



Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1995/8
24 March 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

Третья сессия

11-28 апреля 1995 года

Пункт 4 предварительной повестки дня*

ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ И МЕХАНИЗМЫ

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

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	1 - 12	4
I. МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОЛИТИКА И ФИНАНСОВЫЕ ПОТОКИ .	13 - 76	5
A. Изменение внешних условий	13 - 24	5
B. Тенденции движения ресурсов и задолженность	25 - 59	8
1. Общий обзор	25 - 29	8
2. Официальное финансирование развития	30 - 44	9
3. Задолженность и ее обслуживание	45 - 52	12
4. Перспективы	53 - 59	13

* E/CN.17/1995/1.

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
С. Бреттон-вудские учреждения и финансирование устойчивого развития	60 - 76	15
1. Роль Международного валютного фонда	61 - 63	15
2. Роль Всемирного банка	64 - 76	16
II. НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И МОБИЛИЗАЦИЯ РЕСУРСОВ .	77 - 212	18
А. Мобилизация государственных финансов на цели устойчивого развития	77 - 184	18
1. Применение экономических инструментов	77 - 168	18
2. Оценка полезности национальных экологических фондов	169 - 184	32
В. Мобилизация частных финансовых ресурсов на цели устойчивого развития	185 - 202	35
1. Стратегический подход	185 - 187	35
2. Доступ к кредитам	188 - 193	35
3. Финансовые стимулы	194 - 197	36
4. Механизмы совместного финансирования и фонды рискованного капитала	198 - 202	37
С. Сотрудничество по вопросам национальной политики в области устойчивого развития	203 - 212	37
III. ПРИНЦИПИАЛЬНО НОВЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ МОБИЛИЗАЦИИ РЕСУРСОВ	213 - 239	39
А. Согласованный на международном уровне налог на воздушные перевозки	213 - 229	39
1. Цели налога	213 - 215	39
2. Структура налога и ожидаемые поступления	216 - 218	39
3. Взимание налога	219 - 222	40
4. Нерешенные вопросы	223 - 228	40
5. Альтернативы предложенному МНВП	229	41

/...

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
В. Обратные лицензии на выбор CO_2	230 - 239	41
1. Варианты политики	230 - 231	41
2. Технические аспекты оборота лицензий	232 - 234	42
3. Роль экспериментальных проектов	235	43
4. Неурегулированные вопросы	236 - 239	43
IV. ФИНАНСИРОВАНИЕ СЕКТОРАЛЬНЫХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОПРОСОВ ПОВЕСТКИ ДНЯ НА XXI ВЕК	240 - 281	44
А. Стратегический подход	240 - 243	44
В. Тенденции в секторальном финансировании	244 - 249	44
С. Финансовые ресурсы для межсекторальных вопросов	250 - 281	45
1. Финансирование передачи экологически безопасной технологии	250 - 270	45
2. Финансирование биотехнологии	271 - 281	48
V. МАТРИЦА ВАРИАНТОВ ПОЛИТИКИ И ФИНАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ 282 - 290 49		
VI. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	291 - 310	50
А. Международная политика и потоки финансовых средств	291 - 293	50
В. Национальная политика и мобилизация ресурсов	294 - 299	51
С. Новые международные и национальные механизмы мобилизации ресурсов	300 - 301	52
D. Финансирование секторальных и межсекторальных вопросов Повестки дня на XXI век	302 - 303	52
E. Матрица вариантов и инструментов политики	304 - 305	52
F. Международное сотрудничество в деле применения экономических инструментов и проведения реформ в области политики	306 - 310	52

ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящем докладе освещается прогресс, достигнутый в осуществлении целей, изложенных в главе 33 Повестки дня на XXI век (Финансовые ресурсы и механизмы) 1/, со времени проведения Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) в июне 1992 года, и представлен комплекс рекомендаций для действий. Доклад был подготовлен Департаментом по координации политики и устойчивому развитию Секретариата Организации Объединенных Наций, являющимся основным координатором по главе 33 Повестки дня на XXI век, в соответствии с договоренностями, достигнутыми Межучрежденческим комитетом по устойчивому развитию на его четвертой сессии. Доклад является результатом консультаций и обмена информацией между назначенными координаторами в 19 учреждениях Организации Объединенных Наций, правительственными должностными лицами и рядом других учреждений и отдельных лиц.
2. Большую роль в подготовке настоящего доклада сыграли совещания, проведенные по инициативе правительств, и материалы, представленные Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО), Международным валютным фондом (МВФ), Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Департаментом по экономической и социальной информации и анализу политики Секретариата Организации Объединенных Наций, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и Всемирным банком.
3. После проведения ЮНСЕД Комиссия по устойчивому развитию обращалась к вопросу финансирования Повестки дня на XXI век на своих первой и второй сессиях, сосредоточив внимание на вопросах контроля за выполнением обязательств, принятых на Конференции, и разработки вариантов политики в целях преодоления остающихся проблем финансирования.
4. В процессе контроля за выполнением обязательств, принятых на Конференции, Комиссия уделяет особое внимание задаче увеличения уровня официальной помощи в целях развития (ОПР) до 0,7 процента валового национального продукта (ВНП) развитых стран.
5. Кроме того, Комиссия активизировала свои обсуждения по вопросу о мобилизации внешних ресурсов в дополнение к ОПР и рассмотрела различные варианты политики в отношении доступа к международным финансовым ресурсам. Особое внимание уделялось потокам частного капитала и вопросу облегчения бремени внешней задолженности.
6. Кроме того, Комиссия изучила принципиально новые финансовые механизмы и подчеркнула необходимость добиваться прогресса в этой области по таким направлениям, как оборотные лицензии, налог на воздушные перевозки и другие механизмы.
7. Затем Комиссия рассмотрела национальную политику стран в области мобилизации ресурсов и подчеркнула необходимость активизации дискуссий по вопросу об использовании экономических инструментов и более активного привлечения частного сектора к финансированию устойчивого развития.
8. Наконец, Комиссия успешно включила обсуждение вопроса о финансировании секторальных и межсекторальных вопросов Повестки дня на XXI век в общие рамки обсуждения финансовых инструментов и вариантов политики.

9. Во исполнение рекомендаций Комиссии по финансовым ресурсам и механизмам, принятых на ее второй сессии 2/, и резолюции 49/111 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея приняла к сведению доклад Комиссии и одобрила содержащиеся в нем рекомендации, в настоящем докладе будут рассмотрены различные вопросы, касающиеся финансирования Повестки дня на XXI век, в целях содействия обсуждениям в Межсессионной специальной рабочей группе Комиссии открытого состава по финансовым вопросам (6-9 марта 1995 года).

10. Правительства разных стран оказали щедрую финансовую и материально-техническую поддержку в проведении совещаний экспертов по вопросам финансирования Повестки дня на XXI век в качестве вклада в подготовку совещания Рабочей группы.

11. Правительство Чешской Республики организовало практикум по экономическим инструментам устойчивого развития, проходивший в Прухонице, близ Праги, 12-14 января 1995 года, а правительства Малайзии и Японии в сотрудничестве с Департаментом по координации политики и устойчивому развитию Секретариата Организации Объединенных Наций и ПРООН организовали второе Совещание группы экспертов по финансовым аспектам Повестки дня на XXI век, проходившее в Глен-Кове, штат Нью-Йорк, 15-17 февраля 1995 года. Первое Совещание группы экспертов по финансовым аспектам Повестки дня на XXI век было организовано правительствами Малайзии и Японии в Куала-Лумпуре 2-4 февраля 1994 года.

12. Участникам совещаний в Прухонице и Глен-Кове удалось прояснить множество сложных вопросов и вариантов политики, касающихся финансирования устойчивого развития, и внести разносторонний существенный вклад в виде документов, подготовленных учреждениями и отдельными экспертами.

I. МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОЛИТИКА И ФИНАНСОВЫЕ ПОТОКИ

A. Изменение внешних условий

13. С учетом того, что промышленно развитые страны либо полностью вышли, либо выходят из полосы спада, тормозившей развитие экономической активности в странах промышленно развитого мира с начала 90-х годов, и с учетом того, что многие развивающиеся страны Азии и Латинской Америки продолжают показывать хорошие результаты, ожидается, что объем мирового производства увеличится на 3 процента в 1994 году и на 3,5 процента в 1995 году, что вдвое больше темпов прироста в период 1990-1993 годов. Ожидается, что повышение экономической активности в промышленно развитых странах, быстрый экономический рост в развивающихся странах, усиление спроса на импортные товары в странах с переходной экономикой и успешное завершение Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров придадут мощный стимул развитию мировой торговли. Согласно прогнозам, объем мировой торговли увеличится на 7 с лишним процентов в 1994 году и на 6 процентов в 1995 году, что намного выше среднегодовых темпов роста за последние 20 лет, составивших 5 процентов.

14. Однако темпы экономического роста распределяются неравномерно и продолжают сокращаться в Беларуси, России, Украине и в закавказских и центральноазиатских странах с переходной экономикой. Хотя перспективы в некоторых африканских странах начинают улучшаться в результате повышения цен на сырьевые товары и наращивания усилий по проведению экономических реформ, в большинстве стран континента экономические условия остаются тяжелыми.

15. Наблюдавшиеся в последнее время значительные колебания долгосрочных процентных ставок оказывают влияние на экономическую политику, хотя оценивать их воздействие следует с известной долей осторожности ввиду возможного влияния временных факторов. Происходившее с конца 1993 года повышение долгосрочных процентных ставок, как представляется, является в определенной мере отражением повышения реальных процентных ставок, которое ощущается во всем мире в результате общего усиления экономического роста и укрепления уверенности в том, что экономическое оживление в промышленно развитых странах расширяется и становится самоподдерживающимся процессом. Такое повышение реальных процентных ставок в мире - обычное явление на стадии экономического подъема. Однако высокий уровень реальных долгосрочных ставок свидетельствует о новом усилении конкурентной борьбы за финансовые ресурсы как среди частных инвесторов, так и среди частных и государственных заемщиков. Из этого следует, что правительствам необходимо постепенно сокращать объем поглощаемых ими частных сбережений в целях понижения динамики реальных процентных ставок, обеспечения большей свободы для частных инвестиций, являющихся неотъемлемым элементом долгосрочного экономического роста, и создания условий для надлежащего притока финансовых ресурсов в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой.

16. Увеличение международных процентных ставок может обернуться увеличением расходов на обслуживание долга в развивающихся странах с высоким уровнем задолженности, в зависимости от того, насколько быстро или насколько медленно изменения долгосрочных процентных ставок получают отражение в выплатах в счет обслуживания долга. Кроме того, поскольку период низких процентных ставок в промышленно развитых странах был связан с движением значительного объема портфельных инвестиций, которое привело к резкому повышению цен на формирующихся фондовых рынках, постольку нынешний период повышения доходов по долгосрочным облигациям связан с умеренным притоком капитала в развивающиеся страны и корректирующим понижением конъюнктуры на многих формирующихся фондовых рынках.

17. В развитии торговой политики в последнее время выделяется несколько основных тенденций. Во-первых, страны усилили региональную интеграцию в целях достижения различных экономических и политических целей. Во-вторых, односторонняя либерализация торговли носила ограниченный характер среди промышленно развитых стран, однако явилась основополагающим аспектом усилий по проведению реформ в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. В-третьих, сохранялись протекционистский нажим и торговые трения. Наконец, связи между торговой и внутренней политикой, например политикой конкурентной борьбы и природоохранным и трудовым законодательством, явились объектом повышенного внимания на национальных и международных форумах.

18. Завершение Уругвайского раунда явилось крупным достижением в области международных торговых отношений как чрезвычайно важный элемент развития мировой торговли и повышения экономического роста. Завершившийся Раунд принес положительные результаты в нескольких областях, в том числе в области либерализации рынков, укрепления правил и организационных структур и включения в торговую систему новых динамичных областей, таких, как сфера услуг и интеллектуальная собственность, и традиционных областей, таких, как сельское хозяйство и текстильная и легкая промышленность, ранее не подпадавших под действие правил Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). Годовой прирост реальных доходов в мире оценивается в 510 млрд. долл. США к 2005 году, из них около 116 млрд. долл. США будет приходиться на развивающиеся страны и страны с переходной экономикой.

19. Будущая многосторонняя торговая политика будет касаться многих вопросов. К ним относятся продолжение переговоров по ключевым секторам сферы услуг, в первую очередь финансовому обслуживанию, электросвязи и транспорту. Кроме того, возникнет потребность в

либерализации рынков в конкретных областях, например в сельском хозяйстве, сталелитейной промышленности и гражданской авиации, поскольку, несмотря на достижения Уругвайского раунда, сохраняются значительные диспропорции. К числу других, выходящих на передний план вопросов относятся взаимосвязь торговли и окружающей среды и/или политики в сфере труда, а также торговые последствия внутренней политики, например политики конкурентной борьбы и инвестиционной политики.

20. Усиление экономического роста в промышленно развитых странах поможет в определенной мере смягчить последствия понижающей тенденции цен на рынках сырьевых товаров, однако вряд ли этого будет достаточно для обращения вспять понижающей тенденции, наблюдавшейся на протяжении последних десяти лет. Анализ основных факторов, обусловивших нынешнюю динамику цен на сырьевые товары, показывает, что традиционные факторы, такие, как преобладающая макроэкономическая конъюнктура в промышленно развитых странах, сыграли, согласно оценкам, весьма ограниченную роль в происшедшем в последнее время снижении реальных цен на сырьевые товары и что основную роль в этом отношении сыграло растущее предложение сырьевых товаров. Кроме того, хотя изменения объема производства в Восточной Европе и государствах бывшего Советского Союза традиционно оказывали относительно слабое влияние на динамику цен, в период после 1988 года значение этого фактора неуклонно повышалось.

21. Полезно также дать количественную оценку совокупным изменениям экономического роста, процентных ставок и условий торговли. Для этого МВФ разработал составной "индекс внешних условий", определяемый на основе средневзвешенного показателя мировых процентных ставок, темпов экономического роста в промышленно развитых странах и условий торговли. Повышение индекса означает, что изменения внешних условий оказали положительное воздействие на экономический рост.

22. В качестве весов при расчете индекса используются долгосрочные показатели эластичности роста производства в развивающихся странах по отношению к каждому из указанных трех факторов с использованием разработанной МВФ модели развивающейся страны.

23. Использование модели развивающейся страны показывает, что изменения условий торговли с наибольшей силой сказываются на росте объема производства в развивающихся странах, при этом показатель долгосрочной эластичности для стран как с низкими, так и с высокими темпами роста составляет около 0,5. Чувствительность экономического роста в развивающихся странах к изменению темпов экономического роста в промышленно развитых странах составляет 0,4 для стран с высокими темпами роста, что в четыре раза больше, чем в странах с низкими темпами роста. Мировые процентные ставки оказывают небольшое воздействие во всех группах стран, хотя для некоторых отдельно взятых стран это воздействие велико.

24. С помощью показателей эластичности, лежащих в основе индекса внешних условий, можно рассчитать совокупное воздействие изменений условий торговли, темпов экономического роста в промышленно развитых странах и мировых процентных ставок на экономический рост в развивающихся странах. Анализ показывает, что под влиянием внешних условий средние темпы экономического роста в странах с низкими темпами роста в период 1984-1993 годов сократились на 3/4 одного процентного пункта, а средние темпы экономического роста в странах с высокими темпами роста возросли примерно на один процентный пункт.

В. Тенденции движения ресурсов и задолженность

1. Общий обзор

/...

25. В докладе Председателя Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР за 1994 год 3/ представлены обновленные данные о последних тенденциях движения ресурсов и задолженности. Ниже приводится резюме основных выводов, сделанных в докладе.

26. В 1993 году общий объем притока ресурсов в развивающиеся страны увеличился на 14 с лишним млрд. долл. США и достиг рекордной отметки 167 млрд. долл. США. Измеренный в сопоставимых ценах и обменных курсах 1992 года, этот прирост составляет 12 процентов. Как и в 1992 году основную роль в таком увеличении притока ресурсов сыграл значительный приток частного капитала, который составляет наибольшую и постоянно растущую долю притока ресурсов - 53 процента общего чистого притока ресурсов в 1992 году и 56 процентов в 1993 году.

27. В рамках общей тенденции стоит особо отметить недавние изменения удельного веса различных видов притока частного капитала. В 1992 году стремительный рост притока частного капитала в основном объяснялся значительным увеличением объема международных банковских кредитов, составивших 31 млрд. долл. США, или 38 процентов общего чистого притока частного капитала. В 1993 году объем банковских кредитов вновь резко сократился, составив 9 млрд. долл. США, или всего лишь 10 процентов чистого притока частного капитала в указанном году. В противовес этому объем выпущенных облигационных займов увеличился втрое и достиг свыше 36 млрд. долл. США, или 39 процентов притока частного капитала в 1993 году. Кроме того, прямые иностранные инвестиции, объем которых после пикового 1989/90 года сокращался, увеличились на 10 млрд. долл. США и достигли величины, сопоставимой с величиной облигационных займов.

28. Другие важные компоненты притока ресурсов в развивающиеся страны также находились в динамике. Объем чистых выплат по линии официального финансирования развития (ОФР) сокращался в реальном выражении начиная с 1991 года и составил 68 млрд. долл. США в 1993 году. Валовой приток экспортных кредитов является важным источником финансирования экспорта (валовой объем экспортных кредитов в 1993 году оценивается примерно в 30 млрд. долл. США), но в результате значительного объема платежей в счет погашения прежних кредитов чистый приток таких ресурсов оказывается намного меньше и составляет лишь 3 процента совокупного чистого притока ресурсов. Однако в 1993 году чистый приток экспортных кредитов возрос на небывалую величину и составил 5 млрд. долл. США.

29. Положение в области задолженности развивающихся стран в целом продолжает улучшаться. В 1993 году суммарный объем внешней задолженности (исчисленный в текущих ценах и обменных курсах) возрос на 5 процентов, что намного меньше темпов роста валового внутреннего продукта (ВВП), и составил 1630 млрд. долл. США, что в значительной мере объясняется ростом суммарного объема задолженности в Азии, а также последствиями стоимостной оценки. Хотя рост суммарного объема задолженности с начала 90-х годов замедлялся, фактический объем выплат в счет обслуживания долга (в отличие от причитающегося объема выплат) оставался практически неизменным на уровне около 155 млрд. долл. США в год, а по отношению к общему объему валютных поступлений - уменьшался.

2. Официальное финансирование развития

а) Последние события

30. Объем ОФР сократился на 2 млрд. долл. США по сравнению с уровнем 1992 года, или почти на 1 процент в сопоставимых ценах, и составил в 1993 году 68,5 млрд. долл. США. Такое понижение не было неожиданностью в условиях сокращения средств, выделяемых на цели помощи некоторыми странами-донорами в результате введения жестких мер бюджетного контроля,

/...

даже несмотря на то, что в некоторых случаях состояние бюджетов, выделяемых на цели помощи, было более удовлетворительным, чем в других секторах, в отношении которых принимались меры по общему сокращению расходов. Статистика ОФР за 1993 год указывает также на существование ряда особых факторов, в том числе сокращения взносов на пополнение капитала в многосторонних банках развития ввиду совпадения циклов пополнения капитала по времени и ослабления потребностей в оказании чрезвычайной помощи в некоторых частях мира.

31. Сокращение объема ОФР в 1993 году в основном объяснялось сокращением двусторонних выплат, особенно притока ресурсов на более льготных условиях (т.е. ОПР). Чистый объем двусторонней ОПР у двух крупнейших доноров, Японии и Соединенных Штатов Америки, резко сократился. Однако такое сокращение ОПР отчасти объясняется изменением способа учета списанной задолженности, связанной с ОПР. В результате списанная Соединенными Штатами задолженность по военным поставкам в объеме почти 1 млрд. долл. США была проведена по статье прочих потоков официальных ресурсов (ППОР), а не по статье ОПР, как это было в 1992 году.

32. В противовес этому многосторонние выплаты возросли на 3 млрд. долл. США по сравнению с 1992 годом и составили 24 млрд. долл. США, хотя основная часть этого прироста объяснялась увеличением многосторонних ППОР.

33. В настоящее время ОФР составляет всего лишь 41 процент общего объема притока ресурсов в развивающиеся страны, хотя сокращение доли этого показателя преимущественно вызвано благоприятным расширением притока частного капитала.

34. ОФР остается также основным компонентом притока внешних ресурсов в подавляющее большинство развивающихся стран, особенно групп стран с низким и средним уровнем дохода в Африке и наименее развитых стран в других регионах мира. Однако происходящее в последнее время сокращение объема ОФР вызывает растущую тревогу ввиду оказываемого им непропорционально большого воздействия на приток ресурсов на более льготных условиях в страны с низким уровнем дохода и в такие районы, как страны Африки к югу от Сахары.

b) Официальная помощь в целях развития

35. Объем официальной помощи в целях развития стран - членов КСР сократился с 60,8 млрд. долл. США в 1992 году до 56,0 млрд. долл. США в 1993 году. Масштабы этого сокращения явились неожиданностью. В результате сокращения на 8 процентов в текущих долларах, что эквивалентно сокращению на 6 процентов в реальном выражении, доля ОПР стран - членов КСР в их ВВП уменьшилась с 0,33 процента в 1992 году до 0,30 процента - наименьшего показателя за последние 20 лет. Текущая информация о планах и программах стран - членов КСР, а также данные о взятых новых обязательствах дают основание полагать, что это был скорее временный срыв, нежели первые признаки надвигающегося краха. По мере ослабления бюджетных ограничений с выходом стран - членов КСР из полосы спада в некоторых из них в 1994/95 году возможна повышательная динамика ОПР.

36. В 1993 году страны - члены КСР показали следующие результаты в достижении установленного Организацией Объединенных Наций целевого показателя ОПР в размере 0,7 процента ВВП: четыре страны достигли указанного целевого показателя (Дания, Нидерланды, Норвегия, Швеция); еще шесть стран превысили уровень 0,35 процента (Австралия, Бельгия, Германия, Канада, Финляндия, Франция); и у 11 стран показатель ОПР был ниже 0,35 процента (Австрия, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Новая Зеландия,

Португалия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Швейцария, Япония.

37. Субсидии в среднем составляют свыше 80 процентов чистых выплат по линии ОПР, предоставленной на двусторонней основе странами - членами КСР, и эта доля медленно, но неуклонно увеличивается в последние годы по мере того, как все большее число доноров успешно переходит к программам предоставления помощи в виде одних лишь субсидий. Эта тенденция получила дальнейшее закрепление в 1993 году; в целом сокращение объема двусторонней ОПР было обусловлено исключительно сокращением займов (на 2,5 млрд. долл. США, или на 30 процентов), тогда как объем двусторонних субсидий вырос менее чем на 1 процент. Это отразилось на географическом распределении ОПР.

38. Объем предоставленной странами - членами КСР помощи наименее развитым странам в форме субсидий сократился менее чем на 1 процент. Чистый объем займов, предоставленных этим странам, сократился на внушительную величину - 83 процента, однако этот компонент (0,1 млрд. долл. США в 1993 году) составлял всего лишь 1,3 процента ОПР, предоставленной странами - членами КСР указанной группе стран. Переход от займов к субсидиям более наглядно подтверждается тем фактом, что валовой объем кредитования по линии ОПР сократился с 1225 млн. долл. США до 976 млн. долл. США, или на 20,3 процента.

39. В дальнейшем показатели анализируются с поправкой на то воздействие, которое оказывает на них списание задолженности. Согласно оценкам, объем аннулированных платежных требований по линии ОПР и требований, не связанных с ОПР, составил в 1993 году около 780 млн. долл. США по сравнению с 500 млн. долл. США в 1992 году. Из этого следует, что передача новых ресурсов по линии ОПР в форме двусторонних субсидий составила порядка 7,9 млрд. долл. США в 1992 году и 7,6 млрд. долл. США в 1993 году. Остаток, проходящий по графе списания задолженности, представлял собой ослабление долгового бремени наименее развитых стран посредством аннулирования долговых обязательств. К этому следует добавить устранение соответствующей обязанности выплачивать проценты по задолженности в ближайшем будущем, которое не получило отражения в данных.

40. В пропорциональном отношении взносы стран-доноров в бюджет многосторонних учреждений сократились более заметно (на 13 процентов в реальном выражении), чем их взносы по линии двусторонних программ (на 6 процентов). Несмотря на циклическое сокращение взносов в бюджет многосторонних учреждений, объем средств, получаемых развивающимися странами из этого источника, был в определенной мере компенсирован тем фактом, что многосторонние учреждения, особенно многосторонние финансовые учреждения, могут делать свои текущие выплаты за счет поступлений за предыдущие годы. Объем таких выплат сократился на 6 процентов с 17,5 млрд. долл. США в 1992 году до 16,5 млрд. долл. США в 1993 году. Пополнение средств в 1994 году должно привести к восстановлению потенциала в области принятия многосторонних обязательств в случае сохранения привычной цикличности, однако в случае невнесения донорами достаточного объема средств масштабы деятельности многосторонних учреждений в последующие годы могут оказаться ограниченными.

41. Аналогичная картина просматривается на примере статистики стран Африки к югу от Сахары. Почти все они являются странами с низким уровнем дохода, а 33 из них относятся к категории наименее развитых стран. В этом смысле действовали те же факторы, что были описаны выше: незначительное сокращение объема субсидий (на 2,4 процента) и резкое сокращение чистого объема займов (на 37,3 процента). В долларовом выражении чистый объем займов сократился на 647 млн. долл. США, а валовой объем займов - на 362 млн. долл. США (на 14,7 процента). И в этом случае очевидно воздействие такого фактора, как списание

задолженности; более высокий показатель сокращения чистого объема кредитования является отражением сокращения объема задолженности на 730 млн. долл. США в результате списания.

42. В пропорциональном отношении основная тяжесть сокращения странами - членами КСР общего объема двусторонней передачи своих ресурсов по линии ОПР легла на страны с низким уровнем дохода, не являющиеся наименее развитыми странами: объем поступающих ресурсов по линии ОПР в эту группу стран сократился на 19,7 процента, при этом объем субсидий сократился на 24,8 процента, а объем чистых поступлений по займам - на 10,8 процента.

43. Что касается чистого объема займов по линии ОПР, то сокращение их притока в группу стран с низким уровнем дохода, не являющихся наименее развитыми странами, было сравнительно небольшим - с 4,3 млрд. долл. США в 1992 году до 3,8 млрд. долл. США в 1993 году, или на 10,8 процента. Это не является отражением сокращения кредитной активности, поскольку валовой объем кредитования возрос существенно - на 22,8 процента - и составил 8 млрд. долл. США.

44. Данные по категориям стран со средним и высоким уровнем дохода показывают, что страны - члены КСР увеличили объем своих субсидий в 1993 году на 5,6 процента, однако сократили чистый объем своего кредитования по линии ОПР на 45 процентов. У некоторых из стран, относящихся к указанным категориям, в 1993 году был списан значительный объем задолженности. Валовой объем кредитования этих стран по линии ОПР сократился на 7,7 процента до 6,1 млрд. долл. США.

3. Задолженность и ее обслуживание

45. Наибольшим компонентом суммарного объема задолженности развивающихся стран в целом по-прежнему является задолженность финансовым рынкам, однако ее доля неуклонно сокращается, хотя заметный вес начинает приобретать задолженность, связанная с выпуском облигационных займов. Другими быстрорастущими компонентами задолженности являются краткосрочная задолженность и задолженность по экспортным кредитам.

46. Задолженность двусторонним кредиторам намного превышает задолженность по займам многосторонним кредиторам, и, кроме того, она росла в последние годы более высокими темпами. В структуре обоих видов задолженности наибольший прирост приходится на льготный компонент. Однако задолженность по займам многосторонних кредиторов, предоставленных на коммерческих условиях, по-прежнему составляет 65 процентов суммарного объема многосторонней задолженности развивающихся стран в целом (и свыше 40 процентов суммарного объема многосторонней задолженности стран с низким уровнем дохода).

47. Доля задолженности по займам, предоставленным на льготных условиях, неуклонно растет и в настоящее время составляет свыше 25 процентов суммарного объема всей долгосрочной задолженности развивающихся стран в целом. Хотя тенденция к повышению степени льготности наблюдается во всех основных регионах развивающихся стран и групп стран по уровню дохода, особенно заметна она в случае наименее развитых стран, в структуре задолженности которых льготный компонент составляет почти 60 процентов. Эта тенденция особенно обнадеживает в свете той потребности, которую испытывают эти страны в ресурсах на особо льготных условиях.

48. Основную долю выплат в счет обслуживания долга стали составлять выплаты в счет погашения капитальной суммы долга. На долю выплат в счет погашения процентов в настоящее время приходится 40 процентов выплат в счет обслуживания долга по сравнению с 50 с лишним процентами в середине 80-х годов, что в основном обусловлено сокращением объема выплат в

счет погашения процентов по краткосрочной задолженности, которые в настоящее время составляют менее половины от своего уровня конца 80-х годов.

49. Выплаты в счет погашения задолженности по экспортным кредитам являются не только наибольшим, но и самым быстрорастущим компонентом обслуживания долга: по сравнению с 1990 годом они выросли на 40 процентов. Другими важными категориями задолженности, на которые приходится значительный объем выплат в счет обслуживания долга, являются задолженность финансовым рынкам и задолженность по займам многосторонним кредиторам (соответственно 29 и 22 процента от общего объема выплат в счет обслуживания долга в 1993 году).

50. Статистические данные о размерах и тенденциях динамики задолженности и обслуживания долга сами по себе мало что говорят о тяжести долгового бремени и способности страны выдерживать его. Основной проблемой задолженности является проблема платежеспособности; используя в качестве ее весьма приближенного показателя отношение суммарного объема задолженности к стоимости экспорта товаров и услуг, можно видеть значительное улучшение положения в развивающихся странах в целом, у которых данный коэффициент в настоящее время составляет менее 200 процентов, т.е. меньше порогового уровня, при превышении которого проблема платежеспособности может считаться критической для стран, задолженность которых в основном представлена задолженностью по займам, предоставленным на коммерческих условиях. Тем не менее этот коэффициент увеличивался в период 1990-1993 годов, а затем сократился в 1994 году и находится на отметке, близкой к 200 процентам.

51. Ряд стран продолжает также испытывать проблемы с ликвидностью или притоком наличных средств, однако этот аспект проблемы задолженности (измеряемый отношением выплат в счет обслуживания долга к стоимости экспорта) в целом улучшился во всех развивающихся странах, особенно в беднейших странах, в том числе в наименее развитых странах. Это улучшение объясняется не только существенной реорганизацией задолженности, крупными двусторонними инициативами по аннулированию задолженности по линии ОПР и растущим удельным весом задолженности по льготным займам в суммарном объеме задолженности, но и накоплением просроченной задолженности.

52. Дополнительная информация о состоянии задолженности развивающихся стран и чистой передаче ресурсов между развивающимися и развитыми странами содержится в докладах Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи на ее сорок девятой сессии (A/49/309 и Corr.1 и A/49/338).

4. Перспективы

53. Тот факт, что общий объем чистого притока ресурсов в развивающиеся страны в 1993 году сохранился на рекордном уровне, достигнутом в 1992 году, представляется в высшей степени обнадеживающим и свидетельствует о растущем признании и поддержке усилий ряда стран по проведению реформ и стабилизации положения. Так, результаты проводимой политики быстро становятся важнейшим фактором, определяющим доступ стран к финансированию из всех источников. Более тесная зависимость между предоставлением финансовой помощи и результатами экономической и финансовой деятельности стран-получателей все чаще становится критерием предоставления двусторонней помощи по линии ОПР и многостороннего кредитования в поддержку программ структурной перестройки. Некоторые страны со средним уровнем дохода, добившиеся успехов в решении своих проблем задолженности, нередко в контексте проведения всеобъемлющих программ макроэкономической перестройки и структурных реформ, вновь получили доступ к рыночному частному финансированию. Страны с низким уровнем дохода, изменившие сроки

погашения задолженности, которые продолжали свои усилия в области структурной перестройки и поддерживали в целом удовлетворительные отношения с кредиторами, как правило, погашали значительную часть задолженности. Эти страны обнаружили, что произведенные выплаты с избытком покрываются притоком новых ресурсов по линии прямой финансовой помощи. Напротив, доступ к новым финансовым ресурсам сократился в тех странах с низким уровнем дохода, которые демонстрировали неудовлетворительные результаты деятельности, в том числе накапливали просроченную задолженность по внешним займам в течение продолжительных периодов времени.

54. Практически весь прирост притока ресурсов в развивающиеся страны с начала 90-х годов объясняется увеличением притока частного капитала. Приток такого капитала в значительной мере приходится на те страны, которые провели реформы, позволяющие им вновь получить доступ на международные рынки капитала. Тем не менее с этим явлением связан ряд опасений, касающихся, в частности, устойчивости потоков подобного характера и масштаба, а также их сосредоточенности в сравнительно ограниченном числе стран.

55. Вызывает сомнение вопрос о том, смогут ли страны и в дальнейшем привлекать потоки частного капитала в нынешних масштабах. Отчасти эти сомнения связаны с той ролью, которую играют внешние силы (например, экономический рост и процентные ставки в регионе ОЭСР) в "отвлечении" финансовых средств из стран - членов ОЭСР на новые формирующиеся рынки, а также с тем, что влияние других факторов носит преходящий или временный характер (например, влияние факторов, обусловленных приватизацией и возвращением беглого капитала). Кроме того, по мнению некоторых наблюдателей, краткосрочному финансированию, значение которого растет, имманентно присуща неустойчивость.

56. Наблюдавшееся в последнее время сокращение общего объема ОФР не сопровождалось перенаправлением сколько-нибудь значительного объема помощи более бедным развивающимся странам. Следовательно, растет зависимость стран с низким уровнем дохода и наименее развитых стран от объема бюджета, выделяемого на цели оказания помощи, который в настоящее время сокращается и вряд ли существенно увеличится в реальном выражении в ближайшем будущем. Поэтому эти страны должны приложить гораздо больше усилий к тому, чтобы сделать свои рынки более привлекательными для иностранного частного капитала, поскольку приток такого капитала является единственным растущим компонентом финансирования развития, доказавшим свою способность позитивно и оперативно реагировать на улучшение перспектив.

57. Последние тенденции в динамике потоков ОФР, особенно тот факт, что они оказывают неблагоприятное воздействие на страны с низким уровнем дохода и что сокращение в основном приходится на приток ресурсов по линии ОПР, вызывают особое беспокойство в свете необходимости сохранения притока ресурсов на особо льготных условиях и обеспечения чистой положительной передачи ресурсов беднейшим странам с наиболее высоким уровнем задолженности. Это имеет основополагающее значение для успеха всей стратегии в области задолженности. Продолжающийся приток новых финансовых ресурсов на особо льготных условиях, желательно в форме субсидий, необходим для того, чтобы избежать будущих проблем с обслуживанием долга и в то же время дать должникам возможность избежать проблем с притоком наличных средств и выполнить свои оставшиеся обязательства по обслуживанию долга в установленные сроки. При этом от двусторонних доноров будет ожидать также увеличение объема списания задолженности.

58. В целом положение в области задолженности развивающихся стран продолжает улучшаться, однако прогресс в области перевода обслуживания долга на устойчивую финансовую основу и возобновления доступа на рынки капитала в основном ограничен странами со средним уровнем дохода. Несмотря на изменение условий задолженности и другие меры по облегчению долгового

бремени, связанные с применением расширенных торонтских условий, механизмов выкупа долговых обязательств, списания задолженности по двусторонним займам и предоставления новых финансовых средств на льготных условиях, значительное число беднейших стран с наиболее высоким уровнем задолженности по-прежнему не в состоянии производить выплаты в счет обслуживания долга в установленные сроки. Происходит накопление просроченной задолженности, и страны оказываются в замкнутом круге постоянного переноса сроков погашения задолженности. Даже после применения Парижским клубом расширенных торонтских условий в полном объеме многие страны все равно не могут вынести тяжести оставшегося долгового бремени.

59. Необходимость более существенных и решительных мер, которые устранили бы чрезмерное долговое бремя и позволили бы странам раз и навсегда покончить с постоянным переносом сроков погашения задолженности, получает все большее признание, высшим проявлением которого стала недавняя инициатива по облегчению долгового бремени, предпринятая группой семи крупнейших промышленно развитых стран на их Встрече на высшем уровне, состоявшейся в Неаполе, Италия, в июле 1994 года.

С. Бреттон-вудские учреждения и финансирование устойчивого развития

60. Учитывая важную роль, которую международные и финансовые учреждения играют в области международных финансов и развития, законно спросить, какова роль этих учреждений в финансировании устойчивого развития.

1. Роль Международного валютного фонда

61. Основная задача МВФ заключается в обеспечении стабильности международной финансовой системы и поддержке проведения во всем мире эффективной и стабильной макроэкономической политики, нацеленной на поощрение высококачественного экономического роста. МВФ добивается этого двумя путями. Во-первых, персонал и руководство МВФ периодически проводят обзор макроэкономической политики и условий стран-членов и поощряют их к проведению соответствующей кредитно-денежной и бюджетно-финансовой политики, а также к установлению реалистичных обменных курсов и процентных ставок. Во-вторых, МВФ предоставляет странам-членам финансовые ресурсы на поддержку их упорядоченных усилий по стабилизации и структурной перестройке. МВФ не предоставляет кредиты под конкретные проекты развития и не дает консультаций по секторальной или микроэкономической политике.

62. Успешное осуществление стратегии устойчивого развития во многом зависит от наличия стабильности в кредитно-денежной сфере и достаточного объема финансовых ресурсов. МВФ помогает своим странам-членам добиться создания этих необходимых предпосылок устойчивого развития путем предоставления консультаций по вопросам макроэкономического управления и финансовой поддержки усилий по структурной перестройке. Проведение таких программ является также одним из условий для принятия мер по облегчению долгового бремени и нередко играет роль катализатора в деле поощрения значительного притока частного капитала.

63. МВФ содействует также поддержке устойчивого развития двумя другими путями. Во-первых, вместе со Всемирным банком он оказывает странам-членам содействие в проведении желательной структурной политики, включая реформу систем субсидирования и ценообразования, либерализацию торговли и налоговую реформу, которые помогают мобилизовывать бюджетные и внутренние ресурсы, необходимые для обеспечения устойчивого развития. Во-вторых, МВФ помогает странам разрабатывать и вводить в действие системы социальных гарантий, предназначенные для защиты беднейших слоев общества от последствий структурной перестройки. При отсутствии подобных

систем бедные слои населения скорее всего были бы вынуждены истощать природные ресурсы и/или наносить ущерб окружающей среде, подрывая тем самым усилия своей страны, направленные на достижение устойчивого развития.

2. Роль Всемирного банка

64. Всемирный банк оказывает поддержку странам-заемщикам в области рационального использования окружающей среды по следующим основным направлениям: а) помощь странам в установлении приоритетов, укреплении институтов и осуществлении программ экологически устойчивого развития; б) сведение к минимуму потенциальных неблагоприятных экологических и социальных последствий осуществления проектов развития; в) укрепление позитивных связей между сокращением уровня нищеты, экономической эффективностью и охраной окружающей среды; и д) решение глобальных экологических проблем.

65. Банк помогает своим заемщикам улучшить управление природопользованием путем финансирования капиталовложений на цели охраны окружающей среды, поддержки национального и регионального экологического планирования и расширения запаса знаний об экологически устойчивом развитии.

66. В 1994 финансовом году было утверждено 25 новых, преимущественно экологических проектов, под которые Банком и Международной ассоциацией развития (МАР) были приняты обязательства на общую сумму свыше 2,4 млрд. долл. США. С учетом этих обязательств совокупный объем кредитования Банка за последние десять лет составил приблизительно 9 млрд. долл. США на осуществление примерно 120 проектов, носящих в основном экологический характер. По меньшей мере столько же проектов имели значительный экологический компонент, включающий проведение около 30 подобных операций в течение последних 12 месяцев.

67. Начиная с 1987 года Банк оказывает заемщикам техническую помощь в подготовке программ национальных природоохранных мероприятий или аналогичных документов. К концу 1994 финансового года большинство стран - активных членов МАР и ряд заемщиков Банка завершили подготовку таких планов.

68. На региональном уровне Банк оказывает поддержку в подготовке документов с изложением стратегий, подобных тем, что были подготовлены в 1994 году для Центральной и Восточной Европы и Азии, и приступил к процессу практической реализации, уделяя особое внимание экологии городских районов.

69. В рамках своей нефинансовой помощи странам-членам из числа заемщиков Банк расширяет свою аналитическую работу над экономической оценкой и учетом экологических ресурсов и свою работу над экологическими показателями и системами информации. Кроме того, он продолжает помогать заемщикам совершенствовать их нормативно-правовые и организационные основы управления природопользованием. Значительная часть этой работы направлена на поощрение заемщиков к более широкому применению мер экономического стимулирования и дестимулирования (например, взимания платы за загрязнение) и других рыночных инструментов (например, "экомаркировки"), помимо обновления или совершенствования более традиционных "административно-командных" мер.

70. Все проекты Банка проверяются на предмет их потенциального воздействия на окружающую среду, и по всем инвестиционным проектам, предлагаемым Банку на финансирование, которые, как ожидается, будут иметь существенные неблагоприятные экологические последствия, требуется проведение полной экологической оценки и подготовка детальных планов смягчения последствий. В последнее время направления работы Банка в области проведения экологической оценки расширились и включают вопросы увеличения экологических или социально-экономических выгод, наряду с максимальным ограничением экологических или социальных издержек.

71. Основопологающая концепция экологически устойчивого развития заключается в том, что окружающая среда и развитие тесно связаны и должны рассматриваться вместе. Следовательно, конкретные природоохранные мероприятия Банка являются всего лишь одним из направлений совокупной деятельности Банка, способствующей рациональному использованию окружающей среды. Связи между этими видами деятельности и охраной окружающей среды становятся все более очевидными.

72. Банк уделяет также повышенное внимание региональным и глобальным экологическим проблемам. Работа Банка в области охраны общих региональных ресурсов сосредоточена в основном на программах охраны региональных морей и речных бассейнов. В течение последних 12 месяцев ускорилось осуществление имеющихся программ действий по охране окружающей среды Средиземного, Черного, Балтийского морей и бассейна реки Дунай. Банк приступил также к осуществлению новых региональных инициатив по охране Аральского моря в Центральной Азии и озера Виктория в Восточной Африке.

73. Помимо этих программ Банк направляет растущие усилия на решение вопросов деградации почв и опустынивания на региональном уровне, свидетельством чему является его активная роль в разработке Международной конвенции по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке.

74. В работе Банка над решением глобальных экологических вопросов используется целый ряд механизмов, крупнейшим из которых является Глобальный экологический фонд (ГЭФ). Будучи одним из трех его учреждений-исполнителей (помимо ПРООН и ЮНЕП), Банк осуществлял управление ГЭФ и председательствовал в нем на этапе его экспериментальной работы. Банк помог ГЭФ стать важным катализатором учета глобальных экологических проблем при разработке национальных целей развития. Посредством субсидий и финансирования на льготных условиях он дает правительствам развивающихся стран возможность решать глобальные экологические вопросы, которые они в противном случае не имели бы возможности или желания решать, демонстрируя при этом новый подход к глобальному сотрудничеству.

75. Как в частном, так и в государственном секторе растет понимание тех больших затрат и потенциальных обязательств, с которыми связана работа по оздоровлению окружающей среды. Коммерческим предприятиям все чаще приходится рассматривать экологические факторы при принятии решений, касающихся производства, инвестиций и торговли. Побуждая коммерческие предприятия более эффективно использовать электроэнергию, добиваться максимального сокращения затрат ресурсов, отходов и загрязнения, улучшать состояние окружающей человека среды на рабочем месте и разрабатывать новые экологически чистые продукты, Международная финансовая корпорация помогает компаниям, планирующим расширение производства или создание новых предприятий, следовать по экологически безопасному пути. МФК разработала широкую экологическую программу, учитывающую не только физические последствия экономического развития - использование земельных, минеральных, водных и воздушных ресурсов, - но и социально-экономические и культурные аспекты.

76. Учрежденное в 1988 году Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (МИГА) занимается поощрением прямых иностранных инвестиций в интересах экономического и социального развития в странах-членах из числа заемщиков путем предоставления инвесторам гарантий от политических рисков, оказания странам помощи в создании привлекательного инвестиционного климата и предоставления рекламных и консультативных услуг. В соответствии с соглашением МФК выступает в качестве советника по экологическим вопросам по всем проектам МИГА и обеспечивает информирование МИГА о всех соответствующих руководящих экологических принципах, которые могут действовать в отношении той или иной конкретной операции.

II. НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И МОБИЛИЗАЦИЯ РЕСУРСОВ

А. Мобилизация государственных финансов на цели устойчивого развития

1. Применение экономических инструментов

а) Политика в области устойчивого развития и использование экономических инструментов

77. Подход к экономической политике в большинстве развитых и развивающихся стран и стран с переходной экономикой в последние годы меняется. Большой акцент делается на роли цен и рыночных механизмов в распределении ограниченных ресурсов. Например, многие страны проводят либерализацию импорта и движения капитала, приватизируют государственные предприятия и передают функции управления (включая налогообложение) на места. Кроме того, пересматривается политика субсидирования.

78. Такое изменение подхода к экономической политике начало оказывать влияние на политику в области устойчивого развития. Это проявляется, например, во взаимодополняющем использовании нормативных актов и экономических инструментов, предназначенных для включения внешних экологических издержек субъектов экономической деятельности во внутренние издержки производства.

79. В противовес административно-командному методу регулирования, который обязывает субъектов экономической деятельности предпринимать конкретные действия, экономические инструменты влияют на их поведение с помощью рыночных импульсов и нередко оказываются весьма эффективными в достижении целевых экологических показателей, намеченных законодателями. Экономические инструменты дают участникам рыночных отношений право самим выбирать необходимые меры для ограничения внешних экологических последствий и корректировать цены с учетом негативных внешних последствий экономической деятельности. Посылая импульсы, информирующие субъектов экономической деятельности об ограниченности ресурсов и экологическом ущербе, экономические инструменты могут уменьшать такой ущерб и тем самым содействовать устойчивому развитию.

80. Однако имеются и такие экономические инструменты, например субсидии, которые вызывают серьезные диспропорции и причиняют ущерб окружающей среде. Необходимо устранить такие вызванные проводимой политикой диспропорции, с тем чтобы добиться экологических выгод и высвободить больший объем ресурсов на производительные цели.

81. Имеется пять категорий экономических инструментов: а) сборы и налоги; б) возмещение залоговой стоимости; в) купля-продажа лицензий на выбросы; г) система финансового принуждения; и д) государственные расходы. Судя по тому, что эти инструменты хорошо известны, достаточно вкратце напомнить их основную суть.

82. Если налоги или сборы за загрязнение окружающей среды (пигувианские налоги) взимаются с выбросов в окружающую среду и рассчитываются в принципе в зависимости от количества и/или качества выбрасываемых загрязняющих веществ, то сборы или налоги на продукцию (косвенные налоги на природопользование) взимаются с продукции, которая вызывает загрязнение на этапе производства или потребления или для удаления которой создана специальная система.

83. Наиболее широко используемым инструментом при взимании других видов налогов являются положения, связанные с охраной окружающей среды, которые получили закрепление в законодательстве, касающемся налогов на личные доходы, налогов на доходы корпораций, налогов с общего оборота, налогов на топливо и налогов на автомобили.

84. Система возмещения залоговой стоимости предусматривает наценку при продаже товаров, являющихся потенциальными загрязнителями. Если загрязнения удалось избежать путем возвращения этих товаров или того, что от них осталось, в систему утилизации отходов, то уплаченная надбавка возмещается.

85. В соответствии с системой купли-продажи лицензий на выбросы государственными властями устанавливаются лимиты выбросов для данного района и среди предприятий-загрязнителей, расположенных в этом районе, с помощью аукциона или иным способом распределяются индивидуальные права на выбросы. Если предприятие-загрязнитель производит меньший объем выбросов, чем его допустимая квота, оно может продать или передать другой компании права на выбросы в размере разницы между его фактическими и допустимыми выбросами, а другая компания получает тогда право на выбросы в большем объеме, чем ее первоначальная допустимая квота. Такая передача может происходить на внутризаводском или внутрифирменном уровне или между различными фирмами.

86. Меры финансового принуждения, как правило, дополняют собой предусмотренные законом требования, действующие в отношении загрязнителей, придавая экономический смысл соблюдению или несоблюдению нормативных положений.

87. Что касается государственных расходов как экономического инструмента, то выделяются три их основных категории: субсидии, ремонтно-эксплуатационные расходы и капитальные затраты.

88. Субсидии могут быть экологически благоприятными и неблагоприятными. Экологически неблагоприятные субсидии встречаются главным образом в сельском хозяйстве, энергетике и лесном хозяйстве.

89. Субсидирование сельскохозяйственного производства причиняет ущерб, поскольку оно создает повышенный производный спрос на такие ресурсы сельскохозяйственного производства, как пестициды, удобрения и искусственное орошение (которые сами по себе сопряжены с внешними экологическими издержками). Субсидирование создает также стимулы к расчистке земель, которая может привести к исчезновению диких животных, лесов и ландшафта и вызвать эрозию почв. Привычным является субсидирование таких ресурсов сельскохозяйственного производства, как пестициды, удобрения и поливная вода. Кроме того, большинство стран предоставляет прямые или косвенные субсидии на использование электроэнергии, в частности угля, газа и ядерной энергии.

90. Кроме того, правительства предоставляют широкий спектр прямых и косвенных субсидий (или освобождают от уплаты налогов) в лесной промышленности, деятельность которой, как правило, сопряжена со значительными экологическими издержками.

91. Экологически благоприятные субсидии оказывают благотворное влияние на окружающую среду. К ним относятся субсидии на проведение проектов лесовосстановления, методы земледелия или культуры, повышающие плодородие почв, и такие экологически безопасные технологии, как использование солнечных электростанций, ветряных мельниц в фермерских хозяйствах и изоляционных материалов в строительстве.

92. Для того чтобы тот или иной проект государственных капиталовложений приносил постоянные выгоды, требуются соответствующие ремонтно-эксплуатационные расходы. Неспособность выделить достаточные средства на покрытие ремонтно-эксплуатационных расходов не только снижает эффективность первоначальных капиталовложений, но и может привести к неблагоприятным экологическим последствиям. Например, расходование недостаточного объема средств на эксплуатацию, техническое обслуживание и текущий ремонт открытых оросительных каналов может привести к заболачиванию и засолению сельскохозяйственных земель из-за чрезмерной фильтрации воды из каналов.

93. Последствия капитальных затрат для окружающей среды необходимо учитывать при анализе проектных решений с точки зрения экологических издержек и выгод. Однако многие экологические выгоды и издержки сложно оценить в денежном выражении. Например, сложно определить в денежных единицах ущерб, вызванный исчезновением некоторых видов животных или птиц в результате уничтожения лесов. Ввиду неизбежных трудностей экологические последствия часто не в полной мере учитываются в проектных решениях, порождая тем самым долгосрочные экологические проблемы.

94. Ниже рассматривается опыт применения этого комплекса экономических инструментов, а также путей и средств преодоления препятствий их более широкому использованию в странах ОЭСР, в странах с переходной экономикой и в развивающихся странах.

b) Содействие использованию экологически благоприятных экономических инструментов

i) Опыт стран ОЭСР

95. Поскольку первыми использовать экономические инструменты в качестве средства достижения цели устойчивого развития стали промышленно развитые страны с рыночной экономикой, полезно начать с общего рассмотрения опыта ОЭСР.

a. Политический контекст

96. Фактическое развитие инструментов экологической политики в разных частях ОЭСР происходило по-разному ввиду различия политических условий, преобладающих в государствах - членах ОЭСР. Например, могут существовать различия в общих политических взглядах на государственное вмешательство в рыночную экономику, в политическом контексте функционирования отдельных стран или групп стран (например, Европейский союз, Североамериканское соглашение о свободной торговле) или в политических структурах (например, федеративная или централизованная структура управления).

97. Кроме того, могут иметься различия в культуре административного управления и отношении к государственному вмешательству, степени приоритетности, придаваемой экологическим проблемам, и распределении ответственности за экономические сектора (и различные участки природоохранной деятельности) между министерствами.

b. Использование экономических инструментов в настоящее время

98. Использование экономических инструментов в развитых странах подробно отражено в различных изданиях, в том числе изданиях ОЭСР. Поэтому достаточно рассмотреть этот вопрос в общих чертах, сосредоточив внимание на нынешних тенденциях.

99. Повышение интереса к использованию экономических инструментов в области управления природопользованием в странах ОЭСР объясняется по крайней мере тремя основными причинами. Во-первых, общепризнано, что соблюдать нормативные положения становится все труднее и труднее, что объясняется не только ростом их числа, но и административными расходами, с которыми связано их применение. Во-вторых, в период вялых темпов экономического роста и жестких бюджетных ограничений правительства ведут поиск новых источников поступлений для финансирования экологической политики. В-третьих, растет признание экономических инструментов как необходимого условия устойчивого развития, поскольку во многих случаях они являются более экономически эффективным средством достижения целей нормативно-правового регулирования.

100. К концу 80-х годов было зафиксировано 150 случаев использования экономических инструментов в 14 странах - членах ОЭСР. Из этих 150 случаев в 80 использовались сборы или налоги на природопользование, в 40 случаях использовались субсидии, а в остальных случаях использовались другие виды экономических инструментов, такие, как система возмещения залоговой стоимости и купля-продажа лицензий на выбросы. С тех пор число таких случаев намного возросло.

101. Например, расширение использования системы возмещения залоговой стоимости, особенно стоимости упаковки, отражает растущую озабоченность стран ОЭСР проблемой утилизации упаковки.

102. Применяемые в странах ОЭСР экономические инструменты пока что оказывают скромное воздействие на поведение загрязнителей ввиду в целом низкого уровня сборов/налоговых ставок. Однако в последнее время размер некоторых сборов, используемых в качестве мер стимулирования, существенно возрос. Примерами являются сборы за выбросы углекислого газа в Дании, Норвегии и Швеции, сборы за выбросы окислов азота и окислов серы в Швеции, сборы за удаление отходов в Дании и некоторые виды налогов на экологически вредную продукцию. Кроме того, установлены дифференцированные налоговые ставки на продажу новых машин, оборудованных каталитическими конверторами, и на неэтилированный бензин.

103. В рамках различных программ субсидирования в большинстве стран ОЭСР оказывается поддержка частным капиталовложениям на цели борьбы с загрязнением. Эти программы обычно направлены на ускорение осуществления природоохранных программ и оказание помощи тем отраслям экономики, которые внезапно столкнулись с проблемой недостаточного притока наличности ввиду необычно высоких расходов, связанных с соблюдением новых нормативных актов. Программы оказания помощи нередко носят временный характер и предназначены для решения конкретных экологических проблем в заранее установленные сроки.

104. Внедрение экономических инструментов в странах ОЭСР все чаще сочетается с проведением налоговых реформ, дающих хорошую возможность для экологизации системы налогообложения. Идея увеличения общего налогового бремени не встречает особого энтузиазма. Вместе с тем идея структурной перестройки существующей системы налогообложения при сохранении неизменного общего налогового бремени приобретает растущий интерес среди ряда стран ОЭСР.

105. Многие страны ОЭСР пытаются создать менее деформированную систему налогообложения путем увеличения налогов на природопользование в целях расширения базы налогообложения при одновременном облегчении налога на труд. Однако роль налогов на природопользование в этом отношении скорее всего будет незначительной. Во-первых, база экологического налогообложения является достаточно узкой. Во-вторых, она, по всей вероятности, будет менее стабильной, чем поступления от налогов на труд.

106. В целях достижения максимального эффекта экономические инструменты должны использоваться в сочетании с другими инструментами политики. Например, экономические инструменты могут служить дополнительным стимулом, помимо непосредственных нормативных положений, к достижению производственных результатов сверх минимально установленных норм. Кроме того, сочетанием различных видов экономических инструментов можно создать мощный набор инструментов, например, сочетание системы возмещения залоговой стоимости и налога на продукцию, не подлежащую утилизации. Эффект такого сочетания инструментов можно еще больше усилить за счет использования социальных инструментов, таких, как экомаркировка и кампании информирования потребителей. Эти инструменты подробно рассматриваются в докладе Генерального секретаря об изменении структур производства и потребления (E/CN.17/1995/13).

с. Преодоление препятствий на пути более широкого использования экономических инструментов

107. В целях повышения роли экономических инструментов как инструментов проведения экологической политики странам ОЭСР необходимо преодолеть различные препятствия, стоящие на пути использования экономических инструментов, в частности а) недостаточную политическую приемлемость экономических инструментов; б) трудности при разработке экономических инструментов; в) административные трудности, связанные с использованием экономических инструментов; г) коллизию экологических и иных целей политики; е) тревогу по поводу неблагоприятных последствий для конкурентоспособности национальной экономики на международном рынке; и ф) неблагоприятные экономические и структурные условия, которые могут встретиться в процессе применения экономических инструментов.

і. Недостаточная политическая приемлемость

108. Загрязнители часто немногочисленны, и в их руках сконцентрирована политическая сила, тогда как "жертвы" часто многочисленны и не обладают большой политической силой. Эта разница в политическом влиянии может означать, что законодательные органы в большей мере

противостоят принятию природоохранных законов, которые приводят к увеличению издержек предприятий-загрязнителей.

109. Промышленные круги часто противостоят введению налогов на природопользование, поскольку они подозревают, что правительство будет продолжать взимать такой налог, даже если данная экологическая цель будет достигнута.

110. Одним из способов повышения степени приемлемости экономических инструментов для деловых кругов является целевое финансирование расходов через национальные экологические фонды за счет поступлений от налогов или сборов. Однако целевое финансирование имеет и некоторые недостатки, которые рассматриваются ниже в разделе, посвященном национальным экологическим фондам (пункты 169-184).

ii. Трудности разработки

111. Определение размера сбора или налоговой ставки требует информации, которая во многих случаях отсутствует. Например, данные о предельной стоимости нанесенного ущерба очень трудно получить, а информация о предельных издержках, связанных с борьбой с загрязнением, как правило, является недостаточной. В результате государственным органам во многих случаях приходится применять не самые лучшие подходы, например, устанавливать ставку в соответствии с заранее установленным целевым показателем в области охраны окружающей среды.

112. Кроме того, серьезные проблемы представляет определение базы налогообложения. Одним из способов преодоления этой трудности является использование опосредованного метода. Например, вместо определения базы налогообложения на основе выбросов серы или углерода она определяется на основе содержания серы или углерода в топливе.

113. Для обеспечения того, чтобы стимулирующая роль налога или сбора не подрывалась инфляцией, необходимо периодически корректировать ставки для отражения динамики общего индекса цен.

114. Наконец, значительные проблемы представляет разработка системы купли-продажи лицензий на выбросы. Например, рынок должен быть достаточно емким и способным к расширению с течением времени. Кроме того, требуются сложные процедуры мониторинга и контроля за соблюдением.

iii. Административные трудности

115. В случае установления конкретной ставки налога на единицу выбросов или причиненного ущерба (пигувианские налоги) измерение и мониторинг физического объема загрязнения могут представлять техническую или практическую трудность. Например, если измерение объема загрязнения из одного источника выброса, например, из заводской сточной или дымовой трубы, может быть сравнительно простым делом, то измерение объема загрязнения из множества источников, например, из выхлопных труб автомобилей, очевидно, представляет немалую трудность.

116. Кроме того, в случае пигувианских налогов стимулы к фактическому взиманию эффективных налогов на природопользование уменьшаются, если поступления на единицу административных расходов будут низкими. Тот факт, что огромное количество экологических проблем потребует введения множества индивидуальных налогов, создает дополнительные административные трудности.

117. Многие административные трудности не придется решать в случае введения косвенных налогов на природопользование, поскольку такие налоги будут рассчитываться на основе рыночных цен на производственные ресурсы или готовую продукцию.

iv. Коллизия целей политики

118. Необходимо поддерживать баланс между использованием экономических инструментов в экологических целях и их использованием для достижения других целей политики, в частности распределения дохода (обеспечение справедливого характера) и достижения конкурентоспособности на международном рынке.

119. Применение экономических инструментов может иметь различные последствия в плане издержек и распределения доходов для различных компаний, секторов, регионов и категорий доходов. Например, обсуждение национального налога на выбросы углерода часто сводится к вопросам о том, не пострадают ли от введения предлагаемого налога бедные слои населения, не останутся ли шахтеры без работы, не произойдет ли подрыв экспортных отраслей. Эти соображения были основными при принятии налога на выбросы углерода в Швеции, и в настоящее время являются основным элементом при обсуждении предлагаемого Комиссией Европейских сообществ налога на выбросы углерода в энергетической промышленности.

120. Вопросы распределения доходов явились также ключевым элементом программ купли-продажи лицензий на выбросы в Соединенных Штатах. Например, формула распределения первоначальных квот была одним из наиболее спорных вопросов при обсуждении положения Закона о чистом воздухе 1990 года, касающегося кислотных дождей.

121. Пока что проведено сравнительно мало эмпирических аналитических исследований по вопросу о последствиях применения экономических инструментов для распределения доходов. Однако результаты таких исследований дают основание полагать, что налоги на природопользование, как правило, носят регрессивный характер (особенно в случае налога на энергию) и что и налоги на природопользование, и программы купли-продажи лицензий на выбросы могут привести к значительному перераспределению богатства. Поэтому для обеспечения политической приемлемости экономических инструментов могут потребоваться корректировочные или компенсационные меры.

v. Тревога за конкурентоспособность на международном рынке

122. Промышленные круги обычно противостоят введению сборов и налогов на природопользование, опасаясь потерять в результате этого конкурентоспособность на международном рынке и рабочие места на внутреннем рынке. Опасения вызывает и тот факт, что одностороннее налогообложение может привести к "экспорту загрязнения", т.е. данная мера может оказаться неэффективной в глобальном масштабе. Однако эмпирический анализ указывает на слабую систематическую зависимость между более жесткими экологическими нормами и конкурентоспособностью экологически значимых товаров на международном рынке. Страны ОЭСР, расходующие большие средства на охрану окружающей среды частично завоевали и частично утратили конкурентоспособность в экологически значимых отраслях. К сожалению, противостояние промышленных кругов введению налогов на природопользование, особенно в области энергетики, приводит к предоставлению правительствами многих стран различных исключений или скидок, которые в конечном счете сводят на нет стимулирующее воздействие налога и препятствуют достижению экологических целей.

123. Что касается системы возмещения залоговой стоимости, то торговые последствия в основном вызваны дополнительными потребностями и издержками, связанными с участием в этой системе.

Система возмещения залоговой стоимости потенциально может служить нетарифным торговым барьером и дать отечественным производителям конкурентное преимущество.

124. Субсидии, по всей вероятности, вызовут диспропорции в международной торговле и идут вразрез с правилами ГАТТ/Всемирной торговой организации. Согласно правилам ОЭСР финансовая помощь может предоставляться при наличии особых условий, поскольку она противоречит принципу "загрязнитель платит", принятому странами ОЭСР в 1972 году. Предоставление помощи ограничено следующими условиями: а) она должна быть избирательной и ограничиваться теми секторами экономики, которые в противном случае столкнутся с серьезными трудностями; б) она должна предоставляться только на протяжении четко определенного и заранее установленного периода времени и должна отвечать конкретным социально-экономическим проблемам, связанным с осуществлением экологической программы страны; и с) она не должна вызывать серьезных диспропорций в международной торговле и инвестировании.

ii) Опыт стран с переходной экономикой

а. Политический контекст

125. Экологические проблемы в странах с переходной экономикой являются наследием эпохи централизованного планирования. Высокий уровень загрязнения и чрезмерная эксплуатация природных ресурсов в течение прошедших десятилетий создали значительный разрыв между потребностями в финансировании природоохранных мероприятий и имеющимися ресурсами.

126. В переходный период на развитии эффективной системы финансирования природоохранных мероприятий негативно сказываются относительно медленные темпы приватизации, неадекватность банковской системы, неразвитость рынков капитала и неадекватность налоговых систем. Однако с учетом нынешних экономических реформ и постепенного совершенствования основ экологической политики ожидается, что страны Центральной и Восточной Европы, опираясь на свою нынешнюю систему сборов и налогов на выбросы, выработают строгую экологическую политику, основанную на системе стимулирования.

127. К числу будущих основных задач относятся определение конкретных и практически достижимых качественных и количественных целевых показателей, а также согласование целей экологической и других видов политики.

b. Использование экономических инструментов в настоящее время

128. В странах с переходной экономикой, как и в странах ОЭСР, ширится использование экономических инструментов. Опыт стран Центральной и Восточной Европы подробно отражен в документах и поэтому будет предметом рассмотрения в настоящем разделе. В странах Центральной и Восточной Европы широко используются сборы за загрязнение окружающей среды. Наиболее важными из них являются сборы за загрязнение воздуха, производство отходов и загрязнение поверхностных вод. Например, в Чешской Республике и Словакии сборы за загрязнение воздуха взимаются с крупных и средних промышленных точечных источников, при этом обе страны преследуют цель экономического стимулирования мероприятий по сокращению загрязнения и увеличения поступлений. Венгрия, Польша, Россия и Эстония взимают налоги на выбросы в атмосферу и выбросы энергетических предприятий, в которых учитываются такие факторы, влияющие на степень экологического ущерба, как физический объем и токсичность выбросов.

129. Кроме того, в ряде стран можно найти примеры налогов на производство отходов. Например, в Болгарии с 1951 года с пользователей взимается плата за переработку коммунально-бытовых отходов. Что касается налогов на производство отходов в Чешской Республике, то стоит отметить, что плата с пользователей за переработку коммунально-бытовых отходов во многих случаях взималась еще до начала второй мировой войны.

130. В разных странах взимаются также сборы за загрязнение поверхностных вод. Например, в Болгарии с 1951 года с пользователей взимается плата за очистку сточных вод. В Чешской Республике многие десятилетия взимается плата за пользование канализацией и очистку сточных вод. В Венгрии плата за пользование канализацией и очистку сточных вод взимается по так называемым "регулируемым" расценкам. Поскольку стоимость очистки сточных вод различается по регионам, размер платы также не одинаков.

131. Кроме того, в ряде стран взимаются налоги на экологически вредную продукцию. В Венгрии с 1992 года действует налог на топливо. В Болгарии действует механизм, сходный с налогом на экологически вредную продукцию. В Чешской Республике и Словакии ожидается введение налогов на вещества, разрушающие озоновый слой. Кроме того, во многих странах Центральной и Восточной Европы введены дифференцированные налоги на этилированный и неэтилированный бензин.

132. Кроме того, в различных странах Центральной и Восточной Европы используется механизм возмещения залоговой стоимости. В Чешской Республике готовится закон об упаковке, который коснется также сложных проблем, связанных с нынешней системой возмещения залоговой стоимости. В Польше величина залоговой стоимости определяется на основе добровольного соглашения между промышленными предприятиями и предприятиями розничной торговли.

133. Наконец, в ряде стран Центральной и Восточной Европы применяются принудительные меры стимулирования. Например, в Болгарии взимаются штрафы за загрязнение воздуха, воды, почвы, создание повышенного уровня шума, наведение электромагнитных полей и добычу полезных ископаемых. В Чешской Республике помимо существующих сборов за загрязнение окружающей среды взимаются штрафы за несоблюдение допустимых норм загрязнения воздуха и сброса сточных вод.

c. Преодоление препятствий на пути более широкого использования экономических инструментов

134. Страны с переходной экономикой сталкиваются с наибольшим количеством препятствий на пути более широкого использования экономических инструментов, которые были рассмотрены выше в контексте ОЭСР, и различных дополнительных инструментов. Преодоление этих препятствий в целом представляет большую трудность, как показывают приведенные ниже примеры.

i. Недостаточная политическая приемлемость

135. Как и в странах ОЭСР, политическая приемлемость является одним из основных препятствий на пути повышения роли экономических инструментов в странах с переходной экономикой. Изменения политической обстановки и правительственного руководства, носящие порой быстрый и резкий характер, неблагоприятно сказываются на продолжении текущей работы. Необходимо усилить политическую волю и решимость всерьез заняться вопросом охраны окружающей среды.

ii. Административные трудности

136. Основные проблемы с проведением в жизнь экологической политики в странах с переходной экономикой связаны с обеспечением соблюдения законов. Принцип господства права необходимо подкрепить мощными механизмами правоприменения.

137. Местные органы управления все активнее участвуют в применении экономических инструментов. В некоторых случаях применением одного единственного механизма занимаются несколько разных уровней управления и ведомств. Данный инструмент может разрабатываться и утверждаться на национальном уровне, конкретные уровни выбросов могут устанавливаться органами местного управления, а наблюдение и взимание платы может проводиться районными инспекциями. Хотя участие местных органов управления, непосредственно отстаивающих свои местные интересы и обладающих уникальным знанием местных условий, имеет несомненные преимущества, с привлечением каждого нового уровня управления возрастают и административные расходы.

iii. Коллизия целей политики

138. Различные экономические инструменты, используемые в странах с переходной экономикой, обычно должны служить не только мобилизации поступлений, но и сокращению уровня загрязнения. Хотя их способность мобилизовывать средства демонстрируется достаточно наглядно, их эффективность в качестве стимулов к прекращению или изменению практики загрязнения менее очевидна.

139. Однако установление размера сборов с пользователей и штрафов в целом на сравнительно низком уровне практически не оказывает влияния на поведение многих загрязнителей. Так, средства, привычно взимаемые в настоящее время с загрязнителей, часто перераспределяются в государственный сектор для поддержки таких предприятий коммунального обслуживания, как водоочистные станции, теплоэлектроцентрали и электростанции. Размер сборов слишком мал, чтобы побудить загрязнителей к сокращению выбросов, и в то же время они лишают загрязнителей тех средств, которые в ином случае они под действием мер стимулирования или по требованию могли бы вложить в мероприятия по сокращению или предотвращению загрязнения.

iv. Неблагоприятные экономические и структурные условия

140. Даже несмотря на то, что бывшие страны с централизованно планируемым хозяйством осуществляют переход к рыночной экономике различными темпами и неодинаковыми путями, они обладают общими характерными чертами, которые непосредственно влияют на эффективность

экономических инструментов. Например, одним из факторов, оказывающих решающее влияние на практическую эффективность экономических инструментов, является степень продвижения по пути приватизации. Например, приватизация крупных отраслей тяжелой промышленности (часто являющихся отходоёмкими производствами) в широком масштабе еще не начиналась.

141. Кроме того, эффективному применению экономических инструментов препятствует недостаточная прибыльность предприятий. Данные о разнице между начисленными сборами и штрафами и фактически выплаченными суммами свидетельствуют о повсеместной неплатежеспособности предприятий. Кроме того, инфляция, темпы которой во всех странах с переходной экономикой по-прежнему сравнительно высоки, обесценивает установленные сборы и налоговые ставки. Лишь в нескольких случаях действует механизм внесения поправок на инфляцию.

iii) Опыт развивающихся стран

a. Политический контекст

142. Новым индустриальным странам Юго-Восточной Азии и Латинской Америки свойственны проблемы загрязнения, подобные проблемам Восточной Европы, однако им отнюдь не свойственна подобная неэффективность. В то же время многим странам, например в Африке, свойственна неэффективность, однако не свойственны особо серьезные проблемы промышленного загрязнения. Их экологические проблемы в большей мере связаны с элементарным управлением уязвимыми природными ресурсами, такими, как земельные, водные, лесные ресурсы и биологическое разнообразие. Их основными приоритетами является обеспечение продовольствием, питьевой водой, электроэнергией, санитарией и жильем.

143. Во многих случаях основой экономики развивающихся стран является добыча сырья или экспорт сельскохозяйственной продукции. Эти сектора могут нанести исключительный ущерб окружающей среде. Даже относительно мелкие отрасли могут представлять серьезную экологическую угрозу из-за нехватки ресурсов для ограничения выбросов, борьбы с загрязнением или даже для его контроля.

144. Если проблема промышленного загрязнения в классическом смысле в большинстве развивающихся стран стоит не так остро, проблемы использования природных ресурсов, связанные с продовольствием, водными ресурсами, здравоохранением и т.д., зачастую носят более серьезный характер, чем в странах с переходной экономикой.

b. Использование экономических инструментов в настоящее время

145. Неудивительно, что страны, достигшие сравнительно высокой стадии экономического развития, например, новые индустриальные страны Азии, довольно активно экспериментируют с различными экономическими инструментами при проведении своей экологической политики. То же самое относится и к ряду стран Латинской Америки. Однако даже в менее развитых регионах и странах руководители считают экономические инструменты важным дополнением к нормативным актам.

146. В системах налогообложения корпораций во многих развивающихся странах имеются положения, преследующие цель уменьшения экологического ущерба. Например, в Кении и Объединенной Республике Танзании предусматривается ускоренная амортизация капиталовложений, предназначенных для предотвращения эрозии почвы и посадки постоянных или полупостоянных культур. В Латинской Америке меры стимулирования лесовосстановления предусмотрены в Бразилии, Колумбии и Чили.

147. В ряде стран используются дифференцированные налоги на моторное топливо в целях уменьшения экологического ущерба и установлена более высокая ставка акцизного налога на этилированное топливо по сравнению с неэтилированным топливом. Такая дифференциация налоговых ставок предназначена для того, чтобы снизить потребление топлива со значительным содержанием тяжелых металлов. Например, в Таиланде для поощрения перехода к использованию неэтилированного бензина правительство субсидирует его цену на автозаправочных станциях, с тем чтобы он был немного дешевле этилированного бензина, причем субсидирование первого финансируется за счет добавочного налога на продажу второго. В Китайской провинции Тайвань неэтилированный бензин также продается с небольшой скидкой.

148. С различной степенью успеха использовались налоги на автотранспортные средства, преследующие цель сокращения использования автомобилей и потребления топлива. В некоторых странах, в том числе в Аргентине и Кот-д'Ивуаре, взимаются ежегодные налоги на автомобили, которые устанавливаются дифференцированно в зависимости от таких критериев потребления топлива, как мощность двигателя в лошадиных силах, расход топлива, вес автомобиля или объем двигателя. В других случаях налоги на автомобили устанавливаются таким образом, чтобы поощрять использование автомобилей с меньшими выхлопами. Например, в Кении налог на автомобили с дизельным двигателем вдвое превышает налог на автомобили, не оборудованные дизельным двигателем.

149. В ряде стран Азии началось экспериментальное использование смешанной системы налогов и субсидий. Преимуществом этой системы является ее почти полное самофинансирование. При такой системе "кнута и пряника" меры дестимулирования сочетаются с положительными мерами стимулирования борьбы с загрязнением. Эта система может иметь большую политическую приемлемость, чем простое взимание налогов или сборов, поскольку она считается более справедливой.

150. Система возмещения залоговой стоимости действует, например, в Китайской провинции Тайвань. Пересмотрев в 1988 году Закон об удалении отходов, Китайская провинция Тайвань начала внедрять систему утилизации/рециклирования твердых отходов, в том числе бутылок, алюминиевых банок и макулатуры.

151. Природоохранные нормативные акты и сборы, которые, как правило, не обладают достаточной эффективностью для стимулирования частных капиталовложений на борьбу с загрязнением в объеме, необходимом для достижения требуемого качества окружающей среды, часто дополняются государственными расходами в форме субсидий. Например, в Индии используются налоговые стимулы и процентные ставки. В Малайзии субсидии предоставляются тем компаниям, которые создают мощности по хранению, очистке и удалению своих отходов, а технологии, используемые для хранения, очистки и удаления опасных отходов, освобождаются от импортных пошлин и налога с оборота.

152. В Таиланде импортные пошлины на оборудование для борьбы с загрязнением и на очистное оборудование снижены до уровня менее 10 процентов. На Филиппинах принятый в 1977 году закон позволил отменить импортные тарифы на оборудование для борьбы с загрязнением на десятилетний период и были введены скидки на оборудование отечественного производства.

с. Преодоление препятствий на пути более широкого использования
экономических инструментов

153. При преодолении целого ряда препятствий на пути использования экономических инструментов, рассмотренных выше в контексте ОЭСР, развивающиеся страны сталкиваются с еще

/...

большими трудностями, чем страны с переходной экономикой. Это подтверждают приводимые ниже примеры, раскрывающие проблемы политической приемлемости экономических инструментов, административных трудностей и коллизии целей политики.

i. Недостаточная политическая приемлемость

154. Как и в развитых странах и странах с переходной экономикой, промышленные предприятия и другие загрязнители в развивающихся странах выступают против внедрения экономических инструментов, так как считают, что в нынешних условиях они имеют большую возможность влиять на разработку и внедрение законодательства, чем в случае использования экономических инструментов. Кроме того, представители национальной промышленности считают, что в условиях слабого контроля и надзора легче избежать соблюдения какой-либо нормы, чем противодействовать налоговым механизмам и механизмам стимулирования, для которых характерна меньшая гибкость. Помимо этого, действие экономических инструментов труднее оспорить в суде, чем действие законодательства. Наконец, некоторые экономические инструменты (особенно тарифы) могут стать причиной финансового бремени, значительно превышающего расходы, связанные с соблюдением определенной нормы.

155. Во многих странах представители частного сектора считают, что в отношении различных участников экономической деятельности законы применяются по-разному: государственные компании зачастую не платят штрафы, особенно за загрязнение окружающей среды, так как они оказываются или слишком бедными, или политически слишком влиятельными.

156. Еще большее значение имеет широко распространенное среди политиков и старших государственных служащих убеждение в том, что внедрение продуманных природоохранных методов приведет в краткосрочном плане к снижению темпов экономического роста, что борьба с загрязнением окружающей среды отвлечет ограниченные ресурсы от более насущных социальных мероприятий и что это приведет к повышению уровня цен.

ii. Административные трудности

157. Для внедрения экономических инструментов в развивающихся странах необходимо ускорить создание организационных структур и подготовить соответствующие административные кадры. На начальном этапе следует полностью задействовать потенциал существующих структур. Довольно часто приводится довод, что, поскольку введение "экологических" налогов может потребовать создания новых структур и механизмов, более эффективным могла бы быть интеграция экологических стимулов в систему взимания тех налогов, которые и так существуют (например, налогов на товары и услуги), с постепенным введением "экологических" налогов по мере развития административного и технического потенциала. Однако представляется, что идея использования существующих налоговых структур для стимулирования охраны окружающей среды не была воспринята с большим энтузиазмом, особенно если она предусматривает изменение структуры ставок или пороговых показателей общих налогов на доходы и потребление.

158. Во многих развивающихся странах государственные учреждения, занимающиеся охраной окружающей среды, располагают недостаточными средствами и, соответственно, имеют ограниченные технические и кадровые возможности для обеспечения управления и надзора. Кроме того, во многих случаях отсутствует координация политики и наблюдается организационное дублирование структур как между различными уровнями управления, так и внутри них.

159. Помимо этого, руководство занимающихся охраной окружающей среды учреждений считает, как правило, что использование экономических инструментов не только приведет к утрате ими

контроля над загрязнителями, но и заставит их более тесно сотрудничать с экономическими и финансовыми министерствами, так как для введения каких-либо новых налогов или тарифов необходима их поддержка.

160. Министерства охраны окружающей среды и экономики, как правило, слабо координируют свою деятельность, при этом природоохранные учреждения не рассматривают свою политику и действия в более общем экономическом контексте. И наоборот, экономические министерства при разработке секторальной или макроэкономической политики недостаточно полно учитывают экологические последствия.

iii. Коллизия целей политики

161. Как и страны с переходной экономикой, многие развивающиеся страны унаследовали крупный государственный сектор, который постепенно приватизируется. Необходимо обеспечить единый режим для предприятий государственного и частного секторов. Недостаточно жесткие бюджетные ограничения для государственных предприятий, а также изъятия и льготы приводят к сохранению диспропорций и препятствуют более широкому использованию экономических инструментов.

с) Постепенный отказ от экономических инструментов, использование которых неблагоприятно сказывается на состоянии окружающей среды

162. В ходе рассмотрения выше государственных расходов как экономического инструмента было выявлено, что субсидирование таких факторов производства, как пестициды, минеральные удобрения и энергоносители, а также субсидирование произведенной продукции и установление заниженных цен на ресурсы могут иметь неблагоприятные экологические последствия. Кроме того, на состоянии окружающей среды отрицательно может сказаться нехватка средств на покрытие оперативных и эксплуатационных расходов и неверная оценка экологических затрат и выгод в различных инвестиционных проектах.

163. Таким образом, одним из возможных путей решения экологических проблем является попытка устранить диспропорции в распределении государственных расходов. Помимо повышения экономического благосостояния, это может положительно сказаться на финансовых потребностях в отношении устойчивого развития.

164. Директивные органы могут принять различные меры для проведения такой политики в области расходов, которая учитывала бы потребности охраны окружающей среды. Например, на производстве можно было бы постепенно отказаться от субсидий, поощряющих социально избыточное производство или потребление.

165. Кроме того, опыт показывает, что субсидирование факторов производства различается по своим видам и масштабам - от установления обменного курса по импортным сделкам на уровне ниже рыночного и субсидирования кредитов до удержания рыночных цен на факторы производства ниже их реального уровня. Многие из этих субсидий экономически не оправданны, особенно в долгосрочной перспективе. Ввиду экологических последствий этих субсидий, а также вызываемых ими бюджетных (или квазибюджетных) трудностей необходимо по-новому взглянуть на их обоснование. Вполне возможно, что в результате тщательного анализа окажется, что от этих субсидий можно отказаться.

166. Возможная экономия средств в результате уменьшения субсидий высвободила бы ресурсы, которые можно направить на финансирование устойчивого развития.

167. В отношении совершенствования политики государственных расходов в других областях необходимо подчеркнуть, что выделение надлежащих ассигнований на покрытие оперативных и эксплуатационных расходов необходимо не только для поддержания эффективности осуществляемых проектов, но и для предупреждения отрицательного воздействия на окружающую среду.

168. При отборе проектов и определении их масштабов необходимо учитывать экологические аспекты - путем их количественной или, по крайней мере, качественной оценки. Это вызвано необратимостью капитальных расходов и потенциально высокой стоимостью ликвидации экологического ущерба после того, как начнется осуществление проекта.

2. Оценка полезности национальных экологических фондов

169. Национальные экологические фонды (НЭФ) в значительной степени представляют собой раздел бюджета расходов или отдельный государственный фонд, средства которого идут на охрану окружающей среды. Их источником могут быть целевые налоги, иностранные безвозмездные субсидии, переводы или ассигнования в рамках общего бюджета. Эти фонды могут использоваться для осуществления разнообразных экологических проектов с участием государственных органов различного уровня.

170. Многие эксперты считают целевое выделение средств, которое подразумевается в отношении НЭФ, в лучшем случае неоднозначным явлением, так как существуют серьезные аргументы против такого метода, связанные с его спорной экономичностью.

171. Говоря в общем, имеется ряд четко определенных доводов в пользу использования в основном нецелевой системы налогообложения, которые подробно описываются в литературе по вопросу об оптимальном налогообложении. Система целевых поступлений имеет, как правило, циклический характер, так как уровень расходов определяется динамикой поступлений. Кроме того, с учетом узкой налоговой базы целевого выделения средств на охрану окружающей среды возможны значительные колебания объема поступлений и, соответственно, расходов, в связи с чем временами может возникать нехватка средств для финансирования ориентированных на охрану окружающей среды программ.

172. В приведенном ниже анализе использования НЭФ в странах ОЭСР, странах с переходной экономикой и развивающихся странах рассматривается вопрос о том, почему, несмотря на все эти недостатки, данные фонды по-прежнему представляют определенный интерес в качестве источника финансирования природоохранных мероприятий.

а) Экологические фонды в странах ОЭСР

173. В ряде стран ОЭСР механизмы целевого финансирования используются для обеспечения устойчивого поступления средств на выполнение конкретных задач по охране окружающей среды. Обычно они задействуются для финансирования инвестиций в государственные природоохранные структуры для обеспечения выполнения соответствующих положений. Чем теснее связь между источником поступлений и использованием средств, тем более политически приемлемый характер приобретает система целевого финансирования.

174. В странах ОЭСР можно найти различные примеры НЭФ. Например, в Соединенных Штатах целевые бюджетные поступления - в 1979-1989 годах в рамках программ безвозмездных субсидий на строительство, а с 1989 года - в рамках программы возобновляемых фондов штатов - являлись устойчивым источником средств для государственных водоочистных предприятий. Нередко наименее политически трудным способом мобилизации средств для целей программ охраны окружающей среды оказывается повышение "моральных налогов" на табачные и вино-водочные

изделия. Например в штате Вашингтон, Соединенные Штаты, существует налог на сигареты, средства от сбора которого направляются на финансирование программ повышения качества воды.

175. Из местных систем, используемых в Европе, наиболее широко известны такие, как применяемые управлениями по вопросам использования бассейнов рек Франции, которые устанавливают значительные тарифы на отходы, загрязняющие среду, для покрытия расходов на водоснабжение, а также на обеспечение качества воды в бассейне рек. Аналогичные механизмы существуют в Германии и Нидерландах.

176. Механизмы целевого финансирования в форме экологических тарифов в рамках контроля за качеством воздуха существуют, например, в Канаде, Португалии, Соединенных Штатах Америки и Франции. Сборы за шум от эксплуатации самолетов целево расходуются на покрытие расходов по снижению уровня шумности в Бельгии, Германии, Франции и Швейцарии, а налоги за удаление отходов в некоторых странах идут на покрытие расходов по очистке и их вторичной переработке.

177. Опыт стран ОЭСР показывает, что выгоды целевого финансирования более заметны в тех случаях, когда целевое расходование средств, полученных по линии прямых экологических тарифов, осуществляется в рамках децентрализованных программ. Главными преимуществами такой схемы в странах ОЭСР стало стимулирующее воздействие подобных тарифов и повышение транспарентности и политической приемлемости данной системы в силу тесной взаимосвязи между источниками поступлений и статьями расходов.

b) Экологические фонды в странах с переходной экономикой

178. В странах с переходной экономикой финансирования природоохранных мероприятий из частных источников и в рамках обычных бюджетных ассигнований недостаточно. Поэтому эти фонды играют важную роль как источники финансирования природоохранных мероприятий.

179. Как представляется, в большинстве стран значение НЭФ в области расходов на природоохранные мероприятия возрастает. Так, в России доля НЭФ в капитальных расходах на уменьшение загрязнения окружающей среды возросла с 6,6 процента в 1990 году до 29,6 процента в 1991 году. В Польше доля НЭФ в общих расходах на природоохранные мероприятия увеличилась с 2 процентов в 1990 году до 22,3 процента в 1993 году.

180. Опыт стран с переходной экономикой показывает, что НЭФ являются механизмами финансирования, которые играют важную роль в перераспределении и направлении поступлений на инвестиции в те приоритетные области, которые обеспечат уменьшение экологического ущерба эффективным с точки зрения затрат образом.

c) Экологические фонды в развивающихся странах

181. За последние пять лет в развивающихся странах - особенно в тех из них, в которых экономическое развитие сопровождалось серьезным ухудшением состояния окружающей среды, приведшим к государственному вмешательству, и в которых ассигнования в рамках общего бюджета на цели охраны окружающей среды оказались недостаточными, - возникло более 20 НЭФ. Так как в большинстве развивающихся стран плата за загрязнение атмосферы и другие "экологические" налоги большой роли не играют, обычно источниками основных или дополнительных поступлений в НЭФ являются а) целевые сборы, которые непосредственно не связаны с охраной окружающей среды (так, Национальный экологический фонд в Алжире получает необходимые ему средства за счет налога на международные авиабилеты); или б) внешние источники (в Шри-Ланке Фонд для борьбы с загрязнением окружающей среды был создан частично за счет средств доноров). Исключением является Коста-Рика, где две трети

поступлений от налога на бензин отчисляются в Фонд финансирования проектов инфраструктуры, направленных на уменьшение выбросов CO₂.

182. В дополнение к НЭФ, финансируемым целевым методом, в ряде стран были созданы НЭФ, финансируемые из внешних источников. Хотя большинство НЭФ, финансируемых из внешних источников, занимается вопросами охраны природы и сохранения биологического разнообразия, некоторые НЭФ были созданы в целях снижения уровня загрязнения окружающей среды. Так, в Шри-Ланке на средства, предоставленные правительством Нидерландов, был учрежден возобновляемый фонд, средства которого идут на снижение уровня загрязнения окружающей среды. Точно так же в Таиланде капитал НЭФ сформирован из средств, предоставленных ОЭСР, и бюджетных ассигнований. Кроме того, НЭФ получают финансовую поддержку от других доноров, таких, как Канада, Норвегия, Соединенные Штаты Америки и Глобальный экологический фонд. Помимо этого, финансовая помощь оказывается в рамках программ учета расходов на природоохранную деятельность в счет погашения задолженности и конверсии долга.

183. НЭФ, финансируемые из внешних источников, обычно создаются на основе многосторонних или двусторонних субсидий или в результате операций по учету расходов на природоохранные мероприятия в счет погашения долга. Создание НЭФ в форме целевых фондов наиболее характерно для фондов охраны природы.

184. Опыт развивающихся стран в отношении НЭФ показывает, что использование этих фондов зачастую продиктовано разовыми решениями, чрезвычайными обстоятельствами или политическими приоритетами. Хотя НЭФ могут выступать в качестве катализаторов мобилизации средств частных предприятий, без существенного повышения сборов на охрану окружающей среды роль этих финансовых механизмов будет оставаться незначительной.

В. Мобилизация частных финансовых ресурсов на цели устойчивого развития

1. Стратегический подход

185. В результате введения жестких экологических норм в некоторых странах ОЭСР на протяжении последнего десятилетия наблюдалось устойчивое увеличение расходов на цели уменьшения уровня загрязнения окружающей среды как в абсолютных показателях, так и в процентах от ВВП.

186. В последнее десятилетие расходы частных предпринимателей на цели уменьшения загрязнения окружающей среды возросли и в развивающихся странах, особенно в новых индустриальных странах Азии. В странах с переходной экономикой, как ожидается, частные расходы будут расти в соответствии с темпами приватизации.

187. Для поддержки направления частных инвестиций на цели уменьшения загрязнения окружающей среды правительства стран ОЭСР, стран с переходной экономикой и развивающихся стран используют разнообразные инструменты политики, которые можно подразделить на три основные категории: программы целевого кредитования, финансовые стимулы, договоренности о совместном финансировании и фонды предпринимательского капитала.

2. Доступ к кредитам

188. Для создания эффективного механизма мобилизации и распределения финансовых ресурсов на цели предупреждения и ограничения негативных последствий загрязнения окружающей среды необходимы хорошо функционирующие финансовые рынки и рынки капитала. В рамках нормально функционирующих финансовых рынков инвесторы располагают неограниченным доступом к

различным источникам финансирования. Их выбор источников финансирования в основном определяется тем, какую структуру капитала они считают предпочтительной.

189. В развивающихся странах выбор вариантов финансирования предприятий обычно чрезвычайно ограничен в силу низкого уровня развития и плохого функционирования финансовых рынков и рынков капитала.

190. Хотя некоторые страны в конце 70-х-начале 80-х годов опробовали на экспериментальной основе такие методы финансовой либерализации, как ускоренная (например, в Аргентине и Чили) или постепенная (например, в Индонезии и Республике Корея), отмена ограничений на движение процентных ставок, централизованного распределения кредитов и препятствия на пути выхода на рынок, достаточной либерализации финансовых рынков пока что достичь не удалось.

191. Получение займов у кредитных учреждений особенно затруднено для мелких предприятий, которые зачастую вынуждены обращаться к более дорогостоящим неформальным источникам кредитования. Из-за высокой стоимости кредитов такие источники не подходят для финансирования инвестиций в сферы деятельности с относительно низкой нормой прибыли и поэтому не подходят для финансирования инвестиций на цели уменьшения загрязнения окружающей среды. Для содействия финансированию мероприятий по уменьшению уровня загрязнения окружающей среды в нескольких странах созданы программы целевого кредитования, которые должны компенсировать недостатки формальных и неформальных источников финансирования.

192. Обычно целевым кредитованием мероприятий по уменьшению загрязнения окружающей среды занимаются финансовые учреждения, отвечающие за целевое финансирование отраслей промышленности. Так, в Мексике правительство создало механизм целевого кредитования природоохранных мероприятий в рамках Фонда промышленного оборудования (ФОНЕИ). В Индии целевым кредитованием предприятий на цели осуществления различных приоритетных проектов, в том числе в области борьбы с загрязнением окружающей среды, занимаются банки развития, в которых государству принадлежит более половины пакета акций. Однако выделение целевых кредитов по льготным ставкам ставит в более выгодное положение крупные компании, которым проще соблюсти бюрократические требования, чем мелким предприятиям.

193. Большинство правительств сознает, что программы целевого кредитования, как правило, не имеют четкой направленности и могут привести к значительным перекосам.

3. Финансовые стимулы

194. В странах ОЭСР содействие направлению частных ресурсов на борьбу с загрязнением окружающей среды оказывается не только по линии различных рассмотренных выше программ субсидий, но и посредством прямого льготного кредитования и предоставления на определенный срок прямых налоговых льгот.

195. Так, в Канаде, Нидерландах и Норвегии широко используются налоговые скидки на инвестиции, что обеспечивает непосредственное уменьшение подлежащего выплате налога путем субсидирования цены приобретения активов. Другие виды налоговых стимулов позволяют амортизировать определенные активы по более высоким, чем обычно, ставкам или в более короткие сроки (возможно и одновременное использование обеих льгот), предусматривают перенос обязательств по выплате налогов на более поздние годы эксплуатации активов и уменьшение чистой приведенной стоимости будущих налоговых обязательств.

196. В Германии, например, разрешена ускоренная амортизация техники, используемой для уменьшения загрязнения воды, воздуха и почвы. В Соединенных Штатах Америки в соответствии с законом о налоговой реформе 1969 года для определенного периода времени предусмотрена ускоренная амортизация некоторых видов очистных сооружений в течение пяти из первых 15 лет охватываемого амортизацией срока эксплуатации оборудования по очистке на давно действующих промышленных предприятиях. В Канаде на инвестиции по борьбе с загрязнением воды и воздуха на объектах, которые были пущены в эксплуатацию до 1974 года, и на энергосберегающее оборудование может быть распространен ускоренный порядок амортизации или начислены "амортизационные скидки". Точно так же в Японии налоговые власти разрешают инвесторам, приобретшим оборудование для уменьшения загрязнения окружающей среды, рециклирования отходов, а также оборудование на солнечных батареях и энергосберегающее оборудование, применять в отношении таких активов метод ускоренной амортизации.

197. Эффект, аналогичный ускоренной амортизации, дает использование не облагаемых налогом средств (применяется, например, в Японии): когда часть доходов компании выделяется на инвестиции на цели охраны окружающей среды, эти средства налогом не облагаются. Как только капитал изымается из экологических инвестиций, он сразу же облагается налогом. Основным преимуществом такой системы является отсрочка уплаты налогов. В других случаях (например, в Соединенных Штатах Америки) крупные промышленные корпорации могут зачастую сэкономить 1,5-2,0 процентных пункта от стоимости займа на цели инвестиций для борьбы с загрязнением путем выпуска не облагаемых налогом облигаций промышленного развития. Иногда действующие в отношении предприятий ставки налогообложения имущества увязываются с их экологическими показателями.

4. Механизмы совместного финансирования и фонды рискованного капитала

198. Правительства, двусторонние доноры и такие международные организации, как Всемирный банк и ГЭФ, экспериментируют с различными схемами, направленными на привлечение в значительном объеме частных средств для инвестиций в охрану окружающей среды.

199. Частные инвесторы заинтересованы в работе с правительствами, двусторонними донорами и международными организациями по ряду финансовых (безвозмездные субсидии, совместное финансирование), стратегических (новые возможности для предпринимательской деятельности) и пропагандистских соображений. Последняя группа партнеров может предложить финансовые стимулы для осуществления проектов, которые в противном случае не были бы привлекательными для частных инвесторов из-за финансовых и технических рисков.

200. Так, частные инвесторы могут получить от ГЭФ средства на осуществление проектов, к финансированию которого привлекается одно из международных финансовых учреждений, участвующих в ГЭФ. Благодаря средствам ГЭФ эти учреждения в состоянии финансировать проекты по тематике ГЭФ, которые в других условиях они бы и не рассматривали. Кроме того, участие ГЭФ и учреждений, предоставляющих средства в рамках совместного финансирования, может повысить доверие к проекту, что облегчит привлечение дополнительных финансовых средств.

201. Помимо совместного финансирования многообещающим видом сотрудничества государственных и частных образований является создание при поддержке государственных органов фондов рискованного капитала. К числу трех наиболее крупных примеров относятся Глобальный экологический фонд для новых рынков (создан правительством Соединенных Штатов Америки), Корпорация финансирования природоохранных мероприятий стран Северной Европы (создана пятью

странами Северной Европы) и Североамериканский экологический фонд (создан при поддержке Японского фонда зарубежного экономического сотрудничества).

202. Кроме того, Всемирный банк и Международная финансовая корпорация (МФК) приступили к изучению возможности создания фондов рискованного капитала для целей сохранения биологического разнообразия и уменьшения эмиссии парниковых газов в развивающихся странах.

С. Сотрудничество по вопросам национальной политики в области устойчивого развития

203. В Повестке дня на XXI век содержится призыв к осуществлению разнообразных реформ внутренней политики и в этой связи указывается на применение принципа "платит загрязнитель" и на важную роль правовых норм и экономических инструментов.

204. В некоторых случаях для осуществления реформ понадобится, возможно, лишь провести анализ внутренних факторов с точки зрения затрат и выгод, так что проводящая реформу страна без колебаний приступает к самостоятельным действиям. Однако поскольку в большинстве случаев необходимо учитывать как внутренние, так и международные факторы, планирующие реформы страны могут пожелать использовать формы регионального или многостороннего сотрудничества, с тем чтобы избежать отрицательных последствий для своей международной конкурентоспособности в случае, если их торговые партнеры не осуществляют параллельные реформы.

205. Сотрудничество по вопросам реформ политики в области устойчивого развития могло бы осуществляться на региональном или глобальном уровнях. Хотя в Европе уже предприняты первые попытки наладить сотрудничество на региональном уровне, пока что не было случаев организации многостороннего сотрудничества в области национальной политики.

206. Полезно, возможно, дать краткое описание европейской модели сотрудничества, а затем изучить определенные варианты многостороннего сотрудничества в области реформ национальной политики, связанных с Повесткой дня на XXI век.

207. Необходимость общеевропейского подхода к вопросам экологической политики широко признается. В настоящее время предпринимаются усилия по обеспечению совместимости национальной экологической политики и механизмов, при этом выражается надежда, что они будут содействовать достижению цели сближения стран этого региона.

208. Важную роль в этом отношении играет начатый в 1991 году процесс под названием "Окружающая среда для Европы". В заявлении министров, принятом в апреле 1993 года на Конференции по вопросам окружающей среды для Европы в Люцерне, определено политическое измерение этого процесса и рассмотрены основные аспекты сближения экологической политики стран Европы.

209. Важным шагом в сближении экологической политики в Европе является Программа действий в области окружающей среды для Центральной и Восточной Европы, также принятая на этой Конференции. Конференция утвердила представленный Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) документ "Элементы долгосрочной экологической программы для Европы (ЭПЕ)". Эти элементы представляют собой средства и механизмы укрепления общеевропейского сотрудничества и сближения европейских стран. Процесс разработки ЭПЕ продолжается в форме подготовки конференции министров по вопросам окружающей среды для Европы, которая состоится в Софии в октябре 1995 года.

210. В 1994 году ОЭСР подготовила документ об использовании экономических инструментов для урегулирования глобальных и трансграничных экологических проблем. К числу предложенных для рассмотрения на региональном уровне подходов относились, например, согласованная в международном масштабе система национального налогообложения и принятые в регионах системы оборотных лицензий.

211. В целом, несмотря на достигнутый к настоящему моменту прогресс, по-прежнему существует большое число нерешенных проблем, включая проблемы, связанные с применением экономических инструментов. Их решение потребует мощного политического стимула, которым может стать запланированная на октябрь 1995 года конференция министров в Софии.

212. Логичным следующим шагом для укрепления сотрудничества в вопросах разработки и осуществления на международном уровне политики в области устойчивого развития представляется организация процесса многосторонних консультаций.

III. ПРИНЦИПИАЛЬНО НОВЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ МОБИЛИЗАЦИИ РЕСУРСОВ

A. Согласованный на международном уровне налог на воздушные перевозки

1. Цели налога

213. Утверждается, что авиационный транспорт, как и другие виды использования энергии, помимо большого числа других экологических проблем, содействует глобальному потеплению, а также может вызывать истощение озонового слоя в стратосфере.

214. В связи с этим в рамках различных международных форумов обсуждается возможность введения международного налога на воздушные перевозки (МНВП). Принципы и детали такого налога (который правильнее было бы назвать "тарифом на авиационный транспорт за пользование окружающей средой") нуждаются в дальнейшем уточнении и обсуждении.

215. Основопологающей идеей МНВП является применение принципа "платит загрязнитель" для учета в стоимости воздушных перевозок относимых к ним издержек с точки зрения загрязнения окружающей среды. Можно надеяться, что введение такого налога, например на топливо, станет стимулом для ускорения дальнейших разработок экологически чистых технологий для авиационных двигателей. Кроме того, такой налог имеет целью повышение поступлений для финансирования устойчивого развития.

2. Структура налога и ожидаемые поступления

216. В идеале основой начисления МНВП должен быть объем загрязняющих атмосферу выбросов. Другими вариантами базы налогообложения являются объем потребленной энергии (т.е. топлива) и объем воздушных перевозок (т.е. численность пассажиров и вес груза). Наконец, предлагается ввести налог на все авиабилеты, начиная с авиабилетов на международных линиях.

217. Использование в качестве базы налогообложения показателя потребления топлива содействовало бы учету в расходах издержек, связанных с загрязнением воздуха, и тем самым стало бы стимулом к ускорению разработки и установки менее загрязняющих окружающую среду авиационных двигателей.

218. В результате оценок вероятных поступлений от налога на объем воздушных перевозок были получены следующие показатели: от 0,8 млрд. долл. США в год (при налоге в 1 процент на стоимость всех пассажирских билетов на международных авиарейсах во всем мире) до 2,2 млрд. долл. США в год (при налоге в 1 процент на стоимость всех пассажирских билетов и грузовых перевозок на рейсах во всем мире).

3. Взимание налога

219. В случае введения МНВП можно было бы обеспечить применение ряда общих принципов. Например, следовало бы избегать создания новых учреждений и сформировать транспарентную структуру управления.

220. Было бы желательно изучить возможность привлечения существующих учреждений к сбору взимаемых на национальном уровне налогов, которые могли бы передаваться соответствующему международному органу.

221. Существуют различные методы распределения полученных поступлений на цели устойчивого развития. Исходя из предполагаемого наличия политической воли передать определенную процентную долю собранных поступлений соответствующему международному органу, можно было бы согласовать ряд возможных направлений использования этих средств.

222. Так, можно было бы предложить направлять часть поступлений в "многосторонний фонд", цель которого заключалась бы в содействии разработке менее загрязняющих двигателей и видов топлива. Оставшаяся часть налоговых поступлений могла бы переводиться в недавно созданное "окно безвозмездного финансирования" в рамках ГЭФ.

4. Нерешенные вопросы

a) Вопросы, касающиеся целей данного налога

223. Удастся ли с помощью МНВП учесть в структуре расходов издержки загрязнения окружающей среды в результате воздушных перевозок? Необходимо выбрать между вариантом налогообложения по объему используемого топлива и вариантом налогообложения в зависимости от объема воздушных перевозок. Действительно, нет априорных оснований ожидать, что объем воздушных перевозок прямо или пропорционально связан с масштабами выброса "парниковых" газов или истощения озонового слоя.

224. Может ли введение МНВП привести к уменьшению объема выбросов? Некоторые эксперты утверждают, что даже взимание МНВП с объема использованного топлива вряд ли существенно повлияет на масштабы выбросов, так как в настоящее время авиакомпании если и располагают возможностями для уменьшения масштабов загрязнения, то незначительными.

b) Вопросы, касающиеся структуры налога

225. Справедливо ли в качестве объекта введения налога для учета в расходах издержек, связанных с загрязняющими окружающую среду веществами, выбирать авиакомпании? Некоторые эксперты утверждают, что предлагаемый налог не обоснован, так как на авиаперевозки приходится лишь небольшая часть выбросов веществ, ведущих к истощению озонового слоя и повышению уровня "парниковых" газов. В идеальном варианте налог, который предназначается для учета в расходах издержек, связанных с выбросом "парниковых" газов и истощением озонового слоя, должен взиматься со всех источников таких выбросов.

226. Возможной альтернативой взиманию МНВП по показателю объема воздушных перевозок является начисление его на те виды продукции, которые тесно связаны с выбросами, например, на топливо для авиационных двигателей, различные виды автомобильного топлива и другие нефтепродукты. Однако некоторые эксперты утверждают, что в настоящее время такой налог

ввести, по-видимому, невозможно, так как большинство стран уже облагают эти товары акцизными сборами и налогами с оборота (налогами на добавленную стоимость).

227. Повлияет ли введение МНВП на финансовое положение авиакомпаний? В том случае, если налог будет взиматься с пассажиров, с тем чтобы не ухудшить финансовое положение авиакомпаний, эластичность спроса по цене (которая считается высокой) может оказать отрицательное воздействие на объемы воздушных перевозок, особенно для чартерных рейсов.

с) Вопросы, касающиеся политической приемлемости и взимания налога

228. Насколько велика политическая приемлемость МНВП? Некоторые эксперты утверждают, что для введения МНВП потребуются определенные формы международного сотрудничества и международное соглашение. Это станет важным прецедентом, так как в настоящее время мировых налогов не существует. Для введения такого налога необходимо будет, чтобы национальные власти согласились на единообразный план налогообложения и, возможно, на передачу ряда суверенных прав в области налогообложения какому-то международному учреждению. Неясно, готовы ли национальные власти уступить некоторые полномочия в области внутреннего налогообложения и существуют ли международные учреждения, обладающие необходимой компетенцией в области взимания такого глобального налога, как МНВП. В любом случае, в управлении согласованной на международном уровне системой МНВП могли бы принимать определенное участие организации, занимающиеся вопросами воздушных перевозок, такие, как Международная организация гражданской авиации и Международная ассоциация воздушного транспорта.

5. Альтернативы предложенному МНВП

229. Какие могут быть практические альтернативы предложенному МНВП, позволяющие достичь аналогичных целей? Некоторые эксперты утверждают, что, если главная цель предложенного МНВП заключается в сборе средств на какую-то благородную цель с точки зрения охраны на международном уровне окружающей среды, более практически осуществимым вариантом была бы гармонизация национальных экологических налогов при одновременном достижении с национальными правительствами договоренности о том, что они будут вносить часть полученных от сбора этих налогов средств в общий фонд для решения глобальных экологических проблем. Средства этого фонда можно было бы распределять, например, через ГЭФ.

В. Оборотные лицензии на выброс CO₂

1. Варианты политики

230. В 1992 году секретариат ЮНКТАД опубликовал доклад о том, как создать глобальную систему оборотных разрешений на выбросы углеродных соединений (UNCTAD/RDP/DFP/1). Утверждалось, что оборотные лицензии являются одновременно эффективным средством сдерживания антропогенной эмиссии двуокси углерода с минимальными затратами и эффективным механизмом передачи ресурсов развивающимся странам и странам с переходной экономикой, с тем чтобы помочь им включиться в международные усилия по уменьшению выбросов парниковых газов. За время после подписания в 1992 году Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и ее вступления в силу в марте 1994 года секретариат ЮНКТАД завершил новые исследования по этому вопросу. В этих исследованиях основное внимание уделяется вопросам обоснованности и осуществления плана использования оборотных лицензий на выброс CO₂ на международном уровне.

231. Среди существующих вариантов политики по решению проблемы изменения климата система оборотных лицензий, как считают многие, является рациональным способом ограничения выбросов CO₂. В рамках Рабочей группы по ответным стратегиям Межправительственной группы по изменению климата уже обсуждались различные варианты системы оборотных прав на выброс. В ходе этих обсуждений была высказана озабоченность в отношении обеспечения справедливости на глобальном уровне, что может оказаться серьезным препятствием на пути внедрения системы оборотных лицензий в мировом масштабе.

2. Технические аспекты оборота лицензий

232. Международная система оборотных лицензий на выброс CO₂ необязательно должна начинаться с заключения всеобъемлющего соглашения о торговле лицензиями на выброс всех парниковых газов. Необязательно также, по-видимому, с самого начала заключать имеющее обязательную силу международное соглашение по целевым показателям объемов выбросов и проводить среди всех участников соглашения распределение квот на выбросы. Основой для начала эволюционного процесса, скорее, могло бы стать принятие рядом стран обязательства ограничивать свой выброс парниковых газов, а в рамках этого процесса можно было бы начать с простой схемы (например, действующего в отношении небольшого числа стран механизма оборота лицензий на выброс CO₂) и постепенно превратить ее в более всеобъемлющую систему.

233. Систему оборотных лицензий можно было бы в экспериментальном порядке внедрить в ограниченном круге стран, преследующих общую цель. Каждой стране-участнице могли бы быть выделены оборотные лицензии на основе ее запланированных показателей выбросов. Эту систему можно было бы постепенно расширять. Участие в этой экспериментальной системе могло бы носить добровольный характер, при этом основная задача системы заключалась бы в сборе информации, проведении исследований и накоплении опыта в этой области.

234. Следует рассмотреть вопрос о минимальном числе участников соглашения и размерах установленных для них квот, которые потребуются для создания эффективного рынка. Действительно, рынок должен быть достаточно широким, чтобы в конечном итоге привлечь к участию в соглашении и другие страны. Какой-либо научной формулы определения этих показателей не существует. На основе опыта успешного функционирования других рынков - от рынка евродолларов до рынка пшеницы - можно предположить, что, как минимум, речь идет о различных торговых блоках, на которые приходится вместе по крайней мере 20 процентов объема мирового производства. Таким образом, формирование рынка лицензий на выброс с участием Соединенных Штатов Америки, Европейского союза и Японии (на которых приходится около 40 процентов CO₂) при условии стабилизации к 2000 году показателей выброса CO₂ на уровне 1990 года, позволило бы, вероятно, ежегодно получать из расчета 10 долл. США за тонну свыше 8 млрд. долл. США.

3. Роль экспериментальных проектов

235. В настоящий момент ключом к дальнейшему прогрессу могут стать экспериментальные проекты. Страны, на которые приходятся наибольшие объемы выброса, могли бы приступить к осуществлению экспериментального проекта использования оборотных лицензий на выбросы CO₂. Участники такого проекта могли бы разработать и проверить на практике определенные механизмы, имеющие чрезвычайно важное значение для долгосрочной устойчивости полномасштабной системы оборотных лицензий, такие, как механизмы удостоверения, контроля, торговли, расчетов, учета и урегулирования споров. Так как использование рынков может привести к значительному снижению затрат на ограничение выброса парниковых газов, страны, на которые приходится большая часть выбросов, должны быть сами заинтересованы в том, чтобы выступать в качестве "рыночных лидеров", активно внедряющих новые формы. Если удастся к общему удовлетворению решить вопросы обеспечения равенства, важное значение будет также

иметь участие некоторых развивающихся стран - как для обеспечения доверия к этому проекту, так и для проверки соответствующих механизмов передачи средств и оказания технической помощи.

4. Неурегулированные вопросы

236. Каковы основные варианты распределения начальных квот "прав на выбросы"? Развитые страны вряд ли согласятся на схемы, основывающиеся на соображениях справедливости, например в случае использования в них единого показателя выбросов на душу населения. Если же в основе распределения квот будут лежать исторически сложившиеся уровни выбросов, то это поставит в более выгодное положение страны со сложившейся промышленностью, а странам с развивающейся экономикой будет трудно согласиться с таким распределением. Соответственно, как представляется, схемы торговли лицензиями будут практически осуществимыми в случае использования таких совместно разработанных вариантов, как формула многоуровневого распределения.

237. Окажется ли ряд конкретных положений возможного глобального режима торговли лицензиями невыгодным для развивающихся стран? Развивающиеся страны-экспортеры нефти, например, опасаются, что в результате действий по ограничению выбросов соединений углерода их условия торговли ухудшатся, а это, в свою очередь, приведет к оттоку ресурсов, необходимых для достижения их непосредственных целей в области развития.

238. Какова вероятность того, что торговля правами и льготами начнется до того, как план распределения объемов выбросов соединений углерода приобретет юридически обязательный характер, который можно будет надлежащим образом можно будет обеспечивать? Создание глобальной системы торговли лицензиями осложняется отсутствием каких-либо правил, регулирующих первоначальное распределение прав на выброс.

239. В течение какого срока будут действовать льготы на выброс соединений углерода? Участвующие страны могут столкнуться с ситуацией, когда "правила игры" будут изменены. Возможно, что участники, которым придется пойти на дальнейшее уменьшение объемов выбросов, обнаружат, что они уже использовали наиболее дешевые источники уменьшения объема выбросов соединений углерода. Это необходимо будет учитывать при распределении прав, что свидетельствует о необходимости установления определенных ограничений на срок действия льгот на выброс соединений углерода или определенной продолжительности их действия, с тем чтобы избежать неблагоприятных изменений на низовом уровне и задействовать новых участников.

IV. ФИНАНСИРОВАНИЕ СЕКТОРАЛЬНЫХ И МЕЖСЕКТОРАЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ПОВЕСТКИ ДНЯ НА XXI ВЕК

A. Стратегический подход

240. В разделах I-III настоящего доклада рассматривались макро- и микроэкономические стратегии, ориентированные на мобилизацию новых и дополнительных ресурсов на финансирование Повестки дня на XXI век, при этом основное внимание уделялось главным факторам, определяющим наличие финансовых ресурсов: во-первых, внешним условиям, и в частности уровню ОПР, прямым и портфельным иностранным инвестициям, а также объему займов международных финансовых учреждений; во-вторых, национальным стратегиям, и в частности роли условий проведения политики использования экономических инструментов, дополняющих нормативные положения, и роли национальных экологических фондов и капиталовложений частного сектора в целях устойчивого развития; в-третьих, использованию новых финансовых инструментов для увеличения объема имеющихся ресурсов в интересах устойчивого развития.

241. Положительные и отрицательные изменения во внешней и внутренней политической обстановке, а также успешные и безуспешные макро- и микроэкономические стратегии оказывают воздействие на объем ресурсов, имеющихся для финансирования межсекторальных и секторальных вопросов.

242. В силу этого рассматриваемые ниже вопросы межсекторального финансирования (финансирование передачи экологически безопасных технологий и биотехнологии) и мобилизации финансовых ресурсов для шести секторов, определенных в главах 10-15 Повестки дня на XXI век, в значительной степени касаются того, каким образом использовать рассмотренные в разделах I-III выше стратегии и инструменты применительно к межсекторальному и секторальному финансированию.

243. Это же относится и к межсекторальным проблемам нищеты и демографии, финансовые аспекты которых рассматриваются в докладе Генерального секретаря по вопросу ликвидации нищеты и устойчивого развития (E/CN.17/1995/14) и докладе Международной конференции по народонаселению и развитию (A/CONF.171/13 и Add.1).

В. Тенденции в секторальном финансировании

244. Нынешние изменения и тенденции в финансировании шести секторов, определенных в главах 10-15 Повестки дня на XXI век, описываются в докладах Генерального секретаря, представленных Комиссии на ее нынешней сессии 4/.

245. В этих докладах обсуждаются финансовые вопросы применительно к основным факторам, определяющим наличие финансовых ресурсов для устойчивого развития, а также освещаются конкретные секторальные проблемы в сфере мобилизации ресурсов.

246. Например, применительно к ОПР в докладах рассматривается ее структура и затрагивается вопрос о конфликтах между интересами доноров и национальными приоритетами. Кроме того, в них критически изучаются приоритеты международных финансовых учреждений и ГЭФ в области кредитования.

247. При рассмотрении национальной политики и ее воздействия на секторальное финансирование основное внимание в докладах уделяется роли экономических инструментов (включая субсидии) и путям и средствам увеличения доли частных средств для финансирования устойчивого развития.

248. Кроме того, в докладах рассматривается потенциальная роль новых финансовых механизмов и упоминается ряд механизмов, предназначенных для конкретных секторов.

249. Наконец, в докладах рассматривается значение глобальных конвенций, содержащих обязательные финансовые положения.

С. Финансовые ресурсы для межсекторальных вопросов

1. Финансирование передачи экологически безопасной технологии

250. Вопрос о передаче технологии обсуждался и в прошлом. Однако он вновь привлек внимание международных политических кругов на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, где пункт, посвященный доступу к экологически безопасным технологиям (ЭБТ), занимал видное место в политической повестке дня.

251. Спустя почти три года после проведения Конференции представляется, что в настоящее время формируется прагматический подход, свидетельствующий о том, что концепция "передачи" подразумевала слишком узкое понимание задачи и в некоторых случаях даже могла приводить к возникновению ряда трудностей, препятствовавших предпринимаемым в прошлом усилиям по передаче технологии.

252. В основе "нового" подхода к проблеме передачи ЭБТ лежит необходимость наладить сотрудничество в форме технологических партнерств, а не стремление обеспечить "передачу технологии" или торговлю оборудованием. Другой чертой нового подхода является переход от "конечных" решений к "сокращению у источника".

253. С учетом этих изменений вопрос финансирования передачи ЭБТ также приобрел другой характер; в настоящее время он рассматривается прежде всего в рамках политики, предложенных в разделах I-III выше.

а) Роль внешних потоков

254. В разделе I говорится о заметном увеличении объема прямых иностранных инвестиций в результате улучшения внешних условий и реформ внутренней политики в странах-получателях помощи.

255. В целом большинство прямых иностранных инвестиций не предусматривают непосредственного обеспечения передачи ЭБТ развивающимся странам. Фактически многих экспертов беспокоит то, что прямые иностранные инвестиции приводят к тому, что развивающиеся страны получают экологически несовершенные технологии, поскольку компании в развитых странах с более строгими нормами стремятся продать устаревшее капитальное оборудование и/или перенести производство в страны с менее жесткими экологическими стандартами.

256. Однако на протяжении последнего десятилетия эти опасения по ряду причин стали менее обоснованными. Во-первых, многие развивающиеся страны повышают свои экологические стандарты и, соответственно, все активнее отказываются от роли "свалки" для устаревших, более "грязных" технологий. Во-вторых, более крупные иностранные инвесторы не могут более мириться с опасностью приобретения плохой репутации, которая может сформироваться в результате загрязнения окружающей среды любым из принадлежащих им предприятий. В-третьих, технологические новшества делают ЭБТ более экономически привлекательными, в результате чего преимущества, связанные с использованием устаревших, обычно более "грязных" технологий, невелики или уменьшаются.

257. Как говорилось в разделе I, отмечается также значительное увеличение объема портфельных инвестиций, чему способствовали реформы внутренней политики и развитие рынков ценных бумаг в странах-получателях. Однако значение портфельных инвестиций для передачи ЭБТ развивающимся странам практически не изучено. В то же время представляется, что их воздействие на передачу ЭБТ является менее прямым, чем воздействие прямых иностранных инвестиций.

258. Для финансирования модернизации и мероприятий по повышению эффективности, которые обычно связаны с затратами капитала на ЭБТ, предприятия развивающихся стран получают средства на глобальных рынках капитала.

259. Что касается вклада международных финансовых учреждений в финансирование ЭБТ, то представляется, что эти учреждения выделяют для этой цели относительно небольшую долю от общего объема предоставляемых ими кредитов. Однако они признают необходимость уделения более пристального внимания финансированию ЭБТ. В результате этого Всемирный банк, например, учредит новые программы, ориентированные на такое финансирование.

260. Как представляется, доля проектов ОПР, непосредственно содействующих финансированию ЭБТ, невелика, хотя ряд стран изучают возможности содействия передаче ЭБТ в рамках своих мероприятий по развитию торговли.

b) Роль национальных стратегий

261. Национальные стратегии, содействующие финансированию ЭБТ, должны обеспечить создание надлежащего политического климата, введение в действие соответствующих нормативных положений, применение экономических инструментов, создание учреждений и непосредственное стимулирование частных инвестиций в ЭБТ.

262. Содействие использованию экономических инструментов будет способствовать осуществлению на практике принципа "платит загрязнитель" (ППЗ) и, таким образом, явится стимулом для изыскания альтернативных источников финансирования ЭБТ. Ускорение процесса создания соответствующих учреждений, в частности в финансовом секторе, улучшит доступ компаний к финансовым средствам банков и рынка капиталов. Стимулирование частных инвестиций в ЭБТ, в частности предоставление налоговых стимулов (ускоренная амортизация фондов и т.д.), может значительно облегчить финансовое бремя инвестирования в ЭБТ.

с) Роль новых механизмов

263. К числу основных новых механизмов финансирования ЭБТ относятся фонды рискового капитала, финансируемые государством посредники, обеспечивающие передачу ЭБТ, и механизмы "строительство-эксплуатация-передача" (СЭП). Недавно стал рассматриваться вопрос о создании банков прав на экологически безопасную технологию (БПЭБТ).

264. Фонды рискового капитала, финансирующие ЭБТ, по-прежнему относительно немногочисленны и располагают небольшим объемом финансовых ресурсов. Однако они обладают значительными перспективами роста и являются весьма эффективным механизмом передачи ЭБТ.

265. К числу наиболее известных фондов относятся Глобальный экологический фонд для новых рынков, Экологическая финансовая корпорация стран Северной Европы и Североамериканский экологический фонд. К числу других фондов, находящихся на завершающем этапе формирования, относятся Азиатский фонд устойчивого роста (созданный по инициативе Азиатского банка развития), Новый европейский фонд Калверта для устойчивого развития и Инвестиционный фонд для устойчивого развития стран Юга Африки.

266. Финансируемые государством посредники, обеспечивающие передачу ЭБТ, содействуют разработке проектов, предусматривающих передачу ЭБТ посредством оказания предынвестиционной поддержки. Эта поддержка предусматривает, в частности, подготовку предложений, которые соответствуют критериям потенциальных кредиторов. К числу этих важных посредников относятся зарегистрированная в Швейцарии независимая некоммерческая ассоциация под названием "Устойчивое управление проектами" и организация "Экологическое сообщество Соединенных Штатов-Азии", которое пользуется поддержкой Агентства Соединенных Штатов по международному развитию.

267. СЭП и другие аналогичные механизмы представляют собой новые формы финансирования, особенно хорошо подходящие для случаев инвестирования в объекты инфраструктуры, которые с успехом применялись на практике. Они содействуют использованию ЭБТ и надлежащих способов рационального природопользования. В то же время в рамках таких механизмов технологиям уделяется относительно небольшое внимание. Кроме того, СЭП, как правило, применимы лишь к некоторым крупномасштабным проектам. Основная проблема связана не с наличием капитала для СЭП и квалифицированных кадров для финансирования таких проектов. Главное препятствие заключается в необходимости создания надлежащей нормативной базы, обеспечивающей участие частного сектора. На некоторых рынках опасения в связи с возможными изменениями нормативного режима могут затруднять доступ к финансовым средствам.

268. Высказывалось мнение, что БПЭБТ могут служить одним из механизмов ускорения передачи ЭБТ посредством приобретения прав на ЭБТ и предоставления их развивающимся странам на льготных условиях. В настоящее время основной объем разработок ЭБТ и большая часть прав собственности на нее приходится на частный сектор, и частные компании активно занимаются сбытом и распространением таких технологий. Поэтому БПЭБТ могут сталкиваться с трудностями при получении доступа к лучшим технологиям. Неясно также, будут ли БПЭБТ более эффективно, чем частный сектор, обеспечивать активный сбыт этих технологий. Если считается, что передача ЭБТ нуждается в содействии, то, возможно, более эффективно обеспечить непосредственную помощь либо на двусторонней основе, либо посредством предоставления налоговых льгот в развивающихся странах.

269. Следует продолжить изучение вопроса о том, каким образом БПЭБТ могут наилучшим образом сочетать свою роль организации государственного сектора, являющейся собственником технологии, с коммерческой эффективностью компаний частного сектора.

270. Несмотря на рассмотренные выше новые механизмы, при финансировании ЭБТ по-прежнему могут возникать проблемы, особенно у мелких и средних предприятий, которым необходимы относительно небольшие объемы средств для приобретения ЭБТ. Особое внимание должно уделяться поощрению и развитию долгосрочной аренды технологии.

2. Финансирование биотехнологии

271. В дополнение к обсуждению вопроса о передаче экологически безопасной технологии в главе 16 Повестки дня на XXI век рассматриваются проблемы экологически безопасного использования биотехнологии.

а) Роль внешних потоков капитала

272. Никакого комплексного международного обследования финансовых затрат на биотехнологические программы не проводилось. Однако в исследовании международных инициатив в области сельскохозяйственной биотехнологии, проведенном в 1993 году Посредническими биотехнологическими службами, содержится ряд полезных сведений. Например, в исследовании говорится, что двусторонние и многосторонние учреждения помощи, международные организации, частные фонды, университеты и коммерческие компании, а также национальные правительства участвуют в финансировании международных биотехнологических инициатив в интересах развивающихся стран. Кроме того, в исследовании подчеркивается, что по сравнению с биотехнологическими исследованиями и разработками в промышленно развитых странах общий объем финансовых средств, выделяемых на цели осуществления международных биотехнологических инициатив, далеко не достаточен.

273. В исследовании также содержатся интересные сведения о финансовых источниках. Представляется, что основная часть финансовых средств выделяется фондами и двусторонними и многосторонними донорами. Как представляется, лишь небольшая часть средств предоставляется национальными учреждениями (в основном в рамках "встречного финансирования") за счет субсидий и ресурсов национальных частных фирм.

274. В дополнение к Фонду Рокфеллера как в развитых, так и в развивающихся странах существует ряд некоммерческих организаций и фондов, например, "А.Т. Интернэшнл", Фонд М.С. Свамнатана и Фонд "Биофокус", которые предоставляют в небольших объемах финансовую и техническую помощь для стимулирования участия местного населения и общин в процессе рационального использования экологически безопасной биотехнологии.

275. Всемирный банк и другие учреждения Организации Объединенных Наций, такие, как ПРООН, ЮНЕП, ФАО, ВОЗ и ЮНИДО, продолжают оставаться важным, хотя и относительно небольшим, источником финансирования и/или технической помощи для разработки биотехнологии в развивающихся странах. В качестве примера можно привести поддержку, оказываемую различным международным центрам сельскохозяйственных исследований и в последнее время Международному центру геной инженерии и биотехнологии.

b) Роль национальных стратегий

276. В целом уровень финансовой поддержки, оказываемой биотехнологии правительствами развивающихся стран, значительно меньше того, который необходим для обеспечения надлежащей научно-технической инфраструктуры для разработки биотехнологии. Однако отмечается ряд обнадеживающих тенденций. Например, в Таиланде и Вьетнаме деятельность по поддержке развития биотехнологии активизировалась, в том числе заметно вырос объем финансовой помощи.

277. В развивающихся странах финансовый вклад частного сектора в разработку коммерческой биотехнологии по-прежнему незначителен, в основном в силу высокорискового характера инвестиций в биотехнологию, но отчасти и в результате неблагоприятного инвестиционного климата. Это не может не вызывать сожаления, поскольку опыт развитых стран свидетельствует о важном значении участия частного сектора в разработке биотехнологии.

c) Роль новых механизмов

278. Представляется, что развивающиеся страны добились определенных успехов в укреплении партнерства между частным сектором и государственными учреждениями в целях финансирования разработок биотехнологии.

279. Как в развивающихся странах, так и в особенности в развитых странах фонды рискованного капитала, такие, как "Транстек венчер фанд" в Сингапуре, могут служить моделью для мобилизации средств банковских учреждений и промышленных ресурсов.

280. С учетом относительно высокой степени риска, связанного с разработкой и коммерциализацией биотехнологии, следует создать более новаторские механизмы. Особо успешными оказались межстрановые стратегические альянсы компаний в развитых странах, и возникновение подобных жизнеспособных альянсов между компаниями в развитых и развивающихся странах - это, возможно, лишь вопрос времени.

281. Кроме того, был выдвинут ряд предложений о других новых финансовых ресурсах и механизмах, включая создание международного целевого фонда биологической безопасности и международного фонда рискованного капитала для биотехнологии.

V. МАТРИЦА ВАРИАНТОВ ПОЛИТИКИ И ФИНАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ

282. Из обсуждения в разделах I-IV настоящего доклада видно, что реформы в области международной и национальной политики открывают возможность мобилизации значительных по объему новых и дополнительных финансовых ресурсов для финансирования Повестки дня на XXI век.

283. С учетом широких рамок Повестки дня на XXI век необходимо обеспечить транспарентные концептуальные рамки рассмотрения международных и национальных финансовых аспектов Повестки дня на XXI век. В содержащейся в приложении ниже матрице предпринята попытка представить эти рамки.

284. В матрице представлено большинство вопросов Повестки дня на XXI век и основные финансовые ресурсы и инструменты политики, связанные с ними.

285. Каждый ряд матрицы соответствует отдельному секторальному или межсекторальному вопросу, а каждая колонка - связанному с ним конкретному инструменту или инструменту политики.

286. Анализируя информацию по рядам, можно увидеть, что для отдельных секторов и межсекторальных мероприятий имеется несколько вариантов финансирования. Эти варианты часто носят взаимодополняющий характер. Рассматривая же информацию по колонкам, можно увидеть, что отдельные варианты финансирования, как правило, применяются в отношении более чем одного сектора.

287. В матрице приводится подробная информация лишь по тем вопросам, которые включены в повестку дня нынешней сессии Комиссии.

288. Было бы желательно оценить эффективность инструментов политики, перечисленных в матрице.

289. Было бы также желательно изучить наиболее перспективные варианты и инструменты политики для конкретных стран или регионов. С этой целью страны или группы стран могли бы осуществлять экспериментальные проекты.

290. Наконец, было бы целесообразно рассмотреть дополнительные компоненты матрицы, связанные с политикой, например, общественные и частные стороны, участвующие в выработке решений и осуществлении реформ в области политики, и воздействие различных вариантов политики на положение социальных групп.

VI. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

A. Международная политика и потоки финансовых средств

291. Внешняя политика оказывает воздействие на экономический рост, а следовательно, и на наличие финансовых ресурсов на цели устойчивого развития. Нестабильный экономический рост, непредсказуемость процентных ставок и сохранение неудовлетворительных условий торговли и положения в области внешней задолженности отрицательно скажутся на наличии ресурсов для финансирования устойчивого развития, в частности в самых бедных развивающихся странах и развивающихся странах, имеющих большую задолженность.

292. Тенденции в области потока ресурсов и задолженности характеризуются в среднем уменьшением доли ОПР в ВВП, концентрацией потоков частного капитала в странах, в меньшей степени зависящих от ОПР, и сохраняющимися проблемами с обслуживанием задолженности, которые испытывают беднейшие развивающиеся страны и развивающиеся страны, имеющие большую задолженность. Поэтому Комитет содействия развитию ОЭСР и другие соответствующие органы должны активнее обсуждать такие вопросы, как "усталость" доноров ОПР, концентрация и устойчивость потоков частных средств и необходимость урегулирования раз и навсегда кризиса задолженности в беднейших развивающихся странах-крупнейших должниках.

293. Обсуждение будущей роли бреттон-вудских учреждений и других международных финансовых учреждений должно также дать ответ на вопрос о том, что можно было бы сделать для увеличения их вклада в поощрение и финансирование устойчивого развития.

В. Национальная политика и мобилизация ресурсов

294. В будущем при обсуждении роли экономических инструментов для обеспечения устойчивого развития Комиссия могла бы сосредоточить свое внимание на выработке решений для преодоления препятствий на пути их осуществления. В этой связи Комиссия может рассмотреть вопросы, касающиеся недостаточной политической приемлемости экономических инструментов; трудностей в разработке экономических инструментов; административных трудностей применения экономических инструментов; коллизии экологических и других целей политики; озабоченности по поводу последствий для конкурентоспособности национальной экономики на международных рынках; и неблагоприятных экономических и структурных условий, с которыми можно столкнуться при применении экономических инструментов.

295. Кроме того, Комиссия могла бы рассмотреть возможность проведения более конкретного обсуждения отдельных проблем применения экономических инструментов в странах, экономика которых находится на различных этапах развития, т.е. в странах ОЭСР, странах с переходной экономикой и развивающихся странах.

296. Ввиду заинтересованности многих стран в переходе от трудового налогообложения, например, к системе экологического налогообложения в рамках проводимой бюджетно-финансовой реформы, необходимо иметь больше информации о потенциальном размере налоговой базы, стабильности такой налоговой базы на протяжении всего делового цикла и ее колебаниях в долгосрочной перспективе. Региональные международные организации можно было бы поощрять к проведению национальных исследований в соответствии с этими принципами.

297. Вопрос о постепенном прекращении использования экологически неблагоприятных экономических инструментов, особенно производственных субсидий, требует тщательного рассмотрения, и Комиссии следует сосредоточить обсуждение на проблемах, касающихся последствий применения этих инструментов для состояния окружающей среды и объема бюджетных ресурсов, которые могут быть перераспределены.

298. Поскольку в различных регионах существует устойчивый интерес к использованию национальных экологических фондов для финансирования устойчивого развития наряду с серьезными опасениями относительно их эффективности, Комиссия может продолжить анализ их преимуществ.

299. Ввиду неудовлетворительной мобилизации финансовых ресурсов на цели устойчивого развития, в частности средств ОПР, содействие мобилизации частных финансовых ресурсов на цели устойчивого развития приобрело очень важное значение. Было бы целесообразно, чтобы Комиссия более серьезно обсудила в этой связи нынешнюю и перспективную роль частного сектора, разработала варианты политики для повышения его роли и изучила потенциальные возможности таких соответствующих новых механизмов, как совместное финансирование и фонды рискованного капитала, в частности для обеспечения соотношения между ОПР и государственными расходами на устойчивое развитие.

С. Новые международные и национальные механизмы
мобилизации ресурсов

300. Обсуждение вопроса об установлении международно согласованного налога на воздушные перевозки (МНВП) должно рассматриваться как шаг в правильном направлении, за которым могли бы последовать меры по налогообложению других экологически вредных видов деятельности, имеющих глобальные последствия. Необходимо провести дополнительные исследования, с тем чтобы подготовить почву для международного обсуждения этого вопроса.

301. Следует содействовать осуществлению экспериментального проекта, связанного с выдачей оборотных лицензий на выброс CO₂, который в настоящее время предлагает, например, ЮНКТАД. Можно ожидать, что результаты этого экспериментального проекта расширят информационную базу для дальнейшей оценки таких механизмов.

Д. Финансирование секторальных и межсекторальных вопросов
Повестки дня на XXI век

302. Обсуждение вопроса о финансировании секторов и межсекторальной деятельности в значительной степени сводится к рассмотрению механизма применения экономической политики и инструментов в условиях данной международной политики. Необходимо учитывать такие дополнительные факторы, как приоритеты доноров, политика международных финансовых учреждений в области кредитования, наличие конкретных новых механизмов и существование международных конвенций.

303. В результате этого будущее обсуждение межсекторальных вопросов финансирования передачи экологически безопасных технологий и биотехнологии должно быть сосредоточено на проблемах наличия внешних финансовых ресурсов, адекватности национальной политики с точки зрения создания соответствующей финансовой инфраструктуры и обеспечения налоговых льгот и наличия ресурсов по линии таких новых механизмов, как совместное финансирование и фонды рискованного капитала.

Е. Матрица вариантов и инструментов политики

304. С учетом широких масштабов Повестки дня на XXI век необходимо обеспечить транспарентную, концептуальную основу для обсуждения международных и национальных финансовых аспектов Повестки дня на XXI век. Этой задаче наилучшим образом отвечает матричная форма.

305. Было бы целесообразно, чтобы Комиссия рассмотрела многолетнюю программу работы с целью оценки эффективности инструментов и вариантов политики, перечисленных в матрице, и изучила наиболее перспективные варианты политики и финансовые инструменты для конкретных стран или регионов с целью осуществления Повестки дня на XXI век.

Ф. Международное сотрудничество в деле применения экономических
инструментов и проведения реформ в области политики

306. Комиссия должна содействовать разработке механизмов, позволяющих развивающимся странам обмениваться между собой, с развитыми странами и странами с переходной экономикой опытом по вопросам применения экономических инструментов. Она должна также содействовать осуществлению программ, нацеленных на укрепление потенциала развивающихся стран по их практической реализации.

307. Комиссии следует также приступить к достижению консенсуса по вопросу, касающемуся необходимости обеспечения согласованного применения экономических инструментов, которые, по

всей вероятности, будут иметь важные последствия с точки зрения конкурентоспособности. Эта деятельность могла бы осуществляться в виде многосторонних консультаций.

308. Этот процесс консультаций должен носить гибкий и поэтапный характер. В ходе консультаций следует выборочно обсудить сектора и политику, которые открывают особенно многообещающие возможности достижения экологических, социальных и экономических выгод. Более того, эти консультации должны строиться в зависимости от потребностей участников и носить добровольный характер, причем участие стран должно определяться их заинтересованностью в конкретных обсуждаемых вопросах. Такие консультации могли бы проводиться, при необходимости, на субрегиональном, региональном или глобальном уровне.

309. В рамках этих консультаций необходимо уважать право стран на установление степени жесткости экологических норм. Они также должны позволять странам, находящимся на различных этапах развития, осуществлять согласованные изменения политики разными темпами.

310. Комиссии при поддержке других организаций и финансовых учреждений следует возглавить деятельность по разветвлению такого процесса путем разработки конкретного предложения с целью его дальнейшего рассмотрения. Все возрастающие усилия Комиссии по содействию добровольному освещению и рассмотрению национального опыта в деле разработки и применения на национальном уровне стратегий устойчивого развития могут внести важный вклад в определение и согласование общих национальных целей, которые могли бы в конечном счете лечь в основу осуществления этого процесса.

Примечания

1/ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года, том I: Резолюции, принятые на Конференции (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправления), резолюция 1, приложение II.

2/ См. доклад Комиссии по устойчивому развитию о работе ее второй сессии (E/1994/33), глава I, раздел B.

3/ Organisation for Economic Cooperation and Development, Development Cooperation (Paris, 1995).

4/ Доклады Генерального секретаря о комплексном подходе к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов (E/CN.17/1995/2), "борьбе с обезлесением" и не имеющем обязательной силы заявлении с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов (E/CN.17/1995/3), рациональном использовании уязвимых экосистем: борьбе с опустыниванием и засухой (E/CN.17/1995/4), рациональном использовании уязвимых экосистем: устойчивом развитии горных районов (E/CN.17/1995/5), содействии устойчивому ведению сельского хозяйства и развитию сельских районов (E/CN.17/1995/6) и сохранении биологического разнообразия (E/CN.17/1995/7).

Приложение

МАТРИЦА ВАРИАНТОВ ПОЛИТИКИ И ФИНАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ

Сектор	Условия международной политики
--------	--------------------------------

/...

	ОП Р	ГЭ Ф	Облегчение бремени задолженности	Торговые потоки	Частные финансовые средства
Устойчивое развитие	X		Пересмотр сроков погашения задолженности Учет расходов на цели устойчивого развития в счет погашения долга	X	СЭП
Биологическое разнообразие		X	Учет расходов на охрану природы в счет погашения долга	Биологическое разнообразие Патентные права	"Зеленые" фонды Рисковый капитал
Лесные ресурсы	X	X	Учет расходов на охрану природы в счет погашения долга	Условия торговли	"Зеленые" фонды
Уязвимые экосистемы	X	X	Операции по замене долговых обязательств	Занятость, основан- ная не на использо- вании ресурсов	"Зеленые" фонды
Ресурсы пресной воды	X	X		Более эффективное водопользование	Прямые иностраннные инвестиции
Земельные ресурсы	X		Замена долговых обяза- тельств инвестициями		
Устойчивое сельское хозяйство	X		Учет расходов на устой- чивое сельское хозяйст-во в счет погашения долга	Доступ на рынки Условия торговли	Прямые иностраннные инвестиции
Атмосфера		X	Облегчение бремени задолженности за повышение эффективности использования энергии	Более эффективное использование энергии	Прямые ино- странные инвес- тиции в энерге- тический сектор
Океаны		X			
Опасные отходы					
Токсичные химические вещества					
Твердые отходы					
Радиоактивные отходы					
Здравоохранение	X				
Городская среда	X				

Биотехнология				Доступ на рынки Распределение доходов Передача технологий	Рисковый капитал
---------------	--	--	--	---	------------------

Сектор	Реформы национальной политики					
	Экономические и финансовые реформы	Права собственности	Установление цен на ресурсы	Сокращение субсидий	Налогообложение	Экологические штрафы
Устойчивое развитие	конкурентоспособные рынки капитала	гарантированные права собственности	ценообразование по полной стоимости	сокращение энергетических и капитальных субсидий	налоги на охрану окружающей среды	штрафы за истощение и загрязнение
Биологическое разнообразие	экологические фонды	патенты на биологическое разнообразие	сборы за разведку	сокращение субсидий на переустройство земельных участков	субсидии на охрану окружающей среды	штрафы за вырубку лесов
Лесные ресурсы	экологические фонды	долгосрочные концессии торги	установление цен на лесные продукты	продажа пиломатериалов по заниженным ценам субсидии на конверсию	налоги на концессии на лесные участки	штрафы за вырубку лесов
Уязвимые экосистемы	экологические фонды	права на общественную собственность		X	дифференцированные налоги на использование земельных ресурсов	дифференцированные сборы за использование земельных ресурсов
Ресурсы пресной воды	муниципальные облигации	права на водные ресурсы	сборы за использование	субсидии на охрану водных ресурсов и орошение		сборы за использование канализации
Земельные ресурсы	X	отсутствие прав на расчистку земель гарантированное землевладение		сельскохозяйственные субсидии продажа/аренда общественных земель по заниженным ценам	налоги на собственность налоги на землепользование налоги на передачу	штрафы за причиненный ущерб штрафы за сброс сточных вод
Устойчивое сельское хозяйство	отмена ограничений на процентные ставки	гарантированное землевладение	установление цены на водные ресурсы	субсидии на водные ресурсы агрохимические субсидии	агрохимические налоги; субсидии на комплексную борьбу с сельскохозяйственными вредителями	
Атмосфера			установление цен на энергию	субсидии на энергетику	налоги на электроэнергию	штрафы за выбросы
Океаны		200-мильная ИЭЗ				штрафы за сброс сточных вод
Опасные отходы			X	X		предположительные штрафы
Токсичные химические вещества			X	X	налоги на химические вещества	сборы за исходное сырье
Твердые отходы			X	X		плата за сбор и удаление
Радиоактивные отходы						
Здравоохранение	X					
Городская среда	X				налоги на собственность стимулы за перевод производственных мощностей за пределы городской черты	штрафы за загрязнение
Биотехнология	X					

Сектор	Новые инструменты	
	Новые национальные механизмы	Новые глобальные механизмы
Устойчивое развитие	экомаркировка экологические фонды	совместное осуществление
Биологическое разнообразие	сборы за разведку биологических ресурсов сборы за экологический туризм сборы за научный туризм	патенты права интеллектуальной собственности ОЛП
Лесные ресурсы	сборы за пользование водосборным бассейном оборотные льготы за облесение	оборотные обязательства по охране лесов меры по предотвращению загрязнения выбросами углерода
Уязвимые экосистемы	стимулы по переводу на другое место ОНР	ОЛП
Ресурсы пресной воды	оборотные акции водных компаний	трансграничная торговля водными ресурсами
Земельные ресурсы	сборы за мелиорацию дифференцированные сборы за использование земельных ресурсов	
Устойчивое сельское хозяйство	дифференцированные сборы за использование земельных ресурсов экологическая маркировка	международные нормы устойчивости/ажио меры по предотвращению загрязнения выбросами углерода
Атмосфера	оборотные лицензии на выбросы углеродных соединений	оборотные лицензии на выбросы углеродных соединений меры по предотвращению выбросов углерода налоги на выброс углерода налог на воздушные перевозки
Океаны	ИОК	облигации для мобилизации средств на борьбу с разливом нефти
Опасные отходы		
Токсичные химические вещества		
Твердые отходы		
Радиоактивные отходы		
Здравоохранение		
Городская среда	сборы за мелиорацию ППР оборотные лицензии на выброс газов, ОЛП	
Биотехнология		разведка биологических ресурсов распределение доходов

(См. сноски к приложению на след. стр.)

(Сноски к приложению)

/...

Х: Важный вклад, не нуждающийся в дополнительных пояснениях

СЭП: Строительство-эксплуатация-передача

КБСВ: Комплексные методы борьбы с сельскохозяйственными вредителями

ИЭЗ: Исключительные экономические зоны

ОЛП: Оборотные льготы за охрану природы

ППР: Переводные права на развитие

ИОК: Индивидуальные оборотные квоты на вылов

ПКР: Переводные квоты на развитие

- - - - -