



## **Седьмая Конференция Министров «Окружающая среда для Европы»**

**Астана, Казахстан  
21–23 сентября 2011 года**

---

### **Государственные финансы и «зеленый» рост в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии**

#### **Резюме**

Информационный документ предоставлен  
Секретариатом ОЭСР/СРГ ПДООС



## РЕЗЮМЕ ОТЧЕТА

Бюджетное финансирование по-прежнему принципиально важно для решения природоохранных проблем и, в более общем плане, стимулирования модели экологически ориентированного развития стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Однако природоохранный сектор в этих странах традиционно не очень успешно привлекает внутреннее финансирование из государственного бюджета. Например, годовые государственные природоохранные расходы могут составлять всего 1 долл. США на душу населения.

Учитывая те постоянные ограничения, с которыми сталкиваются государственные бюджеты в этом регионе, и новые трудности, возникающие в связи с получением доступа к помощи доноров, природоохранные программы все чаще недофинансируются. В этой связи проводится анализ возможностей повышения экологической результативности государственных бюджетов десяти стран и препятствий, лежащих на этом пути.

Работа осуществлялась при финансовой поддержке Правительств Нидерландов и Швейцарии. Полная версия документа доступна на веб-сайте [www.oecd.org/env/eap](http://www.oecd.org/env/eap).

Государственные природоохранные расходы сохраняют решающее значение в решении проблем окружающей среды и, в более широком смысле, в продвижении «зеленой» модели развития в странах Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии (ВЕКЦА), однако многолетняя практика свидетельствует о низкой эффективности природоохранного сектора стран ВЕКЦА в привлечении внутреннего, государственного финансирования. По мере того, как последствия мирового финансово-экономического кризиса все более ограничивают возможности государственных бюджетов в регионе, а доноры меняют подходы к предоставлению помощи, переориентируясь на страновые системы, природоохранный сектор стран ВЕКЦА все более ощущает на себе недостаточность финансирования.

В этом контексте СРГ ПДООС ОЭСР проанализировала возможности и препятствия, существующие в отношении интеграции природоохранных программ в среднесрочное бюджетное планирование, внедряемое в ряде стран ВЕКЦА. В частности, СРГ ПДООС предприняла региональное исследование, охватывающее десять стран ВЕКЦА - Азербайджан, Армению, Беларусь, Грузию, Казахстан, Кыргызскую Республику, Молдову, Российскую Федерацию, Узбекистан и Украину. Это аналитическое исследование должно было ответить на вопрос – существуют ли в странах, участвующих в исследовании, политические, правовые, организационные условия и необходимые знания и компетенции, требуемые для достижения финансовой устойчивости природоохранного сектора.

В своей наиболее прогрессивной форме среднесрочное бюджетное планирование представляет собой инструмент, помогающий правительствам структурировать бюджет вокруг программ, разработанных в соответствии с четко выраженными целями политики и привязанных к конкретным результатам, и, таким образом, объединять в одно целое меры политики, планирование деятельности и годовые бюджеты. Исторически, среднесрочное бюджетное планирование получило развитие как эффективный инструмент реформирования госсектора в целом, но практика показала, что оно особенно подходит для реформирования природоохранного сектора. Опыт ОЭСР отчетливо свидетельствует о том, что среднесрочное бюджетное планирование привносит в долгосрочную природоохранную политику и инфраструктурное развитие столь необходимую стабильность, а в более общем смысле важно то, что грамотно разработанные природоохранные программы имеют больший шанс на адекватное финансирование. Даже в обстоятельствах, требующих сокращения бюджетных расходов, такие программы пострадают меньше, особенно если удастся хорошо аргументировать их экономическую целесообразность, актуальность и значение для целей политики.

Результаты регионального исследования указывают на то, что страны ВЕКЦА достигли определенных успехов в процессе реформирования системы управления государственными финансами. Так, в большинстве стран региона консолидировали государственные бюджеты, включая, например, внебюджетные фонды, государственные инвестиционные программы, квазифискальные операции; ввели полную классификацию государственных доходов и расходов на основе экономической, функциональной, ведомственной и, в известной мере, программной кодификации; совершенствуют среднесрочное макроэкономическое и бюджетно-финансовое прогнозирование и устанавливают лимиты расходов («сверху вниз») по первоначальным ассигнованиям отраслевых министерств. В целях совершенствования контроля за расходами государственных организаций страны ВЕКЦА создали счетные палаты и казначейские системы, а также ввели единые казначейские счета. В большинстве стран региона также были приняты современные, всеобъемлющие бюджетные кодексы, внедряющие, в той или иной форме, среднесрочное бюджетное планирование и бюджетный процесс, ориентированный на результат.

Поскольку в регионе ВЕКЦА среднесрочное бюджетное планирование зачастую внедряется под давлением доноров и международных финансовых институтов, внутренний политический «спрос» на него невысок. В результате, среднесрочные бюджетные планы, регулярно подготавливаемые министерствами, как правило, не обсуждаются в парламенте и не утверждаются им.

Информация, собранная в рамках исследования, свидетельствует о том, что государственные природоохранные расходы в странах ВЕКЦА остаются чрезмерно фрагментированными и недостаточно прозрачными, а финансовая устойчивость природоохранного сектора продолжает уменьшаться. Хотя в абсолютных значениях в течение трех лет, предшествовавших кризису (2006-2008 гг.), и в 2009 г. внутреннее государственное финансирование природоохранных расходов в целом увеличилось, в процентах от ВВП и в расчете на душу населения оно оставалось на очень низком уровне и в большинстве стран сокращалось. Исходя из имеющейся информации о государственных природоохранных расходах (использование которой организовано плохо и должно быть усовершенствовано), большая часть государственных средств направляется на сохранение и защиту природы, в сферу управления водными ресурсами и управления отходами. Можно сказать, что в процентах от совокупных бюджетов государственные природоохранные бюджеты в этих странах пренебрежимо малы по сравнению с бюджетами остальных социальных секторов – таких как образование или здравоохранение. Как правило, государственные природоохранные инвестиции находятся на чрезвычайно низком уровне; в основном финансируются текущие природоохранные расходы, а не капиталовложения.

Общий вывод заключается в том, что из-за недостаточного потенциала природоохранный сектор лишь в незначительной степени выигрывает от реформирования системы управления государственными финансами в странах ВЕКЦА:

- Несмотря на то, что в большинстве стран ВЕКЦА принят «программный» среднесрочный подход к подготовке бюджетов, в природоохранных министерствах этот процесс, в целом, остается на низком уровне и понимается плохо;
- Хотя многие страны расходуют значительные средства на разработку программ в развитие среднесрочного бюджетного планирования, стоимость этих программ не рассчитывается надлежащим образом, и программы не поддерживаются финансовыми стратегиями, анализом рынка и технико-экономическими обоснованиями. Рассчитываются только данные по капиталовложениям, а затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание не учитываются, из-за чего оценка стоимости программ не представляется достаточно надежной;
- В программах зачастую отсутствуют четкие и измеримые природоохранные цели, а показатели деятельности (особенно в отношении капиталовложений) не согласованы на весь период выполнения программы. Таким образом, стоимость таких программ плохо соотнесена с ежегодными бюджетными ассигнованиями;
- Из-за отсутствия четких и надежных критериев, правил и процедур и надлежащих институциональных механизмов управление инвестиционными проектами (оценка, отбор и мониторинг) в регионе ВЕКЦА представляется особенно слабым.

Ненадлежащее управление программами государственных природоохранных расходов усугубляет негативные последствия недофинансирования и лишает природоохранные министерства возможности аргументировано настаивать на сохранении или увеличении уровня бюджетных ассигнований. Многие природоохранные министерства оказываются в порочном круге – слабая программная деятельность, сокращение бюджетных ассигнований, низкая результативность природоохранной деятельности. Если не разорвать этот порочный круг, природоохранные программы будут еще более маргинализированы в программах государственного и донорского финансирования.

В связи с этим в исследовании предлагаются следующие основные рекомендации:

- Природоохранным министерствам стран ВЕКЦА необходимо:
  - Разрабатывать и/или пересматривать среднесрочные программы государственных природоохранных расходов с помощью современных аналитических инструментов, используемых для экономической и финансовой оценки, в целях обеспечения технико-экономической обоснованности, финансовой доступности и экономической эффективности программ, предлагаемых для включения в процесс среднесрочного планирования бюджетных расходов.
  - Развивать свой потенциал в отношении разработки среднесрочных программ и расчета их стоимости, управления государственными природоохранными расходами, оценки и финансирования инвестиционных проектов.

- Совершенствовать информационную базу данных для подготовки среднесрочных природоохранных программ; взаимодействовать с национальными статистическими службами с тем, чтобы использовать признанные на международном уровне методики и классификации природоохранных расходов.
- Повышать прозрачность государственных природоохранных расходов и подотчетность в том, что касается результатов; разработать и вести базу данных по всем природоохранным программам, финансируемым из государственных источников.
- Министерства финансов стран ВЕКЦА и правительства в целом должны:
  - Постепенно реформировать систему управления государственными финансами, с учетом политической потребности в этом и потенциала правительства.
  - Продолжить гармонизацию законодательной основы управления государственными расходами с наилучшей международной практикой, особенно в отношении бюджетной (программной) классификации.
  - Далее корректировать процедуры, обеспечивающие финансовую дисциплину и повышающие прозрачность государственных расходов – в частности, совершенствовать общие требования по отчетности и раскрытию информации, усиливать внутренний контроль и внешний аудит.
  - Разработать методические указания, действующие на уровне правительства в целом, для подготовки природоохранных программ и расчета их стоимости и ввести «экономическую эффективность» в качестве критерия оценки проектов и программ и оценки эффективности всех государственных органов, причастных к управлению государственными природоохранными расходами.
- Донорам следует:
  - Продолжить внедрение Парижской декларации об эффективности международной помощи, особенно в части ее требований, касающихся предоставления информации об объемах помощи и сроках ее предоставления; добиваться гармонизации приоритетов доноров с приоритетами стран ВЕКЦА.
  - Оказывать странам ВЕКЦА поддержку в развитии потенциала природоохранных министерств, например, в отношении навыков и компетенций, связанных с анализом затрат и выгод природоохранных стратегий и программ, более эффективной интеграции природоохранных программ в среднесрочное бюджетное планирование и разработки соответствующих аналитических инструментов.