированные экспортные кредиты

25. В контексте устойчивого развития официально гарантированные экспортные кредиты могут иметь особую значимость в тех случаях, когда потоки направлены на частное инвестирование и передачу технологии. Они могут стать важным источником финансирования развития в предстоящие годы. Во-первых, многие агентства, предоставляющие экспортные кредиты (АЭК), переходят к системе взимания платы за риск, в результате чего экспортные кредиты, хотя и с большими издержками, в настоящее время доступны странам, деятельность в которых сопряжена с риском. Во-вторых, агентства, предоставляющие экспортные кредиты, вероятно, будут давать более значительные гарантии по кредитам заемщикам из частного сектора, но без гарантий в отношении правительства страны-должника. В-третьих, официальные двусторонние кредиторы уделяют приоритетное внимание не старой, а новой задолженности, устанавливая в Парижском клубе конкретные даты в рамках пересмотра условий погашения задолженности. Это позволяет кредиторам предоставлять новые кредиты странам, в которых процесс пересмотра условий погашения задолженности еще не завершен, но которые решительно осуществляют программы перестройки.

4. Глобальный экологический фонд

26. Участники Глобального экологического фонда (ГЭФ) встретились в декабре 1993 года в Картахене, Колумбия, и, возможно, целесообразно кратко охарактеризовать результаты этого совещания, а также события, произошедшие с того времени, с учетом замечаний Администратора ГЭФ, сделанных в Рабочей группе II на девятой сессии Межправительственного комитета по ведению переговоров о рамочной конвенции об изменении климата, состоявшейся 7 февраля 1994 года в Женеве.

27. Совещание в Картахене не привело к принятию какого-либо окончательного решения, однако значительный прогресс был достигнут в отношении как новых организационных договоренностей, так и финансирования Фонда. Что касается финансирования, то доноры выразили свою решительную поддержку созданию на основе полного финансирования Основного фонда с объемом ресурсов в размере 2 млрд. долл. США. Некоторые из них выразили готовность рассмотреть вопрос о предоставлении взносов в размерах, превышающих их согласованную долю. Дальнейшей разработке подверглись структурные механизмы ГЭФ II, и практически все участники пришли к согласию в отношении роли и функций "всеобщей" Ассамблеи и более малочисленного Совета, члены которого будут избираться. С учетом результатов независимой оценки участники включили в проект документа о создании нового ГЭФ положения об укреплении секретариата и о

/...

постоянном механизме контроля и оценки. Кроме этого, состоялись заседания специальной рабочей группы, и был достигнут значительный прогресс в разрешении правовых вопросов, связанных с текстом документа и приложений к нему.

28. Несмотря на эти усилия, за отведенное время так и не удалось решить четыре основных вопроса. К ним относятся: вопрос о председателе руководящего Совета, о количестве и представленности регионов в Совете, о квалифицированном большинстве, необходимом в случае проведения голосования, и о периодичности заседаний Ассамблеи участников.

29. Безусловно, с сожалением был воспринят тот факт, что участники не смогли преодолеть разногласия, с тем чтобы в Картахене завершить процесс перестройки и пополнения ресурсов Фонда. Однако если учесть, что выражались самые различные точки зрения, в конечном счете может оказаться, что это совещание стало важной вехой на пути укрепления политической решимости, которую должны проявить все стороны в целях преодоления все еще сохраняющихся препятствий. Интенсивные консультации, которые продолжались несколько недель, свидетельствуют о решимости правительств прийти к удовлетворительному для всех сторон соглашению, невзирая на имеющиеся различия.

30. На специальном совещании, созванном Францией в Париже 7 января, страны-участники, являющиеся членами ОЭСР, вновь заявили о своей поддержке идеи пополнения средств Фонда до суммы в размере 2 млрд. долл. США. Они также рассмотрели нерешенные вопросы, связанные с перестройкой Фонда. Было предложено, чтобы участники вновь собрались в течение недели, начинающейся 14 марта 1994 года, для продолжения и завершения переговоров.

Е. Доступ к финансированию из частных источников

31. Финансирование развивающихся стран из частных источников можно подразделить на финансирование коммерческими банками и небанковское финансирование. В то время как банки по-прежнему недостаточно активно осуществляют предоставление кредитов развивающимся странам, за последние несколько лет продолжал увеличиваться объем средств, выделяемых в рамках небанковского финансирования через рынки ценных бумаг (т.е. облигаций и акционерного капитала).

1. Предоставление кредитов коммерческими банками и частное (небанковское) финансирование

32. Что касается банковских кредитов, то сумма обязательств перед развивающимися странами колеблется, причем отмечается тенденция к сокращению объема выделяемых кредитов. В 90-х годах они в среднем составляли около 21 млрд. долл. США ежегодно, причем в 1992 году отмечалось резкое сокращение объема средств, а в 1993 году этот объем несколько вырос. Осуществляя свои операции по предоставлению кредитов, банки по-прежнему уделяют особое внимание повышению прибыльности и сокращению степени риска, в том числе на международной арене. Доступ к кредитам, предоставляемым несколькими банками, по-прежнему крайне ограничен для тех развивающихся стран, которые сталкивались или сталкиваются в настоящее время с трудностями в обслуживании задолженности, и они имеют доступ главным образом к краткосрочным кредитам, финансированию проектов или к таким кредитам, использование которых сопряжено с применением разнообразных методов сокращения степени риска. Для развивающихся стран, являющихся заемщиками, условия получения кредита в целом ужесточились, о чем свидетельствует как увеличение среднего показателя процентных ставок в отношении новых кредитов, так и сокращение сроков погашения долговых обязательств.

/...

33. В отличие от банковского финансирования объемы финансовых потоков частного (небанковского) характера в развивающиеся страны продолжал увеличиваться, хотя он весьма неодинаков для различных сегментов рынка и различных стран. Эти потоки приобрели форму финансирования путем выпуска облигаций и предоставления акционерного капитала. В недавнем прошлом структура подобных потоков заметно изменилась, причем расширился объем финансирования путем выпуска облигаций, и снизилась активность на рынках акционерного капитала. Развивающиеся страны, являющиеся заемщиками, увеличили свою долю на международном первичном рынке облигаций с 4,2 процента в 1991 году до 7,1 процента в 1992 году и 8,5 процента в первой половине 1993 года. Общий объем выпуска облигаций компаниями развивающихся стран составил 5,4 млрд. долл. США в 1991 году, 9,4 млрд. долл. США в 1992 году и 4,2 млрд. долл. США в первой половине 1993 года. Для все большего числа развивающихся стран трансграничные потоки капитала также обеспечивались путем прямых закупок на местных биржах (по оценкам, около 14 млрд. долл. США в 1992 году).

2. Прямые иностранные инвестиции

34. В течение 80-х годов и в 90-е годы прямые иностранные инвестиции (ПИИ) становились все более важным методом инвестирования. Основная доля этих инвестиций поступает от многонациональных корпораций в форме акционерного капитала, а не кредитов. За прошедшее десятилетие объем прямых иностранных инвестиций в развивающиеся страны быстро увеличивался и составил в 1993 году 56 млрд. долл. США. Объем прямых иностранных инвестиций в Восточной Азии превысил 15 млрд. долл. США в 1992 году, что представляло собой 15-процентное увеличение за один год, причем самым крупным получателем являлся Китай. В Латинской Америке после незначительного увеличения в 1990 году объем прямых иностранных инвестиций возрос почти на 70 процентов в 1991 году и составил 12 млрд. долл. США, а в 1992 году увеличился еще на 25 процентов, т.е. почти до 15 млрд. долл. США. Латиноамериканские страны фактически конвертировали значительную часть своей задолженности в акционерный капитал. Эта тенденция также ярко проявилась на Ближнем Востоке и в Северной Америке в 90-х годах, где инвестиции возросли с 1 млрд. долл. США до 4 млрд. долл. США, в то время как в странах Африки к югу от Сахары объем инвестиций оставался на уровне 1986 года, т.е. 2 млрд. долл. США.

3. Международные неправительственные организации

35. Особую категорию в рамках частного сектора составляют неправительственные организации, которые оказывают значительную техническую помощь. В некоторых случаях эти организации служат каналом поступления официальных средств, особенно на новаторские проекты. В 1992 году потоки частного капитала и субсидии неправительственных организаций увеличились на 4,8 млрд. долл. США, составив 16,6 млрд. долл. США.

Г. Долг и облегчение бремени задолженности

36. Благодаря улучшению экономического положения развивающихся стран в целом, росту их экспорта и изменениям в структуре задолженности и условий предоставления займов, последние тенденции, касающиеся размеров задолженности, вызывают меньшую тревогу, чем в прошлом. Пожалуй, более всего обнадеживает то, что процесс погашения задолженности развивающихся стран становится все более рациональным. Кредиторы все чаще оговаривают этот процесс при предоставлении кредитов, и это ведет к тому, что заемщики все более эффективно используют получаемые средства, в результате чего создается более реальный потенциал обслуживания задолженности.

/...

37. Несмотря на эти очень положительные изменения, ряд тенденций дает основания для беспокойства. Эти тенденции особенно заметны в наиболее бедных государствах, о чем свидетельствует положение в странах Африки к югу от Сахары. Прогрессивные изменения в том, что касается экономической реформы, зачастую протекают низкими темпами, и экономические прогнозы не обнадеживают. Общее увеличение потоков ресурсов и улучшение положения в области задолженности нехарактерны для большинства этих стран. Многие из них все еще не могут своевременно погашать долговые обязательства при обслуживании задолженности, в результате чего их долг увеличивается. Даже те из них, которые в состоянии выполнять свои обязательства, а многие такие страны делают это с большим трудом, имеют возможность оставлять лишь весьма незначительные объемы иностранной валюты для других целей. Некоторые недавние инициативы отражают озабоченность таким положением дел. Например, Соединенные Штаты рассматривают вопрос о списании значительной части причитающейся им задолженности беднейших африканских стран через существующие механизмы Парижского клуба (расширенные "торонтские условия"). Другие страны продолжают настаивать на более широком применении практики списания задолженности в соответствии с предлагаемыми "тринидадскими условиями".

38. В этой связи успешное завершение ряда крупных мероприятий по пересмотру структуры задолженности и возобновление доступа заинтересованных стран к международным рынкам капитала должны восприниматься с учетом того факта, что для многих развивающихся стран положение в области внешней задолженности по-прежнему остается критическим. В некоторых случаях суть проблемы заключается в недостаточной приверженности делу осуществления необходимых политических реформ. В других случаях по-прежнему наблюдается явное несоответствие между условиями изменения структуры задолженности и возможностью той или иной страны перевести процесс погашения задолженности на устойчивую основу и вырваться из порочного круга постоянного пересмотра условий погашения задолженности. Ясно, что мероприятия по реорганизации процесса погашения задолженности в будущем необходимо обосновывать стратегиями перестройки, однако более или менее окончательная реорганизация - при списании значительной части задолженности - могла бы улучшить перспективы стран в том, что касается перевода процесса погашения их задолженности на устойчивую основу, и могла бы создать фундамент для скорейшего возобновления роста.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ. НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ФИНАНСИРОВАНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

ВВЕДЕНИЕ

39. В течение последних двух десятилетий как в развитых, так и в развивающихся странах наблюдался процесс перехода к такой экологической политике, которая должна реализовываться в тандеме с экономической политикой. Тем не менее на практике природоохранная политика почти повсеместно рассматривается как некий придаток экономической политики, в результате чего меры по исправлению положения принимаются тогда, когда реализованы экономические приоритеты и уже наступила экологическая деградация. В то же время устойчивое развитие требует учета экологических приоритетов и приоритетов развития с самого начала процесса принятия решений, с тем чтобы основная и макроэкономическая политика была приведена в соответствие с целями в области окружающей среды.

I. ДОСТИЖЕНИЕ БОЛЬШЕЙ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ

/...

И "КОМАНДНО-АДМИНИСТРАТИВНЫХ МЕР"

А. Переход к более широкому использованию экономических механизмов

40. Командно-административные регулирующие меры, такие, как нормы качества сбрасываемых в конце технологического процесса сточных вод, нормы выбросов в атмосферу загрязняющих веществ в конце производственного цикла и обязательное использование средств контроля за загрязнением окружающей среды, представляют собой типичный подход к охране окружающей среды как в развитых, так и в развивающихся странах. Неадекватные производственные показатели и высокий уровень издержек, обусловленных соблюдением этих норм и обеспечением их применения, побудили развитые и некоторые развивающиеся страны изучать вопрос об использовании экономических механизмов либо в качестве дополнения командно-административных норм, либо вместо них. Во-первых, такие экономические механизмы, как налоги за загрязнение окружающей среды, плата за сброс и лицензии на выбросы, как известно, являются более эффективными с точки зрения затрат, чем нормы качества сбрасываемых сточных вод, нормы выбросов в атмосферу загрязняющих веществ или обязательные для применения технологии, когда речь идет о достижении более высокого уровня качества окружающей среды. Во-вторых, в то время как эти регулирующие нормы не приносят каких-либо доходов и сопряжены со значительными бюджетными и административными издержками, обусловленными контролем и обеспечением их соблюдения, экономические механизмы - при условии их тщательной разработки - могут привести как к экономии средств, используемых на обеспечение применения этих норм, так и к получению значительных доходов, которые могут использоваться в качестве инвестиций в охрану окружающей среды. В-третьих, использование экономических механизмов ведет к значительному сокращению издержек промышленности, обусловленных соблюдением соответствующих норм, поскольку эти механизмы дают загрязнителям свободу в том, что касается выбора средств, позволяющих им свести к минимуму расходы, обусловленные выполнением тех или иных мер: они могут платить сборы, сокращать объем отходов производства или должным образом обрабатывать их, изменять сочетание вводимых ресурсов, сокращать объем выпускаемой продукции, изменять технологию производства или менять его месторасположение. Например, в то время как при использовании регулирующих норм все фирмы должны соблюдать одни и те же нормы или сокращать уровень своих эмиссий на ту же величину, независимо от расходов, использование коммерчески реализуемых лицензий на загрязнение ведет к тому, что предприятия, где расходы на предотвращение загрязнения окружающей среды высоки, получают возможность в определенной степени не выполнять соответствующие нормы, но в обмен на это платят предприятиям, где аналогичные расходы менее высоки, с тем чтобы они более строго соблюдали соответствующие нормы, в результате чего достигается один и тот же общий уровень качества окружающей среды. Экономия может быть весьма значительной как для промышленности, так и для правительства. Примерами подобных мер являются сборы за сброс сточных вод в Нидерландах и Германии; сборы за выбросы в атмосферу двуокиси серы в Японии; сборы за использование топлива, автомобилей, пестицидов и удобрений, а также системы введения залоговой платы за емкости для напитков и автомобильные аккумуляторы в Северной Европе; и операции по купле-продаже права на выбросы в атмосферу Соединенных Штатах.

41. Директивные меры, предусматривающие экономические стимулы, будут эффективными лишь в той степени, в какой загрязнители и потребители ресурсов будут реагировать на них. Эта реакция зависит от трех факторов: собственности, конкуренции и различий между потребителями. Принадлежащие государству предприятия зачастую могут игнорировать директивные меры, предусматривающие экономические стимулы, поскольку в целом они не обращают особого внимания на издержки. Отсутствие внутренней и внешней конкуренции ведет к тому, что даже

/...

частные предприятия начинают меньше заботиться о сведении соответствующих расходов к минимуму.

42. Еще одним препятствием на пути эффективного использования экономических механизмов в контексте экологической политики является тот факт, что предприятия и отдельные лица могут оказаться не в состоянии осуществлять капиталовложения в разработку новых технологий или платить за экологически чистые продукты. В качестве примеров можно привести сокращение производства в тяжелой промышленности в Восточной Европе и использование бедняками керосина в качестве основного вида топлива при приготовлении пищи. Иногда правительства субсидируют меры, направленные на изменение положения дел, путем прямого финансирования в целях закупки оборудования для контроля за загрязнением или путем использования средств фондов окружающей среды для осуществления капиталовложений. Субсидирование мероприятий по восстановлению качества окружающей среды или рациональному использованию природных ресурсов, несомненно, проблематично: оно неправильно истолковывается потребителями ресурсов и вступает в противоречие с общепринятым пониманием принципа "загрязнитель платит". Таким образом, субсидии могут способствовать усугублению экологической деградации в долгосрочной перспективе, и их использование должно быть строго целенаправленным, четко ограниченным по времени и тщательно контролируемым, как, например, это имеет место тогда, когда субсидии выделяются лишь на первоначальный монтаж оборудования по контролю за загрязнением окружающей среды.

43. В целом регулирующие директивные меры, которые широко используются как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах, более всего уместны тогда, когда речь идет о нескольких государственных предприятиях и не имеющих конкуренции частных фирмах. Это особенно актуально тогда, когда технологии контроля за загрязнением окружающей среды или использованием ресурсов относительно единообразны и могут легко быть указаны регулирующими учреждениями. Еще одной областью, где регулирующие меры могут быть уместными, является землепользование. Правительства могут использовать нормы районирования в попытке создать такую структуру землепользования, которая отлична от структуры, формирующейся под давлением рыночных факторов. Цель законодательства о районировании в сельских районах обычно заключается в том, чтобы замедлить процесс перехода к использованию сельскохозяйственных угодий в несельскохозяйственных целях или сохранить экологически уязвимую среду обитания. Городское районирование направлено на дифференциацию использования земельных участков, с тем чтобы смягчить неблагоприятные последствия, например, загрязнения воздуха промышленными предприятиями.

44. Переход к более широкому использованию экономических средств в целях рационального использования окружающей среды, как средств либо дополняющих командно-административные нормативные акты, либо заменяющих их, можно рассматривать как механизм непрямого финансирования мероприятий Повестки дня на XXI век, поскольку при этом повышается рентабельность мер по охране окружающей среды и имеет место экономия бюджетных ресурсов и мобилизация доходов из новых источников, которые могут быть направлены на финансирование устойчивого развития. Хотя маловероятно, что в ближайшем будущем экономические механизмы придут на замену жестким регулирующим нормам, их внедрение в целях создания еще одного источника финансирования знаменовало бы собой значительный прогресс в деле достижения целей Повестки дня на XXI век. Обнадеживает опыт Малайзии (сборы за сброс сточных вод), Сингапура (сборы за использование автомобилей), Польши (экспериментальный проект использования коммерчески реализуемых лицензий на загрязнение) и Турции (стимулы для перебазирующих предприятий).

В. Повышение роли налогов на природопользование

45. Существующие во всем мире традиционные системы налогообложения предусматривают обложение налогом труда, доходов, сбережений и добавленной стоимости и необложение (или даже субсидирование) досуга и потребления, истощения ресурсов и загрязнения окружающей среды. Это означает утрату стимулов к труду, накоплениям, инвестиционной и природоохранительной деятельности и рост стимулов к рекреационной деятельности, потреблению, истощению ресурсов и нанесению вреда окружающей среде, что вызывает более интенсивную экологическую деградацию, чем в том случае, если бы со стимулами наблюдалась обратная картина.

46. Реформа фискальной системы, предполагающая сокращение обычных налогов и их замену налогами на природопользование - таким образом, чтобы общее налоговое бремя осталось неизменным, - в большей степени ориентировала бы экономику на устойчивое развитие благодаря стимулированию экономического роста и ресурсосбережения и дестимулированию действий, приводящих к истощению ресурсов и загрязнению окружающей среды. Фискальная реформа, не оказывающая влияния на доходы государства, позволила бы сэкономить государственные средства, выделяемые на эколого-правовое регулирование и борьбу с загрязнением, и косвенным образом способствовала бы достижению целей Повестки дня на XXI век.

47. Хотя перейти в одночасье от "налогов на добродетель" к "налогам на пороки" вряд ли удастся и такой переход несет в себе угрозу экономического хаоса, постепенный переход к налогам на природопользование был бы шагом в правильном направлении.

48. Более 70 лет назад А.С. Пигу предложил, чтобы правительства облагали налогами деятельность, имеющую социальные издержки, связанные с охраной окружающей среды. В случае с бензином, к примеру, где к числу социальных издержек относится то обстоятельство, что его сжигание способствует, пусть даже и незначительно, загрязнению атмосферы, налог Пигу равнялся бы той части предельных социальных издержек, которая не включена в себестоимость, - предельным экологическим издержкам. Выгода здесь двойная: объем загрязнения сокращается автоматически и при меньших затратах, а образующиеся благодаря этому налоговые поступления могут прибавляться к общим поступлениям и использоваться для общего сокращения ставок налогообложения или для закупки общественных товаров и услуг. Идея, лежащая в основе налога Пигу, проста, но ее осуществление на практике может вызвать затруднения из-за отсутствия надлежащей информации и необходимости выделения средств для организации контроля.

49. Альтернативой налогу Пигу в его чистом виде является взимание акцизных сборов с продуктов и исходных ресурсов, тесно связанных с загрязняющей окружающей среду хозяйственной деятельностью. Не исключено, что правительства уже используют систему косвенного налогообложения товаров и услуг, и облагаемые налогом продукты и исходные ресурсы обычно становятся объектами активного контроля, будучи одним из источников для увеличения государственных доходов. Эта политика была бы столь же хороша, как и налогообложение загрязняющей окружающей среду хозяйственной деятельности, если бы последнее осуществлялось в фиксированных пропорциях по отношению к облагаемым налогом продуктам или исходным ресурсам. Этот подход, однако, был бы, пожалуй, чересчур прямолинейным. Например, введение налога на потребление бензина в целях уменьшения загрязнения не дает стимулов к приобретению каталитических нейтрализаторов выхлопных газов, которые являются, возможно, наименее дорогостоящим средством борьбы с загрязнением.

50. Промежуточное место между акцизными сборами за исходные ресурсы и продукты и непосредственными налогами или штрафами за сброс загрязняющих среду сточных вод или выброс загрязняющих веществ занимают "налоги на содержание", взимаемые за содержание определенного компонента в том или ином продукте. Самым известным примером является взимаемый Финляндией и некоторыми другими скандинавскими странами "налог на углерод", содержащийся в некоторых ископаемых видах топлива. Другими примерами являются налог на содержание серы в топливе и налог на теплосодержание топлива ("налог на БТЕ"). Преимущество налога на содержание состоит в том, что он позволяет избежать сложной процедуры контроля за фактическими выбросами и одновременно с этим дает стимул для перехода к более чистой технологии (например, для замены угля газом).

С. Сокращение растущих потребностей в ресурсах

51. Правительства все больше осознают тот факт, что устранение необходимости в дополнительных финансовых ресурсах - это эффективный с точки зрения затрат способ финансирования устойчивого развития. Например, удовлетворение растущих потребностей в энергии за счет более эффективного использования энергии и энергосбережения (например, благодаря установлению цен на энергоносители по принципу "средние издержки плюс прибыль"), а не за счет увеличения энергоснабжения, устраняет необходимость в строительстве новых энергоустановок и, следовательно, в изыскании средств для финансирования мероприятий по сокращению выбросов SO₂ при помощи газоочистителей или для посадки зеленых насаждений для поглощения дополнительных выбросов CO₂. Это может дать огромную экономию финансовых средств и в большей степени ориентировать экономику на устойчивое развитие.

52. Аналогичным образом, благодаря установлению таких цен на воду, которые стимулировали бы ее рациональное и экономное использование, отпадает необходимость в сооружении новых водохранилищ и установок для очистки воды и удаления сточных вод для удовлетворения растущих потребностей; при этом обеспечивается также экономия финансовых средств, необходимых для смягчения экологических последствий строительства плотин. Разумеется, со временем некоторое увеличение снабжения станет необходимым, но благодаря отсрочке этого момента и меньшим масштабам такого увеличения можно будет сберечь финансовые и природные ресурсы. Хотя в краткосрочной перспективе ценообразование по принципу "средние издержки плюс прибыль" действительно предполагает рост цен для потребителей и производителей, долгосрочные выгоды с точки зрения устойчивого экономического роста более чем компенсируют эти издержки; вместе с тем могут потребоваться определенные меры по смягчению последствий подобной политики для групп населения с низким уровнем доходов.

Д. Организация купли-продажи лицензий

53. Правительства поощряют куплю-продажу лицензий для того, чтобы ресурсы использовались именно теми, кто ценит их больше всего. Даже если общий объем загрязнения или эксплуатации ресурсов лимитирован, можно все же позволить рынку распределить этот объем посредством купли-продажи лицензий. Самый неформальный подход к решению этой задачи - просто дать возможность фирмам самим распределять нормы загрязнения. В этом случае фирма может увеличить объем выбросов одного из своих заводов, если она соответственно сократит объем выбросов другого завода. Другой вариант: фирма может увеличить объем выбросов в течение одного года, если она сократит его в течение другого года. Еще более рыночный по своей сути подход - это разрешить торговлю лицензиями между фирмами. Она может принимать различные формы - от неофициальной торговли между фирмами до создания официального рынка прав на

загрязнение, подобного рынку лицензий на выбросы двуокиси серы, о создании которого недавно сообщила Чикагская товарная биржа.

54. В ряде способов, основанных на стимулировании, выбор между взиманием штрафов и куплей-продажей лицензий отчасти зависит от возможностей органов, занимающихся эколого-правовым регулированием. Хотя являющиеся объектом купли-продажи лицензии используются для борьбы с загрязнением атмосферы и водной среды в Соединенных Штатах и в рыбопромысловом секторе Новой Зеландии и такие лицензии предлагается использовать для ограничения выбросов парниковых газов, они обычно требуют большей активности со стороны административных органов, чем штрафы, поскольку последние могут, как правило, взиматься при помощи существующей фискальной системы.

Е. Четкое распределение прав собственности

55. Государственная политика, предусматривающая четкое распределение прав собственности и обеспечивающая их соблюдение, как правило, стимулирует частные инвестиции в природоохранную деятельность, благодаря чему снижается потребность в финансовых средствах для действий со стороны самих правительств. Хотя четкое распределение и использование прав собственности - это не панацея от всех болезней, оно показало себя как средство увеличения экологических выгод, особенно в тех случаях, когда те, кто вкладывают средства в природоохранную деятельность, больше всех от этого и выигрывают. В Таиланде благодаря распределению титулов собственности и прав на землевладение в последние годы фермерам стало более выгодно вкладывать средства в почвозащитные и мелиоративные мероприятия, уменьшающие масштабы эрозии почв. Иногда принято считать, что с точки зрения рационального использования ресурсов лучше, чтобы ресурсами владело и распоряжалось государство, а не частные лица или общины. Однако можно утверждать и обратное - для тех случаев, когда издержки, связанные с истощением ресурсов, несет преимущественно "владелец" этих ресурсов.

56. Даже если взять другие природные ресурсы, помимо земли - полезные ископаемые, леса и рыбные запасы, - то при четком установлении прав собственности решения, принимаемые владельцами этих ресурсов исходя из их личных интересов, как правило, бывают направлены на сохранение их качества и приносят более ощутимые экологические выгоды, чем открытый доступ к этим ресурсам. Частные лесозаготовительные компании, эксплуатирующие лесные насаждения, к примеру, сопоставят прибыль от заготовки древесины сегодня (включая накопленные проценты по вкладам, сделанным за счет этих поступлений) с будущими прибылями, проанализировав динамику цен и ожидаемый рост объема заготовок.

57. Вместе с тем распределение прав собственности не всегда является хорошим средством для достижения целей экологической политики. Передача прав собственности может привести к монополии на них, или же частный собственник может оказаться не в состоянии следить за эксплуатацией ресурсов другими пользователями и таким образом взимать соответствующую плату. Кроме того, многие природные ресурсы относятся к категории "общественных благ", и поэтому взимать плату за пользование этим благом тем или иным способом нецелесообразно. В качестве примера можно привести водосборный бассейн, которым пользуется многочисленное и с трудом поддающееся количественной оценке население в нижнем течении реки. Наконец, известны случаи эффективного совместного владения ресурсами, например, лесами в Японии и пастбищами в Швейцарских Альпах. В этих случаях необходимо избегать действий, подрывающих систему, при помощи которой стороны, совместно владеющие ресурсами, определяют порядок их эксплуатации.

II. ИЗМЕНЕНИЯ В СТРУКТУРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

Учет экологических затрат-выгод

58. Из-за того что правительства не учитывают экологические затраты и выгоды, они осуществляют проекты, имеющие негативные последствия, либо пренебрегают инвестициями, способными принести экологические выгоды. Для понимания экологических последствий таких проектов потребуется более глубокий анализ экологических затрат и выгод.

59. Экологические выгоды должны учитываться при оценке проектов, благодаря чему инвестиции будут направляться на нужды проектов, в большей степени отвечающих требованиям экологической безопасности. Если экологические выгоды с трудом поддаются оценке, можно прибегнуть к использованию экологических экспертиз (ЭЭ). Хотя результаты этих экспертиз носят качественный характер, они способствуют признанию экологических рисков, с которыми сопряжены государственные проекты. В настоящее время необходимость проведения таких экспертиз хорошо осознается и их использование во многих странах, а также крупными донорами является обязательным.

Отмена субсидий

60. Ежегодно развитые и развивающиеся страны расходуют примерно 1 триллион долл. США, или 5 процентов мирового ВВП, на экологически вредные субсидии, в частности субсидии на ископаемое топливо, электроэнергию, сельское хозяйство, водоснабжение и пестициды. Глобальное сокращение этих субсидий вызвало бы к жизни экономически и экологически благоприятные изменения, такие, как переход к более чистым и эффективным производствам и более интенсивному и экологически безопасному росту. Благодаря этому у развитых стран высвободились бы финансовые ресурсы, что расширило бы возможности для передачи средств развивающимся странам. Кроме того, и у самих развивающихся стран высвободились бы ресурсы, которые можно было бы использовать для удовлетворения потребностей этих стран в области устойчивого развития. Благодаря росту эффективности и повышению производительности сокращение субсидий могло бы привести к увеличению объема промышленного производства страны и образовать тем самым второй источник более крупных поступлений благодаря расширению базы налогообложения. Оно принесло бы пользу окружающей среде не только благодаря выделению большего объема ресурсов на охрану природы, но и благодаря росту стимулов к применению экологически обоснованных методов хозяйственной деятельности. Тем не менее необходимо позаботиться о том, чтобы изменения в масштабах субсидирования не оказали отрицательного влияния на доступ бедных слоев населения к основным объектам социально-бытового обслуживания.

61. Признание экологического ущерба, который наносят такие субсидии, станет еще одним веским аргументом в пользу их отмены. Нередко одни и те же цели могут быть достигнуты менее дорогим путем. Было подсчитано, что отмена субсидий на энергоносители в Польше сама по себе приведет к сокращению выбросов твердых частиц и окислов серы в период с 1989 по 1995 год более чем на 30 процентов. В Индонезии субсидии на пестициды составляли в 1985 году более 80 процентов от их розничной цены, однако к концу 1988 года они были полностью отменены. Благодаря этому шагу сократились масштабы чрезмерного использования пестицидов (в пользу комплексной программы борьбы с насекомыми-вредителями, проводимой с большим успехом) и была обеспечена экономия бюджетных средств в размере свыше 120 млн. долл. США в год. В Бразилии благодаря отказу от налоговых и кредитных стимулов в секторе скотоводства была достигнута экономия порядка 300 млн. долл. США в год с одновременным свертыванием (хотя и не прекращением) хозяйственной деятельности, приводящей к обезлесению.

/...

Сокращение военных расходов

62. Общемировые военные расходы составляют 1 триллион долл. США в год, и многие страны тратят больше средств на военные нужды, чем на нужды социального сектора. В странах с высоким уровнем дохода военные расходы растут примерно такими же темпами, что и ВВП. В развивающихся странах военные расходы сокращались - с 6-7 процентов от ВВП в конце 70-х годов до приблизительно 4-5 процентов во второй половине 80-х годов. Отчасти это объясняется резким сокращением военных расходов на Ближнем Востоке и в Латинской Америке.

63. Объем ресурсов, определенный в Повестке дня на XXI век, невелик в сравнении с общемировыми расходами государственного сектора. Как указывалось выше, значительная часть этих государственных средств выделяется на военные нужды. В странах, для которых проблемы безопасности отходят на второй план, возможности для переориентации средств, сэкономленных за счет сокращения военных расходов, на мероприятия в области устойчивого развития теоретически позволяют высвободить крупные суммы для проведения программ в рамках Повестки дня на XXI век, даже если сэкономленные средства будут сравнительно невелики в процентном выражении. Для того чтобы такой механизм успешно работал, интересы в области устойчивого развития должны возобладавать над интересами в других секторах.

III. ПООЩРЕНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ ЧАСТНОГО СЕКТОРА В УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ

64. Инвестиции частного сектора в природоохранную инфраструктуру могут поощряться благодаря использованию механизмов "строительство-эксплуатация-передача" (СЭП). Этот метод является весьма перспективным, особенно как средство для удовлетворения крупных потребностей в инвестициях в таких приоритетных областях, как выработка энергии, очистка воды и ее распределение среди пользователей и удаление отходов, а также здравоохранение и образование. Вместе с тем следует помогать развивающимся странам в создании необходимой нормативно-правовой основы для использования таких механизмов и оказывать помощь в подготовке кадров для отбора, разработки, согласования и осуществления таких проектов устойчивого развития и руководства ими. Соответствующие международные учреждения, такие, как ЮНИДО, ЮНКТАД, ПРООН, Всемирный банк и региональные банки развития, могли бы помогать заинтересованным развивающимся странам более качественно разрабатывать и осуществлять такие проекты.

65. Смешанные государственно-частные компании могли бы предложить нетрадиционное сочетание ряда механизмов финансирования. Соединенные Штаты и Мексика осуществляют договоренности о совместном инвестировании природоохранных проектов в их общей пограничной зоне. Для финансирования проводимых по взаимной договоренности мероприятий будут использоваться такие инструменты, как частные инвестиции, правительственные гарантии и муниципальные облигации.

66. Одним из инструментов, предложенных (в частности, Дэвидом Ласселзом из "Файнэншл таймс") для ориентации финансовых рынков на инвестирование экологически обоснованных проектов, является система экологической аттестации. Помимо того что экологические соображения не находят отражения в вышеупомянутой нормативной структуре, у участников финансовых рынков не существует системы анализа различных степеней экологического риска. Система экологической аттестации может опираться на поддающиеся проверке данные об экологических сторонах деятельности той или иной компании (проверки, лицензии, данные о соблюдении нормативных требований, судебные дела, известные экологические обязательства и т.д.), дополняемые заключениями о качестве управления и экологической политики и о

/...

способности этой компании реагировать на возникающие проблемы. Подобная работа может вестись каким-либо государственным аттестационным учреждением или, что предпочтительнее, в частном порядке, в рамках соответствующего законодательства. Привлекательность такой системы состоит в том, что она позволяет избежать крупных погрешностей, присущих сугубо фискальному подходу к природоохранной деятельности. Кроме того, благодаря развитию дифференцированного ценообразования откроется путь к новому типу рынка - рынку методов уменьшения экологических рисков, которые могли бы использоваться инвесторами и кредиторами, имеющими дело с компаниями, у которых есть экологические обязательства. Механизмы страхования, которые должны в этом случае появиться, помогут смягчить остроту проблем ликвидности на рынках, сталкивающихся с опасностью нанесения ущерба окружающей среде, создав такие условия, в которых люди будут охотнее идти на риск. Компании типа мелких химических предприятий, которые сегодня просто предпочли бы обанкротиться, если произойдет авария, затраты на ликвидацию последствий которой превысят их активы, могут оплатить стоимость экологического риска и таким образом получить стимул к изысканию способов его уменьшения.

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ. НОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

67. Важное значение новых форм финансирования подчеркивается в пункте 33.16 Повестки дня на XXI век, в котором говорится о том, что следует изучить возможность использования новых форм мобилизации дополнительных государственных и частных финансовых ресурсов. Данный раздел посвящен таким новым формам финансирования, как механизмы облегчения бремени задолженности, рыночные механизмы и международные механизмы предоставления налоговых льгот. Два из упоминаемых в пункте 33.16 новых механизмов (экономические и налоговые льготы и перераспределение ресурсов, направляемых в настоящее время на военные нужды) были рассмотрены в части второй выше.

Г. МЕХАНИЗМЫ ОБЛЕГЧЕНИЯ БРЕМЕНИ ЗАДОЛЖЕННОСТИ

А. Учет природоохранных расходов в счет погашения задолженности

68. Механизм учета природоохранных расходов в счет погашения задолженности был разработан для конверсии задолженности развивающихся стран по коммерческим займам в средства для финансирования природоохранной деятельности. Такие операции в принципе весьма привлекательны, поскольку они позволяют одновременно решить две задачи - обеспечить финансирование необходимой деятельности по охране окружающей среды с получением существенной отдачи от средств доноров и в то же время уменьшить задолженность развивающихся стран. На практике эти операции носят довольно сложный характер, и примеров достижения обеих целей с помощью какого-либо одного механизма довольно мало.

69. Со времени первой договоренности об учете расходов на природоохранную деятельность в счет погашения задолженности (в отношении Боливии в 1987 году) было достигнуто 16 таких договоренностей по восьми странам, что позволило уменьшить внешнюю задолженность этих стран примерно на 100 млн. долл. США с использованием первоначальных безвозмездных взносов в размере 16 млн. долл. США. Хотя эта сумма составляет всего лишь незначительную часть задолженности этих стран по коммерческим займам, она пошла на финансирование важных усилий по охране окружающей среды, способствуя в некоторых случаях существенному увеличению объема расходов на эти цели.

/...

70. Подобные операции требуют от неправительственных организаций новых знаний и опыта в финансовой области. Эти организации уже наладили связи с местными неправительственными организациями и государственными учреждениями. Конверсия внешней задолженности в финансовые обязательства в местной валюте имеет ряд последствий для правительства-получателя помощи с точки зрения управления экономикой и долгом. Во-первых, договоренности об учете природоохранных расходов в счет погашения долга означают для правительства страны-должника рост объема внутренних расходов. Чтобы не допустить роста инфляции, в большинстве случаев при такой конверсии речь идет не о наличных средствах, а о выпуске государственных облигаций, погашаемых на протяжении ряда лет. Во-вторых, многие страны, имеющие значительную задолженность, сталкиваются с серьезными бюджетно-финансовыми проблемами, которые могут помешать конверсии внешней задолженности во внутренние финансовые обязательства.

71. В связи с этим часто возникает вопрос о количестве облигаций в местной валюте, выпускаемых правительством в обмен на внешнюю задолженность. В тех случаях, когда стоимость новых облигаций приближается к номинальной стоимости прежней задолженности, в максимальной степени возрастает отдача от средств доноров, но при этом увеличивается также объем финансовых обязательств национального правительства. В 75 процентах подобных сделок стоимость новых "природоохранных облигаций" соответствует примерно 90 или более процентам объема первоначальной задолженности.

72. Операции по учету природоохранных расходов в счет погашения задолженности, финансируемые неправительственными организациями, по всей вероятности, будут незначительными по сравнению с общими потребностями в средствах на природоохранную деятельность и размером внешней задолженности. Национальные учреждения по вопросам оказания помощи в ряде стран, в частности в Нидерландах, Соединенных Штатах и Швеции, предоставляли субсидии для погашения некоторых видов задолженности. Эти операции по учету природоохранных расходов в счет погашения задолженности имели важное значение для некоторых стран, однако их результатом было скорее перераспределение помощи, чем мобилизация дополнительных ресурсов. Некоторые виды официальной задолженности могут сейчас стать предметом таких операций. Часть соответствующей задолженности по займам в рамках Парижского клуба может быть конвертирована в средства в местной валюте для финансирования согласованных природоохранных мероприятий. Агентство Соединенных Штатов в рамках инициативы для Северной и Южной Америки предусматривает платежи в местной валюте в счет погашения официальной задолженности, предназначенные для финансирования соответствующих природоохранных проектов в Латинской Америке и Карибском бассейне.

В. Другие механизмы учета расходов на устойчивое развитие
в счет погашения долга

73. ЮНИСЕФ впервые предложил программу учета расходов на цели развития детей в счет погашения задолженности в 1989 году. Эта программа обеспечивает финансирование, которое дополняет регулярный вклад ЮНИСЕФ, так как общие ресурсы ЮНИСЕФ не используются для конверсии задолженности. По состоянию на июнь 1993 года ЮНИСЕФ завершил 12 таких операций в пяти странах: Боливии, Мадагаскаре, Судане, Филиппинах и Ямайке, а в декабре 1993 года была завершена еще одна такая сделка, на этот раз в Сенегале. Внешняя задолженность этих стран была уменьшена более чем на 100 млн. долл. США, а программы конверсии задолженности позволили мобилизовать средства на сумму примерно 28 млн. долл. США. Средства в местной валюте, полученные благодаря такой конверсии, позволяют дополнить объем средств, направляемых на деятельность в таких областях, как начальное образование,

/...

участие женщин в развитии, дети, находящиеся в особо трудных условиях, первичное медико-санитарное обслуживание и водоснабжение и санитария.

74. Учет расходов на здравоохранение в счет погашения задолженности также стал популярным механизмом мобилизации финансовых ресурсов для программ в области устойчивого развития. С помощью этого механизма были инициированы программы по профилактике и лечению онхоцеркоза. В 1993 году Фонд для борьбы с онхоцеркозом выкупил с 40-процентной скидкой долг Нигерии по коммерческим займам на сумму 1 млн. долл. США. Центральный банк Нигерии погасит эту задолженность в размере примерно 50 процентов ее номинальной стоимости, благодаря чему будут получены средства в местной валюте для массового распространения препарата "Ивермектин", используемого для борьбы с онхоцеркозом.

75. Сейчас, когда возрастает обеспокоенность в связи с распространением инфекции ВИЧ/СПИДа, базирующаяся в Вашингтоне коалиция "Конверсия задолженности на цели развития" выступила с инициативой осуществления программы, предусматривающей учет расходов на борьбу со СПИДом и его профилактику в счет погашения долга.

76. Макроэкономические последствия расходов на лечение больных СПИДом зависят от того, за счет каких источников эти расходы покрываются. Если эти расходы будут покрываться за счет сокращения государственного или частного потребления, они не будут сказываться на будущем росте ВВП. Однако в тех случаях, когда расходы на лечение больных СПИДом покрываются за счет сбережений и когда это сокращение накопления не компенсируется более значительной экономией иностранной валюты, возникает необходимость в сокращении объема капиталовложений, что негативно сказывается на дальнейшем росте.

77. Наконец, в 1990 году Гарвардским университетом была инициирована программа учета расходов на нужды образования в счет погашения задолженности, в рамках которой университет выкупил с 84-процентной скидкой задолженность Эквадора в размере 5 млн. долл. США. Пятнадцать процентов вырученных средств были вложены в эквадорские взаимные фонды денежного рынка для финансирования путевых расходов и стипендий 50 студентов и преподавателей Гарвардского университета в связи с проведением исследований. Другая часть вырученных средств была инвестирована во взаимный фонд денежного рынка в Соединенных Штатах для финансирования обучения 20 эквадорских студентов в Гарвардском университете в течение 10-летнего периода. Впоследствии, в 1991 году, Гарвардский университет осуществил аналогичную сделку в Мексике.

II. РЫНОЧНЫЕ МЕХАНИЗМЫ

A. Экологические инвестиционные фонды

78. При надлежащей структуре и функционировании национальные экологические фонды могут играть каталитическую роль в обеспечении более рационального использования окружающей среды, охраны биологического разнообразия и устойчивого и справедливого использования природных ресурсов. Несмотря на ограниченность опыта, наибольших успехов удалось достичь фондам, которые создавались в качестве автономных образований с широким кругом участников процесса управления фондами.

79. Национальные экологические фонды могут создаваться в виде обычных фондов, целевых фондов, дарственных фондов или субсидирующих механизмов. Пополнение средств этих фондов

/...

может осуществляться с помощью различных механизмов, таких, как договоренности об учете природоохранных расходов в счет погашения долга, программы списания задолженности, внутренние сборы за туризм и прямые взносы учреждений-доноров.

80. Экологические фонды являются потенциальным механизмом для укрепления природоохранной деятельности на низовом уровне. Это достигается посредством осуществления природоохранной деятельности в виде легко поддающихся управлению компонентов, соответствующих местному контексту, учитывающих местные культурные традиции и опыт, дающих непосредственные результаты и открытых для широкого участия и различных мнений. При систематическом подходе национальные экологические фонды могут стать глобальным механизмом для расширения деятельности на низовом уровне - инструментом, позволяющим объединить различные методы управления - "сверху-вниз" и "снизу-вверх".

81. При надлежащей структуре национальные экологические фонды (НЭФ) имеют ряд особенностей, которые делают их весьма привлекательными в плане финансирования природоохранной деятельности: они способствуют участию заинтересованных сторон (государственных ведомств, независимого и предпринимательского секторов и соответствующих инициативных групп) во всех аспектах экологических проектов и становятся демократичными и подотчетными инструментами укрепления потенциала, выходящими за рамки узкоотраслевых интересов. Кроме того, они способствуют отражению различных интересов в рамках общих мероприятий, требующих сотрудничества и совместного контроля, и способствуют закреплению системы ценностей, основанной на демократических принципах, сотрудничестве и подотчетности фондов.

82. Катализатором большей части деятельности, касающейся национальных экологических фондов, выступали международные неправительственные природоохранные организации (особенно Всемирный фонд природы и организации "Нейчер консёрвенси" и "Консервейшн интернэшнл"), двусторонние программы технического сотрудничества и такие международные программы, как Глобальный экологический фонд. Эти ведущие учреждения осуществляют свою деятельность в тесном взаимодействии друг с другом, с банками развития, различными двусторонними донорами, национальными правительствами, неправительственными организациями и финансовыми учреждениями. Они продемонстрировали огромные потенциальные возможности этого механизма в плане демократизации, стабилизации и повышения эффективности природоохранной деятельности.

83. Совокупные результаты этой деятельности за последние пять лет весьма значительны. К настоящему времени экологические фонды были инициированы в 20 странах или группах стран. Все эти фонды, вместе взятые, заручились обязательствами о предоставлении средств в размере примерно 300 млн. долл. США и уже фактически получили 50 млн. долл. США. Фонды в Боливии, Филиппинах и Ямайке настолько окрепли, что уже могут предоставлять субсидии на осуществление проектов на местах (на данный момент насчитывается в общей сложности 90 таких проектов).

84. Несмотря на впечатляющие результаты этой деятельности, предстоит еще много сделать для ускорения и совершенствования этого процесса. Отсутствует какой-либо единый центр, где можно было бы получить точную и самую последнюю информацию. Анализ результатов, который позволил бы выявить наиболее эффективные подходы, был эпизодическим и узковедомственным. Как организаторы фондов, так и их доноры с некоторой подозрительностью относятся к мотивам деятельности международных неправительственных организаций, выступающих в качестве посредников. Сами доноры испытывают определенные сомнения в отношении возможностей, представительности и подотчетности создаваемых фондов.

/...

85. Предстоит еще много сделать для поощрения и стимулирования дальнейшего укрепления национальных экологических фондов. Существует необходимость в обмене информацией между участниками этих фондов, способствующем взаимообогащению идеями и концепциями. Ощущается острая необходимость в руководящих принципах, касающихся создания экологических фондов и управления их деятельностью и основывающихся на накопленном к настоящему времени опыте. В свое время эти руководящие принципы могут стать основой для определения стандартов "позитивной практики" и сертификации отдельных фондов независимым и заслуживающим доверия "честным брокером", а также инструментом укрепления доверия как доноров, так и бенефициариев.

86. Все более остро ощущается необходимость в расширении источников фондового капитала, особенно внутренних источников. Дополнительные инвестиции и техническая помощь имеют существенно важное значение для расширения процесса создания того или иного фонда, который может быть весьма продолжительным и дорогостоящим. Часто уже после создания фонда возникает необходимость в оказании в течение ряда лет технической помощи в целях совершенствования структуры управления фондом, расширения участия в нем местных кругов, совершенствования процесса управления фондом, укрепления его подотчетности и расширения его возможностей в плане предоставления субсидий.

В. Совместное выполнение обязательств и лицензии, которые могут продаваться на международном рынке

87. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата предусматривает, что осуществление Конвенции может включать в себя "совместное выполнение" обязательств, что подразумевает возможность для стран проявлять гибкость, инвестируя в другой стране. Это повысило бы действенность и эффективность с точки зрения расходов. Тем не менее принципы проведения мероприятий по совместному выполнению обязательств еще предстоит определить. Ценный опыт может быть накоплен благодаря экспериментальным проектам.

88. Совместное выполнение обязательств можно рассматривать как один из первых шагов в направлении создания более сбалансированной, всеобъемлющей, многосторонней системы обязательств (например, лицензий, которые могут продаваться) в целях решения проблемы выбросов CO₂. Следует принять меры для подготовки принципов и руководящих установок для разработки проектов по совместному выполнению обязательств, нацеленных на решение ряда проблем, включая необходимость обеспечения того, чтобы страны с более слабым потенциалом получали справедливую долю выгод от программ; чтобы программы содействовали уменьшению выбросов на месте источника загрязнения, а также увеличению объемов удерживаемого углерода; чтобы инвестиции на цели совместных мероприятий по выполнению обязательств носили сугубо дополнительный характер и не производились в ущерб официальной помощи в целях развития; и чтобы упор на такие инвестиции в развивающихся странах не приводил к отвлечению внимания от задачи уменьшения выбросов CO₂ в промышленно развитых странах. Тем не менее совместное осуществление обязательств сопряжено с инвестициями, предоставляемыми, главным образом, частным сектором.

89. Лицензии, которые могут продаваться и которые предусматривают скидки за уменьшение выбросов CO₂, удовлетворяют условию, установленному в рамках принципа 3 статьи 3 Рамочной конвенции об изменении климата Организации Объединенных Наций, в котором говорится, что "меры, направленные на борьбу с изменением климата, должны быть экономически эффективными для обеспечения глобальных благ при наименьших возможных затратах" (A/AC.237/18 (Part II)/Add.1). Разработка и внедрение механизма лицензий, которые могут

/...

продаваться на международных рынках и которые предусматривают предоставление скидок за сокращение выбросов CO₂, должны проходить поэтапно. В этой связи применение механизма совместного выполнения обязательств в соответствии с надлежащими принципами и руководящими установками дает ценный практический опыт и помогает заложить основу для многостороннего соглашения о лицензиях, которые могут продаваться.

90. На пути к созданию полноценной системы лицензий, которые могут продаваться на международных рынках и которые предусматривают предоставление скидок за уменьшение выбросов CO₂, по-видимому, целесообразно изучить практические выгоды, которые можно извлечь благодаря внедрению механизма ограниченных лицензий, которые могут продаваться, с участием стран, перечисленных в приложении I к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, приняв необходимые меры в целях полного охвата развивающихся стран и стран с переходной экономикой на более позднем этапе.

91. Значительный объем исследовательской работы, касающейся разработки механизма лицензий, которые могут продаваться на международных рынках, а также в отношении совместного выполнения обязательств, уже проведен, причем в существенной мере - секретариатом ЮНКТАД. Секретариат ЮНКТАД мог бы поделиться своим опытом и результатами текущих исследований в области совместного выполнения обязательств и в отношении лицензий, которые могут продаваться, со всеми странами, включая развивающиеся, в рамках семинаров, практикумов и других смежных мероприятий.

92. Зачитываемые инвестиции включают в себя взносы наличными или натурой в форме ценных бумаг, выделенные или гарантированные держателями ценных бумаг ссуды и определенные формы прямых инвестиций, не связанные с ценными бумагами. Управление гарантий многосторонних инвестиций Всемирного банка (УГМИ) может обеспечить страхование проекта, разработанного тем или иным финансовым учреждением, если ссуда имеет отношение к инвестициям, относящимся к юрисдикции Управления или подлежащим включению в его юрисдикцию. Стандартный страховой полис УГМИ распространяется на инвестиции, выделяемые сроком на 15 лет, хотя в исключительных случаях страховое обеспечение проекта может продлеваться до 20 лет. УГМИ активно стремится к сотрудничеству с другими учреждениями по страхованию инвестиций в области совместного страхования или перестрахования зачитываемых инвестиций.

С. Фонд венчурного капитала для уменьшения выбросов парникового газа

93. Недавно Всемирный банк предложил создать фонд венчурного капитала для стимулирования инвестиций частного сектора в мероприятия по уменьшению выбросов парникового газа в развивающихся странах. С точки зрения развития цели вложения средств будут заключаться в ускорении передачи экологически безопасных технологий в сектор энергетики; увеличении притоков капитала на цели развития сектора энергетики и дополнении усилий по поддержке развития частного сектора и партнерства между государственным и частным секторами в интересах устойчивого развития.

94. Управление фондом будет осуществляться Международной финансовой корпорацией (МФК). Его наличие позволит мобилизовать капиталы государственного и частного секторов для стимулирования частных инвестиций, в значительной мере - иностранных, в проекты, которые на основе экономически эффективных методов позволяют уменьшить выбросы парникового газа, в соответствии с национальными планами и программами устойчивого развития в секторе энергетики и, возможно, в других секторах (промышленность, сельское хозяйство, лесное хозяйство). Ресурсы фонда направлялись бы на "бесприигрышные" инвестиции, поскольку они обеспечивали бы

/...

партнерам-инвесторам приемлемые прибыли от инвестиций, а развивающимся странам - "ноу-хау", связанные с новыми технологиями. Первые меры по созданию фонда венчурного капитала Банка все еще не определены и нуждаются в уточнении. Возможно, для того, чтобы придать импульс серьезным инициативам частного сектора, потребуются значительные взносы из официальных источников.

III. МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

95. Международные налоги на выбросы являются одним из эффективных альтернативных методов борьбы с загрязнением и способов его уменьшения. Существуют два основных подхода к установлению налогов. В отношении налога на ископаемое топливо правительства могут определить уровень желаемой скидки, а затем установить налог в целях достижения желаемого уменьшения выбросов парникового газа. С другой стороны, правительства могут определить приемлемый объем налога, который был бы принят международным сообществом, и рассчитывать на то, что применение этого налога приведет к соответствующим уменьшениям выбросов. В любом из этих случаев можно ожидать колоссальных потенциальных потоков поступлений. Некоторые утверждают, что сами объемы таких поступлений будут сдерживать усилия по заключению соглашения о международных налогах на выбросы в качестве механизма финансирования. С другой точки зрения, в качестве альтернативы предлагается принять политику "налоговых выгод", при которой небольшая часть общих налоговых поступлений перераспределялась бы в соответствии с установленными критериями распределения.

96. Предлагается также ввести международные сборы и налоги на воздушные перевозки и международные торговые операции. Утверждается, например, что воздушно-транспортные компании являются одним из крупнейших потребителей ископаемого топлива и что на их долю приходится значительная часть выбросов парниковых газов. Полеты на большой высоте также способствуют ухудшению состояния озонового слоя. В соответствии с большинством прогнозов, датируемых началом 90-х годов, к концу столетия можно ожидать удвоения объемов пассажирских перевозок, что чревато прямыми и предсказуемыми последствиями для уровня атмосферного загрязнения. В соответствии с оценками надбавка на стоимость всех пассажирских билетов, оформленных в 1989 году, размером в 1 процент, позволила бы получить около 1 млрд. долл. США. Семьдесят пять процентов из этой суммы внесли бы авиакомпании семи крупнейших промышленно развитых стран. Полученные поступления можно было бы передать в международный фонд для содействия устойчивому развитию.

ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ. ОБЗОР ВОПРОСОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ, СВЯЗАННЫХ С РАССМАТРИВАЕМЫМИ СЕКТОРАМИ

97. Необходимо разработать механизмы финансирования, касающиеся рассматриваемых секторов, а именно здравоохранения, населенных пунктов, ресурсов пресной воды, токсичных химических веществ и опасных отходов.

98. Здоровье человека - одна из основных целей устойчивого развития, имеющая жизненно важное значение для его достижения. Механизмы возмещения расходов, сдерживания расходов (посредством упора на профилактику по сравнению с лечебной помощью) и другие национальные меры могут послужить важными источниками необходимых средств, причем официальная помощь в целях развития может стать ключевым стимулирующим фактором. Однако возмещение расходов сопряжено с трудностями, поскольку население обычно более охотно платит за терапевтические

/...

услуги, чем за услуги по профилактике, а платежеспособность инвалидов и неимущих, которые составляют значительную долю лиц, нуждающихся в медицинском обслуживании, остается весьма ограниченной. На группы населения с более высокими доходами, возможно, придется большая часть бремени по финансированию государственной системы медицинского обслуживания.

99. Здравоохранение нуждается в предсказуемом финансировании. В свою очередь, предоставление финансовых ресурсов на стабильной основе требует переориентации от финансирования лечебных мероприятий (расходы на лечение конкретных заболеваний) на финансирование мероприятий по сохранению здоровья населения (с упором на профилактику и выделение ресурсов для таких секторов медицинского обслуживания, которое обеспечивает трудоспособность населения). Ассигнования в рамках Повестки дня на XXI век, не связанные непосредственным образом с программами медицинского обслуживания, например инвестиции, нацеленные на стимулирование прибыльности, уменьшение масштабов нищеты и сокращение загрязнения, могут рассматриваться как одни из наиболее экономически эффективных методов достижения выгод от медицинского обслуживания населения.

100. Например, в Африке, где готовность платить за воду является весьма высокой, большинство населения не имеет доступа к безопасным и надежным источникам водоснабжения. Создание новых систем водоснабжения и восстановление существующих систем, наряду с надлежащими мерами в области организационного строительства, способствовали бы снижению частотности заболеваний, передающихся через воду. Эти меры также позволили бы повысить финансовую эффективность водоснабжения и - косвенно - системы государственного здравоохранения.

101. Интернализация внешних затрат является одним из принципов финансовых инвестиций, связанных с населенными пунктами, ресурсами пресной воды и токсичными химическими веществами и опасными отходами. Например, сборы, связанные с перевозками (сбор за пользование дорогами), можно применять для стимулирования использования методов перевозок, сопряженных с меньшим загрязнением и сосредоточением транспортных средств, и для мобилизации финансовых ресурсов, необходимых для инвестиционного обеспечения систем, в большей степени соответствующих идее устойчивого развития.

102. Аналогичным образом, сборы за сброс отходов, которые успешно используются в ряде развивающихся стран, могут применяться для предупреждения дополнительного загрязнения источников пресной воды и для мобилизации средств на цели очистки уже загрязненных объектов. Оборотные фонды успешно использовались для финансирования национального плана в области санитарии в Бразилии. Более полное возмещение затрат в системах водоснабжения расширит возможности водосбережения и мобилизации средств в интересах расширения и совершенствования систем. Однако следует принять меры для того, чтобы изменение структуры сбора за водопользование не приводило к дополнительному экономическому отягощению неимущих или к неприемлемому для них удорожанию пресной воды.

103. В том, что касается токсичных химических веществ и опасных отходов, необходимо принять меры по обеспечению более полного соблюдения международных конвенций. Кроме того, цены на токсичные химические вещества и соединения, являющиеся источниками опасных отходов, обычно не отражают всего спектра экологических издержек, связанных с их использованием и удалением. В соответствии с принципом "платит загрязнитель" производители должны нести ответственность за безопасное удаление своих отходов. Законодательные нормы, в соответствии с которыми предприятия, использующие такие материалы, должны вносить залог, возмещаемый лишь после представления отчета о безопасном удалении химических веществ и отходов, представляют собой один из возможных механизмов обеспечения финансовой ответственности пользователей за

безопасное использование и удаление отходов. Международному сообществу следует рассмотреть пути оказания помощи развивающимся странам в получении эффективных технологий для решения проблем, связанных с токсичными химическими веществами и опасными отходами.

104. Подробное рассмотрение этих и других вопросов, связанных с финансированием мероприятий в области здравоохранения, населенных пунктов, ресурсов пресной воды и токсичных химических веществ и опасных отходов, содержится в справочной документации, упомянутой в пункте 5 выше.

Примечания

1/ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1994 года, том I, Решения, принятые Конференцией (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправление), резолюция 1, приложение II.
