



ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД: ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ

ВЫПУСК

18

Издаётся Программой Развития Организации Объединённых Наций

Ноябрь 2011



© Still pictures

- 2 От редакции
- 3 Политическая экономия устойчивого развития
- 8 Реальный объем торговли выбросами углерода, переходные и развивающиеся экономики: грешники или жертвы чужих грехов?
- 14 Углеродное финансирование: потенциальные возможности и реальность
- 19 Хорватия: «Будь зеленой с Гашпаром»
- 22 Строительство «зеленого моста» на будущее в преддверии «Рио+20»: казахстанская инициатива зеленого роста
- 25 Биотопливо и цены на продукты питания

www.developmentandtransition.net

Устойчивое развитие

и равенство **ВОЗМОЖНОСТЕЙ**

Устойчивое развитие и равенство возможностей

Бен Слэй



Свои комментарии по поводу материалов номера вы можете оставить на сайте

www.developmentandtransition.net

Модели развития, основанные на потребительстве и постоянной эксплуатации ископаемых топливных ресурсов и биоразнообразия, оказывают растущее давление на допустимую ёмкость экосистемы нашей планеты. Истощение такого ресурса как способность Земли поглощать выбросы парниковых газов опережает его восстановление; также очевидно серьезное воздействие на мировые рыбные ресурсы, запасы чистой воды и другие составляющие экосистемы.

В 18-том выпуске регионально-исследовательского бюллетеня ПРООН "Переходный Период: Вопросы Развития" эти проблемы рассматриваются с точки зрения устойчивости окружающей среды и сбалансированности в странах Европы и Центральной Азии с переходной и развивающейся экономикой.

Открывает выпуск статья Балаша Хорвата, в которой описывается комплекс мероприятий в области экономической политики, необходимый для определения путей развития страны с целью достижения устойчивости окружающей среды.

Далее Бэн Слэй поднимает вопрос, следует ли измерять "вклады" стран в изменение климата определением эмиссии парниковых газов в странах, где происходили выбросы, или же возлагать эту ответственность на страны, использующие продукцию, производство которой привело к этим выбросам.

Несмотря на то, что Европа и Центральная Азия вместе являются одним из самых углеродоемких регионов, прибыль от углеродного финансирования значительно меньше ожидаемой. Джон О'Брайен объясняет причину этого, а также предлагает некоторые возможные варианты развития мирового рынка углерода после 2012 года.

Луиза Винтон описывает, как правительство Хорватии при поддержке ПРООН смогло сократить негативное воздействие на окружающую среду своей страны.

В преддверии конференции "Рио+20" вопросы низкоуглеродного развития и "зелёного" роста все больше и больше разделяют развитые и развивающиеся страны. Эмилия Уохлстром исследует, будет ли способствовать некоему сближению позиций инициатива Казахстана "Зеленый Мост".

Асемгюль Калиева описывает существующие барьеры для роста биотопливной индустрии в регионе, а также некоторые последствия использования сельскохозяйственной продукции для производства топлива, а не продовольствия.

Ответственный редактор: Бен Слэй
Ведущий редактор: Петер Сереный
Помощник редактора: Зузана Ашенбреннерова



Региональный центр ПРООН в Братиславе

Grosslingova 35, Bratislava 81109
Slovakia



Tel: +421 2 59337 111
Fax: +421 2 59337 450
<http://europeandcis.org>

Бюллетень "Переходный период: вопросы развития" издаётся Программой развития ООН. Анализ и рекомендации, представленные авторами публикуемых в нем материалов, могут не отражать точку зрения ПРООН, ее Исполнительного совета, а также стран – членов ООН.

Политическая экономия устойчивого развития



Общий обзор

Путь развития многих стран и мира в целом в настоящее время не ведет к достижению долгосрочной самодостаточной стабильности. Такому итогу способствуют неудачи правительств и рыночных институтов, а также слабость гражданского общества. Для решения этих проблем необходимо создание критической массы последовательных изменений в политике, институтах, нормативно-правовом регулировании и системе стимулов. Хотя мы, вероятно, пока еще не достигли той стадии, когда возможно объединить все необходимые элементы, опыт прошлых кризисов указывает на то, что при неуклонном ухудшении ситуации может возникнуть переломный момент, за которым последует создание доминирующей коалиции, выступающей за перемены. Эта статья ставит своей задачей описание основных элементов пакета политических мер, которые могут оказаться полезными на данном этапе.

Правительствам необходимо полностью изменить политику, подрывающую перспективы устойчивого развития (в частности, отменить масштабное субсидирование ископаемого топлива), ввести более совершенные институты и лучше регулировать те сферы деятельности, где дают сбой рыночные механизмы. Правительствам также необходимо уйти из тех сфер экономической и общественной жизни, где наиболее эффективно работает рынок или гражданское общество. На макроуровне эти изменения должны способствовать созданию физического, социального или природного капитала (или обратить вспять его истощение), при этом оставаясь в рамках нынешних и будущих бюджетных и социальных ограничений. И, кроме того, их необходимо дополнять политическими мерами на микроуровне и уровне отдельных отраслей, которые позволяют эффективно устранять социальную и экологическую напряженность.

Счетчики воды, установленные ПРООН, содействуют эффективности за счет сохранения ресурсов.

© ПРООН – Армения

Такой набор политических мер совсем необязательно должен быть совершенным, но он должен в достаточной степени изменить систему стимулов, чтобы склонить баланс сил в пользу устойчивого развития при принятии миллиардов индивидуальных решений относительно нынешних и будущих действий в сфере потребления, производства и инвестиций. При этом не требуется совершенная глобальная координация, но необходима минимальная степень взаимной совместимости мер, из которых складывается мозаика национальной политики. Поскольку многие элементы, требуемые для работы по преодолению общей проблемы, уже имеются в наличии, то можно использовать метод постепенного наращивания усилий, пока не будет накоплена критическая масса необходимых политических инструментов.

Глобальный контекст

Развитие является устойчивым, если оно удовлетворяет потребности сегодняшнего дня, не подрывая возможность будущих поколений удовлетворять свои нужды. Для этого требуется не истощать человеческий капитал, капитал знаний, а также природный или капитал, который имеется в распоряжении общества в течение продолжительного периода времени (Эрроу с соавт., 2004).¹

Устойчивое развитие можно схематически описать как систему, состоящую из экономического, социального и экологического “столпа”. Данное определение подразумевает требование воздерживаться от того, чтобы перекладывать крупные риски на плечи будущих поколений. Переход к устойчивому развитию включает в себя “зеленый рост”: сокращение секторов, оказывающих наибольшую техногенную нагрузку на окружающую среду, и рост отраслей, оставляющих малый “экологический отпечаток”, в относительном, а, возможно, также и абсолютном выражении.

Эти “три столпа” не являются конкурирующими элементами – каждый из них важен в равной степени. Они тесно взаимосвязаны; здесь имеет место синергия и взаимовлияние (в том числе интертемпоральное). В этих областях пересечения лежат и наиболее интересные направления работы ПРООН, а именно, развитие человеческого потенциала, инклюзивный и экологичный экономический рост, создание “зеленых” рабочих мест и связь между бедностью и экологией. Все эти компоненты необходимо учитывать при разработке политики. И, наконец, эти процессы по своему существу имеют нелинейный характер, что служит источником дополнительных сложностей: переломные моменты могут возникать, когда социальная, экономическая или экологическая напряженность достигает критического уровня (в одной из упомянутых областей или сразу в нескольких из них).

Экономическая политика в целях обеспечения устойчивого развития

Не существует единого политического решения, способного обеспечить устойчивое развитие. Скорее, новая сбалансированная комбинация политических мер, включающая в себя элементы, которые по отдельности могут быть недостаточно эффективны, но в совокупности позволяют достичь желаемого результата. Такой политический набор будет отражать потребность в обеспечении экономической эффективности принимаемых мер и взаимодополняющие функции правительства, рынка и гражданского общества. Он будет отражать все более прозрачные границы между сферами компетенции правительства и частного сектора, внутренними и международными делами, а также растущую важность глобальных общественных благ.² Устойчивость такой комбинации политических мер может быть усилена путем отдачи предпочтения стратегиям, которые охватывают более широкий спектр возможных вариантов изменения ситуации, наращивания резервов и придания большего значения накоплению запасов человеческого, природного и физического капитала, которые, при необходимости, могут выполнить роль “подушки безопасности”.

Комплексный акцент на сокращении числа неудач рынка и правительства, подразумевает, что наилучший способ действия зачастую заключается в том, чтобы прекратить порождающие перекосы вмешательства, обеспечить плавное функционирование рыночных механизмов там, где они наиболее эффективны, и поддерживать участие гражданского общества, наряду с обеспечением соблюдения законов и нормативных актов, и укреплением социальной инклюзии и сплоченности, а также содействием поддержанию такой ситуации, когда “все игроки соблюдают правила игры”. Главная трудность заключается в том, чтобы добиться именно такой комбинации политических мер.

Ключом к разработке политики устойчивого развития является выделение тех областей, где рынок работает лучше всего, и тех, где он дает сбой, а также оценка степени этих неудач и стоимости соответствующих вмешательств. В число областей, где требуется принятие мер по сокращению вмешательства правительства, входит субсидирование ископаемого топлива; бюрократическая волокита, ограничивающая возможности создания законных коммерческих предприятий, которые платят налоги и приличную зарплату; и сохранение правил, способствующих коррупции среди правительственных чиновников. Напротив, следует наращивать правительственные вмешательства там, где они могут принести большую пользу: формирование правильных ценовых сигналов (Врезка 1), регулирование деятельности монополий, решение проблем, связанных с экстерналиями, обеспечение населения общественными товарами и устранение информационной асимметрии. Они также должны поддерживать развитие гражданского общества.

При наличии в целом налаженной системы ценовых и нормативных сигналов рыночные силы могут породить движущие силы, необходимые для устойчивого развития. Однако, как и при всех формах развития, здесь бывают не только победители, но и проигравшие. Гражданское общество может содействовать ослаблению негативных социальных последствий, сформировать повестку дня и повысит информированность общественности о необходимости перемен, а также придать дополнительный импульс реформам. Со своей стороны, правительство может выделить “проигравшим” безвозмездные социальные выплаты (даже за пределами своих границ), чтобы создать и поддерживать коалиции, необходимые для сохранения стабильного регионального и глобального равновесия. К счастью, необходимые изменения политики в состоянии генерировать доходы бюджета для покрытия дополнительных издержек, связанных с такими выплатами (благодаря введению налогов на топливо или выдаче разрешений на выбросы в рамках системы ограничений эмиссии и торговли квотами).

Рынок может давать хорошие результаты, но у него бывают и свои провалы. Правительствам необходимо ликвидировать подобные недостатки в тех областях, где они способны добиться

1 Эрроу (Arrow), Кеннет (Kenneth), Парта Дасгупта (Partha Dasgupta), Лоуренс Гоулдер (Lawrence Goulder), Гретчен Дейли (Gretchen Daily), Пол Эрлих (Paul Ehrlich), Джеффри Хил (Geoffrey Heal), Саймон Левин (Simon Levin), Карл-Горан Малер (Karl-Göran Mäler), Стивен Шнайдер (Stephen Schneider), Дэвид Старретт (David Starrett) и Брайан Уокер (Brian Walker), 2004 г. “Не слишком ли много мы потребляем?”, Журнал экономических перспектив, 18(3): 147–172.

2 Великолепный обзор сопутствующих фискальных проблем можно найти в работе под ред. И. Каул (I. Kaul) и П. Кончейкао (P. Conceicao), Новая система государственных финансов—ответ на глобальные вызовы, ПРООН, 2006 г.

Врезка 1 Установления цен на ископаемое топливо: очевидная, но игнорируемая проблема

Цены на ископаемое топливо не отражают всю полноту социальных издержек вследствие существования правительственных субсидий и экстерналий, связанных с его использованием. В результате, они посылают чрезвычайно искаженные экономические сигналы. Последствия углеродоемких моделей производства и потребления, порождаемых этими двумя факторами, имеют колоссальные масштабы. По оценкам недавнего исследования, проведенного ОЭСР и Всемирным банком, совокупный объем прямых субсидий на ископаемое топливо в 37 обследованных странах (на долю которых приходится около 95% субсидированного потребления ископаемого топлива в мире) составляет 312 миллиардов долларов США, а средневзвешенная величина субсидии на ископаемое топливо для конечных потребителей равняется 22%. Согласно оценкам исследования Глобальной инициативы по субсидиям, объем субсидий на производство ископаемого топлива во всем мире достигает примерно 100 миллиардов долларов в год.³

Соответствующие ценовые сигналы являются единственным эффективным инструментом для коренного изменения повседневного поведения миллиардов людей и компаний в сфере потребления, производства и инвестиций. Для этого требуется ликвидация субсидий, а также введение либо (i) "налога на пороки", которым непосредственно облагаются выбросы CO₂, чтобы уравнивать цены на энергию во всех странах на более высоком уровне; либо (ii) – при наличии глобальной торговой площадки для совершения сделок с углеродными квотами – взимание сбора с определенного ограниченного объема продаваемых и покупаемых углеродных кредитов. Эти изменения следует вводить постепенно во избежание шоковых реакций, но при этом достаточно оперативно, что своевременно добиться желаемых результатов. Решение о вступлении на этот путь должно быть объявлено заранее, чтобы обеспечить предсказуемость ситуации для инвесторов. Это критически важное условие, необходимое для поддержания соответствующего баланса между спросом и предложением на энергетическом рынке.

Учитывая глобальный характер проблемы, повышение цен на ископаемое топливо не приведет к желаемому результату, если на глобальном уровне не будет обеспечена координация, мониторинг и соблюдение новых "правил игры". Только в этом случае новый ценовой режим будет пользоваться доверием. Производители и потребители должны договориться о размере своих долей топливной ренты, на которые существенно повлияет изменение цен (для начала реальным шагом могло бы стать временное "замораживание" долей на существующем уровне).

Критически важное значение для успеха имеет быстрое распространение лучших из имеющихся технологий сокращения нетто-выбросов CO₂. Движению в этом направлении будет способствовать повышение относительной конкурентоспособности возобновляемых и энергосберегающих технологий, обусловленное повышением цен на ископаемое топливо. Также немаловажно, что такие меры могут помочь развивающимся странам "перескочить" через углеродоемкие этапы развития, через которые прошли развитые страны.

реального улучшения результатов при приемлемом уровне издержек. Но у правительств также бывают неудачи в важных областях. Таким образом, некоторые виды деятельности правительства необходимо ограничить, а ряд других – расширить или усовершенствовать. С точки зрения устойчивого развития, ключевыми примерами неудач правительства можно считать:

- масштабное субсидирование ископаемого топлива, порождающее значительные перекосы в экономике (в том числе налоговые льготы и правила, снижающие реальные цены на энергию для конечных потребителей);
- чрезмерная бюрократическая волокита и высокие налоги на фонд заработной платы, которые сдерживают рост официальной занятости или инвестиций в частном секторе;
- несовпадение между временным горизонтом лиц (зачастую краткосрочным), вырабатывающих политический курс, и более долгосрочным характером преимуществ, которые дает политика, направленная на обеспечение устойчивого развития;
- слабый потенциал в области управления и правового регулирования, недостаток прозрачности и широкого общественного участия, особенно, на местном уровне; и
- слабое законодательство (или недостаточно эффективное обеспечение его соблюдения) и регулирование с недостаточным или неопределенным охватом (в том числе неравенство доступа к правовой системе).

Как свидетельствует этот список, фискальная политика - особенно, ее налоговый, дотационный и социальный компоненты - должна играть критически важную роль в обеспечении перехода на путь устойчивого роста. Необходимо, чтобы она дополняла рыночные сигналы, способствующие поощрению инноваций и переориентированию инвестиций и потребления в направле-

нии создания экономической и экологической модели, основанной на эффективном потреблении ресурсов. Перераспределение доходов от налогов на ископаемое топливо или выделения квот по системе ограничения и торговли выбросами (cap-and-trade) может:

- снизить создающие перекосы налоги на труд в целях стимулирования "зеленой" занятости;
- дать возможность выделить временные и быстро уменьшающиеся субсидии для оказания помощи "грязным" производителям в адаптации к новым условиям и помочь ускоренному расширению масштабов использования экологичных технологий;
- обеспечить целенаправленную поддержку бедных домохозяйств в целях компенсации негативных последствий повышения цен на энергию, и, тем самым, повысить социальную стабильность;

³ См. Размер субсидий на ископаемое топливо в 2009 году и "дорожная карта" по поэтапной ликвидации субсидий, совместный доклад МЭА, ОЭСР и Всемирного банка, Сеул, ноябрь 2010 г.; и Определение уровня субсидий на ископаемое топливо для G20: какой подход является оптимальным?, Международный институт устойчивого развития, Женева, 2010 г.



Усовершенствования в части энергоэффективности зданий помогают смягчить давление на бюджет.

© ПРООН – Армения

- покрыть дополнительные расходы на укрепление нормативно-правового потенциала; и
- обеспечить передачу ресурсов между регионами, секторами, странами и даже странами в целях упрочения коалиций, поддерживающих устойчивое развитие.⁴

Необходимость кардинально уменьшить глобальный экологический след в течение ближайших десятилетий делает зеленый рост все более важным компонентом обеспечения конкурентоспособности. Страны и предприятия, которые готовятся к тому, чтобы получать выгоду от будущего свертывания углеродоемких технологий и моделей потребления и грядущего роста зеленых технологий и отраслей, будут становиться все более конкурентоспособными. Прозрачные стабильные правила “зеленых закупок”, которые делают акцент

на критериях устойчивости при принятии решений о государственных инвестициях, будут способствовать движению в том же направлении.

Макроэкономическая политика в целях обеспечения устойчивого развития должна идти рука об руку с политикой на микроуровне, а также с отраслевой и региональной политикой. Последние, как правило, делают упор на экономической деятельности со стороны предложения, в то время как межотраслевая политика также включает в себя и меры, действующие со стороны спроса: потребление, инвестиции, нетто-экспорт. Это та область, где могут пересекаться экономическая и экологическая политика, а посредством воздействия на неравенство доходов, уровень и структуру занятости, они в состоянии оказывать сильное влияние и на социальную сферу.

На микроуровне важный вклад в устойчивое развитие могут внести коллективные действия местных сообществ по управлению общими ресурсами собственности в тех случаях, когда отсутствует сильный элемент монополизма и внешние эффекты, распространяющиеся на обширную территорию.⁵ Примерами здесь могут служить озеро со значительными запасами рыбы; леса, где растут лекарственные травы и водится различная дичь; реки, которые могут питать ирригационные системы. В таких случаях оптимальным решением является координация действий на местном уровне силами гражданского общества. Поскольку рынки и правительства зачастую не в состоянии обеспечить рациональное управление ресурсами общинной собственности, критически важная роль в этой области принадлежит гражданскому обществу.

Чтобы минимизировать глобальные издержки, связанные с переходом к устойчивому развитию, следует принимать меры в тех областях, где сокращение выбросов двуокиси углерода может быть достигнуто с минимальными затратами. Поскольку оптимизация на национальном уровне далеко не всегда приводит к подобному результату, меры по смягчению изменений климата не должны замыкаться в рамках национальных границ. Этот аргумент не только подкрепляет практику торговли разрешениями на выбросы между странами (а также внутри страны), но и направлен против введения национальных углеродных налогов, поскольку в таком случае прерогатива установления цен на выбросы переходит к национальным правительствам без

⁴ Такая практика уже существует (в виде ОПР и недавно созданных климатических фондов).

⁵ Элинор Остром (Elinor Ostrom), Управление общинной собственностью: эволюция институтов коллективного действия, Кембридж университет пресс, 1990 г.

сопутствующих принципов, определяющих допустимый уровень налога. Более того, уровень углеродных налогов не может часто меняться на уровне отдельных стран, поскольку это противоречит возможности осуществлять международную координацию процесса подобных изменений. Напротив, установление совокупного объема выбросов предстает собой более простую задачу, а при наличии эффективной и хорошо управляемой глобальной системы торговли квотами мировая цена может корректироваться достаточно часто, в соответствии с изменением спроса на углеродные кредиты.

Стратегии устойчивого развития также доступны и беднейшим странам, но им необходима поддержка, чтобы «перепрыгнуть» на значительно более высокие ступени развития, минуя углеродоемкие стадии, которые пришлось пройти, обогнав их в процессе развития. В сущности, в то время как углеродоемкое развитие может представлять реальную перспективу для отдельных стран, для всех стран мира вместе взятых подобная альтернатива отсутствует. Поэтому такой «скачок» необходим, и он также будет служить и интересам развитых стран.

Это ставит вопрос об обновлении структуры и смене направления международной помощи в сторону содействия усилению устойчивости, особенно посредством быстрой и масштабной передачи технологий. Помочь финансировать такую деятельность могут дополнительные ресурсы, накапливающиеся у правительств развитых стран за счет сокращения объема отходов, а также поступлений от налогов на загрязнение окружающей среды и разрешений на выбросы. Однако передача технологий не должна препятствовать развитию вновь возникающих «зеленых» моделей поведения, стимулируемого рыночными силами, реагирующими на скорректированные ценовые сигналы.

Региональное измерение

Из опыта стран Европы и Центральной Азии с развивающейся и переходной экономикой можно извлечь ряд важных уроков, достойных пополнить тематику глобальной дискуссии в сфере развития. Особо выделяются два из них.

Во-первых, переходный период в регионе сопровождался существенными изменениями относительных цен и доходов, а также быстрым ростом неравенства. Ни в одном из других крупных регионов мира не отмечалось столь стремительного роста доходного и имущественного неравенства за последние два десятилетия. Поскольку в современном мире уделяется все больше внимания смягчению климатических изменений и адаптации к их последствиям, на пути развития этих стран возникают новые не менее серьезные вызовы. Поэтому сегодня особенно ощущается потребность в такой политике развития, которая бы не привела к дальнейшему углублению неравенства.

Во-вторых, развивающиеся и переходные экономики Европы и Центральной Азии представляют единственный крупный регион мира, где за последние двадцать лет отмечалось значительное снижение выбросов двуокиси углерода в абсолютном выражении. В Специальном докладе ЕБРР о климатических изменениях отмечается, что в 1990-2008 годах объем выбросов углерода в этих странах сократился на 28%, причем несмотря на рост ВВП на 22%.⁶ Отчасти такой прогресс объясняется очень низкими исходными показателями энергоэффективности; кроме того, следует учитывать такие факторы, как изменения цен на энергию в сочетании с резким сокращением неденежных энергетических субсидий. При всем при том, и сегодня в регионе есть несколько стран с исключительно энергоемкой экономикой (Узбекистан, Казахстан и Россия). Поскольку ископаемое топливо продолжает играть доминирующую роль в экономике, это приводит к очень высокому уровню выбросов эквивалента двуокиси углерода в расчете на единицу ВВП (в долларовом выражении).

ПРООН реализовала в регионе ряд масштабных и успешных проектов, ориентированных на местные сообщества, в частности, в Украине, Таджикистане, Кыргызстане и Армении. В числе прочего, эти проекты делали акцент на повышении энергоэффективности в школах, детских садах, учреждениях здравоохранения и других общественных зданиях. Они способствовали снижению нагрузки на местные бюджеты, позволяя этим учреждениям нормально функционировать в периоды холодной или очень жаркой погоды, попутно создавая новые возможности для трудоустройства. Хотя на национальном уровне их эффект может показаться незначительным, эти проекты имеют очень важное значение для местных жителей. Более того, по мере наращивания масштабов таких программ в ряде этих стран начинает проявляться их значимое общее воздействие в плане содействия развитию, которое способствует равенству, повышению качества жизни и самодостаточной устойчивости.

Балаж Хорват является руководителем Отдела программ снижения бедности Регионального центра ПРООН по странам Европы и Центральной Азии.



Новые хорошо изолированные окна сохраняют тепло в помещениях.

© ПРООН – Армения

6 ЕБРР, Низкоуглеродный переходный период: специальный доклад ЕБРР о климатических изменениях, Лондон, 2011 год, доступен на: <http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/trsp.pdf>.

Реальный объем торговли выбросами углерода, переходные и развивающиеся экономики: грешники или жертвы чужих грехов?

Бен Слэй



Клубы дыма от фабрики в Эстонии. Государства Балтии никогда не станут крупными производителями или потребителями углерода в абсолютном выражении.

© Курт Карнемарк / Всемирный Банк

Общий обзор

В настоящее время основное внимание привлекает такой аспект переговоров по глобальному изменению климата, как готовность тех стран, на долю которых приходится большая часть выбросов углерода, принять требования об обязательном сокращении уровня эмиссии парниковых газов (ПГ)¹. Однако результаты недавних исследований ставят перед нами более прозаические, но потенциально важнейшие вопросы относительно корректности оценки национального вклада в глобальное изменение климата. Иными словами, следует ли измерять этот вклад по объему выбросов в той или иной стране, как то предусматривают положения Киотского протокола и Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН)? Или же их следует "относить на счет" тех стран, где потребляются товары и услуги, производство которых сопровождается данными выбросами?

Ранее, в мае 2011 года, этот вопрос оказался в центре внимания нового исследования², ставившего своей целью измерение "потребления" выбросов парниковых газов (или, скорее, все более истощающейся способности нашей планеты поглощать эти газы, не вызывая существенных изменений климата) посредством анализа "реальных торговых потоков выбросов углерода". Авторы оценивали объем выбросов, связанных с импортом и экспортом товаров и услуг в 95 странах, в том числе примерно в двадцати переходных и развивающихся экономиках Европы и Центральной Азии, в период 1990-2008 годов. Такая оценка позволяет определить потребление выбросов углерода той или иной страной как разницу между объемом выбрасываемых ей парниковых газов ("производство углерода"), который указывается в официальных национальных

1 В данной статье термины "углерод" и "парниковые газы" используются взаимозаменяемо как синонимы эквивалента двуоксида углерода, обычно используемого для измерения выбросов этих газов.

2 Питерс с соавт. (Peters et al.), "Рост объема трансфертов углеродных квот посредством международной торговли в период с 1990 по 2008 год", Материалы Национальной академии наук [США], 2011 год, статья доступна по адресу: <http://www.pnas.org/content/108/21/8903.full.pdf+html>.

отчетах для РКИК ООН, и объемом эмиссии ПГ, сопутствующей производству экспортируемых и импортируемых ею товаров.

Данное исследование вновь побуждает к тому, чтобы задаться примерно следующим вопросом: *если определенная доля выбросов парниковых газов в стране А связана с производством экспортных товаров, предназначенных для потребления в стране Б, то не следует ли относить соответствующий объем эмиссии на счет страны Б?*

Подобные вопросы не являются предметом сугубо академического интереса. Согласно утверждению одного блоггера, при пересчете данных об эмиссии на основе национального потребления, а не производства углерода, оказывается, что происходит “масштабный трансферт углерода из бедных стран в богатые”.³ По мнению этого автора, “богатые государства перекадывают свои выбросы на плечи развивающихся стран посредством “аутсорсинга”, используя лазейку в Киотском протоколе, позволяющую добиться сокращения выбросов за счет их скрытого экспорта в менее обеспеченные страны.

Однако насколько основательны подобные утверждения? Действительно ли богатые страны “увилывают” от выполнения обязательств по Киотскому протоколу и подрывают глобальные усилия по сокращению эмиссии парниковых газов? Следует ли устранить это упущение в ходе дальнейших международных переговоров по изменению климата? И в каком положении в свете этих доводов оказываются страны Европы и Центральной Азии с развивающейся и переходной экономикой?

Реальная торговля выбросами углерода и переходный период

Хотя ни одна из стран региона, за исключением России, не является крупным производителем или потребителем выбросов парниковых газов (диаграммы 1 и 2), данные о торговых потоках выбросов углерода указывают на то, что в период 2000-2008 годов в число 12 крупнейших мировых нетто-экспортеров выбросов углерода входили четыре страны с переходной экономикой (диаграмма 3). Кроме России, к этой группе принадлежали Украина, Польша и Казахстан. Согласно настоящему исследованию, в этот период нетто-экспортерами углерода также

Диаграмма 1 Объем выбросов парниковых газов, связанных с производственными процессами на территории страны

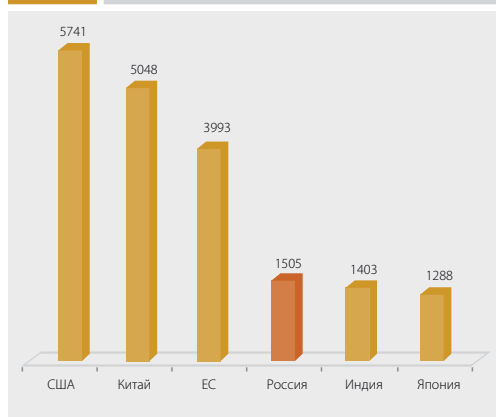
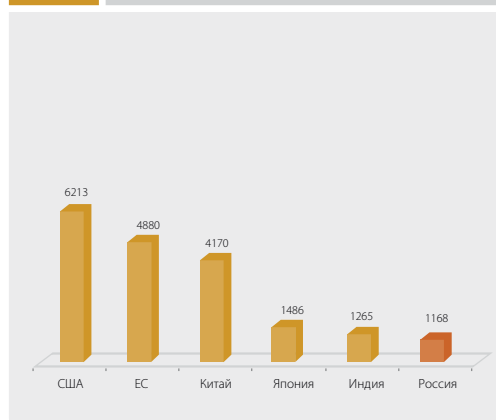
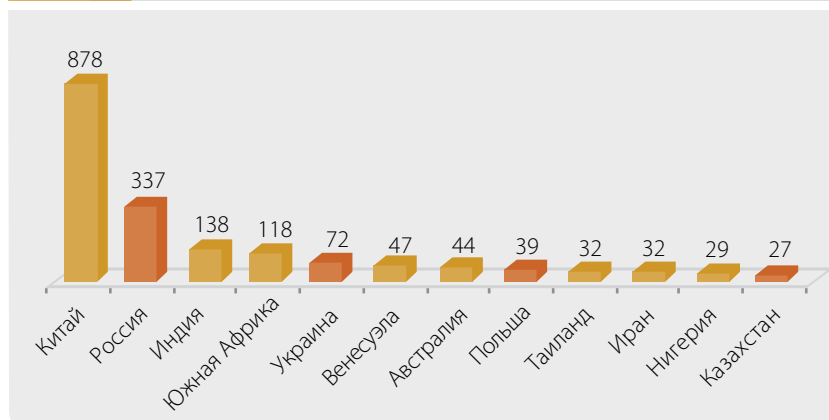


Диаграмма 2 Объем выбросов парниковых газов, связанных с производством потребляемой продукции



В миллионах тонн CO₂-эквивалента (среднегодовые показатели за период 2000-2008 гг). Источник: Питерс с соавт.

Диаграмма 3 Крупнейшие мировые нетто-экспортеры выбросов углерода



В миллионах тонн CO₂-эквивалента (среднегодовые показатели за период 2000-2008 гг). Источник: Питерс с соавт.

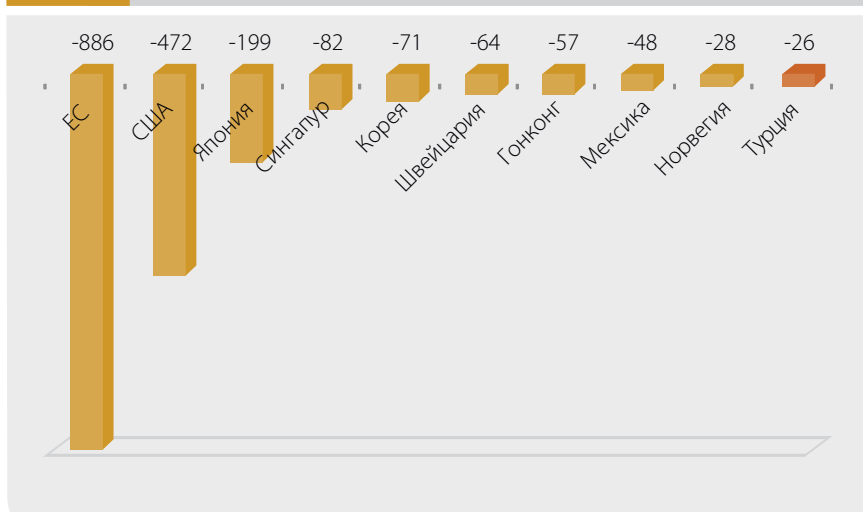
3 Данкан Кларк (Duncan Clark), “Новые данные об импорте и экспорте углеродных квот переворачивают карту выбросов углерода с ног на голову”, Гардиан, 3 мая 2011 года, <http://www.guardian.co.uk/environment/datablog/2011/apr/28/carbon-emissions-imports-exports-trade/print>

4 Данные, которые легли в основу этого анализа доступны по адресу: <https://spreadsheets.google.com/spreadsheet/pub?hl=en&hl=en&key=0AonYZs4MzIZbdEFUSFhxTWFMTev2Rmk1Z3d3dFmOEE&output=html>.

являлись Азербайджан, Болгария, Чехия и Румыния. (Если бы в исследование были включены такие страны, как Узбекистан и Туркменистан, то, в силу рассматриваемых ниже причин, они, по всей вероятности, были бы отнесены к группе нетто-экспортеров углерода.⁵). Аналогичным образом, в указанный период Турция оказалась единственной страной региона, попавшей в число десяти крупнейших нетто-экспортеров углерода в мире (диаграмма 4).

Как показывает диаграмма, безусловным лидером здесь является Китай, но при этом следует отметить, что на долю стран Европы и Центральной Азии с переходной и развивающейся экономикой в период 2000-2008 годов приходилась примерно половина оставшегося (за вычетом Китая) мирового нетто-экспорта углерода. Поэтому предложения об изменении системы показателей, лежащих в основе Киотского протокола, могли бы представлять интерес для стран региона.

Диаграмма 4 Крупнейшие мировые нетто-импортеры выбросов углерода



В миллионах тонн CO₂-эквивалента (среднегодовые показатели за период 2000-2008 гг). Источник: Питерс с соавт.

Соотношение производства и потребления выбросов углерода и углеродной торговли

Комплексная оценка выбросов и потребления углерода, а также объемов углеродной торговли зависит от общих масштабов экономики страны. Поскольку Россия имеет самый большой ВВП среди стран региона, она, по-видимому, будет входить в число региональных лидеров по производству и потреблению углерода и углеродной торговле вне зависимости от того, как измеряются соответствующие показатели. В то же время малые открытые экономики бывшего Советского Союза (например, Армения, Грузия, Кыргызстан) и Юго-Восточной Европы (например, Албания, Хорватия), или страны, недавно вступившие в Европейский союз (в частности, Словения, Балтийские государства), по абсолютным показателям никогда не окажутся среди крупных производителей/потребителей углерода или крупных участников торговли углерод-содержащими выбросами.

Но какие из этих стран в действительности являются нетто-потребителями или нетто-производителями углерода? И сколь велик объем нетто-импорта или экспорта углерода этими странами по соотношению к их размерам? Ответы на эти вопросы могут иметь важное значение для того, чтобы понять, какие государства в целом больше всего выиграют или проиграют от предполагаемых изменений в правилах учета выбросов парниковых газов.

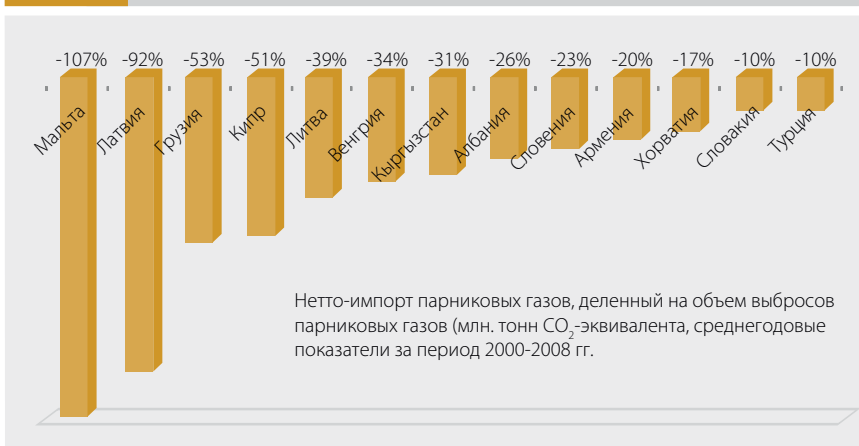
5 Помимо Туркменистана и Узбекистана, среди экономик, не охваченных данным исследованием, оказались Босния и Герцеговина, Косово, Бывшая Югославская Республика Македония, Молдова, Черногория, Сербия и Таджикистан.

Диаграмма 5 Крупнейшие региональные нетто-экспортеры выбросов углерода в относительном выражении



Расчеты ПРООН на основе данных Питерса с соавт.

Диаграмма 6 Крупнейшие региональные нетто-импортеры выбросов углерода в относительном выражении



Расчеты ПРООН на основе данных Питерса с соавт.

Данные, представленные на диаграммах 5 и 6, показывающие отношение нетто-экспорта углерода различными странами к их общему объему эмиссии углерода, свидетельствуют о том, что в период 2000-2008 годов в относительном выражении Украина являлась почти таким же крупным нетто-экспортером углерода, как Россия (диаграмма 5). Соотношение нетто-экспорта парниковых газов к объему выбросов у Казахстана, Польши и Чешской Республики также превышает 10%. Если бы показатели, используемые для измерения выбросов парниковых газов, наряду с производством отражали бы и потребление углерода, эти страны, предположительно, оказались бы в более выгодном положении, поскольку имели бы более низкие целевые показатели по сокращению эмиссии углерода. В таком случае на них ложилось бы меньшее бремя усилий по смягчению изменений климата, чем в иных возможных ситуациях.

Напротив, во многих малых открытых экономиках региона в период 2000-2008 годов отмечались значительно более высокие показатели импорта углерода в относительном выражении. В

среднем, в 2000-2008 годах импорт углерода на Мальте превосходил объем выбросов; за ней следует Латвия с соотношением импорта к объему выбросов углерода, равным 92%. В государствах бывшего Советского Союза с низким и средним уровнем доходов населения (Армения, Грузия, Кыргызстан), которые, как и небольшие новые страны – члены ЕС, являются нетто-импортерами энергии, также наблюдались очень высокие показатели соотношения объема импорта и эмиссии углерода. Страны – кандидаты на вступление в Европейский союз и находящиеся в процессе подготовки к вступлению в ЕС, которые были включены в данное исследование (Албания, Хорватия и Турция), также относились к числу нетто-импортеров углерода, но несколько меньших масштабов. Если в будущей системе показателей станет делаться больший упор на потреблении углерода, этим странам, возможно придется столкнуться с проблемой повышения целевых показателей по сокращению выбросов и нести на себе большую долю глобального бремени по борьбе с изменением климата.

Кто кого обманывает?

Какие страны оказываются в наиболее выгодном положении при нынешней системе учета эмиссии двуокси углерода, ориентированной на измерение уровня производственных выбросов? Какие страны выиграют, если, наряду с эмиссией (или вместо нее), будет измеряться и "потребление углерода" (т.е. объем выбросов, сопутствующий производству потребляемой ими продукции, выпущенной в других странах)? Получить определенные ответы на такие вопросы весьма затруднительно, отчасти вследствие присутствующего в них элемента субъективности, а отчасти - в силу ненадежности имеющихся данных. Тем не менее, представленный выше обзор и анализ данных позволяет сделать некоторые предварительные выводы.

Проблемы, связанные с получением данных.

Вопросы относительно точности оценки углеродоемкости импорта и экспорта стали возникать с момента появления литературы, посвященной "фактическим потокам углеродной торговли"; не является исключением и работа, данные которой обсуждаются в нашей статье. Один из главных вопросов связан с секторальным охватом этих измерений, имеющих тенденцию делать акцент на углеродоемкости промышленной продукции в отличие от прочих торгуемых товаров и услуг. Авторы данного исследования, в частности, признают: "Мы уделяем основное внимание эмиссии двуокси углерода при сжигании ископаемого топлива, производстве цемента

и факельном сжигании газа, поскольку отсутствуют детальные временные данные об изменениях в характере землепользования и не имеется достаточно подробной информации об иных выбросах парниковых газов.⁶ По-видимому, уровень выбросов и в дальнейшем предназначен служить главным показателем воздействия на изменение климата, т.к. измерять эмиссию парниковых газов проще, чем оценивать углеродоемкость товарных потоков.

Вторая проблема, касающаяся данных, связана с тем, что баланс реальной торговли выбросами углерода в значительной степени зависит от общего торгового баланса. В случае таких стран, как Китай и Россия, которые, как правило, сообщают о наличии очень больших излишков торгового баланса (т.е. существенном превышении стоимости экспорта над стоимостью импорта), очень трудно представить, чтобы их импорт углеродоемких товаров превышал экспорт подобных товаров. Аналогичным образом, если взять таких импортеров выбросов углерода, как Грузия или Кыргызстан, чей совокупный объем импорта значительно превышает объем экспорта, то опять же трудно допустить возможность, чтобы их экспорт углеродоемких товаров превышал объем соответствующего импорта.

“Аутсорсингом” проблема не исчерпывается.

Несовпадения между производством и потреблением выбросов углерода нельзя приписывать исключительно “аутсорсингу”, т.е. переносу производства углеродоемкой продукции из развитых стран в развивающиеся. Аутсорсинг может служить объяснением больших масштабов китайского углеродного экспорта, поскольку в Китае быстрыми темпами растет производство

углеродоемких товаров, которые экспортируются в развитые страны. Однако подобное объяснение “работает” только применительно к той части соответствующего производства, которое раньше осуществлялось в развитых странах (а не в других развивающихся экономиках), а затем переместилось в Китай.

Что же касается России, Украины и Казахстана, то в их случае относительно крупные размеры углеродного экспорта обусловлены иной причиной – экспортом углеродоемких энергоносителей (нефть и газ) и прочей энергоемкой сырьевой продукции (в частности, продукции черной и цветной металлургии, химической промышленности и т.д.). Такая структура экспорта преимущественно отражает обеспеченность этих стран природными ресурсами, а не “утечку” углеродоемкого производства из развитых экономик. Поскольку Туркменистан и Узбекистан, как и их соседи по Каспийскому бассейну (Казахстан и Азербайджан), обладают богатыми запасами углеводородов, преобладающих в товарной структуре их внешней торговли, эти страны, по всей вероятности, также являются значимыми нетто-экспортерами выбросов углерода.

“Предполагается”, что углеродоемкие производства должны переноситься из развитых стран в развивающиеся.

Нынешняя глобальная система договоренностей в сфере противодействия изменению климата явно поощряет “миграцию” углеродоемких отраслей производства из развитых стран в развивающиеся. Поскольку считается, что Китай, Индия, Бразилия и прочие государства Группы 77 (G77) относятся к развивающимся странам, которые не могут нести на себе такое же бремя по смягчению изменений климата, как развитые экономики, к ним предъявляются менее жесткие требования в области сокращения выбросов по сравнению с более обеспеченными странами.⁷ Когда углеродоемкое производство переносится из развитой страны в развивающуюся, то в первой уровень эмиссии парниковых газов снижается, а в последней – повышается. Аналогичным образом изменяются ВВП, уровень занятости, налоговые поступления в государственную казну и прочие показатели, связанные с расширением экономической деятельности (как в углеродоемких, так и в иных отраслях). Хотя сторонникам более быстрого сокращения эмиссии парниковых газов подобный подход может представляться противоречивым, он не лишен своей внутренней логики.

Приведенные выше соображения наводят на мысль, что критике “аутсорсинга” можно противопоставить контраргументы, указывающие на практику, которую можно было бы назвать “углеродным демпингом” – они сродни выражаемой развитыми странами озабоченности относительно “экологического” или “социального демпинга”, практикуемого развивающимися странами. Европейские безработные, трудившиеся в углеродоемких отраслях, которые возлагают вину за сокращение рабочих мест на “недобросовестную конкуренцию” со стороны развивающихся стран, не обязанных играть по “зеленым” правилам, могут считать себя жертвами двойных стандартов в области экологии. Аналогичная озабоченность проблемами “недобросовестной конкуренции” явно проявляется и в нежелании США ратифицировать Киотский протокол.⁸

Нетто-экспортеры выбросов углерода также являются крупными потребителями выбросов углерода.

Аргумент критиков “аутсорсинга” подразумевает, что страны, являющиеся нетто-экспортерами углерода, выполняют грязную работу за импортеров, которых следует убедить в необходимости не допускать подобных “утечек углерода”.

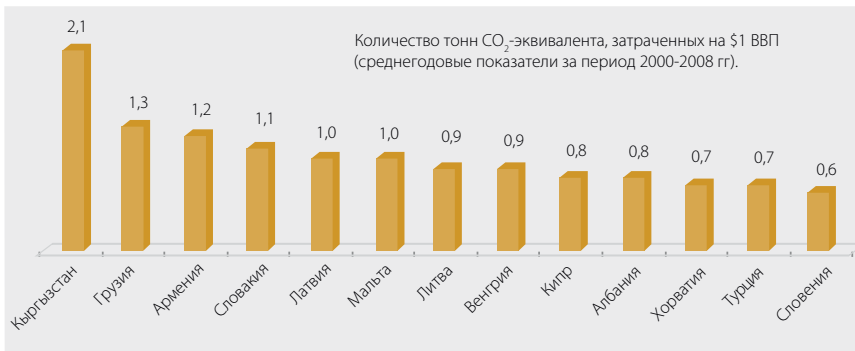
Однако данные о фактических объемах углеродной торговли из стран с развивающейся и переходной экономикой указывают на то, что здесь складывается иная ситуация. Как показывают данные, представленные на диаграммах 7 и 8, страны – экспортеры “углерода”, как правило, имеют больший углеродный след (измеряемый как потребление углерода). Причина этого почти наверняка кроется в том, что принадлежащие к данной группе страны региона являются крупными экспортерами углеродоемкой энергетической, металлургической и химической

6 Питерс с соавт., стр. 2.

7 До заключения Копенгагенского соглашения 2009 года страны с развивающейся экономикой не имели международных обязательств по ограничению эмиссии парниковых газов. В то же время, развивающиеся страны могут принимать участие в проектах в рамках Механизма чистого развития и получать выгоду от других видов углеродного финансирования, а также осуществлять соответствующие национальным условиям действия по ограничению эмиссии. Многие развивающиеся страны на национальном уровне законодательно закрепили целевые показатели в области сокращения выбросов ПГ.

8 Согласно данным РКИК ООН, в 2008 году на долю Китая приходилось 23% общемировых выбросов парниковых газов, а на долю Индии – еще 6%. Поскольку с тех пор в них по-прежнему отмечается динамичный экономический рост, а развитые экономики в 2009 году впали в рецессию, то сегодня эти две страны, возможно, являются ответственными за треть общемирового объема эмиссии двуоксида углерода.

Диаграмма 7 **Нетто-импортеры выбросов углерода имеют меньший углеродный след**



Расчеты ПРООН, основанные на данных Питерс с соавт. по углероду и данных по ВВП (рассчитанных по рыночным обменным курсам), которые представлены в Обзоре мировой экономики МВФ за апрель 2011 года.

Диаграмма 8 **Нетто-экспортеры выбросов углерода имеют больший углеродный след**



Расчеты ПРООН, основанные на данных Питерс с соавт. по углероду и данных по ВВП (рассчитанных по рыночным обменным курсам), которые представлены в Обзоре мировой экономики МВФ за апрель 2011 года.

продукции. Как правило, их уровень расхода углерода на производство единицы ВВП (в долларовом выражении) на 50-100% превышает соответствующие показатели стран региона, "импортирующих углерод", которые в большинстве случаев являются нетто-импортерами энергоносителей и многих видов сырьевой продукции.

За несколькими исключениями (примером может служить Кыргызстан), странам региона, которые принадлежат к группе нетто-импортеров выбросов углерода и энергии, пришлось смириться с повышением внутренних цен на энергию, которые позволяют покрыть издержки, связанные с импортом и производством энергии и ее доставкой потребителю. Напротив, страны, являющиеся нетто-экспортерами выбросов углерода и энергии, скорее склонны допускать отставание внутренних цен от мировых, чтобы субсидировать внутреннее энергопотребление. В итоге, там отмечается пониженный уровень энергоэффективности. И хотя социальная составляющая подобной политики рассматривается в качестве основы, необходимой для энергосбережения и поощрения усилий по борьбе с изменением климата, она безусловно оставляет желать лучшего. Хотя принадлежность к группе нетто-экспортеров выбросов углерода никоим образом не вынуждает страны придерживаться политики, поощряющей малоэффективное использование энергии, связь

между такой политикой и статусом экспортера выбросов представляется совсем неслучайной.

Как уже объяснялось выше, возможный переход к системе учета воздействия на изменения климата, делающей больший упор на потреблении выбросов углерода (а не на их производстве), приведет к тому, что имеющим низкую энергоэффективность экспортерам выбросов углерода станет легче достичь намеченных показателей по сокращению эмиссии парниковых газов. В то же время более энергоэффективным импортерам выбросов углерода будет труднее выполнить свои обязательства по снижению уровня эмиссии ПГ. С точки зрения содействия повышению энергоэффективности и снижению эмиссии парниковых газов в глобальном масштабе с наименьшими затратами, введение основанной на потреблении системы учета выбросов может оказаться неэффективным и привести к прямо противоположным результатам.

Заключение

По всей вероятности, в обозримом будущем глобальная система управления климатом будет опираться прежде всего на оценку выбросов углерода на основе производственной деятельности, а не потребления. Помимо серьезных проблем, касающихся получения необходимых данных и разработки соответствующих методик оценки, усиление акцента на потреблении продукции при учете эмиссии углерода может принести выгоду странам с низкой энергоэффективностью экономики и снизить стимулы к внедрению экологических технологий, снижающих негативное воздействие на климат.

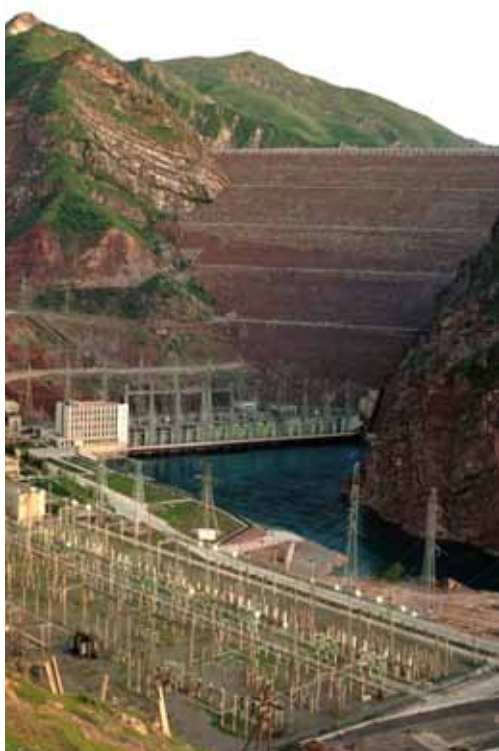
Вместо того, чтобы обвинять те развитые страны (в Европе), которым удалось добиться существенного снижения эмиссии парниковых газов (в расчете на 1 доллар ВВП), в том что они хитростью навязывают свои выбросы развивающемуся миру, следует делать акцент на оказании помощи развивающимся экономикам в достижении аналогичных сокращений, не подрывая при этом их долгосрочные перспективы развития.

Бен Слэй является главным экономистом Регионального центра ПРООН по странам Европы и СНГ.

Автор приносит свою благодарность Брайану Шеллу за помощь в исследовательской работе, а также Балажу Хорвату, Даниэле Стойчевой и Габриэле Фишеровой за их полезные замечания.

Углеродное финансирование для смягчения изменений климата в Европе и Центральной Азии: потенциальные возможности и реальность

Джон О'Брайен



За исключением крупных гидроэлектростанций, страны Европы и Центральной Азии пользуются возобновляемыми источниками энергии в незначительном объеме

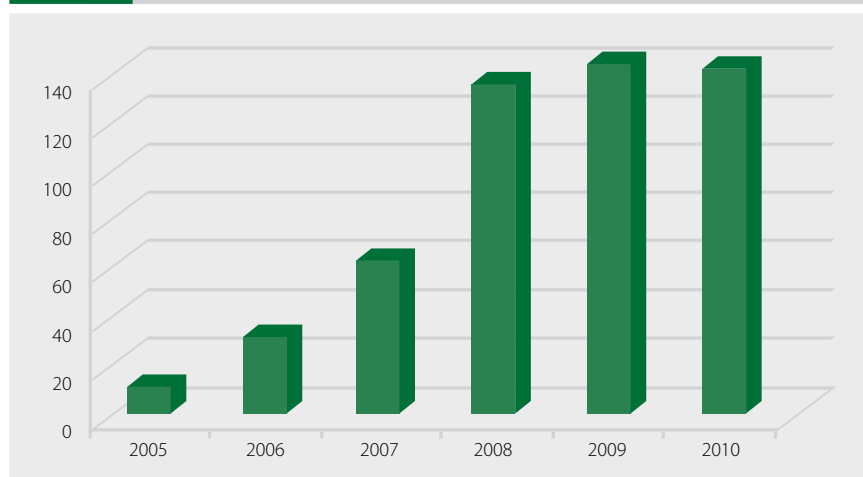
© Всемирный Банк / Геннадий Ратушенко

Глобальный углеродный рынок: основные принципы работы

В соответствии с Марракешскими соглашениями 2001 года, регламентирующими порядок выполнения Киотского протокола, международный углеродный рынок стремится стимулировать инвестиции в проекты по снижению выбросов парниковых газов (развитие энергетики на основе возобновляемых источников, повышение энергоэффективности, извлечение метана на мусорных свалках и из угольных шахт, разложение промышленных газовых отходов и т.д.). Средства, получаемые от продажи углеродных квот, должны способствовать созданию дополнительных стимулов для реализации проектов, которые в противном случае оказались бы коммерчески нежизнеспособными (принцип "дополнительности"). Теоретически, такой элемент углеродного финансирования, как система ограничения эмиссии и торговли выбросами (cap-and-trade) позволяет сократить выбросы парниковых газов (ПГ) с меньшими затратами, чем в случае использования прямых административных мер, вынуждающих производителей к снижению эмиссии.

Киотский протокол, подписанный в Японии в 1997 году и вступивший в силу в 2004 году (после ратификации Российской Федерацией), предусматривает три механизма торговли квотами на выбросы углерода:

Диаграмма 1 Рост международного углеродного рынка (2005-2010 годы, в млрд. долларов США)



Источник: Состояние и тенденции углеродного рынка в 2011 году, Всемирный банк.

- **Механизм чистого развития (МЧР):** проекты по сокращению эмиссии на территории развивающихся стран; результаты этих проектов оцениваются в единицах, называемых сертифицированными сокращениями выбросов (ССВ);
- **Совместное осуществление (СО):** проекты совместного осуществления (ПСО) реализуются в целях снижения уровня эмиссии ПГ в развитых странах; учет достигнутых результатов ведется в единицах сокращения выбросов (ЕСВ). СО является главным механизмом проектов углеродного финансирования, реализуемых в странах Европы и Центральной Азии; и

Таблица 1 Проекты совместного осуществления в Европе и Центральной Азии
(по состоянию на 31.08.11)

Страна	Число утвержденных проектов			Примечания
	Схема 1 ¹	Схема 2	Всего	
Россия	25	112	137	Порядок одобрения проектов Национальным уполномоченным органом был введен только в конце 2010 года.
Украина	49	47	96	Региональный лидер, имеющий наибольшее число утвержденных ПСО.
Чехия	58	1	59	Входит в ЕСТВ. Очень ограниченный потенциал.
Болгария	26	12	38	Входит в ЕСТВ. Очень ограниченный потенциал.
Румыния	14	5	19	Входит в ЕСТВ. Очень ограниченный потенциал.
Польша	17	7	24	Входит в ЕСТВ. Очень ограниченный потенциал.
Эстония	12	3	15	Входит в ЕСТВ. Очень ограниченный потенциал.
Венгрия	11	2	13	Входит в ЕСТВ. Очень ограниченный потенциал.
Литва	0	16	16	Входит в ЕСТВ. Очень ограниченный потенциал.
Словакия	0	1	1	Входит в ЕСТВ. Очень ограниченный потенциал.

- **Международная торговля квотами (МТК):** в рамках данного механизма на основе разрешений осуществляется торговля выбросами, измеряемыми в единицах установленного количества (ЕУК), между странами.

Для регистрации и получения углеродных кредитов (ССВ или ЕСВ) проекты МЧР и СО должны пройти строгий международный контроль, который осуществляется соответственно Исполнительным комитетом МЧР или Комитетом по надзору за ПСО.

С очень скромных начальных объемов в 2002 году ежегодный оборот углеродного рынка вырос примерно до 142 миллиардов долларов США. Данные, представленные на Диаграмме 1, отражают этот быстрый рост, а также застой, наметившийся в последние два года. Самым крупным источником спроса на ССВ и ЕСВ является Европейская система торговли выбросами (ЕСТВ).

Несмотря внушительный рост глобального углеродного рынка, его перспективы после 2012 года представляются весьма неопределенными. Первый период обязательств по Киотскому протоколу (на который предусмотрены обязательные сокращения выбросов ПГ), завершается в будущем году, а вопросы, связанные с будущими правилами углеродной торговли, пока еще ждут своего решения. Кроме того, регион Европы и Центральной Азии, являющийся одним из самых энергоемких в мире, не получил той выгоды от углеродного рынка, которую можно было бы ожидать. В данной статье предлагается объяснение причин подобной ситуации и ряд возможных сценариев развития углеродного рынка в период после 2012 года.

На сегодняшний день большинство утвержденных проектов углеродного финансирования в регионе реализуются в рамках механизма СО. Как показывает Таблица 1, только 400 из них были одобрены к 31 августа 2011 года. В то же время, сегодня во всем мире зарегистрировано уже более 5000 проектов МЧР.

Ключом к пониманию эволюции международных углеродных рынков является знание механизмов и закономерностей финансовых рынков. До начала первого этапа работы ЕСТВ,² единственными крупными покупателями углеродных были только Программа ERUPT голландского правительства и Прототипный углеродный фонд Всемирного банка. Коммерческие банки считали этот рынок слишком маленьким и рискованным. После 2005 года, когда появилась возможность делать инвестиции в проекты МЧР и СО в рамках ЕСТВ, участие банков существенно расширилось. Однако в их бизнес-модели упор делается на торговле ССВ и ЕСВ как финансовыми инструментами, а не на

1 Проекты по упрощенной схеме 1 (Track 1) определения соответствия требованиям для получения единиц сокращения выбросов, а также мониторинг проектов и верификация их результатов осуществляется исключительно по национальным правилам и относится к компетенции страны, где реализуется проект. Для проектов по схеме 2 (Track 2) требуется и вторичное одобрение Комитета по надзору за ПСО (JISC), и, помимо, утверждения на национальном уровне, они должны следовать правилам JISC, регламентирующим процедуру мониторинга проекта и подтверждения его результатов. Такие проекты (по схеме 2) связаны с более высокими операционными издержками, чем проекты по упрощенной схеме.

2 Пилотный этап ЕСТВ продолжался с 2005 по 2008 год. Второй этап завершится к 2012 году.

Углеродное финансирование для смягчения изменений климата в Европе и Центральной Азии: потенциальные возможности и реальность

СТРАНИЦА 16

предоставлении более долгосрочного инвестиционного финансирования для проектов по сокращению выбросов парниковых газов. Коммерческие банки имеют тенденцию способствовать повышению ликвидности углеродного рынка, но не обеспечивают его крупными дополнительными поступлениями заемного или паевого капитала; как правило, они не предоставляют “дополнительное” финансирование, необходимое для коммерческой жизнеспособности проектов по смягчению изменения климата. Отчасти по этой причине механизмы МЧР и СО продолжают играть лишь незначительную роль в финансировании проектов в области возобновляемой энергетики и повышения энергоэффективности.

Больше инвестиций или больше бюрократии?

За последние два года в ходе переговоров об изменении климата появилось несколько новых идей и был предложен ряд финансовых инструментов, которые способствовали бы росту инвестиций в проекты по сокращению выбросов ПГ после 2012 года. Эти предложения, которые все еще находятся на концептуальной стадии и лишь частично сформулированы (ни одно из них пока не готово к внедрению), включают:

- **Соответствующие национальным условиям действия по предотвращению изменения климата (NAMA).** У развитых стран есть значительно более сильная мотивация для снижения выбросов парниковых газов, предусмотренного Киотским протоколом, чем у развивающихся. Однако развивающиеся страны могут на добровольной основе предпринимать соответствующие национальным условиям действия по предотвращению изменения климата в тех случаях, когда имеются в наличии необходимые технологии, финансирование и институциональный потенциал. Одобренные проекты NAMA должны учитываться в специальном централизованном реестре. Хотя NAMA способны существенно ускорить прогресс в области смягчения изменений климата, предстоит еще большая работа по разработке стандартов и базового уровня выбросов, а также в области мониторинга проектов, отчетности и верификации достигнутых результатов.
- **Программа действий в рамках МЧР (PoA)** - объединение нескольких аналогичных инициатив по МЧР в рамках единого проекта, управляемого координирующим органом. Такая программа действий (PoA, или “МЧР плюс”) может сократить операционные затраты, особенно те, что связаны с ведением проектной документации. Снижение операционных издержек могло бы позволить реализовать проекты, которые в противном случае оказались коммерчески нежизнеспособными.
- **Сокращение выбросов, вызванных обезлесением и деградацией лесов (REDD),** позволяет проектам, связанным с лесным хозяйством, зарабатывать углеродные кредиты, что должно способствовать уменьшению нынешних масштабов исчезновения и деградации лесов во всем мире. Поскольку сведение и деградация лесов служат причиной примерно четверти совокупного объема выбросов парниковых газов, меры, направленные на расширение доступа к углеродному финансированию для проектов в

Таблица 2 Национальные и региональные схемы торговли выбросами (по состоянию на 31 августа 2011 года)

Страна/регион	Схема	Статус	Примечания
Европейский союз	Европейская система торговли выбросами (ЕСТВ)	Действует	Действует с 2005 года. Этап III начинается в 2013 году; на этом этапе ЕСТВ будет охватывать и авиационную отрасль.
Новая Зеландия	Новозеландская СТВ	Действует	Действует с 2008 года. С 2013 года планируется увеличение лимита цен на углеродные кредиты (в настоящее время он установлен на уровне около \$20).
США	В настоящее время отсутствует	На обсуждении	СТВ для штата Калифорния должна быть введена в 2012 году. Впоследствии может быть введена и общенациональная СТВ.
Япония	В настоящее время отсутствует	На обсуждении	Национальная СТВ может быть введена в 2013 году.
Южная Корея	В настоящее время отсутствует	На обсуждении	Национальная СТВ может быть введена в 2013-2015 годах.
Австралия	В настоящее время отсутствует	На обсуждении	В июле 2012 года будет введен углеродный налог (\$23 за тонну); эта мера должна послужить основой для развития национальной СТВ.
Китай	В настоящее время отсутствует	На обсуждении	Апробация пилотного варианта национальной СТВ может начаться в 2013 году, что, возможно, приведет к введению полноценной национальной СТВ, начиная с 2015 года.

области лесовосстановления и защиты лесов, могли бы ускорить работу по приведению к изменению климата.

- **Фонд зеленого климата (GCF).** Решение о создании “Фонда зеленого климата” было принято в конце 2010 года на международных переговорах в Канкуне. Этот фонд должен способствовать привлечению 100 миллиардов долларов в год для удовлетворения нужд развивающихся стран в области смягчения изменения климата и адаптации к его последствиям (такую сумму участники Канкунской конференции посчитали необходимой для достижения этих целей). Обязанности управляющего GCF были временно возложены на Всемирный банк, но формы и методы его функционирования еще предстоит разработать.

Пока еще преждевременно оценивать воздействие этих новых механизмов; прогнозирование будущего углеродного рынка представляет собой очень непростую задачу. Однако очевидно, что углеродные рынки становятся все более сложными, и эта сложность способна привести в замешательство даже тех, кто работает на них уже много лет. Кроме того, обилие новых национальных схем торговли квотами на выбросами, которые сегодня рассматриваются в Соединенных Штатах, Японии, Южной Корее, Австралии и Китае, может привести к созданию множества региональных углеродных рынков, а не единого глобального рынка. Таблица 2 обобщает данные о некоторых национальных и региональных механизмах торговли квотами, которые обсуждаются в настоящее время.

Углеродные проекты в Европе и Центральной Азии: перспективы . . .

Поскольку экономики бывших советских республик принадлежат к числу наиболее углеродоемких в мире, потенциальный спрос на инвестиции в повышение энергоэффективности и развитие возобновляемой энергетики в регионе очень велик. Регион характеризуется высоким уровнем потребления ископаемого топлива (особенно в расчете на доллар ВВП), ограниченным использованием возобновляемых источников энергии (за исключением крупной гидроэнергетики) и ограниченным применением энергоэффективных технологий (во многом вследствие поддержания цен на энергию для бытовых нужд населения на уровне ниже самокупаемости – наследие эпохи, предшествовавшей переходному периоду). На оплату счетов за теплоэлектроэнергию может уходить до 20% от общего объема расходов малообеспеченных домохозяйств, что примерно вдвое превышает аналогичный показатель для стран ЕС. Энергоэффективность зданий в большинстве стран региона также в 2-3 раза ниже, чем в ЕС. Несмотря на то, что практически все население подключено к центральному электроснабжению, миллионы домохозяйств продолжают использовать для отопления дрова. В очень немногих странах введены “зеленые тарифы” или иные подобные механизмы, поощряющие использование возобновляемых источников энергии, а там, где существует такая практика, они не всегда работают должным образом.

. . . и реальность

Эти факты указывают на то, что углеродный рынок должен играть важную роль в финансировании проектов по сокращению выбросов ПГ в регионе. Однако ситуация складывается совсем по-другому. На сегодняшний день 95% из 2500 зарегистрированных проектов МЧР осуществляются в Азиатско-Тихоокеанском и Латиноамериканском регионах, а в Европе и Центральной Азии по данным на конец 2011 года дошли до стадии утверждения лишь 212 проектов СО.

Скромный прогресс региона в области привлечения углеродного финансирования обусловлен четырьмя факторами:

Высокие операционные издержки. Для регистрации типового проекта МЧР или СО требуется более двух лет, а сопутствующие операционные затраты составляют свыше 200000

долларов США. Значительные издержки связаны с тем, чтобы доказать соответствие проекта критерию “дополнительности”, пройти стадии утверждения и регистрации, а затем получить подтверждение достигнутого сокращения объема выбросов. В случае проектов по энергоэффективности, подавляющее большинство из которых являются маломасштабными (менее \$100000) и приводят к относительно скромному сокращению эмиссии (несколько тысяч тонн СО₂ в год), такие высокие операционные издержки могут сделать их экономически неосуществимыми. В итоге, на повышение энергоэффективности направлены менее 10% всех зарегистрированных проектов по МЧР и СО. Особенно это касается ПСО, на долю которых приходится большинство проектов в области противодействия изменению климата, реализуемых в регионе.

Вступление в ЕС. Когда десять стран с переходной экономикой (Чешская Республика, Польша, Венгрия, Словакия, Словения, Эстония, Латвия, Литва, Болгария и Румыния) в 2004 и 2007 годах вступили в Европейский союз, они также присоединились к Европейской системе торговли выбросами. Проекты МЧР и СО в этих странах можно разрабатывать только в тех областях, которые находятся вне зоны ответственности ЕСТВ, охватывающей свыше 10000 точечных источников, на долю которых приходится большая часть выбросов парниковых газов в ЕС.

Россия и Киото: идеальная пара . . . или нет?

В принципе, самая крупная экономика региона с относительно высоким уровнем выбросов ПГ в расчете на доллар ВВП обладает колоссальным потенциалом в плане получения выгоды от углеродного финансирования. По оценкам Международного энергетического агентства, в соответствии с положениями Киотского протокола “излишек” выбросов, накопившийся у России за период 2008-2012 годов, составит примерно 3 миллиарда тонн СО₂-эквивалента стоимостью около €30 миллиардов евро. Эту сумму можно было бы монетизировать либо посредством продажи ЕУК, либо путем реализации ПСО.

Однако в реальности ситуация развивается иным образом. Со времени ратификации Киотского протокола Россией и утверждения первых проектов СО прошло шесть лет. Хотя в России было подготовлено свыше 100 ПСО, только 18 из них были одобрены на сегодняшний день. Эти проекты обеспечат сокращение выбросов только на 30 тонн СО₂-эквивалента. А рыночная стоимость сэкономленных выбросов составляет

300 миллионов евро, т.е. один процент от предполагаемой суммы. Можно с уверенностью сказать, что международный углеродный рынок фактически не оказывал влияния на стимулы, побуждающие инвестировать в повышение энергоэффективности и развитие возобновляемых энерготехнологий в России. В свете этого обстоятельства, возможно, не покажется удивительным то, что Россия выступает против второго периода действия обязательств по Киотскому протоколу (предусматривающего обязательное сокращение выбросов).

Создание уполномоченных национальных органов (УНО) заняло больше времени, чем ожидалось.

УНО, отвечающие за одобрение проектов в области противодействия изменению климата и контроль за сокращением выбросов на национальном уровне, составляют основу институциональной структуры Киотского протокола. Как показывает пример России, учреждение и налаживание нормальной работы УНО в этом регионе зачастую требовало больше времени, чем в других регионах. Более того, даже после создания УНО, информированность об их деятельности в некоторых странах была весьма ограниченной. Напротив, китайское правительство не только оперативно наладило работу УНО, но и стало активно привлекать китайские компании к участию в углеродном рынке. В результате, сегодня в Китае насчитывается свыше 2000 зарегистрированных проектов МЧР. (Такая оперативность даже породила каламбур - некоторые комментаторы стали шуточно расшифровывать английскую аббревиатуру CDM как "China Development Mechanism", т.е. "механизм китайского развития".)

Неопределенность будущего: перспективы углеродного рынка после 2012 года

За последнее десятилетие наметился значительный разрыв между потенциальными возможностями развития углеродного финансирования в Европе и Центральной Азии и реальностью? Каковы же перспективы на будущее?

Они тесно связаны с будущим углеродного рынка, которое сегодня, в конце 2011 года, представляется весьма неопределенным. Отчасти это связано с отсутствием ясности относительно второго периода действия обязательств по Киотскому протоколу, а также механизмов ЧР и СО. Большинство развивающихся стран не склонны обсуждать будущее этих механизмов в отрыве от обсуждения будущего Киотского протокола в целом. Некоторые страны выступают за второй период действия обязательств и продление Киотского протокола; другие выступают за то, чтобы за вторым периодом обязательств последовало заключение нового всеобъемлющего соглашения об изменении климата.

Из этой неопределенности вытекает то, что большой разрыв между потенциальными возможностями и реальным состоянием углеродного финансирования в регионе, к сожалению, сохранится около года. С другой стороны, возможности, которые откроются благодаря новым механизмам углеродного финансирования и политике правительств, поощряющей развитие возобновляемой энергетики и энергоэффективных технологий, должны обеспечить важную долгосрочную поддержку инициатив в этой области. Главная трудность для политиков, в том числе непосредственных участников международных переговоров об изменении климата, состоит в том, чтобы воплотить замысел относительно создания полноценно функционирующего, измеряемого, прозрачного и эффективного международного углеродного рынка в реальность. Как только это произойдет, в регионе Европы и СНГ откроются колоссальные возможности для успешных новых инвестиций в проекты по сокращению выбросов парниковых газов.

Джон О'Брайен является техническим советником программы ПРООН по экологии и энергетике в регионе Европы и Центральной Азии.

Хорватия: «Будь зеленой с Гашпаром»

Луиза Винтон



Город Сисак дал свое согласие выступить в качестве пилотного. За два года, 24 демонстрационных проекта сократили потребление электроэнергии на 13 процентов, обеспечив годовую экономию средств городского бюджета в размере 220 000 долларов США. В 2010 году пилотный проект в Сисаке также привел к сокращению выбросов углекислого газа в объеме 780 тонн.

© Гордана Г. Гербер

В начале 2011 г ответственные за энергетическую эффективность в Министерстве юстиции Хорватии были встревожены аномально высокими показателями водопользования, зафиксированными в крупнейшей в стране тюрьме в городе Лепоглава. Были проверены подземные трубы, некоторые из которых были проложены, еще когда это был монастырь в Австро-Венгерской империи. Была обнаружена огромная утечка воды, устранение которой обошлось в 4 тыс. долл. США. В результате годовая экономия составила 225 тыс. долл. США. Без бдительного контроля и быстрой диагностики, обеспеченной программой по энергетической эффективности, запущенной Программой развития ООН (ПРООН), этот ущерб остался бы незамеченным.

История с тюрьмой в Лепоглаве – лишь один из примеров значительной экономии, обеспеченных программой ПРООН по энергетической эффективности в государственном секторе Хорватии. После шести лет действия программы общественные траты сократились на 18 млн. долл. США в год – годовая экономия значительно превышает общую стоимость самой программы. В то же время программа позволила сократить выбросы парниковых газов на 12 % в 5 900 общественных зданиях, участвующих в данной программе, тем самым уменьшив годовую эмиссию CO₂ Хорватии на 63 тыс. тонн или 0,2 % в год. Более того, эти сокращения были достигнуты, в основном, благодаря простым изменениям в поведении и иным низкокзатратным мерам. Экономия будет расти в геометрической прогрессии по мере того, как

капитальные вложения, стимулируемые программой, вступят в действие.

Необычны национальные масштабы и техническое совершенство программы ПРООН. Запущенная в 2005 году на грант в 4 млн. долл. США, выделенный Глобальным экологическим фондом (ГЭФ), программа ставит задачи по преодолению препятствий по внедрению в Хорватии энергетически эффективных программ и технологий. Так же как и в большинстве стран, выходящих из государственного социализма, потребление энергии в Хорватии остается крайне расточительным: требуется 135 кг в нефтяном эквиваленте для производства 1 тыс. долл. США ВВП, что намного выше, чем в среднем по Европе. Изначально программа была нацелена на поощрение использования энергосберегающих флуорисцентных ламп, но к тому времени, когда проект был одобрен, рынок таких продуктов был уже достаточно развит. В связи с этим проект пришлось перефокусировать на содействие осуществлению энергосберегающих подходов в зданиях госсектора.

Как известно, здания являются одним из крупнейших источников изменения климата. Однако подходы к энергоэффективности не могут быть реализованы без примера самого правительства. Достигнутые положительные результаты должны предвещать привлечение общественности. Таким образом, появилось название проекта «Наведите порядок в своем доме». В этот проект были вовлечены здания, принадлежащие министерствам и центральным органам власти, а также сооружения, находящиеся в ведении 20 районов и 127 городов Хорватии. В обоих случаях базовая ситуация была и простой, и сложной одновременно: в начале проекта отсутствовали какие-либо подходы или принципы для мониторинга или управления, а также уменьшения использования энергии на любом уровне государственного сектора Хорватии.

Таким образом, изначально было необходимо достижение политического консенсуса. Успех этого довольно долгого процесса был основан на различных факторах. Сначала город Сисак, девятый в списке крупнейших городов Хорватии с населением 50 тыс. жителей и наследием загрязняющих производств и последствий военных действий, был выбран в качестве пилотного проекта. В течение двух лет 24

демонстрационных проекта в зданиях Сисака сократили потребление энергии на 13 % и сохранили для бюджета города 220 тыс. долл. США в год. Пилотный проект в Сисаке позволил предотвратить выброс 780 тонн CO₂ в 2010 г.

Первоначальный успех вызвал интерес к проекту у чиновников из других городов. В рамках проекта этот интерес был преобразован в принятие публичных обязательств, призывая мэров городов и префектов районов подписать «Энергетическую хартию», по которой они бы обязались выполнять систематические энергосберегающие мероприятия на сооружениях, находящихся под их юрисдикцией. В течение восьми месяцев все 127 мэров и 20 префектов подписали Хартию, которая в настоящее время выставлена практически в каждой мэрии в Хорватии. 15 из 16 министерств поддержали эту инициативу.

В то же время проект приступил к амбициозной кампании по информированию общественности о необходимости сокращения потребления энергии применяемых методах и подходах. Эта кампания строилась на использовании образа персонажа по имени Гашпар Энергетич (обыгрывается, что на хорватском языке это имя означает «бережливый»), который помогает своему расточительному соседу Трошмиру сэкономить, выключая свет и используя энергосберегающие лампочки. Гашпар также раздает советы на своей странице в фейсбуке, где у него есть почти 5 тыс. друзей. Гашпар является главным героем короткометражного фильма для детей «Думай о завтрашнем дне», 500 тыс. копий которого разошлись через центральные газеты; этот фильм показывали во время образовательных «школьных часов», проводившихся под руководством команды проекта.

На одном из последних таких уроков присутствовал популярный в стране президент Иво Йосипович; вместе с семиклассниками школы Marin Getaldic в Дубровнике он участвовал в сессии вопросов и ответов по теме изменения климата. Президента даже пригласили к доске рассказать, что делается его администрацией для энергосбережения.

В дополнении к этому, была создана сеть информационных центров для предоставления гражданам практической информации и рекомендаций по энергоэффективным технологиям для жилых домов. Это являет собой пример уникального партнерства: районы и города предоставляют центрам помещение и персонал, а частные производители энергоэффективных строительных материалов и оборудования бесплатно передают демонстрационное оборудование и проводят консультации. Всего было создано шесть таких центров. В самом новом из них, в Задаре, также располагается Образовательный центр по использованию солнечной энергии, который проводит обучение соответствующим технологиям. В июне 2011 г состоялся первый выпуск сертифицированных специалистов по установке бойлеров, работающих на солнечных батареях. Таким образом, программа также создает «зеленые» рабочие места. В рамках программы были установлены информационные стенды; 98 таких инфо-пунктов были открыты в 43 городах и 12 районах. Также при сотрудничестве с городом Осиек в одном из домов был открыт информационный центр по энергетической эффективности с целью демонстрации возможностей для энергосберегающего жилищного строительства. Все вместе это постоянно повышает информированность населения.

Создание общественной поддержки было лишь началом. В рамках программы сначала была определена основная цель – общественные здания, где путем использования энергетических аудитов выявлялись бы уязвимые моменты, которые могли бы быть исправлены с помощью скромных капиталовложений. В начале проекта энергетический аудит лишь зарождался, располагая всего шестью субъектами на рынке. За время между 2006 и 2010 гг проектом

ПРООН было проведено 1069 энергетических аудитов, охвативших 2,5 млн. кв. м в 1346 зданиях. Это помогло выстроить систему аудита, которая сейчас является зрелой и процветающей индустрией, насчитывающей 17 компаний и более 150 экспертов по энергетическому аудиту. Также энергетические аудиты ПРООН стимулировали энергоэффективные инвестиционные проекты стоимостью 30 млн. долл. США. Эта сумма подчеркивает потенциал не только для экономии бюджетных средств, но и для создания будущих «зеленых» рабочих мест в стране, борющейся с безработицей, которая составляет почти 20 %.

Но главным в программе является информационная система по управлению энергетикой (EMIS) - национальная система, позволяющая в реальном времени контролировать и управлять потреблением энергии в общественных зданиях. Поскольку много энергии используется, чтобы накачивать в эти здания воду, и при этом большие объемы воды теряются, система имеет счетчики потребления воды. EMIS – это программное обеспечение, размещенное в интернете, одновременно комплексное и простое в использовании, бесплатно открытое для всех учреждений государственного сектора Хорватии. Так как данные EMIS легко доступны и сопоставимы, система позволяет следить за использованием энергии и также помогает бороться с неправильным использованием ресурсов. Вначале данные по использованию энергии были собраны и введены в систему вручную. Однако одновременно программа позволила включить так называемую систему «умного измерения», которая регистрирует использование энергии автоматически.

Для обеспечения устойчивости осуществление энергетического и водного мониторинга и управления возлагается на группы государственных служащих. За шесть лет 10 тыс. госслужащих Хорватии прошли организованное в рамках программы специальное обучение по энергоэффективности. И в настоящее время ПРООН пытается добиться введения должности «энергомеджер» в государственном секторе.

Размах системы впечатляет. Более 5900 отдельных объектов (2400 из них в ведении министерств и 3500 - в городах и районах) уже подключены к системе EMIS, до конца 2011 г. планируется охватить 7 тыс. зданий. По оценке ГЭФ, сделанной в мае 2011 г., показано, что, по квадратным метрам, 52 % всех государственных зданий в Хорватии в настоящее время участвуют в программе энергоэффективности. Масштаб и систематический характер мониторинга энергии и воды делают возможным достижение таких впечатляющих успехов, как в случае с тюрьмой в Лепоглаве.

Поскольку города, районы и министерства добились экономии средств, которые могут быть направлены на первоочередные нужды здравоохранения, образования и повышение благосостояния, неудивительно, что проект ПРООН получил статус официальной государственной программы. С июня 2011 г. проект полностью спонсируется правительством, «пережив» даже сокращения бюджета во время длительной рецессии в Хорватии. Правительство взяло на себя обязательство финансировать программу до 2013 г., чтобы обеспечить плавную передачу EMIS и других составляющих программы национальным учреждениям. В целом, вклад правительства составит более 16 млн. долл. США, что более, чем в четыре раза превышает изначальный грант ГЭФ.

Имеются и другие признаки успеха. По независимой оценке ГЭФ, проведенной в мае 2011 г., достижения проекта признаны «уникальными» не только в сравнении с другими странами Юго-Восточной Европы, но и странами-лидерами по энергоэффективности на территории

Евросоюза (ЕС). В докладе отмечается, что проект «представил и установил энергоэффективность как политический приоритет и как практический инструмент для эффективного ведения домашнего хозяйства во всем государственном секторе страны. Результаты и влияние проекта были оценены самой высокой оценкой.

Достижения Хорватии по «наведению порядка у себя дома» установили курс на более строгие стандарты энергоэффективности, ожидаемые в ЕС, куда Хорватия вступит 1 июля 2013 года. Хорватия также подала пример для других стран. По просьбе правительства, такой проект уже осуществляется в соседней Черногории, и похожая программа готовится для Боснии и Герцеговины и некоторых частей Сербии. Экспертиза, разработанная в рамках проекта, также была востребована в таких разных странах, как Беларусь и Таджикистан. Для удовлетворения этого спроса в разработке находится новая концепция: создание международного «центра знаний» по вопросам энергоэффективности в Хорватии.

Луиза Винтон, Постоянный представитель ООН в Хорватии

Строительство “зеленого моста” на будущее в преддверии “Рио+20”: казахстанская инициатива зеленого роста

Эмилия Вальстрем



Казахстан является одной из стран с крупнейшим объемом выбросов углерода в относительном выражении. Через инициативу Астаны «Зеленый мост» государство стремится занять лидирующее место в области «зеленого роста». Смогут ли эти солнечные батареи сократить углеродный след страны?

© ПРООН – Казахстан

На пороге “Рио+20” - конференции ООН по устойчивому развитию, которая пройдет в июне 2012 года, концепция устойчивого развития трансформируется в дискуссию о необходимости перехода к низкоуглеродному развитию и зеленому росту экономики. Но что это в сущности означает? И какова роль стран с переходной экономикой в содействии реализации этих задач? В этом кратком очерке мы попытались понять, способна ли инициатива “Зеленый мост”, выдвинутая Казахстаном на экологических конференциях ЭСКАТО и ЕЭК ООН в 2010 и 2011 годах, дать ответ на эти вопросы.

Рио+20 — как далеко мы ушли за последние 20 лет?

Саммит Земли 1992 года в Рио-де-Жанейро продемонстрировал необходимость объединить усилия в области социального и экономического развития с защитой окружающей среды. Этот саммит популяризировал идею устойчивого развития и позиционировал ее как актуальную глобальную концепцию, приложимую ко всем нациям и сообществам. Кроме того, саммит 1992 года способствовал развитию нового международного политического дискурса, в рамках которого большая группа международных и региональных организаций, а также индивидуальных и групповых неправительственных акторов взаимодействуют друг с другом и обсуждают альтернативные варианты политики.

Двадцать лет спустя задача состоит в том, чтобы придать новые силы политической приверженности к устойчивому развитию, оценить достигнутый на сегодняшний день прогресс и ход реализации решений промежуточных саммитов по устойчивому развитию, а также рассмотреть новые и еще только наметившиеся проблемы. В июне 2012 года будут обсуждаться две главные темы: “зеленая экономика” в контексте устойчивого развития и искоренение бедности; и институциональные рамки устойчивого развития. Хотя не существует единого определения термина “зеленая экономика”, это понятие прежде всего делает акцент на пересечении интересов экологии и экономики, признавая, что достижение устойчивости практически полностью зависит от правильного функционирования экономики, и подчеркивая, что подход, стремящийся к достижению синергии между этими двумя направлениями, в конечном счете, возобладал над тактикой вынужденных уступок и компромиссов. Хотя за последние два десятилетия отмечался экономический рост и определенные успехи в достижении Целей развития тысячелетия, в целом, усилия в области

содействия развитию носили разрозненный характер. Приоритетным направлением по-прежнему остается экономика, а социальным и экологическим вопросам уделяется меньше внимания. Рио+20 дает шанс провести критический обзор событий, произошедших за последние 20 лет, и вернуть устойчивое развитие и нашу планету на правильный путь.

“Зеленый рост”: старое вино в новых бутылках или нечто, действительно заслуживающее внимания?

Процесс подготовки к Рио+20 ознаменован появлением масштабных и противоречивых вопросов. В то время как многие развитые страны уделяют повышенное внимание зеленой экономике, развивающийся мир (во главе с G77 и Китаем) выражает озабоченность по поводу чрезмерного акцента на экологии, подчеркивая, что инициаторами этого направления выступают те страны, которые “могут позволить себе быть зелеными”. Также присутствует опасение, что излишний акцент на экологии приведет к установлению несправедливых ограничений в сфере финансов, торговли и внешней помощи. Многие развивающиеся страны обеспокоены тем, что новая, более экологичная экономическая модель может в действительности стать шагом назад относительно уже достигнутых соглашений. Какие конструктивные меры принимаются, чтобы рассеять эти опасения?

Казахстан – быстро развивающаяся страна со средним уровнем доходов населения, расположенная в самом центре Евразии. Такое географическое положение обеспечивает ему привилегию членства сразу в двух региональных организациях ООН – Экономической и социальной комиссии для стран Азии и Тихого океана (ЭСКАТО/UNESCAP) и Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН). Правительство Казахстана стремилось использовать свое евразийское местоположение, чтобы укрепить свои позиции на международной арене – в частности, в сентябре 2010 года в Астане прошла шестая министерская конференция по экологии и развитию в Азиатско-Тихоокеанском регионе, а в сентябре 2011 года столица Казахстана принимала у себя седьмую министерскую конференцию ЕЭК ООН “Окружающая среда для Европы”.

Принимая у себя эти две конференции, правительство стремилось позиционировать Казахстан в качестве лидера “зеленого роста”, в частности, способного служить связующим звеном между экологическим дискурсом в Европе и Азии. Особенно интересным и, возможно, противоречивым представляется тот факт, что подобная инициатива исходит от страны, которая является одним из самых крупных эмитентов парниковых газов в мире (примерно 18 тонн CO₂ на душу населения).

При международной поддержке в 2009 году Казахстан приступил к разработке концепции зеленого роста, которая впоследствии трансформировалась в инициативу “Зеленый мост”. Данная инициатива, основанная на консультациях с международными организациями, НПО и представителями правительств и частного сектора, стремится обеспечить платформу для диалога и сотрудничества в процессе подготовки к Рио+20. Она также направлена на укрепление интеграции между Европой, Азией и Тихоокеанским регионом. Инициатива была впервые вынесена на рассмотрение участников конференций ЭСКАТО и ЕЭК ООН в 2010 и 2011 годах, а в июне 2012 года президент Казахстана представит ее на саммите в Рио.

Инициатива “Зеленый мост” поддерживает и пропагандирует зеленый рост экономики, низкоуглеродное развитие, противодействие изменению климата, биоразнообразие, устойчивое развитие городов, эффективное использование природных ресурсов и инвестиции в развитие экосистемных услуг, экологическую безопасность и другие направления. Она делает акцент на важности смягчения изменений окружающей среды и адаптации к их последствиям, наряду с необходимостью устранения (где возможно) уже причиненного экологического ущерба. Посредством технической и финансовой поддержки, передачи технологий и содействия в укреплении потенциала со стороны европейских стран, инициатива будет оказывать помощь развивающимся государствам в ускорении темпов перехода к зеленой экономике. Ожидается,

что европейские страны получают выгоду не только от снижения нагрузки на глобальные экологические ресурсы общего пользования, но и от расширения доступа к азиатским рынкам зеленых товаров, услуг и технологий. Таким образом, “Зеленый мост” может предложить конкретные пути решения реальных мировых проблем устойчивого развития, позволяющие преодолеть разделение между Севером и Югом. Предполагается, что данная инициатива будет дополнять существующие институты, преимущественно выполняя функцию инструмента практического сотрудничества, направленного на развитие трансграничных частных и государственных инвестиций в зеленую экономику.

“Зеленый мост” - куда?

Подобно многим другим стратегиям зеленого роста, инициатива “Зеленый мост” ставит вопрос о том, является ли экологизация экономического роста достаточным средством для решения современных проблем развития. Критики отмечают, что невозможно достичь устойчивого развития лишь посредством инвестиций, передачи технологий и инновационных рыночных механизмов. Некоторые скептики утверждают, что даже зеленый рост экономики все-таки остается ростом, к которому наша планета уже неспособна адаптироваться. Даже при условии внедрения стабильных институциональных механизмов финансирования экосистемных услуг, мы все-таки будем истощать невозобновляемые ресурсы и загрязнять окружающую среду. Скептики также отмечают, что поддержку концепциям зеленой экономики оказывают менеджеры инвестиционных банков и другие участники глобальных рынков, которые несут немалую долю ответственности за загрязнение окружающей среды. Существует большая разница между политикой, всесторонне учитывающей экологические аспекты, и попытками придумать “зеленую упаковку” для экономического роста. Не все проблемы, связанные с загрязнением окружающей среды и неустойчивым использованием ресурсов, можно разрешить с помощью экономических механизмов и технологий.

Другая группа критиков утверждает, что коренные причины бедности, неравенства и угнетения нельзя устранить посредством воплощения в жизнь концепции зеленой экономики. Представляется, что правительства, формирующие повестку дня по продвижению зеленой экономики, уделяют очень незначительное внимание социальной составляющей устойчивого развития. Тот факт, что “Повестка дня на 21 век”, по всей видимости, оказалась в забвении, рассматривается некоторыми наблюдателями как подтверждение девальвации



Может ли Казахстан стать мостом между Европой и азиатско-тихоокеанским регионом?

© Перетц Партенски / Langton Labs

значимости социальной составляющей. Сегодня доводы в пользу децентрализации принятия решений и расширения полномочий местных сообществ как необходимого условия устойчивого развития (“Думать глобально – действовать локально”), звучат уже не так часто, как прежде. Хотя гражданское общество принимало участие в разработке программы “Зеленый мост”, такой аспект, как развитие местных сообществ, безусловно не нашел достаточно четкого отражения в программных документах.

Заклучение

Инициатива “Зеленый мост” свидетельствует о том, что правительство Казахстана пытается совместить быстрое экономическое развитие с экологической устойчивостью и стремится выступать в роли посредника, примиряющего соперничающие интересы развивающихся и развитых стран. Она также показывает, что даже страны, имеющие большой углеродный след, могут отстаивать цели устойчивого развития. Поэтому Казахстан рассчитывает, что “Зеленый мост” будет служить практическим инструментом сотрудничества в преддверии Рио+20 и в последующий период. Он предполагает, что эта инициатива принесет пользу как Европейскому, так и Азиатскому региону.

Однако критики инициативы считают, что у нас уже имеется достаточно механизмов содействия устойчивому развитию, и сегодня ощущается насущная необходимость в более активных действиях. Возможно, этому способствовало бы упрощение институциональной базы устойчивого развития, а не добавление к ней еще одного элемента. Также можно было бы задаться вопросом относительно того, какое место отводится в новой инициативе Латинской Америке и Африке, и будет ли у них возможность и желание к ней примкнуть в ходе конференции Рио+20.

Хотя очевидно, что “Зеленый мост” основывается на принципах устойчивого развития, не совсем ясно, принадлежит ли он именно к тому типу механизмов, в которых мы нуждаемся. Сегодня мы можем заложить основание “зеленого моста”, но при этом необходимо иметь четкое представление о том, как он будет выглядеть, кто им воспользуется, и какое будущее ожидает нас по другую сторону моста.

Как вы считаете? Можем ли мы в преддверии Рио+20 считать зеленую экономику тем самым ответом, который мы ищем, или мы вводим себя в заблуждение, забывая о том, что такое устойчивое развитие? Является ли “Зеленый мост” частью решения проблемы или еще больше усложняет существующую головоломку?

Эмилия Вальстрем является аналитиком программы по энергетике и экологии в представительстве ПРООН в Казахстане.

1 Более подробно на эту тему см. материалы Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ), Переход к зеленой экономике: преимущества, трудности и риски с точки зрения устойчивого развития, Отдел устойчивого развития ДЭСВ ООН, ЮНЕП, ЮНКТАД; и Segger, M. (Segger, M.), Халфан, А. (Khalfan, A.) и Накьявани, С. (Nakjavani, S.), “Выработка правил для нашего общего будущего: принципы, практика и перспективы международного права в сфере устойчивого развития”, Центр международного права в области устойчивого развития, Монреаль, 2002 г.; и <http://www.guardian.co.uk/environment/2011/mar/31/rio-20-earth-summit>.

Биотопливо и цены на продукты питания



Биотопливо: перспективы

Обеспокоенность по поводу истощения запасов ископаемого топлива, изменчивость цен на энергоносители и другие факторы в последние годы заставили многие страны обратить большее внимание на возобновляемые источники энергии, в т.ч. биотопливо. Страны в Северной и Южной Америке и в Европе значительно увеличили долю биотоплива в своем общем энергетическом балансе. Например, в 2010 году доля биотоплива в общем энергетическом балансе в США и ЕС составляла примерно 4 процентов, тогда как доля биотоплива в Бразилии достигла максимального уровня, равного примерно 25 процентам.

По сравнению с этими странами биотопливная промышленность в странах с переходной экономикой Европы и Азии находится в зачаточном состоянии. В большинстве стран на долю биотоплива приходится менее одного процента национального энергетического баланса. Однако этот регион обладает огромным биотопливным потенциалом, особенно в странах-производителях зерна, таких, как Беларусь, Венгрия, Казахстан, Россия, Сербия и Украина. Перспективы биотоплива в этих странах, в основном, определяются климатическими и географическими условиями, экономическими и политическими интересами и ограниченными мощностями для хранения зерна (это увеличивает интерес к биотопливу, которое проще хранить, чем зерно).

Первый в бывших советских республиках завод по производству биоэтанола¹ был построен в Казахстане в 2006 году. Правительство рассматривало завод "Биохим" с годовой производственной мощностью 57 000 тонн как новаторский проект, на который Банком Развития Казахстана был выделен кредит 60 млн долларов США. Немного позже началось

Беларусь и Украина пытаются решить национальные проблемы энергетической безопасности за счет содействия выращиванию рапса для производства биодизельного топлива.

© Эммануэль Хаммель

¹ С химической точки зрения этанол и биоэтанол неразличимы. Единственным отличием является то, что этанол может быть получен как побочный продукт в ходе химической реакции с этиленом и другими нефте- или невозобновляемыми продуктами, тогда как производство биоэтанола не предполагает химических реакций с нефтепродуктами.

строительство завода по выпуску биоэтанола на юге России; завершение строительства запланировано на конец 2011 года. Также в России находится 140 спиртовых заводов, которые могут быть переоборудованы для выпуска биоэтанола. В ответ на обеспокоенность проблемой национальной энергетической безопасности Беларусь и Украина стимулировали быстрое расширение выращивания репса и сахарного тростника для производства биодизельного топлива, а также провели переоборудование спиртовых заводов (три в Беларуси, 42 – в Украине).

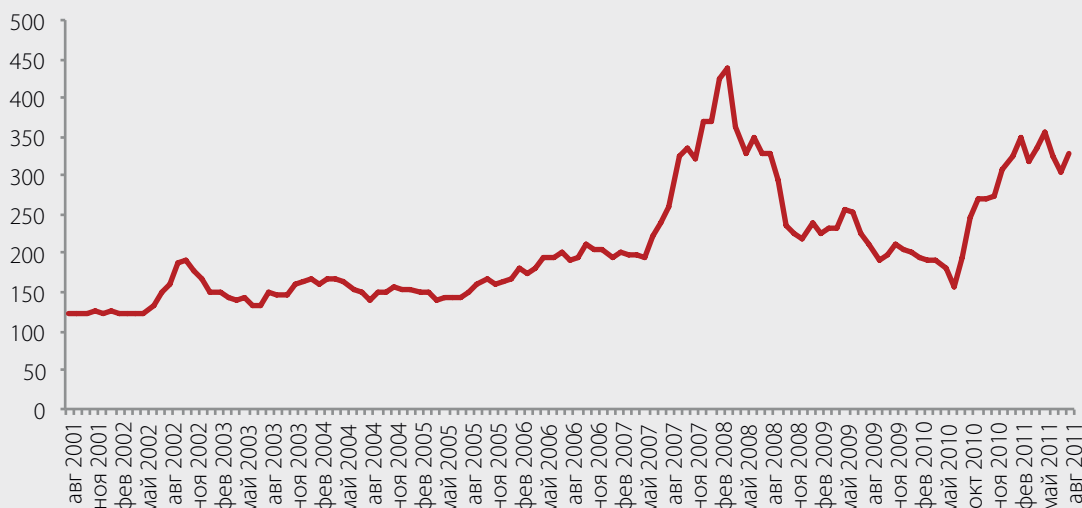
Биотопливо: препятствия

Развитие биотопливной промышленности в этих странах, несмотря на ее потенциал, сталкивается с определенными препятствиями. Часть из них являются общими в целом для биотоплива, некоторые – специфическими для региона.

Регулятивные барьеры и протекционизм. Таможенные коды в Казахстане и России различаются для спиртов и биоэтанола; акцизы (около 1 долл. США за литр в 2008-2010 гг) взимаются с обеих категорий. Это делает экспортноориентированный выпуск биоэтанола невыгодным. (Например, поскольку биоэтанол, выпускаемый “Биохимом”, облагается в России высокими акцизами, продажи были ограничены небольшим внутренним рынком Казахстана). Создание в 2010 году Беларусью, Казахстаном и Россией таможенного союза со странами еврозоны дает какую-то надежду на решение этого вопроса, но до сих пор не проведена реклассификация тарифов на биоэтанол. С другой стороны, Украина предоставила освобожденный от акциза режим для всех видов биотоплива на период 2009-2012 гг.

Субсидии для национальных компаний в странах-импортерах являются вторым серьезным препятствием на пути производства биотоплива (на экспорт) в странах с переходной экономикой. В Украине, где заводы, производящие биодизель из рапса, не работают на полную мощность, экспорт рапса в европейские страны (особенно в Германию)

Диаграмма 1 международные цены на зерно в долл. США (2001 - 2011)



быстро растет благодаря продаже рапса европейским биотопливным компаниям, чье производство субсидируется правительством или Европейским Союзом. Такой протекционизм отводит странам с переходной экономикой роль поставщиков первичного сырья (зерна, сахарного тростника, рапса), а не производителей и экспортеров очищенного биотоплива.

Топливо в обмен на продовольствие и растущие производственные затраты. Возрастающая конкуренция между культурами, которые могут быть использованы для производства как продовольствия, так и топлива, рост цен на сельскохозяйственное сырье (особенно зерно) также представляет опасность для развития отрасли в будущем. Резкий рост цен на зерно со 100 до 300 долл. США за тонну (Диаграмма 1) поставил под угрозу само существование зарождающегося производства биоэтанола в регионе. В Казахстане эти быстро растущие цены способствовали банкротству разрекламированного завода "Биохим", который был единственным национальным производителем биоэтанола. Более того, многие казахские политики обвинили производителей биоэтанола в скачке цен на продукты питания. В марте 2011 года правительство санкционировало введение экспортных квот на товары, используемые в производстве биоэтанола, в случае угрозы продовольственной безопасности.

В 2008 и 2010 гг в свете неурожая и растущих цен на продовольствие правительства Казахстана и России ввели запрет на экспорт зерна, что помогло сократить давление на внутренние цены на продукты питания. Введение таких запретов указывает на то, что правительства этих стран рассматривают производство биотоплива из излишков зерна (даже третьесортного) как недопустимую роскошь. В настоящее время правительства Казахстана и России обратили свое внимание на биотопливо второго поколения, произведенного из отходов, таких, как солома, древесная щепа и т.п.

Социальные аспекты

Высокие и растущие цены на продовольствие являются серьезной проблемой для бедных домашних хозяйств в регионе. Особенно это касается таких стран, как Кыргызстан и Таджикистан, которые зависят от импорта зерна из Казахстана и России. Поскольку бедные домохозяйства, как правило, тратят большую часть своего дохода на продукты питания, производство биоэтанола может навредить бедным не только в Казахстане и России, но также и в соседних странах.

Ряд международных организаций исследовали масштабы и последствия роста цен на продовольствие. Продовольственная и Сельскохозяйственная Организация ООН (ФАО) установила, что цены на продовольствие, снижавшиеся или не менявшиеся в течение четырех десятилетий, за 2002-2011 гг выросли на 64 % (в реальном выражении). По наблюдениям Всемирного Банка, цены на продукты питания в течение 2010-2011 гг вновь максимально выросли, как это уже было в 2008 г. В этих и других исследованиях подчеркивается, что рост цен на продовольствие не может вызываться исключительно производством биотоплива. Фундаментальные принципы рыночной экономики – экономический рост, зависимость запасов от погодных условий, производственные затраты, наряду с рыночными спекуляциями также влияли на рост цен на продовольствие в последние годы.

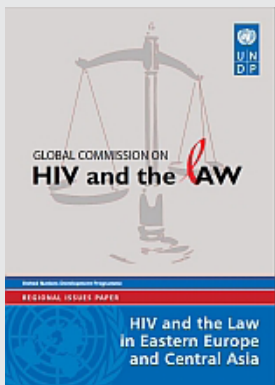
Несмотря на имеющийся потенциал для производства биотоплива страны с переходной экономикой в Европе и Центральной Азии, как и другие страны, вынуждены искать компромисс между продовольствием и энергетической безопасностью, справедливостью и экологической устойчивостью. Напряженный выбор путей решения проблем, существующих в этих странах, будет оставаться актуальным еще долгие годы

Публикации



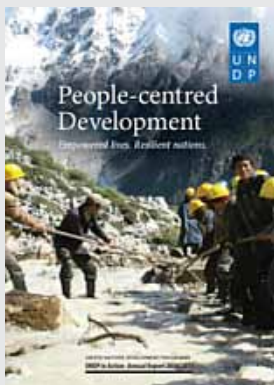
ДОКЛАД О ЧЕЛОВЕЧЕСКОМ РАЗВИТИИ 2011- УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ И РАВЕНСТВО ВОЗМОЖНОСТЕЙ:ЛУЧШЕЕ БУДУЩЕЕ ДЛЯ ВСЕХ

В Докладе о человеческом развитии за 2011 год утверждается, что неотложные мировые проблемы, такие как устойчивость и справедливость, следует решать в совокупности. В Докладе определены политики национального и мирового уровня, которые могут активизировать и усилить прогресс в достижении этих взаимосвязанных целей. В Докладе также отмечается, что для обеспечения устойчивости достигнутого в последние годы прогресса в области человеческого развития для большей части малообеспеченных людей во всем мире требуются решительные действия на обоих фронтах – это необходимо как для блага людей, живущих сейчас, так и для блага будущих поколений.



ВИЧ И ЗАКОН В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

В докладе рассмотрены вопросы, связанные с ВИЧ и законом в Восточной Европе и Центральной Азии. Многие законы, политики и практики, существующие в регионе, представляют собой существенные препятствия для эффективных мер реагирования, основанных на соблюдении прав человека. Во многих случаях, законы, носящие карательный и принудительный характер, лишь укореняют и усиливают предрассудки и дискриминацию. В данном документе рассмотрены общие вызовы, приведены конкретные примеры благоприятных и неблагоприятных правовых рамок, а также предложены возможные варианты решения и лучшие практики.



ПРООН В ДЕЙСТВИИ В 2010/2011 ГОДУ: ЧЕЛОВЕК В ЦЕНТРЕ РАЗВИТИЯ

В данном докладе описываются достижения за 2010/2011 годы и формулируются основные направления для удовлетворения потребностей в будущем. ПРООН работает в 177 странах и территориях, расположенных во всем мире, продолжая оказывать правительствам этих стран помощь в расширении возможностей их граждан. Это делается за счет проектов и программ, которые положительно влияют на жизнь людей, дают им возможность сделать осознанный выбор и закладывают основу для большей жизнеспособности наций.

БЛИЖАЙШИЕ СОБЫТИЯ

Шестой Всемирный Водный Форум – «Время принимать решения»

С 12 по 17 марта 2012 года в Марселе, Франция, будет проходить Всемирный Водный Форум – «Время принимать решения». В ходе дискуссий и семинаров на данной конференции предполагается осветить глобальные проблемы, связанные с водными ресурсами и продемонстрировать вклад международного сообщества в решение этих вопросов, которые включают в себя различные аспекты – от доступа к воде и услугам санитарии до проблем изменения климата и безопасности продуктов питания.

Более подробная информация имеется на сайте http://www.worldwaterforum6.org/no_cache/en/worldwaterforum6

Конференция стран Юго-восточной Европы: «Спасти планету» - управление отходами, переработка и окружающая среда

С 25 по 30 марта в Софии, Болгария будет проведена Конференция под названием «Спасти планету». В данной конференции примут участие специалисты из стран юго-восточной Европы, занимающиеся следующими проблемами: экология, управление отходами и их переработка. В программе конференции – пленарные заседания и дискуссии по вызовам, стоящим перед промышленными предприятиями, а также по предлагаемым техническим решениям.

Более подробная информация имеется на сайте <http://www.eco.viaexpo.com/en/conference>

«Рио +20»: Конференция ООН по устойчивому развитию

С 6 по 12 июня 2012 года в Рио-де-Жанейро, Бразилия, будет проведена конференция ООН по устойчивому развитию. Данный форум дает историческую возможность определить пути продвижения в сторону безопасного, справедливого, чистого и «зеленого» мира для всех в условиях благополучия. Представители правительственных органов, частного сектора, НПО и других заинтересованных сторон обсудят возможные пути поиска решений для вызовов, связанных с устойчивым развитием, в том числе проблемы городов, энергетического сектора, водоснабжения, продовольствия и экосистем.

Более подробная информация имеется на сайте <http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?menu=14>
For further information, please visit <http://www.eco.viaexpo.com/en/conference>

Следующий номер бюллетеня Переходный период: вопросы развития (№19) будет посвящен теме:

Цыгане - рома в Центральной и Восточной Европе (апрель 2012 года)

Редакция приветствует материалы, присылаемые по собственной инициативе авторов.

Если Вы хотите представить статью для публикации, пожалуйста, ознакомьтесь с правилами подачи материалов на нашем сайте: www.developmentandtransition.net