

# Механизмы финансирования деятельности по адаптации к последствиям изменений климата и снижению выбросов парниковых газов в развивающихся странах

## Содержание

1.			<b>Предисловие</b>
.....			
2			
2.	<b>Ориентировочная оценка общего объема средств, требующихся на адаптацию в развивающихся странах</b>		
.....			
2			
3.	<b>Традиционное</b>		<b>финансирование</b>
.....			
4			
3.1	Финансирование в виде официальной помощи в целях развития (ODA)		
.....			
4			
3.2	Пилотная программа Мирового банка по созданию потенциала сопротивления последствиям изменения климата		
.....			
6			
3.3	Предложение Евросоюза по Глобальному климатическому финансовому механизму – выпуску «климатических бондов»		
.....			
6			
3.4	Мексиканское предложение - Многосторонний фонд по изменению климата		
.....			
7			
4.	<b>Сборы</b>	<b>и</b>	<b>налоги</b>
.....			
8			
4.1	Адаптационный сбор с международных проектов и торговли квотами в рамках экономических механизмов Киотского протокола		
.....			
8			
4.2	Отчисления от операций международного авиационного и морского транспорта (План Тувалу по адаптации)		
.....			
10			
4.3	Адаптационный сбор с международных авиационных перевозок (IATAL)		
.....			
11			
4.4	Налог на топливо для международных морских перевозок		

11

4.5 Швейцарское предложение о глобальном углеродном налоге для финансирования мер по адаптации и снижению выбросов

12

## 5. Аукционы

14

5.1 Норвежское предложение об аукционной продаже Единиц установленных количеств

14

5.2 Аукционная продажа разрешений на выбросы в Европейской торговой системе.

14

5.2.1 Аукционы в рамках существующей системы торговли

14

5.2.2 Аукционы при включении в торговую систему авиации

15

5.3 Аукционы для пополнения Фонда США для международной деятельности по адаптации к изменениям климата и национальной безопасности

15

## 6. Сводная оценка предложений

16

*Обзор подготовил Алексей Кокорин (WWF-Россия), замечания, комментарии и вопросы, пожалуйста, присылайте по адресу [akokorin@wwf.ru](mailto:akokorin@wwf.ru)*

## 1. Предисловие

Требование развивающихся стран о «новом и дополнительном», а также «адекватном и предсказуемом» финансировании со стороны развитых стран не является новостью. Об этом говорится снова и снова<sup>1</sup>. Развивающиеся страны ссылаются на Статью 4.3 РКИК ООН, говорящую о помощи развитых стран развивающимся, а также на решения, принятые на Бали.

Развивающиеся страны неоднократно подчеркивали, что будет ошибочно считать займами или даже грантами средства, предоставляемые им на нужды адаптации или для снижения ими выбросов парниковых газов. С другой стороны, все страны говорят о важности беспристрастного распределения тяжести финансирования мер по адаптации и снижению выбросов парниковых газов. В большинстве случаев это ограничивается риторическими ссылками на принцип «равной, но дифференцированной ответственности». Однако иногда предлагаются и конкретные способы дифференциации. В частности, об этом говорит японское предложение о секторном подходе, основанном на стандартах удельных выбросов парниковых газов на единицу продукции – эти стандарты могут быть разными в разных группах стран.

«Новые» проблемы финансирования мер по адаптации и «еще более новые» проблемы финансирования процессов снижения выбросов в развивающихся странах в основном вызваны не новизной как таковой, а ожидающимися огромными суммами затрат. Если бы суммы были лишь несколько больше нынешних финансовых потоков помощи развитых стран развивающимся, то, вероятно, обсуждение не было бы столь сложным и противоречивым<sup>2</sup>.

## 2. Ориентировочная оценка общего объема средств, требующихся на адаптацию в развивающихся странах

Сколько стоит, и будет стоить адаптация к изменению климата в развивающихся странах? В то время как вопрос кажется достаточно прямым, ответы, увы, очень неопределенны.

Мировой банк оценивает существующие нужды в 9–41 миллиард долларов США. Хотя базовые данные для этих оценок неоднократно обсуждались<sup>3</sup>, там можно найти немало противоречий. В частности, высказывается серьезная критика «климато-адаптационных» оценок Мирового банка на базе сумм официальной помощи в целях развития (ОПР или ODA), прямых иностранных инвестиций (FDI) и общего объема внутренних инвестиций (GDI). Оценки Банка приведены ниже в таблице. Особое беспокойство вызывают оценки процента, идущего на «климатические дела» и его доли, расходуемой на адаптацию. В результате получается 4-х кратный разброс объема средств на адаптационные нужды, который, с другой стороны, очень невелик по сравнению с немеждународными

<sup>1</sup> Детальный обзор общих подходов к адаптации и ситуации в целом, обзор документов РКИК ООН по адаптации за 2001 – 2007 гг., различных возможностей адаптации на национальном уровне см. Schipper, E.L.F., M.P. Cigaran, M.M. Hedger, *Adaptation to Climate Change: The New Challenge for Development in the Developing World*, UNDP, July 2008, [www.undp.org](http://www.undp.org).

<sup>2</sup> В июне 2008 г. вышло аналитическое исследование Muller, Benito (2008), *International Adaptation Finance: The Need for an Innovative and Strategic Approach* Oxford Institute for Energy Studies EV 42, June 2008, которое предоставило фактологическую основу для данного обзора

<sup>3</sup> FCCC/TP/2008/6 от 13 октября 2008 г., см также Доклад РКИК ООН об инвестициях (2007), [http://unfccc.int/files/cooperation\\_and\\_support/financial\\_mechanism/application/pdf/background\\_paper.pdf](http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/application/pdf/background_paper.pdf)

внутренними инвестициями (GDI минус FDI), превышающими расходы на адаптацию в 30 – 150 раз.

**Предварительные расчеты ежегодных адаптационных потребностей развивающихся стран, сделанные Мировым Банком**

Тип инвестиций	Объемы	Нужды, связанные с проблемой климата (%)	Доля климатических нужд, идущая на адаптацию (%)	Затраты (млрд. долл. США 2000 года)
Общая поддержка развития (ODA) и предоставление льгот	\$100 млрд.	40%	10 – 20%	4 - 8
Прямые иностранные инвестиции	\$160 млрд.	10%	10 – 20%	2 - 3
<b>Совокупные международные затраты</b>				<b>6 – 11</b>
Общие внутренние инвестиции	\$1500 млрд.	2 – 10%	10 – 20%	3 – 30
<b>Общие затраты на адаптацию</b>				<b>9 – 41</b>

Мировой банк 2006: Clean Energy and Development: Towards an Investment Framework. DC 2006-0002, World Bank, Washington, DC, USA, x+146 pp. Table K.1

Данные оценки можно сравнить со значениями, предлагаемыми различными организациями:

- OIES (текущие нужды \$2–17миллиардов<sup>4</sup>),
- Oxfam (текущие нужды более чем \$50 миллиардов<sup>5</sup>),
- UNDP (\$86 миллиардов<sup>6</sup> в 2015 г.) и
- UNFCCC (Рамочная конвенция ООН об изменении климата) (\$28–67миллиардов<sup>7</sup> в 2030 г.).

Все эти цифры являются очень грубыми подсчетами, основанными на имеющихся ‘top-down’ методологиях, в целом таких же, которые используются в приведенных выше оценках Мирового банка.

<sup>4</sup> Современные потребности, основанные на экстраполяции Национальных адаптационных программ наименее развитых стран (NAPAs, см. <http://unfccc.int/adaptation/napas/items/2679.php>). По вопросам экстраполяции, см. Müller, Benito and Cameron Hepburn (2006b), IATAL — an outline proposal for an International Air Travel Adaptation Levy, Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, EV 36, October 2006, [www.OxfordClimatePolicy.org](http://www.OxfordClimatePolicy.org). Примечание: указанный диапазон относится ко всем странам, не входящим в Приложение 1 РККИ ООН (а не только к Группе 77 и Китая).

<sup>5</sup> Oxfam (2007): Adapting to climate change - What’s needed in poor countries, and who should pay. Oxfam briefing paper 104.

[http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/climate\\_change/downloads/bp104\\_adapting\\_to\\_climate\\_change.pdf](http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/climate_change/downloads/bp104_adapting_to_climate_change.pdf)

<sup>6</sup> UNDP (2007): Human Development Report 2007/2008: Fighting climate change. Human solidarity in a divided world. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>

<sup>7</sup> FCCC/TP/2008/6 от 13 октября 2008 г., см. также Доклад РККИ ООН об инвестициях (2007), [http://unfccc.int/files/cooperation\\_and\\_support/financial\\_mechanism/application/pdf/background\\_paper.pdf](http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/application/pdf/background_paper.pdf)

Как правило, различные оценки также не являются сопоставимыми. В те или иные оценки могут включаться различные типы адаптационных потребностей, такие как<sup>8</sup>:

- помощь по традиционным каналам ООН и через международные организации и институты (в рамках ODA), и другие инвестиции обычного развития бизнеса
- повышение устойчивости существующей инфраструктуры к изменениям климата и их последствиям;
- дополнительные инвестиции, необходимые в связи с изменением климата (например, строительство плотин, дамб и т.д.);
- поддержка условий жизни населения (здравоохранение, социальная адаптация, развитие общественных организаций, мобилизующих людей для общих действий по защите от последствий изменения климата, и т.д.); и
- приоритетность адаптации в стратегиях по снижению бедности и других важных национальных политических мерах.

К сожалению, проблемы адаптации в развивающихся странах не сводятся только к недостатку финансовых средств, часто страны не способны эффективно использовать предоставляемые средства. В результате даже при наличии определенных средств практические действия откладываются и откладываются. Однако известно, что в будущем, когда негативные последствия изменений климата будут сильнее, на защиту от них придется потратить гораздо больше денег, чем требуется сейчас. Утверждение «гораздо больше денег» остается верным, даже если максимальным образом ввести дисконтирование (например, считать что ставка дисконтирования равна 15% и через 6 лет сегодняшние затраты надо умножить примерно в 2 раза). Если ждать еще 10 и более лет, то речь пойдет о затратах в 3-5 и более раз возросших. Это обычное правило «экономной профилактики и дорого лечения».

Как показано в докладе Николаса Стерна, бездействие может обернуться снижением ВВП на душу населения на 5-20%, причем большие цифры относятся, прежде всего, к развивающимся странам, где вероятны социальные катастрофы<sup>9</sup>.

### **3. Традиционное финансирование**

#### **3.1 Финансирование в виде официальной помощи в целях развития (ODA)**

Финансируемые «традиционным образом», то есть с помощью взносов развитых стран Приложения II РКК ООН, Специальный климатический фонд для наименее развитых стран (Special Climate Change Fund - SCCF), а также соответствующие средства ГЭФ оцениваются до 2012 г. в 200 млн. долл. США. Учитывая, что большая часть полученных денег уже потрачена, остается в среднем около 13 млн. в год.

<sup>8</sup> Детальное рассмотрение данного вопроса см. FCCC/TP/2008/6 от 13 октября 2008 г.,

<sup>9</sup> Stern N., 2006. The Economics of Climate Change. Cambridge University Press, 610 pp.  
[www.sternreview.org.uk](http://www.sternreview.org.uk)

Очевидно, что эти средства по порядку величины слишком малы для покрытия даже наиболее скромных оценок потребностей адаптационного финансирования развивающихся стран. Это, а также, необходимость в той или иной мере финансировать еще и снижение выбросов парниковых газов в развивающихся странах, побудило искать новые способы построения глобальной финансовой инфраструктуры.

Однако далеко не все страны готовы к кардинальным изменениям финансовой архитектуры мира. Так, Китай, ряд малых островных государств и наименее развитых стран придерживаются идеи традиционного финансирования. Они предложили «просто» увеличить процент обязательных затрат развитых стран на ODA. Сейчас общая помощь на все нужды развивающихся стран в целом составляет около 0,3% от общего ВВП развитых стран.

Китай, Индия и ряд стран считают, что развитые страны должны дополнительно отчислять не менее 0,5% ВВП на помощь развивающимся странам в деле адаптации и снижения выбросов парниковых газов<sup>10</sup>. Группа наименее развитых стран предлагает увеличить помощь более чем в 3 раза, до 1% ВВП. Причем речь идет о дополнительных климатических деньгах, считается что «обычным путем» ODA будет и так увеличена до 0,7%, как это записано в Монтеррейском соглашении<sup>11</sup> (что на 2007 г. означало бы 260 млрд. долл.).

А климатическая добавка в 0,5% ВВП теоретически может увеличить груз еще на 185 млрд. долл. в год. Однако очень маловероятно, чтобы развитые страны пошли на столь одностороннее принятие груза проблем на плечи своих экономик.

В частности, Комитет стран ОЭСР по помощи развитию (OECD Development Assistance Committee - DAC) весьма сдержанно отзывается о выполнении странами ОЭСР монтеррейского норматива<sup>12</sup>. Пока только пять небольших развитых стран достигли уровня 0,7%, еще 7 стран поставили своей задачей достичь данного уровня к определенному сроку. Выполнение этих обязательств может увеличить объем помощи от 78,6 млрд. в 2004 г. до 115 млрд. к 2010 г.

Однако крупнейшие страны «Семерки» (Восьмерка минус Россия) сильно далеки от данного норматива, в среднем для этих стран ODA составляет 0,23%, что дает среднюю ODA всех развитых стран равную лишь 0,28%.

Межгосударственное финансирование – двустороннее или многостороннее – традиционно хорошо приспособлено к ODA. Предоставляются гранты или кредиты, льготы и т.п. Эту систему совсем не просто быстро трансформировать для использования новых инструментов финансирования.

Другим принципиально важным недостатком традиционного финансирования является достаточно произвольное определение приоритетов странами-донорами. Каждая развитая страна вправе сама решать, кто будет получателем средств, по-своему расставляя

<sup>10</sup> UNFCCC (2008), Views regarding the work programme of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention: Submissions from Parties: FCCC/AWGLCA/2008/MISC.1, 3 March 2008. См. также Предложения стран, направленные в AWG LCA, [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int)

<sup>11</sup> Adopted during the International Conference on Financing for Development, held in Monterrey, Mexico, from 18 to 22 March 2002.

<sup>12</sup> OECD (2005), OECD Statement to the Follow-Up of the UN Millennium Declaration and Monterrey Consensus, C/MIN(2005)2, 29 April 2005, [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/LinkTo/NT00001072/\\$FILE/JT00183455.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/LinkTo/NT00001072/$FILE/JT00183455.PDF)

приоритеты и обращая мало внимания, например, на уязвимость страны-получателя к последствиям изменения климата.

### **3.2 Пилотная программа Мирового банка по созданию потенциала сопротивления последствиям изменения климата**

В апреле 2008 г. Мировой банк начал «Пилотную программу по созданию потенциала сопротивления последствиям изменения климата» (Pilot Program for Climate Resilience - PPCR)<sup>13</sup>, что сразу породило ряд спорных моментов.

- Будет ли это означать конкуренцию создаваемого Адаптационного пилотного фонда (Adaptation Pilot Fund) Мирового банка с Адаптационным фондом Киотского протокола, который начал работу двумя месяцами ранее.
- Отвечает ли современным требованиям система управления программы, основанная на традиционных устоях Мирового банка.

Однако эти спорные моменты исчезли сами собой, когда выяснилось, что Мировой банк будет большую часть средств по Программе предоставлять в виде кредитов, но таких, которые будут засчитываться в ODA страны-донора. То есть ничего нового просто не было предложено.

Основная причина, почему многие развивающиеся страны и неправительственные организации возражают против адаптационного финансирования в форме ODA кредитов в том, что при этом развивающиеся страны вынуждены немало сами платить за действия по адаптации, в то время как историческая ответственность за повышение концентрации парниковых газов в атмосфере, то есть за изменение климата, лежит на развитых странах. Также развивающиеся страны настаивают на дополнительном характере «климатического» увеличения ODA.

К середине 2008 г. PPCR предполагает получить £250 миллионов из Великобритании, в основном в форме займов. Точная цифра того, сколько средств будет иметься в форме грантов еще не известна. Последняя оценка достигла £13 миллионов, которые могут быть в распоряжении Стратегического климатического фонда (Strategic Climate Fund) - «материнского фонда» всей программы PPCR.<sup>14</sup> Это означает, что ежегодно будет £50 миллионов в виде займов и только около £2 в виде грантов.

### **3.3 Предложение Евросоюза по Глобальному климатическому финансовому механизму – выпуску «климатических бондов»**

Весной 2008 г. Мировой банк, Международный валютный фонд и Европейская комиссия объявили, что они исследовали вопрос учреждения Глобального климатического финансового механизма (Global Climate Financing Mechanism – GCFM) и намерены продвигать его вперед. Аккумулированные средства будут использованы как гранты для финансирования инициатив, направленных на помощь беднейшим развивающимся странам в борьбе с изменением климата.

---

<sup>13</sup> World Bank 2008b, Pilot Program for Climate Resilience, Annex A to “Proposal for a Strategic Climate Fund”, April 28, 2008

<sup>14</sup> DEG (2008), Development and Environment Group, Meeting with DFID on the Pilot Program for Climate Resilience (Environmental Transformation Fund/WB Climate Investment Funds), 8th April 2008, <http://www.bond.org.uk/wgroups/environment/index.html>

Данный финансовый механизм основан на привлечении частного капитала к помощи развивающимся странам. Эта идея Международного финансового фонда (International Financing Facility, IFF) первоначально предложена в 2003 году министром финансов Великобритании Гордоном Брауном. Данная концепция была реализована, в частности, в 2005 г. при привлечении средств для Международного финансового альянса по иммунизации (International Finance Facility for Immunisation, IFFIm)<sup>15</sup>, чтобы через Глобальный альянс по вакцинации и иммунизации (GAVI) провести кампанию по всемирной вакцинации детей.

Концепция IFF основывается на 2-х ключевых моментах, а именно: (1) первоначальное авансовое финансирование принципиально важных затрат или инвестиций, и (2) последующие ежегодные обязательства по возврату средств. Такая схема годится только для финансирования безотлагательных и очевидно необходимых мер, например, вакцинации детей. IFF как юридическое лицо выпускает специальные бонды, обращающиеся на мировых финансовых рынках и гарантирующие возврат средств. IFF создает финансовую «платформу» для сбора и последующего возврата средств, ориентированную на покрытие срочных нужд.

Фактически такой способ использовался для быстрого пополнения помощи, засчитываемой в качестве ODA, что в принципе возможно и для климатических нужд. Однако Еврокомиссия хотела бы пойти дальше и увязать данный механизм с доходами углеродного рынка или с аукционной выручкой от продажи разрешений на выбросы. Тогда финансирование по концепции IFF станет действительно «новым и дополнительным», как того требуют развивающиеся страны.

Согласно прогнозам финансирование Адаптационного фонда после 2012 г. может значительно возрасти, но пока средств мало. В этой ситуации механизм GCFM мог бы служить временным средством срочного привлечения денег. Учитывая время, необходимое для выпуска и размещения бондов по схеме IFF, разумно предположить, что средства поступят в 2010 – 2014 гг. Например, можно рассчитывать на 1 млрд. евро в год в данный 5-летний период. Затем выплаты могут длиться 20 лет с процентной ставкой в 4%. Тогда ежегодные выплаты составят 380 млн. евро в год. Они могут осуществляться из средств «обычной» финансовой помощи, то есть из ODA, с углеродного рынка или же поступать из тех или иных инновационных «углеродных отчислений», например, со специального сбора с авиабилетов.

Учитывая заложенную в концепцию IFF срочность, механизм должен работать, прежде всего, для срочной помощи наименее развитым странам, страдающим от ударов «климатической стихии». Например, для отселения людей из зон постоянных наводнений в дельтах рек и предоставления им средств существования в новом месте жительства.

### **3.4 Мексиканское предложение - Многосторонний фонд по изменению климата**

На Бали, Мексика выдвинула предложение о Многостороннем фонде по изменению климата (Multilateral Climate Change Fund - MCCF), где бы использовалась гибридная схема пожертвований развитых и некоторых развивающихся стран, а также адаптационных сборов.

Размер ожидаемых доходов не ясен. По идее MCCF должен ежегодно получать несколько десятков миллиардов долларов и в значительной мере покрывать нужды развивающихся стран, как на адаптацию, так и на снижение выбросов парниковых газов. К 2030 г.

<sup>15</sup> <http://www.iff-immunisation.org/>

ежегодный оборот должен быть порядка 100 млрд. долларов. Однако адаптационные сборы способны дать лишь очень малую часть необходимой суммы. Если отчисления с проектов МЧР будут оставаться равными 2%, то в ближайшем будущем это даст 0,2 млрд., а к 2030 г. - порядка 2 млрд. долларов<sup>16</sup>.

Поэтому мексиканское предложение, вероятно, можно считать «обычным» по источникам средств, основывающимся на тех или иных взносах развитых стран, а не на тех или иных инновационных предложениях.

Гораздо более подробно в мексиканском предложении описаны критерии справедливого распределения средств. Они должны устанавливаться в результате многосторонней договоренности. С ее же помощью и на основе индикаторов должны определяться взносы развитых стран. В качестве индикаторов предлагаются, например, (а) объемы выбросов парниковых газов, (b) численность населения, (c) способность страны платить.

Что касается взносов развивающихся стран, то здесь сразу отделяются наименее развитые страны (Least Developed Countries - LDCs). Им предлагается заранее определить точную квоту из общего объема средств и при этом не устанавливать для них никаких обязательств.

Остальные развивающиеся страны должны быть ранжированы в терминах ответственности за выбросы и способности вносить вклад (R&C index). То есть предполагается, что наиболее развитые развивающиеся страны тоже будут вносить свои вклады в данный фонд. Но в отличие от развитых стран, в случае отсутствия взносов они не должны считаться нарушителями и подвергаться каким-либо штрафам или санкциям. Более того, ни для одной развивающейся страны участие в MCCF не будет обязательным. Таким образом, в мексиканском предложении сделано все, чтобы исключить риск для сильнейших развивающихся стран. С одной стороны, такой подход может побудить их быть смелее. С другой стороны, при наличии подобных неопределенностей относительно взносов сильнейших развивающихся стран развитые страны будут вести себя достаточно сдержано и не спешить выделять средства.

Управление фондом предлагается с участием как развитых, так и развивающихся стран, причем в открытой и доступной форме для всех потенциальных получателей помощи.

## **4. Сборы и налоги**

### **4.1 Адаптационный сбор с международных проектов и торговли квотами в рамках экономических механизмов Киотского протокола**

В настоящее время каждый выпуск Сертифицированных снижений выбросов (CER), являющийся результатом выполнения проекта снижения выбросов парниковых газов по Механизму чистого развития (CDM), облагается 2% сбором, поступающим в Адаптационный фонд Киотского протокола. Сбор платится в виде единиц CER, которые могут быть проданы на углеродном рынке и легко обращены в «наличные».

Инновационный характер сбора заключается в том, что, во-первых, он собран с представителей частного сектора международным органом, Исполнительным советом

---

<sup>16</sup> UNFCCC (2007): Investment and financial flows to address climate change. Background paper. [http://unfccc.int/files/cooperation\\_and\\_support/financial\\_mechanism/application/pdf/background\\_paper.pdf](http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/application/pdf/background_paper.pdf)

МЧР. Во-вторых, сбор независим от национальных казначейств и других внутренних органов. В третьих он не связан с платежами развивающимся странам из средств налогоплательщиков развитых стран. Конечно, как и весь МЧР, данный сбор вызывает немало критики. Ряд проектов МЧР сомнительны с точки зрения влияния проектов на социальные и экологические проблемы местного населения. Нередко МЧР называют «платой бедных людей в богатых странах богатым людям в бедных странах». Однако, тем не менее, это работающий инновационный механизм, где в целом гораздо больше плюсов, чем минусов.

Согласно РКИК ООН<sup>17</sup>, совокупные доходы от продажи 2% Сертифицированных сокращений выбросов (CER) до 2012 могут быть от 80 до 300 млн. долларов. По оценкам Мирового банка и UNDP<sup>18</sup>, 100 - 500 и 160 – 950 млн. долларов. Различия вызваны разными оценками цены CER и объемов их выпуска. GLOBE International дает диапазон равный 400 – 1500 млн. долларов. Согласно ожиданиям Исполнительного совета МЧР, доходы могут составить от 1800 до 3400 млн. долларов (все цифры даны в сегодняшних ценах)<sup>19</sup>.

Сейчас в РКИК ООН обсуждаются варианты расширения сбора на другие экономические механизмы Киотского протокола: Совместное осуществление и международную торговлю разрешениями на выбросы (ИЕТ). Вероятнее всего, что с 2013 г. такой сбор будет введен и будет таким же, как для МЧР, то есть в районе 2%. Однако, это не изменит ситуации кардинально. Объемы проектов совместного осуществления по объективным причинам значительно меньше, чем МЧР. Россия и Украина (главные потенциальные «хозяева» проектов совместного осуществления) никогда не смогут организовать столько же проектов, сколько Китай, Индия, Бразилия, ЮАР и другие развивающиеся страны. И по объемам экономики, и по численности населения две главные страны «совместного осуществления» гораздо меньше всех развивающихся стран вместе взятых.

Межгосударственная торговля квотами по Статье 17 Киотского протокола не предполагается быть большой. Она, вероятнее всего, будет гораздо меньше объемов торговли на региональных рынках – в существующей Европейской торговой системе, в начинающей работать японской системе или в потенциально очень значительной американо-канадской системе торговли. То есть сбор с операций по Статье 17 даст гораздо меньше, чем, скажем аналогичный сбор с операций в Европейской торговой системе.

Поэтому расширение сбора на два других экономических механизма – совместное осуществление и торговлю квотами - кардинально не изменит к лучшему ситуацию с наполнением Адаптационного фонда Киотского протокола. Это, в общем, хорошо понимается участниками переговоров в РКИК ООН, поэтому они и предлагают все новые и новые схемы и варианты финансирования. Но с другой стороны из соображений политического паритета большинство стран поддерживает идею универсального сбора с операций по всем экономическим механизмам Киотского протокола.

---

<sup>17</sup> UNFCCC (2007): Investment and financial flows to address climate change. Background paper. [http://unfccc.int/files/cooperation\\_and\\_support/financial\\_mechanism/application/pdf/background\\_paper.pdf](http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/application/pdf/background_paper.pdf)

<sup>18</sup> UNDP (2007): Human Development Report 2007/2008: Fighting climate change. Human solidarity in a divided world. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>

<sup>19</sup> Исполнительный совет МЧР, как ожидается, к 2012 г. выпустит примерно 2,7 млрд. единиц CER (эквивалента тонн CO<sub>2</sub>) (<http://cdm.unfccc.int/Statistics/index.html>), уровни цен на CER и на единицы Европейской торговой системы (EUA) равны 13 и 25 евро соответственно [Point Carbon 14 апреля 2008], что для 2% сбора с МЧР даст от 1,8 до 3,4 млрд. долларов.

## 4.2 Отчисления от операций международного авиационного и морского транспорта (План Тувалу по адаптации)

Во время конференции на Бали Тувалу представило предложение, названное «Международный план по адаптации», которое обсуждалось и в контексте обязательств по РКИК ООН в целом и в контексте работы Адаптационного фонда Киотского протокола.

Главная цель Плана - обеспечить предсказуемое и адекватное международное финансирование мер по адаптации с тем, чтобы наиболее уязвимые к воздействиям изменения климата страны имели ресурсы и знания (know-how) адекватно реагировать и справляться с этими воздействиями и продолжать идти вперед по пути устойчивого развития. С этой целью, План предлагает среди прочего новый механизм распределения «груза финансирования» в рамках РКИК ООН.

Предлагается использовать налог на международный морской и авиационный транспорт для финансирования Специального фонда изменений климата (Special Climate Change Fund) и Фонда наименее развитых стран (Least Developed Country Fund), оба из которых работали бы в рамках РКИК ООН и под управлением Глобального экологического фонда (GEF).

Особенностью плана является совместное руководство Конференции сторон РКИК ООН, Международной организации гражданской авиации<sup>20</sup> (ICAO) и Международной морской организации<sup>21</sup> (ИМО) и сотрудничество в получении соответствующих сборов с международного морского и авиационного транспорта. В частности предлагаются следующие ставки сборов.

- a) 0,01% сбор на международные авиaperелеты и морские перевозки грузов в странах Приложения II РКИК ООН (развитые страны);
- b) 0,001% аналогичный сбор в странах, не входящих в Приложение I;
- c) от всех сборов освобождаются авиа и морские перевозки следующие или отправляющиеся из портов Наименее развитых стран (Least Developed Countries) или Малых островных развивающихся государств (Small Island Developing States), вне зависимости от того принадлежат суда странам Приложения II или странам, не входящим в Приложение I.

Предложение само по себе не содержит оценки объемов собираемых средств. По данным о воздушных и морских перевозках за 2005 г. можно примерно оценить объем сборов как 37 млн. долларов в странах Приложения I и 2,6 млн. долларов в странах, не входящих в Приложение I<sup>22</sup>. Если же предположить, что ставка сборов увеличена, скажем в 100 раз, то образуется источник очень больших средств порядка 4 млрд. долларов в год.

Можно отметить две особенности данного предложения Тувалу. Страны с переходной экономикой в нем не задействованы (возможно, это техническая ошибка составителей предложения). Сборы с международного авиационного транспорта применяются к

<sup>20</sup> International Civil Aviation Organization (ICAO), <http://www.icao.int>

<sup>21</sup> International Maritime Organization (IMO), <http://www.imo.org>

<sup>22</sup> По оценке UNCTAD, сделанной в 2007 г., общая стоимость импортных грузов, доставленных в развитые и развивающиеся страны в 2005 г. составила 341,1 и 259,9 млрд. долларов соответственно. UNCTAD (2007) Review of Maritime Transport, Chapter 4, Table 42, [http://www.unctad.org/en/docs/rmt2007ch4\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/rmt2007ch4_en.pdf)

авиабилетам, как в описанном ниже предложении IATATL, а не к стоимостным параметрам перевозок, как это было сделано в оценке UNCTAD.

#### **4.3 Адаптационный сбор с международных авиационных перевозок (IATATL)**

Идея адаптационного сбора с авиабилетов была предложена в 2006 г. в качестве возможности получить от 4 до 10 млрд. долларов ежегодно в виде дополнительных средств для финансирования адаптационных мер в развивающихся странах. Данная идея неоднократно обсуждалась на рабочих группах по развитию финансирования. В частности, ее активно поддерживала Норвегия, однако, она не была поддержана всеми странами. Данный сбор можно по праву назвать «сбором солидарности», когда наиболее богатые жители планеты, летающие самолетами, солидарны с наиболее бедными и уязвимыми слоями населения и делают соответствующие личные отчисления с каждого авиаперелета.

Ориентировочную оценку сбора с авиабилетов можно сделать следующим образом. При полете на современном самолете расход топлива составляет примерно 30 л на 1000 км на одного пассажира при условии загрузки самолета близкой к полной. Также надо учесть, что все самолеты, за исключением «малой» авиации с поршневыми двигателями, летят на большой высоте и оставляют инверсионный след, оказывающий немалое влияние на изменение климата. Поэтому расход топлива умножается на коэффициент 2,7. Эквивалентный расход топлива будет около 90 л на 1000 км на чел. или 200 г CO<sub>2</sub>-экв. на км. При полете на 5000 км эффект будет равен 1 т CO<sub>2</sub>-экв., что по рыночным ценам можно оценить как 20 евро или 30 долларов.

Таким образом, например, при перелете Москва – Лондон – Москва сбор составит около 20 евро. Сбор при полете из Москвы в Нью-Йорк или Петропавловск-Камчатский и обратно составит 75 и 65 долларов соответственно. В целом порядок величины сбора будет равен 5% от обычной цены билета экономического класса. Можно отметить, что организации и компании, которые уже сейчас компенсируют климатический эффект от полетов своих сотрудников на самолетах и покупают соответствующие разрешения на выбросы, заранее резервируют порядка 5% от расходов на поездки на последующие «климатические» платежи.

По мнению GLOBE International введение сбора имело бы двойной положительный эффект. Во-первых, собирались бы средства, а во-вторых сокращалось бы число самих перелетов, что само по себе приводило бы к снижению выбросов парниковых газов.

#### **4.4 Налог на топливо для международных морских перевозок**

В начале 2006 г. была предложена Схема снижения выбросов от международного морского транспорта (International Maritime Emission Reduction Scheme, IMERS). По данной схеме, предполагается учреждение «Фонда парниковых газов от морского транспорта» (Maritime Greenhouse Gas Fund), работающего под руководством ИМО. Фонд финансируется за счет налогов на топливо, которым заправляются суда, осуществляющие международные перевозки (международное бункерное топливо). По имеющимся оценкам это может дать порядка 2 млрд. долларов в год<sup>23</sup>, которые могут быть направлены на меры по адаптации в развивающихся странах. Такая идея обсуждалась в ИМО и в РКИК ООН.

Пятьдесят седьмая сессия Комитета по защите морской окружающей среды (Marine Environment Protection Committee) ИМО, в частности, внесла предложение о всемирных

<sup>23</sup> См. [www.imers.org/buyin/achieve](http://www.imers.org/buyin/achieve), где имеется список основных встреч и предложений.

сборах с бункерного топлива как средства сокращения выбросов парниковых газов в секторе морского транспорта. Это больше соответствует предложению Дании, когда средства сразу направляются не на финансирование мер по адаптации, а сначала осуществляется покупка разрешений на выбросы парниковых газов на углеродном рынке. Сбор налога, по датскому предложению идет на национальном уровне, а средства поступают в независимый международный фонд выбросов парниковых газов морского сектора (Independent International Maritime Greenhouse Gas Emission Fund), находящийся под многосторонним управлением, детали которого прописаны не были.

По первоначальному варианту предложения IMERS, налог предполагается собирать на наднациональном уровне. Например, так, как это делается в существующих Международных фондах компенсации ущерба от нефтяного загрязнения (International Oil Pollution Compensation Funds), которые в принципе могли бы предоставить свои финансовые инструменты для сбора средств.

Размеры налога можно было бы определить на основании долгосрочной цели по снижению выбросов в секторе морского транспорта и цены разрешений на выбросы на углеродном рынке. На 2012 г. предлагается налог равный 30 долл. за тонну морского бункерного топлива, что составляет примерно 5% от типичной цены топлива, составляющей 600 долларов за тонну. Тогда общий объем собираемых средств можно оценить примерно в 4 млрд. долларов. Из них 30% предлагалось зарезервировать для адаптационных мер в наименее развитых странах. К 2020 г. объем собираемых средств предположительно возрастет до 15 млрд. долларов при цене «углерода», возросшей до 60 долларов за тонну CO<sub>2</sub><sup>24</sup>.

#### **4.5 Швейцарское предложение о глобальном углеродном налоге для финансирования мер по адаптации и снижению выбросов**

Во время Конференции сторон РКИК ООН в Найроби (КС-12, декабрь 2006 г.) министр по охране окружающей среды Швейцарии предложил ввести глобальный углеродный налог. С тех пор, идея пополнилась рядом деталей, последний вариант был представлен в июне 2008 г. в Бонне на 28-ой Сессии вспомогательных органов РКИК ООН.

Согласно данному Предложению, поступление средств должно идти от универсального глобального налога, равного 2 долларам на т CO<sub>2</sub> от выбросов ископаемого топлива, причем каждый житель планеты получал бы налоговое освобождение в размере 1,5 т CO<sub>2</sub>.

Это означает, например, что большинство стран Африки к югу от Сахары никаких налогов платить не будут, их выбросы ниже порога налогового освобождения. В среднем и в Индии налог будет очень мал, так как в этой стране средний выброс на душу населения от сжигания ископаемого топлива не сильно отличаются от предложенного уровня налогового освобождения. С другой стороны, в Индии наиболее богатые 90 млн. населения имеют доход больший, чем все население Германии, составляющее те же 90 млн. человек. Поэтому с помощью внутренних мер и налогового регулирования Индия может гибко подходить к налогообложению.

При указанных численных параметрах введения налога, например, в 2010 г. можно собрать 45-50 млрд. долларов, из которых чуть менее половины будет получено в наиболее развитых странах с ВВП более 20 тыс. долларов на душу населения, а чуть более половины в менее развитых странах. Предполагается, что для сбора налога будут задействованы соответствующие национальные агентства.

<sup>24</sup> См. [www.imers.org/bonn](http://www.imers.org/bonn)

Распределение средств частично может осуществляться внутри страны через «Национальные фонды изменения климата» (National Climate Change Funds), а частично на многосторонней основе через «Многосторонний адаптационный фонд» (Multilateral Adaptation Fund, MAF)<sup>25</sup>. На начальной стадии по швейцарскому предложению функции MAF может играть Адаптационный фонд Киотского протокола. Затем, когда к данной схеме финансирования присоединится достаточное число стран, должен заработать новый международный институт, поскольку Адаптационный фонд Киотского протокола предназначен, прежде всего, для проектно-ориентированной работы.

В богатых странах (с ВВП более 20 тыс. долларов на душу населения) 40% собранных средств будет использоваться внутри страны, а 60% поступать в MAF. В менее богатых странах 70-85% должно оставаться на внутренние нужды адаптации и ограничения или снижения выбросов, и только 15-30% направляться в многосторонний фонд.

Интересно, что для MAF предлагаются два основных базовых направления расходования средств, на каждое из направлений будет приходиться по 50% средств.

- 1) Базовое направление превентивных мер по снижению воздействия или риска воздействия изменения климата.
- 2) Базовое направление страхования или отклика на воздействие изменения климата: оказание помощи пострадавшим, реабилитация и восстановление.

Потенциальная проблема швейцарского предложения – слишком грубый подход к реализации принципа общей, но дифференцированной ответственности. В то время как используется недифференцированный размер налога (в частности, 2 доллара на тСО<sub>2</sub>), то принцип общей, но дифференцированной ответственности реализуется через базисное налоговое освобождение на душу населения (в частности, 1,5 т СО<sub>2</sub> на чел. в год.) и через дифференцированные платы в Многосторонний адаптационный фонд (то есть страны оставляют для внутреннего использования разные доли собранных средств). Проблемой является то, что «справедливость» расходования средств, в этом контексте, не может быть оценена без стоимостной оценки адаптации.

Подход исторической ответственности (какая страна ответственна за повышение концентрации СО<sub>2</sub> в атмосфере с доиндустриального периода) говорит, что страны Приложения I РКИК ООН должны взять на себя две трети груза. По швейцарскому предложению самые богатые страны (ВВП на душу населения более 20 тыс. долларов в год) соберут чуть меньше половины средств в целом. Остальные страны Приложения I, в частности, Россия также соберут некую сумму, но она будет намного меньше 15-20%, поэтому в целом вклад стран Приложения I будет меньше, чем две трети.

Низкие выбросы на душу населения в развивающихся странах как правило означают и низкий уровень ВВП на душу населения, и низкие выбросы СО<sub>2</sub>. Но это не всегда так, Бразилия и ЮАР по налогам в пересчете на тонну СО<sub>2</sub> (то есть за вычетом налогового освобождения) будут близки к Японии и США, а Мексика и Китай лишь несильно отставать от стран Западной Европы.

Еще более серьезной проблемой швейцарского предложения будет психологический барьер, в частности в США. Как убедить американских налогоплательщиков, что они должны дополнительно отдать за границу 6,9 млрд. долларов своих денег (столько

---

<sup>25</sup> Schwank, Othmar and Samuel Mauch (2008), Global Solidarity in Financing Adaptation: A Swiss Proposal for a Funding Scheme, Discussion Draft, Federal Office for the Environment (FOEN), Bern, Switzerland, 6 May 2008

ожидается получить от США в многосторонний фонд в 2010 г.), когда они уже платят в виде помощи 22 млрд. долларов (затраты США на ODA в 2007 г.).

Маловероятно, что применение разных налоговых ставок будет приемлемо для принятия обязательств, даже если будут учтены все экономические особенности разных стран. В пользу этого утверждения говорит исторический опыт установления обязательств по снижению выбросов, где, как правило, игнорируются многие специфические особенности и ответственность разных стран.

## **5. Аукционы**

### **5.1 Норвежское предложение об аукционной продаже Единиц установленных количеств**

Норвегия официально подала предложение в Специальную рабочую группу по долгосрочным мерам сотрудничества согласно Конвенции (Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention). Суть предложения сводится к тому, что на международном уровне, малая часть разрешений на выбросы могла бы быть удержана из распределения национальных квот и продана на аукционе соответствующей международной структурой. Доход, полученный в результате, может быть отправлен в фонд для использования на адаптационные действия или другие специальные меры, например, на развитие и передачу технологий.

Технически отчисления разрешений на выбросы (Единиц установленных количеств, AAU) могли бы производиться через национальные реестры и Международный журнал транзакций (International Transaction Log, ITL). В ITL может быть заведен специальный счет, куда бы поступали национальные отчисления в виде AAU для последующей аукционной продажи.

Если по аналогии с МЧР ввести 2% норму сбора (отчислений), то при существующих ценах на разрешения на выбросы ежегодные доходы могли бы составить примерно 14 млрд. долларов.

### **5.2 Аукционная продажа разрешений на выбросы в Европейской торговой системе**

#### **5.2.1 Аукционы в рамках существующей системы торговли**

Проведение внутренних аукционов в рамках Европейской торговой системы после 2012 г. сможет давать значительные средства от продажи разрешений частным компаниям. Предполагаемый доход оценивается в 75 млрд. евро в год в период до 2020 г. Предусмотрено, что, по меньшей мере, 20% должно быть использовано на ряд видов деятельности, связанных с изменением климата. В частности, на помощь развивающимся странам в адаптации к воздействиям изменения климата. Особый приоритет будет отдаваться потребностям наименее развитых стран.

С другой стороны, разработчики будущего развития Европейской торговой системы хорошо понимают, что удовлетворение адаптационных потребностей развивающихся стран с помощью финансирования через ту или иную гипотетическую схему аукционной торговли далеко не единственная задача. Нужно решать и внутренние проблемы Европейского Союза, в частности, развивать возобновляемые источники энергии, технологии улавливания и хранения углерода (CCS). Нужно решать социальные проблемы

адаптации бедных слоев населения внутри стран ЕС, которые могут усугубиться под влиянием изменения климата. Пополнение Глобального фонда энергоэффективности и Фонда возобновляемой энергии (Global Energy Efficiency и Renewable Energy Fund) также входит в длинный список задач ЕС.

Более того, по замыслу разработчиков, средства ЕС в развивающиеся страны должны направляться не только на адаптацию, но и для прекращения сведения тропических лесов. В итоге в качестве оптимистичной оценки разумно предположить, что порядка десятой доли всех «климатических» денег будет направлено на покрытие адаптационных потребностей развивающихся стран (1/10 от 20% от 75 млрд. даст 1,5 млрд. евро.). Ту же цифру можно получить, если отчисления от всех доходов аукциона на помощь развивающимся странам в адаптации принять равными 2%.

### **5.2.2 Аукционы при включении в торговую систему авиации**

Европейский союз решил включить сектор авиации в Европейскую систему торговли квотами (EU ETS). Этот шаг теоретически может предоставить отличную возможность получить средства и решить некоторые внутренние проблемы ЕС. Использование аукционов по продаже разрешений на выбросы авиакомпаниям могло бы, в частности, помочь финансировать Глобальный фонд энергоэффективности и Фонд возобновляемой энергии (Global Energy Efficiency и Renewable Energy Fund), а также меры по адаптации и действия против сведения лесов в развивающихся странах.

Согласно последнему докладу РКИК ООН об инвестициях и финансовых потоках для решения проблем изменения климата (2007), продажа разрешений на выбросы для международной авиации и морских перевозок могла бы значительно поднять доходы. Объемы привлекаемых средств в целом оцениваются на 2010 г. в 22 млрд. долларов (при цене разрешений на выбросы равной 23,6 долл. за т CO<sub>2</sub>).

Однако реализация аукционного подхода даже в рамках ЕС сопряжена с рядом трудностей. Они связаны как с выделением странами-членами ЕС соответствующих объемов разрешений на выбросы, так и с определением странами путей использования получаемого дохода. Странам ЕС очень трудно сообща определить приоритеты среди сложной картины внутренних и внешних финансовых нужд и интересов.

### **5.3 Аукционы для пополнения Фонда США для международной деятельности по адаптации к изменениям климата и национальной безопасности**

Фонд США для международной деятельности по адаптации к изменениям климата и национальной безопасности (The US International Climate Change Adaptation and National Security Fund). Закон США о климатической безопасности 2008 года, предложенный Либерманом и Варнером (Lieberman-Warner Climate Security Act of 2008)<sup>26</sup>, содержит Статью 13, которая говорит о Международном партнерстве по снижению выбросов и адаптации (Title XIII - "International Partnerships to Reduce Emissions and Adapt"). В этой статье говорится о Международном фонде для адаптации к изменениям климата и национальной безопасности. Согласно законопроекту, фонд должен учреждаться Казначейством США с целью финансирования Программы международной деятельности по адаптации к изменению климата и национальной безопасности с 2012 по 2050 гг.

---

<sup>26</sup> 6 июня 2008 г. данный законопроект недобрал 6 голосов до требуемых в Сенате США 60 голосов, чтобы завершить процедуру прений, <http://www.pewclimate.org/analysis/l-w>

Первая цель данной программы – заблаговременно защитить экономику и национальную безопасность от дестабилизирующих воздействий глобального изменения климата. Программа должна содействовать привлечению инвестиций, поощрять действия по наращиванию потенциала и оказывать другую помощь, чтобы сокращать уязвимость к изменению климата, в частности в развивающихся странах. Тем самым, должен быть предотвращен рост числа «климатических беженцев», снижена «социальная, экономическая, политическая и культурная напряженность», предотвращено разрушение окружающей среды.

Для наполнения фонда руководство Агентства США по охране окружающей среды (US EPA) должно продавать с аукциона определенный процент разрешений на выбросы, поступающих в торговую систему США. Предполагалось, что система торговли начнет работать с 2012 г., процент сначала составит 1%, постепенно возрастая до 7% в 2050. По имеющимся оценкам<sup>27</sup>, в 2012 г. это даст около 1 млрд. долларов, в 2020 г. поступления увеличатся до 2 млрд., а к 2030 г. - до 6 млрд. Из этой суммы до 60% может быть направлено в международные фонды, работающие в рамках РККИК ООН или того или иного соглашения, достигнутого на ее основе.

## 6. Сводная оценка предложений

Можно выделить ряд общих критериев приемлемости вариантов организации международного адаптационного финансирования<sup>28</sup>.

- Оно должно быть новым и дополнительным по отношению к традиционной помощи, поступающей в виде ODA.
- Сбор и распределение средств должны быть справедливыми и отвечающими принципу «общей, но дифференцированной ответственности», а также реальной способности стран оказывать помощь.
- Поступление средств должно быть предсказуемым. Важно избежать ситуации, когда главным источником средств будут налоги с населения развитых стран.
- Средства не могут произвольно распределяться странами-донорами в виде грантов.
- Средства не должны предоставляться в виде займов или иных возвратных средств (с тем или иным процентом или без него).
- Финансирование должно соответствовать масштабам проблемы и ежегодно составлять десятки миллиардов долларов или евро.

Для стран СНГ характерны ряд специфических черт: относительно высокие выбросы CO<sub>2</sub> на душу населения, очень высокие выбросы CO<sub>2</sub> на единицу ВВП (низкая энергоэффективности экономики), и как следствие большой потенциал снижения выбросов. Для данных стран желательно избежать использования выбросов CO<sub>2</sub> на душу населения в качестве критерия оказания финансовой помощи для адаптации и снижения выбросов парниковых газов.

---

<sup>27</sup> См. в Muller, Benito (2008), International Adaptation Finance: The Need for an Innovative and Strategic Approach Oxford Institute for Energy Studies EV 42, June 2008

<sup>28</sup> Детальное рассмотрение данного вопроса см. FCCC/TP/2008/6 от 13 октября 2008 г., а также Schipper, E.L.F., M.P. Cigarán, M.M. Hedger, Adaptation to Climate Change: The New Challenge for Development in the Developing World, UNDP, July 2008, [www.undp.org](http://www.undp.org).

Страны СНГ по классификации РКИК ООН относятся к странам с переходной экономикой, а не к развивающимся странам. Для России, Украины и Белоруссии здесь не возникает никаких противоречий. Однако для стран Центральной Азии, Закавказья и Молдавии где ВВП на душу населения очень невелико, особенно в Таджикистане и Киргизстане, возникает противоречие. Объективно оценивая ситуацию, эти страны должны получать такую же помощь как развивающиеся государства с аналогичным уровнем развития, например, с такими же показателями ВВП на душу населения, пересчитанного через Паритет покупательной способности. Однако многие документы РКИК ООН, в частности, по Адаптационному фонду Киотского протокола говорят о «развивающихся странах», а не о странах, «не входящих в Приложение I». Возникает бюрократический барьер доступа данных стран к Адаптационному фонду.

Более того, в рамках РКИК ООН все эти страны уже получали помощь для подготовки Национальных сообщений по РКИК ООН, инвентаризации выбросов и оценки адаптационных нужд. UNDP были реализованы соответствующие проекты и все страны успешно справились с поставленными задачами. Будет совершенно нелогично, что теперь эти страны не могут получать помощь для адаптации, когда они уже получали помощь для предварительного анализа адаптационных нужд. Кстати данный анализ показал, что в большинстве случаев страны, в частности в Центральной Азии, не могут самостоятельно решить адаптационные проблемы, настолько серьезными и масштабными они являются.

Все указанные выше страны активно участвуют в работе РКИК ООН, совершенно так же как «обычные» развивающиеся страны. Туркменистан, в частности, входит в Группу 77 и Китая. Представители Узбекистана, Казахстана, Грузии и других стран неоднократно представляли развивающиеся страны в качестве сопредседателей рабочих и контактных групп, различных органов РКИК ООН, где принято иметь двух человек – одного от развитых стран Приложения I и одного от развивающихся стран, не входящих в Приложение I.

Несмотря на явную ошибочность мнения, что страны Центральной Азии, Закавказья и Молдавия не имеют доступа к Адаптационному фонду Киотского протокола, может потребоваться немало времени для корректировки соответствующих положений и документов. Потребуется, вероятно, много времени, даже если вопрос будет решаться в рабочем порядке, без вынесения на официальное обсуждение Конференции сторон или Сопредседания сторон Киотского протокола РКИК ООН. Поэтому в контексте данного обзора странам СНГ можно рекомендовать поддерживать не расширение Адаптационного фонда Киотского протокола (например, через сборы с проектов Совместного осуществления или торговли квотами), а создание новых фондов, где бы заранее был прописан доступ всех стран, не входящих в Приложение I РКИК ООН.

Говоря в целом о распределении финансового груза между развитыми и развивающимися странами, можно заметить, что возможности развитых стран в пять и более раз превышают способности развивающихся. Это имеет простое отражение в ВВП на душу населения, который, как правило, выше в 5-10 раз. Историческая ответственность развитых стран (сколько они выбросили в атмосферу CO<sub>2</sub> с начала индустриальной эпохи) также гораздо выше, чем у развивающихся стран. С 1900 по 2005 гг. наибольший вклад внесли США – 30%, затем идут 15 «старых» стран ЕС - 23%, Россия и Китай вносят по 8%, Япония примерно 5% и Индия 2%, все остальные страны мира «накопили» 25% от общего количества. Однако по показателю исторической ответственности крупнейшие развивающиеся страны – Китай и Индия быстро догоняют развитые страны. Так в 2005 г. Китай уже догнал Россию, а к 2030 г. его историческая ответственность может в 2,5 раза превысить российскую и почти догнать 15 «старых»

стран ЕС вместе взятых. По исторической ответственности Индия к 2030 г. догонит Японию, хотя и в 1,5 раза будет отставать от российского показателя, ожидающегося на 2030 г.<sup>29</sup>.

Исходя из этого, в ряде работ предлагается, чтобы развитые страны взяли от 65% и 85%<sup>30</sup> груза финансовой ответственности и расходов в целом. Такой подход находит отражение практически во всех описанных выше предложениях, включая и те, где определенные средства вносят и развивающиеся страны, в частности, как в предложении Швейцарии.

Возможно, на начальном этапе наилучшим подходом к вовлечению сильнейших развивающихся стран к финансированию мер по адаптации и снижению выбросов парниковых газов как внутри этих стран, так и за рубежом, является так называемое российское предложение. Россия предложила начать с поощрения добровольных действий стран, не входящих в Приложение I, и создания для них максимально благоприятной обстановки для добровольных действий, включая устранение бюрократических барьеров и искусственных препятствий.

Конечно важнейшим параметром того или иного предложения является способность «генерировать» достаточно большие средства. Если «достаточно большими» считать 10 и более млрд. долларов в год, то 4 предложения могут удовлетворить данному критерию.

- 1) Предложение Китая по дополнительному увеличению ODA на 0,5% ВВП развитых стран Приложения II РКИК ООН.
- 2) Швейцарский углеродный налог.
- 3) Комбинация сборов с авиабилетов и налогов на топливо для международных морских перевозок (IATAL, IMERS).
- 4) Норвежское предложение о продаже на аукционах определенного количества Единиц установленных количеств, в частности, 2% от их общего объема.

Вероятно, именно эти предложения в 2009 году должны быть рассмотрены наиболее детально.

**Говоря о предпочтительности для стран СНГ тех или иных описанных выше предложений, можно высказать следующие идеи.**

- Традиционные каналы помощи в виде ODA часто идут по «проторенной дорожке» и медленно «осваивают» страны, которые ранее такой помощи не получали. Поэтому вряд ли странам Центральной Азии, Закавказья и Молдавии можно рекомендовать традиционные подходы, сводящиеся к ODA. Если уж речь пойдет только о таких вариантах, то способ распределения средств должен быть действительно «новым и дополнительным», управляющий орган должен быть новым и работающим под руководством РКИК ООН. Доступ к средствам должен быть для всех стран, не входящих в Приложение I.

<sup>29</sup> Оценки на основе базы данных ONRL, <http://cdiac.esd.ornl.gov/trends/emis/usr.htm>, и IEA WEO 2007, [www.iea.org](http://www.iea.org)

<sup>30</sup> Müller, Benito, Niklas Hoehne and Christian Ellermann (2007), Differentiating (Historic) Responsibilities for Climate Change, Summary Report.

- Как вариант можно рассматривать доступ к средствам для адаптации и снижения выбросов для всех стран, где ВВП на душу населения ниже определенного значения. Однако такой подход имеет тот недостаток, что выпадают страны с относительно высоким ВВП на душу населения, но очень уязвимые к изменениям климата, например, испытывающие сильный недостаток пресной воды. Именно такая ситуация может сложиться для некоторых стран СНГ.
- По предложению Швейцарии можно собрать большие средства, причем до 85% средств, собранных в той или иной стране СНГ, будет предназначено для внутреннего использования. Однако, учитывая относительную слабость финансово-налоговых систем стран СНГ, это может вызвать немалые сложности. Кроме того, отношение двух параметров: выброса CO<sub>2</sub> на душу населения и ВВП на душу населения в большинстве стран СНГ отличается от типичного для развивающихся стран, что, вероятно, может поставить страны Центральной Азии, Закавказья и Молдавию в менее выгодное положение. Учитывая подобные аргументы, сейчас было бы сложно рекомендовать странам СНГ поддерживать предложение Швейцарии.
- Сборы с авиабилетов представляются мощным и в принципе осуществимым средством, однако его очень сложно осуществить в рамках РКИК ООН, так как ведущая роль должна принадлежать международным организациям морского и авиационного транспорта (IATAL, IMERS). Возможно, более реально введение данного сбора в развитых странах на национальном уровне.
- Предложение об аукционной продаже ЕУК также очень мощное и в принципе осуществимое средство. Однако очень сложно просчитать все его последствия для каждой из стран Приложения 1. Сложно найти оптимальный процент ЕУК, направляемый на аукционы, регламентировать их проведение и распределение средств, для этого нужно время. Поэтому, представляется, что «в Копенгагене» разумно зарезервировать возможность для таких действий – иметь очень краткую статью, потенциально открывающую такую возможность, но не пытаться прописать детали, что можно сделать позже при разработке «новых Марракешских соглашений».