



## Генеральная Ассамблея

Distr.  
GENERAL

A/AC.237/37/Add.2  
29 July 1993

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ  
ПО ВЕДЕНИЮ ПЕРЕГОВОРОВ О РАМОЧНОЙ  
КОНВЕНЦИИ ОБ ИЗМЕНЕНИИ КЛИМАТА  
Восьмая сессия  
Женева, 16-27 августа 1993 года  
Пункт 3 а) предварительной повестки дня

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ СТАТЬИ 11 (ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ), ПУНКТЫ 1-4

### Добавление

#### Подходы к определению всех согласованных дополнительных издержек

#### Записка секретариата

#### I. ВВЕДЕНИЕ

#### A. Мандат

1. На своей седьмой сессии Комитет просил Исполнительного секретаря проработать подходы к определению "всех согласованных дополнительных издержек" и информировать Комитет на его восьмой сессии о ходе работы в этой области (A/AC.237/31, пункт 32 г)).

2. Вышеупомянутая просьба была высказана в контексте выводов, сделанных Комитетом на этой сессии в отношении политики, программных приоритетов и критериев отбора, которые связаны с финансовым механизмом и решения по которым должны быть приняты Конференцией Сторон. В этой связи Комитет подчеркнул важность договоренности о подходах к определению "всех согласованных дополнительных издержек" (A/AC.237/31, пункт 32 г)). Этот вопрос затрагивается в статье 4.3 Конвенции.

### В. Тема записки

3. Прежде всего секретариат направил свои усилия в этой области на сбор информации об опыте, накопленном в плане определения дополнительных издержек во время операций Глобального экологического фонда (ГЭФ) на экспериментальном этапе и в ходе функционирования Многостороннего фонда для осуществления Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой. В данном докладе о ходе работы Комитету излагается ряд проблем, выявленных на основе этой первоначальной информации, в целях содействия рассмотрению им этого вопроса.

### II. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

4. "Все согласованные дополнительные издержки" упоминаются в статье 4 (Обязательства) Конвенции. В статье 4.3 говорится, что Стороны, являющиеся развитыми странами, и другие относящиеся к числу развитых Сторон, включенные в приложение II, предоставляют новые и дополнительные финансовые ресурсы, включая ресурсы на цели передачи технологии, которые необходимы Сторонам, являющимся развивающимися странами, для покрытия всех согласованных дополнительных издержек, связанных с осуществлением мер, которые охвачены пунктом 1 статьи 4 и согласованы между Стороной, являющейся развивающейся страной, и международным органом или органами, на которые возложено управление финансовым механизмом. Это обязательство следует за другим обязательством, связанным с покрытием всех согласованных издержек, вызываемых выполнением Сторонами, являющимися развивающимися странами, своих обязательств, в соответствии со статьей 12.1.

5. Таким образом, политика, которая будет разработана Конференцией Сторон в отношении "всех согласованных дополнительных издержек", будет иметь большое значение при определении объема финансовых средств, выделяемых Сторонам, являющимся развивающимися странами, через финансовый механизм для поддержки их деятельности, о которой говорится в статье 4.1. Это будет важным элементом в деле осуществления всей Конвенции. Среди других сфер применения концепции дополнительных издержек можно назвать определение видов деятельности, которые помогут стране при минимальных затратах выполнить принятые ею в рамках Конвенции обязательства в отношении выбросов, и классификацию проектов на основе их эффективности с точки зрения затрат в деле обеспечения глобальных экологических преимуществ.

### III. СООБРАЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ

6. Следует отметить, что концепции дополнительных ресурсов и дополнительных издержек увязаны в одном и том же пункте Конвенции. Их можно рассматривать как два противовеса в окончательной договоренности, достигнутой по этому пункту. Поскольку ни одна из концепций четко не определена, то их практическое применение сопряжено с трудностями и здесь должен возобладать прагматизм. Что касается дополнительных издержек, то здесь уже есть подходы к разработке оперативной методологии. Ниже излагается ряд проблем, связанных с такими подходами.

7. Расходы, которые необходимо учитывать при оценке дополнительных издержек, должны соответственно включать капитальные, эксплуатационные и первоначальные затраты, а также расходы, понесенные позднее, и прямые, а также косвенные или индуцированные затраты. Меры могут быть точно определены с финансовой точки зрения, однако их осуществление может повлечь за собой и расходы, которые отразятся, помимо конкретного проекта или предприятия, на всей экономике или отрасли. Необходимо выбрать соответствующие "рамки системы", куда будут входить все основные элементы, находящиеся в экономической зависимости от принимаемых мер, с тем чтобы при подсчете издержек не упустить ни одного существенного экономического последствия.

8. Дополнительные издержки следует определять исходя из базовой ситуации, которая может означать, что меры вообще не принимаются или принимаются таким образом, что при этом не ставится задача достижения целей Конвенции. Дополнительные издержки составят разницу между расходами на базовую деятельность (что может быть равно нулю) и расходами на фактически выполненную деятельность.

9. Базовая ситуация, которая имеет важное значение для определения дополнительных издержек, обязательно должна быть гипотетической. Ее определение является одним из основных элементов подсчета дополнительных издержек и неизбежно становится предметом переговоров между соответствующими сторонами. В области изменения климата дополнительные издержки находятся в большой зависимости как от предлагаемых мер, так и от базовой ситуации. В тех случаях, когда для страны характерно наличие именно базовой ситуации, определение стандартных дополнительных издержек на основе примерного перечня мер бессмысленно.

10. Рассмотрение различных экономических результатов принятия мер по смягчению последствий изменения климата, в том числе и косвенных, влечет за собой рассмотрение как затрат, так и преимуществ, обусловленных этими мерами. Преимущества могут включать - в дополнение к глобальным, связанным с целями Конвенции - экономические выгоды для развивающихся стран, в которых принимаются такие меры. В связи с этим возникает вопрос о том, как подходить к таким местным дополнительным преимуществам при определении дополнительных издержек, связанных с принятием мер. Экономический подход подразумевает, что местные преимущества должны вычитаться из расходов, с тем чтобы для финансирования представлялись только "чистые дополнительные издержки". Применение такого правила финансирования в рамках Конвенции приведет к тому, что средства, предоставляемые через финансовый механизм, будут направляться на достижение глобальных преимуществ, а какая-либо передача ресурсов из финансового механизма, которая может привести к возникновению местных преимуществ у развивающейся страны, в которой осуществляется проект, будет недопустима. (Такие преимущества могут считаться своего рода "подарком" для этой страны.) Считается, что это согласуется со строгим разграничением между финансированием в целях развития и глобальным финансированием в целях получения глобальных преимуществ. Считается также, что такое правило финансирования максимально увеличивает глобальные преимущества, извлекаемые из данного объема средств, выделенных через финансовый механизм.

11. Еще одним результатом применения такого правила станет то, что экономичные меры перестанут отвечать критериям отбора, поскольку связанные с ними местные преимущества будут превышать издержки. При этом "наилучшие" проекты, которые дают больше всего преимуществ, не будут отвечать критериям отбора для финансирования по каналам финансового механизма. Для осуществления таких экономически привлекательных проектов придется искать другие источники финансирования, как, например, финансирование в целях развития или частные инвестиции. Однако такие средства не всегда могут быть предоставлены, и поэтому данное правило финансирования может поставить под угрозу осуществление многих важных видов деятельности, которые являются выгодными как с экономической, так и экологической точек зрения. Ведь проекты, которые кажутся экономичными, и поэтому не отвечают критериям отбора, можно считать и отвечающими таким критериям, если в рамки системы включить некоторые параллельные издержки, которые труднее определить количественно, например риски, сделки, сбор информации или освоение рынка. Некоторые из наиболее эффективных с точки зрения затрат мер могут означать изменение планов развития целых отраслей в целях уменьшения выбросов парниковых газов. В таких случаях необходимо сопоставлять расходы, связанные с предлагаемым планом, и расходы на осуществление базового плана, а не сравнивать отдельные проекты.

12. Применение этого правила финансирования ведет также к ликвидации всех финансовых стимулов, которые побуждали бы страну-получателя отдавать предпочтение проектам, дающим как глобальные, так и местные преимущества, а не тем, которые приводят к получению только местных выгод. Кроме того, если глобальные преимущества получены благодаря проекту, финансируемому за счет средств, выделенных на цели развития, то это не будет отвечать критерию строгого разграничения между финансированием в целях развития и глобальным финансированием. (Фактически это станет своего рода "подарком" для международного сообщества.) Слово "все" в выражении "все согласованные дополнительные издержки" можно рассматривать как знак для более вольного толкования соответствующих издержек.

13. В соответствии с нынешней практикой не предусматривается ни полного возмещения дополнительных издержек, ни полного вычитания местных преимуществ. В случае Монреальского протокола, например, Многосторонний фонд должен лишь принимать "во внимание" экономию и выгоды. В рабочей интерпретации этого положения, применяемой Всемирным банком, это означает, что прямая денежная экономия вычитается из общих расходов, связанных с принимаемыми мерами, а другие виды местных преимуществ, например, экологические и нематериальные преимущества, побочные выгоды, которые по финансовым соображениям не может себе позволить соответствующая страна, а также преимущества, которые носят случайный или неопределенный характер, если и вычитаются, то не полностью. Аналогичное толкование применяется и в работе ГЭФ.

14. Определение издержек, возникающих в различные периоды времени, будь то капитальные или эксплуатационные затраты, влечет за собой определение и применение учетной ставки. Одни исследователи, подчеркивая необходимость беспристрастного временного подхода, рекомендуют использовать низкую учетную ставку, с тем чтобы принимать во внимание долгосрочные перспективы, необходимые в решении вопросов, связанных с изменением климата. Другие считают, что средства, израсходованные на меры по смягчению последствий изменения климата, должны иметь такую же отдачу, как и проекты в области развития, и поэтому в отношении этих мер следует применять такие же учетные ставки.

15. Вышеперечисленные проблемы, а также многие другие не столь серьезные вопросы, связанные с подходами к определению всех согласованных дополнительных издержек, подтверждают, что Конференция Сторон должна разработать в этой области руководящие принципы. Прежде всего финансироваться должны "все" дополнительные издержки, с тем чтобы стимулировать Стороны, являющиеся развивающимися странами, к выполнению Конвенции, а для того, чтобы такое финансирование было "согласованным" и, следовательно, производилось, необходим прагматичный подход. Следует искать пути сочетания дополнительного характера финансирования в области изменения климата с эффективными операциями, обеспечивающими скорейшее выделение средств. Секретариат мог бы провести в этой связи исследования, если Комитет сделает такую рекомендацию.

-----