



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/AC.237/50/Add.1
21 December 1993

RUSSIAN
Original: ENGLISH

МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ
ПО ВЕДЕНИЮ ПЕРЕГОВОРОВ О РАМОЧНОЙ
КОНВЕНЦИИ ОБ ИЗМЕНЕНИИ КЛИМАТА
Девятая сессия
Женева, 7-18 февраля 1994 года
Пункт 3 а) и б) предварительной повестки дня

ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРОЦЕДУР УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫМ МЕХАНИЗМОМ
И ОКАЗАНИЯ ТЕХНИЧЕСКОЙ И ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ СТОРОНАМ,
ЯВЛЯЮЩИМСЯ РАЗВИВАЮЩИМИСЯ СТРАНАМИ

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ СТАТЬИ 11 (ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ), ПУНКТЫ 1-4
РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА ОБ УПРАВЛЕНИИ ВРЕМЕННЫМИ МЕХАНИЗМАМИ,
УПОМЯНУТЫМИ В ПУНКТЕ 3 СТАТЬИ 21

Вопросы для рассмотрения Комитетом

Добавление

ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ВСЕХ СОГЛАСОВАННЫХ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ИЗДЕРЖЕК

Записка временного секретариата

1. ТЕМАТИЧЕСКИЙ ОХВАТ ЗАПИСКИ

1. На своей восьмой сессии Комитет принял решение уделить на своей девятой сессии первоочередное внимание рассмотрению вопроса об осуществлении статьи 11 (Финансовый механизм) и принятию таких рекомендаций, касающихся решений Конференции Сторон (КС), которые могут оказаться необходимыми в контексте мандата КС, в связи с руководящими указаниями для оперативного органа финансового механизма, касающимися его политики, программных приоритетов и критериев отбора, связанных с Конвенцией, и определением "всех согласованных дополнительных издержек" (A/AC.237/41, пункт 91).

2. Учитывая необходимость дополнительного анализа вопроса о всех согласованных дополнительных издержках, Комитет просил временный секретариат подготовить еще один документ для рассмотрения на своей девятой сессии, принимая по внимание, в частности, замечания, сделанные делегациями на восьмой сессии (A/AC.237/41, пункт 89).

3. Настоящая записка подготовлена в ответ на эту просьбу. В ней учитываются содержание документа A/AC/237/37/Add.2, представленного на восьмой сессии, замечания, сделанные делегациями на этой сессии, результаты работы, проведенной в контексте симпозиумов, организованных секретариатами Глобального экологического фонда (ГЭФ) и Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), а также материалы, представленные неправительственными организациями. В записке ставится ряд вопросов, связанных с определением всех согласованных дополнительных издержек, на основе информации, полученной из этих источников.

II. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

4. "Все согласованные дополнительные издержки" упоминаются в статье 4 (Обязательства) Конвенции. В пункте 3 статьи 4 предусматривается, 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 технологий, которые необходимы Сторонам, являющимся развивающимися странами, для покрытия всех согласованных дополнительных издержек, связанных с осуществлением мер, которые охватываются в пункте 1 статьи 4 и согласованы между Стороной, являющейся развивающейся страной, и международным органом или органами, на которые возложено руководство финансовым механизмом. (Это обязательство следует за другим обязательством, связанным с покрытием всех согласованных издержек, обусловленных выполнением Сторонами, являющимися развивающимися странами, своих обязательств в соответствии с пунктом 1 статьи 12.)

5. Подход к расчету всех согласованных дополнительных издержек будет иметь важное значение при определении объема финансовых средств, которые должны предоставляться Сторонам, являющимся развивающимися странами, через финансовый механизм для поддержки их деятельности, о которой говорится в пункте 1 статьи 4. Этот элемент будет играть важную роль в процессе осуществления Конвенции в целом. К другим сферам применения концепции дополнительных издержек можно отнести определение приоритетности проектов на основе их эффективности с точки зрения затрат при достижении цели Конвенции.

III. СООБРАЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ

6. Концепции дополнительных ресурсов и дополнительных издержек увязаны в одном и том же пункте Конвенции и могут рассматриваться как взаимодополняющие. Поскольку ни одна из концепций четко не определена и их воплощение на практике сопряжено с трудностями, то к их практическому применению нужно подходить с позиции прагматизма. Что касается дополнительных издержек, то в этой области в различных учреждениях уже определены подходы к разработке оперативной методологии. Ниже излагается ряд проблем, связанных с такими подходами.

A. Рамки системы

7. Расходы, которые необходимо учитывать при оценке дополнительных издержек, должны соответственно включать капитальные, эксплуатационные и первоначальные расходы, а также расходы, понесенные на более поздних этапах. Осуществляемые меры могут быть точно определены с финансовой точки зрения, однако их осуществление может повлечь за собой расходы, которые, помимо конкретного проекта или предприятия, отразятся на всей экономике или отрасли. Необходимо выбрать соответствующие "рамки системы", которые будут охватывать все важные элементы, находящиеся в экономической зависимости от принимаемых мер. В этой связи возникает вопрос о том, учитывать ли и, если учитывать, то каким образом, косвенные, индуцированные или вмененные издержки.

В. Базовые ситуации

8. Дополнительные издержки будут определяться с учетом базовой ситуации, в силу которой та или иная мера может вообще не приниматься или может осуществляться таким образом, что при этом не ставится задача достижения цели Конвенции. Дополнительные издержки составят разницу между расходами на базовую деятельность (которые могут быть равны нулю) и расходами на фактически реализованные мероприятия.

9. Базовые ситуации, которые имеют важное значение для определения дополнительных издержек, в любом случае носят гипотетический характер; при этом их определение представляет собой крупную проблему в процессе расчета дополнительных издержек и неизбежно становится предметом переговоров между заинтересованными сторонами. Определение базовых ситуаций потребует применения правил экономической, экологической, технической и финансовой целесообразности.

10. В области изменения климата дополнительные издержки находятся в тесной зависимости как от предлагаемых мер, так и от базовой ситуации. В тех случаях, когда в странах существуют характерные только для них базовые ситуации, это обстоятельство может затруднить любую попытку определить стандартные дополнительные издержки на основе примерного перечня мер. Однако расчету дополнительных издержек может способствовать разработка типовых проектов, предусматривающих замену типовых базовых видов деятельности типовыми альтернативными вариантами.

С. Издержки и выгоды: валовые или чистые издержки

11. Рассмотрение различных экономических последствий принимаемых мер, в том числе и косвенных, обуславливает необходимость рассмотрения вопроса как об издержках, так и о выгодах, связанных с этими мерами. Получаемые выгоды должны включать в себя экономические преимущества, изначально являющиеся целью базовых мер, а также глобальные выгоды, связанные с целью Конвенции. Они также могут включать в себя дополнительные местные выгоды, которые могут иметь форму устраненных издержек (например, экономия топлива, достигаемая путем замещения теплоэлектростанции гидроэлектростанцией) или же форму косвенных, сопутствующих выгод (как, например, в приведенном выше случае, когда наличие водохранилища позволяет развивать туризм).

12. В связи с вышесказанным возникает вопрос о том, как подходить к таким местным дополнительным преимуществам при определении всех согласованных дополнительных издержек, связанных с этими мерами. С экономической точки зрения объем таких местных выгод должен вычитаться из суммы расходов, с тем чтобы при расчете требуемых финансовых средств учитывались лишь чистые дополнительные издержки. Вопрос о том, финансировать ли валовые или чистые издержки в рамках Конвенции, имеет важное политическое значение.

13. Применение подхода на основе учета чистых издержек привело бы к направлению финансовых средств, предоставляемых через финансовый механизм, на достижение цели Конвенции и на предотвращение использования ресурсов финансового механизма для извлечения местных дополнительных выгод для развивающейся страны, в которой осуществляется рассматриваемый проект. Этот подход соответствовал бы строгому разграничению между финансированием в целях развития и глобальным финансированием. Подобный подход соответствовал бы также решению задачи максимального достижения цели Конвенции на основе имеющегося объема финансовых средств, предоставляемых через финансовый механизм.

14. Применение подхода на основе учета чистых издержек также привело бы к тому, что меры, являющиеся экономически выгодными на местном уровне (в том смысле, что местные преимущества, связанные с их осуществлением, превышали бы понесенные

издержки), уже не отвечали бы критериям отбора применительно к мерам, подлежащим финансированию через финансовый механизм. Финансирование других мер, приносящих существенные местные выгоды, было бы ограничено. Такие предпочтительные с экологической точки зрения проекты, как правило, имели бы более высокие первоначальные издержки, чем это предусмотрено в базовой ситуации, и поэтому объем финансовых средств, направляемых стране, в которой осуществляется данный проект, для реализации меры, предусмотренной в базовой ситуации, был бы недостаточным для осуществления альтернативного проекта,

15. Тот факт, что альтернативный проект является экономически выгодным или приводит к существенным местным выгодам, не гарантирует получения необходимых дополнительных финансовых средств из внутренних или внешних – государственных или частных – источников. Вопрос о финансировании таких проектов заслуживает особого внимания, поскольку рассматриваемые проекты относятся к числу наиболее желательных как с экономической, так и с экологической точки зрения и могут составлять существенную долю мер по смягчению последствий изменения климата, содействующих осуществлению Конвенции. Такие проекты могли бы финансироваться за счет предоставления займов на определенных льготных условиях, а не за счет субсидий или же путем предоставления помощи в обеспечении финансирования из других источников. В этой связи одним из вариантов могло бы стать совместное осуществление проектов после определения КС соответствующих критериев. Другой подход мог бы заключаться в гибком применении гибкого правила вычитания дополнительных местных выгод, особенно в том, что касается косвенных и неопределенных преимуществ.

16. Существующая практика в действительности не предусматривает ни полного возмещения дополнительных издержек, ни полного вычитания местных выгод. Так, например, в случае Монреальского протокола Многосторонний фонд должен лишь принимать "во внимание" экономию и выгоды. В рабочей интерпретации данного положения, применяемого Всемирным банком, это означает, что прямая экономия средств вычитается из общих расходов, связанных с применяемой мерой, а другие виды местных преимуществ – например, экологические и нематериальные преимущества, побочные выгоды, которые соответствующая страна не может себе позволить по финансовым соображениям, а также преимущества, которые носят случайный или неопределенный характер, – если и вычитаются, то неполностью. Аналогичное толкование применяется и в рамках операций Глобального экологического фонда (ГЭФ).

17. Кроме того, проекты, которые представляются экономически выгодными и поэтому не отвечающими критериям отбора, могли бы рассматриваться как подлежащие финансированию, если бы ряд связанных с ним издержек, трудно поддающихся определению, например издержек, связанных с риском, осуществлением операций, сбором информации или расширением рынка, был бы включен в "рамки системы".

18. Одними из наиболее эффективных с точки зрения затрат мер могут стать не отдельные проекты, а полный пересмотр планов развития отрасли, направленный на сокращение выбросов парниковых газов. В таких случаях было бы необходимо сопоставить издержки, связанные с предлагаемым планом, с издержками, предусмотренными в базовом плане, а не осуществлять операции в рамках отдельных проектов.

D. Учетная ставка

19. Определение издержек, возникающих в различные периоды времени, будь то капитальные или эксплуатационные затраты, влечет за собой определение и применение учетной ставки. Некоторые исследователи, подчеркивая равную значимость интересов различных поколений, рекомендуют использовать низкую учетную ставку, с тем чтобы учесть длительный период времени, в течение которого происходит изменение климата. Другие специалисты 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.

20. Поскольку определение всех согласованных дополнительных издержек не включает в себя оценку глобальных экологических выгод, представляется целесообразным использование тех же учетных ставок, что и для проектов в области развития. Еще одним вопросом, требующим рассмотрения при разработке финансовой стратегии, является выбор метода покрытия расходов – речь может идти либо о компенсации издержек по мере их возникновения, либо о единовременной выплате, компенсирующей приведенные расходы.

IV. ВЫВОД

21. Указанные выше проблемы, а также другие вопросы, связанные с подходами к определению дополнительных издержек, свидетельствуют о необходимости разработки руководящих принципов в отношении некоторых общих аспектов таких подходов. Такие принципы могли бы иметь форму методологических указаний, на основе которых вопрос о финансовой помощи в каждом случае решался бы посредством обсуждений между получающей ее страной и соответствующим оперативным органом. При разработке таких руководящих принципов необходимо было бы уделить внимание обеспечению эффективного использования имеющихся ресурсов и созданию при этом стимулов для стран, отвечающих критериям отбора, осуществлять положения Конвенции.

22. Комитет, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о целесообразности внесения рекомендации о том, чтобы КС дала руководящие указания в отношении общих методологических руководящих принципов определения всех согласованных дополнительных издержек. В этом случае КС могла бы запросить мнение своего Вспомогательного органа по научно-техническим консультациям. Оказывая необходимую в этой связи помощь, секретариат будет опираться на результаты текущей деятельности различных учреждений, и в частности на результаты работы, ведущейся в рамках программы PRINCE под руководством канцелярии Управляющего ГЭФ.
