

«Климатическая помощь»: как Россия может участвовать в реализации финансовых положений Копенгагенского соглашения

Финансовое содействие развивающимся странам в области предотвращения и адаптации к изменениям климата – необходимый атрибут мировой экономики 21 века. Объемы и механизмы финансирования стояли в числе ключевых переговорных тем, по нескольким принципиальным вопросам, был достигнут прогресс, что и нашло отражение в Копенгагенском соглашении.

Во-первых, – страны договорились об увеличении объемов выделения средств развивающимся странам в виде «климатической помощи»: не менее 30 млрд долларов США – за период 2010 – 2012 годы, с доведением ежегодного объема помощи до 100 млрд к 2020 году. Для сравнения: в прошлом году вся официальная помощь развитию составляла 120 миллиардов, т. е. предполагается через десять лет выделять на предотвращение климатических изменений и адаптацию в развивающихся странах объем средств, сопоставимый с тем, что сегодня выделяется на всю помощь международному развитию. При этом, речь идет о выделении «новых и дополнительных» финансовых ресурсов, а не о замещении одного вида помощи другим - за этим развивающиеся страны будут следить очень строго.

Во-вторых, было принято решение о создании Копенгагенского Зеленого Климатического Фонда, однако пока не понятно, когда, где и на какой основе он будет создан. Не определено, как будет соотноситься этот новый фонд с Глобальным Экологическим Фондом (ГЭФ), действующим финансовым механизмом Рамочной Конвенции ООН об изменении климата (РКИК). Видимо, новый Климатический фонд заменит ГЭФ в качестве финансового механизма РКИК, хотя об этом прямо не сказано.

В третьих, будет учрежден Комитет высокого уровня для мониторинга выполнения финансовых обязательств. Генеральный Секретарь ООН Пан Ги Мун создал группу высокого уровня. Открытым остается вопрос: тот ли это Комитет, который предусмотрен в Копенгагенском соглашении? Если да, то он должен получить мандат от стран, ассоциировавших себя с этим соглашением. Кстати, в объявленный состав этой группы не попали представители стран Восточной Европы и бывшего СССР, что не может не вызывать вопросов.

К настоящему времени уже вышли десятки публикаций с интерпретациями результатов конференции, в том числе и финансовых аспектов. Эксперты сходятся во мнении, что многие положения данного соглашения, в части выделения финансовой помощи, по-прежнему, остаются открытыми и требуют прояснения в ходе последующих переговоров.

Кто получатель помощи? Это могут быть наиболее уязвимые к климатическим изменениям страны или наиболее уязвимые группы населения. Наиболее общая трактовка, что право на доступ к помощи должны получить все развивающиеся страны. Неясно, относятся ли страны с переходной экономикой, не входящие в предложение 1, к получателям? Как известно, не все бывшие республики Совет-

ского Союза приняли статус развивающейся страны, хотя по уровню дохода они должны претендовать на помощь.

Каковы каналы доведения средств до получателей (новые или существующие институты)? Скорее всего, первые 30 миллиардов будут выделены через действующие международные финансовые механизмы, такие как ГЭФ, трастовые фонды и программы ООН, международные банки развития, а также двусторонние каналы помощи, которые имеет большинство стран - доноров. А вот под новые средства, выделяемые после 2012 года, видимо, и будет создан Климатический фонд, хотя, очевидно, что не все 100 миллиардов пойдут через один канал.

Какие источники финансирования будут рассматриваться в качестве приемлемых? По-видимому, не только бюджетные ресурсы стран-доноров, но и средства частного бизнеса, инвестируемые в низкоуглеродные производства в развивающихся странах или выделяемые в виде льготных кредитов международными и национальными банками.

Какие инструменты доведения помощи будут засчитываться? Вопрос тоже пока открытый: только ли гранты, или субсидии, или и займы льготные и прямые инвестиции. Видимо, набор финансовых инструментов будет весьма разнообразным. Важно, кто и по каким критериям будет принимать решение об отнесении выделяемых средств к «климатической» категории. Сегодня отнесение средств в рамках официальной помощи к тем или иным тематическим категориям принимается на уровне стран, т. е. в каждой стране-доноре есть органы и процедуры планирования и учета средств содействия международному развитию. В России такой системы еще нет, она только создается.

Насколько предсказуемым и своевременным будет выделение этих средств? Даже если 30 миллиардов долларов будут выделены до 2012 года, это не означает, что они будут использованы в этот период. Процедуры подготовки и принятия решений и доведения реальных средств в международных механизмах, в том же ГЭФ, довольно длительны. Если сегодня страны подписываются под выделением определенных сумм, то это означает, что они будут предоставлены странам под программы и проекты, которые начинают готовиться. Подготовка полномасштабного проекта ГЭФ занимает 2-3 года, реализация 4-5 лет. Таким образом, последний доллар из выделенных сегодня средств будет потрачен через 7-8 лет.

Россия является новым донором международного развития, наращивает свой финансовый вклад. Если в 2008 году Россия выделяла 220 миллионов на программы помощи развитию, то в 2009 году, во время кризиса, выделила уже 800 миллионов, и собирается продолжать наращивать свое участие в этих программах. Россия намерена участвовать в качестве донора в Глобальном экологическом фонде. Россия, очевидно, примет участие и в предоставлении развивающимся странам «климатической» помощи, российские официальные лица говорили о возможном участии России в выделении срочной помощи в размере 200-250 миллионов долларов.

В настоящее время прорабатывается концепция участия России в предоставлении указанных средств и, среди прочих возможностей, должно быть рассмотрено создание собственной программы финансовой помощи странам – партнерам, прежде всего, - в рамках Евразийского Экономического Сообщества и СНГ. Такая про-

грамма могла бы не только внести вклад в глобальные процессы климатического сотрудничества, но и создать условия для продвижения внешнеэкономических интересов России, в частности, по поддержке наименее богатых стран СНГ.

Возможны различные, инструменты предоставления российской «климатической помощи». Наиболее традиционным является внесение бюджетных средств в международные трастовые фонды, но при этом варианты влияния на использование этих средств – минимальны. Другим вариантом является учреждение собственной программы помощи, основанной на отборе и реализации проектов в развивающихся странах–получателях. В этом варианте, помимо бюджетных средств, могут быть привлечены средства российских компаний, банков, инвестируемые или выделяемые на каких-то более-менее льготных условиях нашим партнерам в развивающихся странах, в странах СНГ и прочее. Эти средства также могли бы засчитываться в качестве вклада России в «климатическую помощь».

Правительство России могло бы принять решение об отчислении части средств от продажи Единиц Сокращения Выбросов в рамках проектов совместного осуществления (ПСО). До последнего времени в ходе климатических переговоров Россия противилась введению обязательного налога на ПСО, но Россия может ввести его добровольно, обязав участников российских ПСО отчислять какую-то часть дохода на цели предоставления «климатической помощи».

Можно также ввести механизм отчисления части средств от продажи Единиц установленного количества, т. е. части российской квоты на выбросы парниковых газов, на содействие международному развитию. Аналог – Германская климатическая инициатива, где они через аукционы продавали часть квоты в рамках европейской системы, а потом часть пускали на внутренние меры, а примерно 40% - на международную помощь развитию.

Наиболее инновационным инструментом может стать подготовка операций «обмен квоты на климатическую помощь». Часть резерва квоты можно разместить в специальном фонде, оперирующем с участием международной организации, вынести на продажу при условии, что выручка будет направлена развивающимся странам в виде «климатической помощи». К участию в таком фонде в качестве доноров могут быть приглашены и другие страны с избытком квоты (Украина, а впоследствии Казахстан и Белоруссия).

Проработка и реализация инновационных механизмов предоставления «климатической помощи» не только обеспечит достойное участие России в международном сотрудничестве по климатической повестке, но и позволит повысить результативность участия, создать новые государственно-частные партнерства, и в конечном счете, развить и укрепить национальные институты поддержки модернизации экономики.

А.А. Аверченков
Институт устойчивого развития