

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ракитянская Е. Е., аспирант кафедры менеджмента и маркетинга

Одной из наиболее актуальных проблем охраны окружающей среды является проблема финансирования природоохранных мер. Цель экономических механизмов экологического регулирования состоит в том, чтобы использовать рыночные силы для эффективной защиты окружающей среды. Такими рычагами являются: налоги, платежи за загрязнение среды, субсидии, займы, залоговые вложения и страхования на случай непредвиденных экологических ситуаций.

В большинстве стран с рыночной экономикой одна из центральных проблем заключается в отношении административно-законодательных и экономических рычагов экологического регулирования. Основной вопрос дискуссий: проводить эти меры путем административного и законодательного принуждения или стимулировать природоохранную деятельность экономическими методами. Опыт Канады показывает, что эти модели экологического управления постепенно сдвигают современный рыночный механизм на путь экологизации.

Несмотря на то что Канада всегда относилась к странам с высоким уровнем природоохранной деятельности, нынешнее состояние окружающей среды и здесь вызывает тревогу населения. Ежегодно в Канаде образуется более 30 млн. т отходов, т.е. в среднем более 1 т мусора на человека. 7 млн. из них – опасные отходы, лишь 40% которых подвергается обеззараживанию. Экономика Канады использует более 20 тыс. химических веществ, и каждый год добавляется 100-200 новых. Канадские города ежегодно выбрасывают в атмосферу около 20 т углекислого газа в расчете на одного жителя, что ставит Канаду в число стран с наибольшим уровнем вредного воздействия на климат Земли. Все это побуждает и правительство, и частный сектор, и общественность осуществлять меры по совершенствованию методов регулирования сферы природопользования.

Следует отметить, что налоговые рычаги развиты пока относительно слабо. Закон о подоходном налоге лишь в общей форме констатирует необходимость налоговой системы для экологического регулирования. Канадское законодательство допускает ускоренную амортизацию очистного оборудования, аналогичные акты действуют и в некоторых провинциях, например в Онтарио. Существенные скидки на налогообложение (от 37,5% до 52,5%) предусмотрены для вложений в природоохранные научные исследования и разработки. В целом же в Канаде наблюдается большой интерес к экономическому регулированию, и перспективы его развития связаны с применением трех основных видов налоговых механизмов: экологических платежей, налоговых льгот и их комбинаций.

Говоря об экономических методах регулирования, стоит отметить, что в Канаде весьма осторожно относятся к созданию экологических фондов. Эти фонды внебюджетного характера,

обычно имеющие льготное налогообложение, используются для финансирования природоохранной деятельности. В Канаде пока лишь обсуждается проект создания таких фондов для финансирования рекультивации земель при горной добыче. Да и вся система экологического регулирования основывается преимущественно на традиционных, апробированных подходах. Среди инновационных методов можно выделить меры, основанные на предпочтительных закупках правительством экологически чистой продукции. Реализация этих мер прямо связана с внешней торговлей Канады, поскольку лишь 10% продукции, закупаемой федеральным правительством, изначально проектируется в Канаде. Осуществление же этого принципа во внешней торговле порождает немало проблем сугубо экономического характера.

В системе управления на уровне провинций следует отметить прежде всего министерства окружающей среды Альберты и Онтарио, министерство окружающей среды, земельных ресурсов и парков Британской Колумбии. Как правило, в компетенцию провинциальных министерств и ведомств входят вопросы разработки и использования различных природных ресурсов, экологического регулирования хозяйственной деятельности промышленных и сельскохозяйственных предприятий, работающих в провинции, взимание налогов и прочих платежей за использование природных ресурсов и распределение аккумулируемых таким образом средств.

Канада в числе первых стран приступила к реализации плана действий, обеспечивающих устойчивое развитие на общенациональной основе. Как известно, одним из результатов ЮНСЕД было начало разработки национальных планов действий по устойчивому развитию. Эта идея родилась в Канаде раньше, чем она была принята к действию мировым сообществом. Еще во время работы “комиссии Брунтланд” по инициативе Канадского совета министров окружающей среды была создана междисциплинарная рабочая группа по окружающей среде и экономическому развитию для разработки общенациональной программы действий в области устойчивого развития. Результатом работы этой группы, объединившей представителей правительства, общественности, научных и деловых кругов, стало предложение о “Зеленом плане” для Канады, который впоследствии и был принят правительством в качестве общенациональной программы действий. На его реализацию оно выделило 3 млрд. кан. долл.

Наконец, была разработана и программа многоцелевого использования местных природных ресурсов и охраны окружающей среды – так называемый План действий. Отныне развитие сельского хозяйства и городское строительство, разработка лесных ресурсов и минерального сырья, освоение гидроэнергетического потенциала (по принятым ранее решениям строительство плотин в реке Фырейзер запрещено в целях сохранения лососевых, ГЭС располагаются только на ее притоках) и рыбных запасов, охрана заповедных территорий и развитие туризма осуществляется здесь при взаимной увязке интересов и координации планов. Конечно, осуществить такую программу было бы

трудно без финансовой поддержки федерального правительства, которое выделило на эти цели 80 млн. кан. долл. на шесть лет.

Страна выступает со многими инициативами по проведению международных мероприятий. Канада – один из главных доноров недавно созданного под эгидой международных организаций Глобального экологического фонда: только в период 1994-1995 гг. Канада выделила на его поддержку 111,1 млн. кан. долл.

Страна активно участвует в решении экологических проблем на двусторонней и многосторонней основе. В первую очередь речь идет о сотрудничестве с США; по новому Североамериканскому соглашению о свободной торговле (НАФТА) – с США и Мексикой. Как известно, для решения экологических проблем приграничного характера, (Великие озера и долина реки Св. Лаврентия) уже многие годы действует Совместная международная комиссия, деятельность которой финансируется на паритетной основе. В НАФТА на первый план выходит проблема согласования экологических требований для беспрепятственной торговли между тремя странами – задача весьма сложная для Канады, учитывая более жесткие экологические требования, выдвигаемые здесь к производству многих товаров, а также к конкретным материалам, используемым в этом производстве. Более высокие требования означают более высокие издержки, а следовательно и меньшую конкурентоспособность.

Ведомства Канады, обеспечивающие помощь развивающемуся миру, уделяют много внимания экологическим проблемам. Среди них центральное место занимает Канадское агентство международного развития (КАМР), созданное в 1968 г. Почти 80% государственной помощи другим странам (в 1995-1996 фин. г. она составила 2,1 млрд. кан.долл.), осуществляется именно через КАМР. Характерно, что главная задача канадской помощи, определяемой законодательством, заключается именно в поддержке инициатив, направленных на обеспечение устойчивого развития. Специально принятая в 1992 г. программа по обеспечению экологической устойчивости предусматривает, что канадская финансовая помощь способствует и реализации принятой мировым сообществом “ Повестки дня на XXI век”. КАМР – одно из первых в мире ведомств, принявших процедуру экологической экспертизы проектов, которые агентство рассматривает на предмет финансирования. Таким образом, в отличии от большинства развитых стран Канада обладает механизмом экологической экспертизы не только национальных, но и международных проектов, которые финансируются канадским правительством.

Среди финансируемых КАМР следует отметить проекты по лесному хозяйству, в том числе по сохранению и рациональному использованию тропических лесов. Ежегодные вложения оцениваются в 110 млн. кан. долл., что ставит Канаду наряду с США в ранг стран, обеспечивающих крупнейшую финансовую помощь развитию лесного хозяйства. Богатый национальный опыт позволяет КАМР

оказывать существенную техническую и финансовую помощь и в таких сферах, как развитие экологических методов ведения сельского хозяйства, освоение рыбных ресурсов, обеспечение населения водоочистными сооружениями, экологическое энергетического хозяйства, внедрение методов экологического управления и др. Доля стран Восточной Европы и СНГ в общем объеме канадской государственной помощи составила в 1996 фин. г. 116 млн. кан. долл., немалая часть этих средств была использована и для решения проблем природопользования

Экономические реформы, предлагаемые правительством, и программы предотвращения загрязнения среды – важнейшие тенденции для будущего развития США.

Корпорации США затратили за последние 20 лет 850 млрд. долл. на ликвидацию последствий загрязнения окружающей среды, причем в одном только 1990г. – 72 млрд. долл.

Защита окружающей среды представляет собой надежное помещение капитала. Согласно данным Бюро по оценке технологий конгресса США, одно только обеззараживание мест сверхгодовых токсичных отходов в стране может стоить в целом 500 млрд. долл. Американские компании тратят ежегодно более 80 млрд. долл. на соблюдение правил по охране окружающей среды, что составляет 1,5-1,7% валового национального продукта страны.

Еще один пример: на сокращении производства этилированного бензина в США нефтеперерабатывающие предприятия теряют около 3,6 млрд.долл. Однако выгода от этого сокращения превышает 50 млрд.долл., из них 42 млрд.долл. идут на медицинские нужды, 1,6 млрд. – на ликвидацию последствий загрязнения окружающей среды, 5,8 млрд. – на поддержание технического состояния машин и 1,1 млрд. – на использование более качественного топлива.

Переработка использованных материалов может стимулироваться следующими методами: например, 6300 акров земли в Южной Калифорнии выделено для “зоны развития рынка переработанных материалов”. Производства, размещаемые на этой территории, имеют особые налоговые льготы, получают кредиты по низким процентам и техническую помощь, пользуются ускоренным порядком получения всякого рода разрешений и свободы от многих обложений.

Инвесторы приходят к пониманию того, что надо менять способы оценки капиталовложений. Решения, основанные только на учете величины финансовой отдачи и составляющие без внимания затраты на защиту окружающей среды, в конечном счете окажутся неудачными.

Однако существуют заметные различия между компаниями, работающими в природоохранных областях хозяйства (таких, как уборка опасных отходов), и компаниями, продукция которых оказывает сильное воздействие на окружающую среду. Зная это, зеленые общественные фонды основывают свои решения об инвестициях на том, какую социальную и экологическую политику проводит та или иная фирма.

Корпорации приходят также к выводу, что финансовая поддержка социально ответственных организаций имеет большой смысл с деловой точки зрения. Компании “Бен энд Джерриз” и “Патагония”, например, инвестируют существенную долю доналоговой прибыли в различные природоохранные мероприятия: “Бен энд Джерриз” -7,5% доналоговой прибыли, а “Патагония” – 10%.

Представляет интерес развитие экобизнеса в Японии. По оценке Управления по охране окружающей среды рынок экобизнеса в Японии в 1995 г. составил 90 млрд. дол. По его же оценке среднегодовые темпы прироста продаж на этом рынке на 90-е годы прогнозируются в размере 8%, а в последующие десять лет, начиная с 2000 г., – 7,8%. В настоящее время самым популярным экологическим бизнесом в Японии является производство оборудования для контроля за загрязнением окружающей среды является одной из самых передовых в мире. По мнению специалистов, если во всем мире будет использоваться японское оборудование для устранения окиси азота, и окиси серы, оборудование для контроля за выходом двуокиси углерода и японская техника энергосбережения, то загрязнение воздуха на Земле уменьшится на 20 %.

По данным Управления по охране окружающей среды, в 1994 г. объем полученных заказов на оборудование для контроля за загрязнением окружающей среды оценивался в 14,7 млрд дол., увеличился, по сравнению с предыдущим годом, на 31%. Например, оборудование для удаления отходов – 6,4 млрд дол., оборудование для контроля за загрязнением воды – 5,3 млрд дол, и оборудование для контроля за загрязнением воздуха – 2,9 млрд дол. и т.д.

Как видно из приведенных данных, в первую очередь резко увеличивается объем производства оборудования для удаления отходов.

К финансовым услугам относят: экологический кредит; экологическую карточку; экологический вклад; страхование для компенсации ответственности за загрязнение окружающей среды.

Следует отметить пример создания экофондов в странах с переходной экономикой

В таблице представлены финансовые показатели Национального экофонда Польши, по образцу которого предлагается создать Национальный экофонд в Украине.

Таблица.

	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.
Общая сумма расходов на экологические цели	437,0	757,0	878,0	889,0
Расходы Национального фонда на экологические цели (%)	8,7	105,3	210,0	198,5
	2	13,9	23,9	22,3

В 1995 г. в Национальный фонд Польши поступило 1039,5 млн. злотых, а всего в его распоряжении было 1438,8 млн., в том числе – 138,2 млн. зарубежных средств (в среднем стоимость

1 дол. США в 1995 г. равнялась почти 3 злотым). В том же году расходы составили 1066,8 млн. злотых и были на 65,4% больше, чем в 1994 г. Национальный фонд Польши является учредителем Экологического банка и владельцем значительной части его акций.

Следует отметить, что в Польше функционируют два самостоятельных независимых Экофонда. Один – Национальный фонд – аккумулирует и распоряжается разнообразными экологическими платежами, а второй – Экофонд – функционирует за счет погашения странами-кредиторами (членами Парижского клуба) долгов, при условии финансирования природоохранных мероприятий по определенным международным приоритетам, а именно:

- ограничение выбросов тепловых газов и элиминация субстанций, вредных для слоя озона;
- уменьшение трансграничных выбросов двуокиси серы (SO₂) и оксидов азота (NO₂);
- ограничение загрязнения Балтийского моря;
- охрана биоразнообразия.

В настоящее время Польша заключила договоры о направлении части долга на природоохранные мероприятия с некоторыми странами на следующие суммы: с США (10% долга) – 367 млн. дол., с Швейцарией (10 % долга) – 52 млн., с Францией (1 % долга) – 48 млн., с Финляндией (10% долга) – 14 млн. дол. С этими странами ведутся переговоры об увеличении помощи, а с другими – об ее предоставлении.

Аналогичные экофонды за счет “ Экоконверсии “ создаются в Болгарии, для чего Швейцария выделяет 20 млн. швейцарских франков.

Система экономического регулирования природопользования в России определена Законом “ Об охране окружающей среды” (1992 г.) Основными элементами этой системы стали следующие:

- разрешения на выбросы, выдаваемые региональными природоохранными комитетами;
- договоры и лицензии на комплексное природопользование;
- платежи за загрязнение;
- система экологических фондов;
- система налоговых льгот, хотя они еще редко используются на практике.

Основной инструмент – платежи за загрязнение в экологические фонды, которые осуществляются по двум ставкам. По одной ставке оплачиваются выбросы в пределах установленного норматива, а по другой – повышенной, предприятие платит за превышение нормативных выбросов. Региональные экологические органы могут корректировать базовую ставку, приводя ее в соответствие с региональными особенностями территории.

Региональные комитеты охраны природы устанавливают для каждого предприятия допустимый уровень выбросов, фиксируемый в лицензии на природопользование, Затем подписывается договор

на природопользование между предприятием-загрязнителем и региональным комитетом, являющийся юридическим документом, который может быть представлен в суд.

Параллельно с введением платежей сложилась система экологических фондов трех уровней: местные – республиканские (региональные) – федеральные. Из всех собранных платежей за загрязнение 10% поступают в федеральный бюджет, а оставшиеся средства распределяются следующим образом; 10% – в федеральный экологический фонд, 30% – в региональный и 60% – в местный.

Система платежей за загрязнение окружающей среды складывалась в России поэтапно. Сначала в нескольких был проведен эксперимент (1989-1990 гг.) по введению платы за загрязнение, в котором участвовало около 50 регионов. В процессе эксперимента были опробованы различные подходы к определению размеров платежей и принципов калькуляции. В конце концов российский Комитет охраны природы остановился на одном из них. И с 1 января 1991 года были введены платежи за загрязнение окружающей среды, в том числе платежи за:

- выбросы вредных веществ в атмосферу (в том числе за выбросы от стационарных и нестационарных источников);
- сбросы в поверхностные водоемы;
- размещение твердых отходов.

Взаимоотношения плательщиков с природоохранными органами строятся на основе двух документов – договора и лицензии на комплексное природопользование.

В настоящий момент активно используется система договоров. В договоре фиксируются размеры разрешенных выбросов (за них предприятие платит по обычной ставке), обусловлена величина ставки платежа по каждому ингредиенту, присутствующему в выбросах, определяется, что за выбросы в пределах нормативов предприятие вносит платеж по установленной ставке, а за сверхнормативные выбросы платит по штрафному тарифу, устанавливается порядок и периодичность внесения платежей. Обычно платежи вносят один раз в квартал. Кроме того, указывается, какие штрафные санкции применяются за несвоевременное внесение платежей.

Одной из наиболее сложных проблем, затрудняющих взаимоотношения плательщиков с природоохранными органами, остается кризис неплатежей. Предприятие попросту может не иметь денег на счете; не будучи способным рассчитаться с поставщиками и выплатить заработную плату, предприятие, конечно, не может внести плату за загрязнение окружающей среды. В ближайшие годы основные надежды в области улучшения экологической ситуации в России связаны с развитием системы экологических фондов. Другим источником финансирования может стать кредитная программа.

Как свидетельствует мировой опыт, использование рыночных механизмов финансирования природоохранной деятельности способствует преодолению экологического кризиса.