УДК 003.1.577.4

Т.В. ГАНКЕВИЧ
Санкт-Петербургский государственный университет

МИРОВАЯ ПРАКТИКА РАЗВИТИЯ РЫНКА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ УСЛУГ

Продемонстрированы преимущества рыночных методов регулирования окружающей среды. Дан конкретный анализ практики развития рынка экологических услуг на примере программы «Кислотные дожди» в США, программы снижения содержания свинца в бензине, сокращения хлорфторуглеродов по Монреальскому протоколу, использования рынка экологических услуг по ограничению и предотвращению парниковых газов.

This article shows the advantages of market methods of regulation of an environment. It provides the concrete analysis of practice of development of ecological services market on an example of the program «Acid rains» in USA; the program of decrease of the lead contents in petrol; reduction of chlorinefluorinehydrocarbon under the Montreal protocol; utilization of the market of ecological services aimed at restriction and prevention of conservatory gases.

Согласно экономической теории, свободный рынок стремится произвести необходимые обществу товары и услуги, что часто сопровождается негативными «экстремальными» экологическими эффектами, например загрязнением природной среды. Для коррекции негативных эффектов обычно используются методы государственного регулирования рынков. Обычно это означает законодательное внедрение обязательных технологических нормативов, выполнение которых тяжелым бременем ложится на производителей. В долговременной перспективе централизованное государственное регулирование замедляет технический прогресс, так как требует внедрения избранной природоохранной технологии на всех предприятиях, и лишает их права выбирать среди нескольких альтернатив. В результате эффективность командного регулирования со временем снижается.

Лучшим способом решить проблему негативных экстремальных эффектов является корректировка рынка путем создания определенных стимулов для достижения желаемого экономического результата. Рыночные инструменты экологической политики корректируют ценообразование и распределение ресурсов, которые направляются на защиту окружающей среды, мобилизуя работу рыночных сил в желаемом направлении, на пользу окружающей среде. Среди экономических инструментов наиболее широко применяются экологические платежи и сборы, торговля разрешениями на загрязнение и системы залога/возврата. В последнее время при обсуждении инструментов политики по предотвращению климатических изменений основное различие проводится между системами торговли квотами и кредитными механизмами. Эти две модели могут быть совмещены. Одним из новейших примеров стал Киотский протокол, в котором система торговли квотами совмещена с кредитными механизмами.

Торговли квотами (с общим ограничением на выбросы). В этой модели государственные органы или участники рынка на добровольной основе устанавливают общий разрешенный уровень данного типа загрязнения на конкретный период времени. Торговля квотами имеет большой потенциал стимулирования инноваций, так как любой метод сокращения выбросов может использоваться для получения передаваемых квот. Кроме того, торговля квотами – простой и эффективный механизм, не требующий больших усилий по мониторингу, администрированию и проверке со стороны регулирующих органов. Система торговли кво-

тами не требует значительных ресурсов для одобрения и проверки сделок. Основной вопрос, волнующий регулирующий орган, – имеет ли участник достаточно квот для покрытия своих выбросов. Данная модель была использована в программе борьбы с кислотными дождями в США, а также предложена в качестве одного из механизмов гибкого сокращения выбросов парниковых газов Киотским протоколом.

Кредитные механизмы. В модели кредитной торговли (под кредитами понимают официально зарегистрированные единицы сокращения выбросов) участникам разрешается торговать единицами сокращения выбросов, а не единицами разрешенных выбросов, как в предыдущей модели. Этот тип торговли часто называется «проектной торговлей», так как единицы сокращения выбросов получаются при выбросах более низких, чем установленный заранее в определенных проектах базовый уровень.

Модели торговли квотами на выбросы могут приводить к различным экологическим и экономическим результатам. За последние несколько лет значительно выросло число экологических программ, которые основаны на принципе свободной торговли разрешениями на выбросы и других рыночных стимулах. Возможно самая крупная из них – программа борьбы с кислыми дождями, введенная в действие поправками к закону о чистом воздухе США в 1990 г., которые содержали требования почти 50-процентных сокращений выбросов SO_2 электростанциями США. До этого подавляющее большинство экологических программ основывались на законодательном внедрении определенных методов контроля за загрязнением. В отличие от традиционного подхода, поправки к закону 1990 г. вводят рыночную стратегию снижения выбросов SO_2.

Для сокращения выбросов был сформирован так называемый «годовой бюджет» выбросов, т.е. «пузырь», который ограничивал суммарный ежегодный выброс всех электростанций на уровне значительно ниже уровня, зафиксированного в 1980-х гг. Ключевым условием успешного выполнения программы было ограничение суммарного ежегодного выброса путем выдачи строго определенного количества единичных разрешений.

Вторая фаза программы, которая началась в январе 2000 г. установила более жесткие ограничения для предприятий, участвовавших в первой фазе. Годовой бюджет выбросов для всех источников сейчас составляет 9,2 млн т. Такой бюджет сохранится до 2010 г., после чего он будет снижен до постоянной величины 8,95 млн т, что равно примерно 50 % от всех выбросов 1980 г. Программа по SO_2 предоставила предприятиям определенную свободу в выполнении требований закона. В отличие от системы «командного» регулирования, когда каждый источник получает разрешение на выброс и должен его выполнять, система торговли внутри «пузыря» меняет весь подход к управлению предприятием. У менеджеров появляются новые возможности планирования: установить скрубберы, перейти на другое топливо, заменить все оборудование предприятия на более эффективное, изменить объемы производства энергии на различных энергоблоках и т.д. Это служит одной цели – победить в конкурентной борьбе, выжить в новых условиях. К 1999 г. по сравнению с уровнем 1990 г. выбросы сократились на электростанциях примерно наполовину.

Другим наглядным примером развития рынка экологических услуг является использование системы торговли квотами для поэтапного снижения содержания свинца в бензине в США. По упоминавшемуся закону 1998 г. Агентство по охране окружающей среды США (EPA) издало законодательный акт о постепенном уменьшении содержания свинца в автомобильном бензине. Начиная с 1982 г., EPA законодательно ограничило содержание свинца в бензине и выпустило на рынок соответствующее количество «свинцовых кредитов». Нефтеперегонные заводы должны были «покрыть» этими кредитами весь свинец, который содержался в произведенном ими бензине, причем они могли торговать этими кредитами между собой. Свободная продажа и покупка «свинцовых кредитов» разрешалась до

1986 г. Кредиты выдавались на квартал, по истечении срока действия они становились недействительными. В 1985 г. EPA постепенно стало снижать разрешенное содержание свинца в бензине, но разрешило сохранять неиспользованные «свинцовые кредиты» на будущее тем производителям, которые добились снижения содержания свинца сверх установленной нормы. Система торговли кредитами и их сохранение для будущего использования помогла нефтеперерабатывающей промышленности приспособиться к новым стандартам по содержанию свинца. Общее количество «свинцовых кредитов» обеспечивало нормированное суммарное содержание свинца во всем производимом бензине.

В мировой практике развития рынка экологических услуг значительное место занимает торговля системами разрешений, которая используется, в частности, для уменьшения выбросов хлорфторуглеродов (ХФУ) в целях защиты озонового слоя в стратосфере Земли. Монреальский протокол первоначально требовал от всех стран уменьшить потребление ХФУ к 2000 г. вдвое. Дополнение 1990 г. к протоколу ускорило этот процесс, потребовав полного отказа от применения ХФУ к 2000 г. Протокол допускает торговлю небольшими количествами ХФУ между странами. Чтобы выполнить первую фазу Монреальского протокола в США, EPA законодательно потребовалось 50-процентное уменьшение производства ХФУ к 2000 г. При этом была создана национальная система торговли разрешениями на производство и импорт ХФУ и регистрировались все сделки по продаже разрешений.

Проблема глобального изменения климата является одной из наиболее дискутируемых в мире. По мере принятия решений о вступлении в силу Киотского протокола, многие страны предпринимают попытки по ограничению и предотвращению выбросов парниковых газов (ПГ). В октябре 2000 г. несколько крупнейших корпораций и природоохранная организация «Защита природы» объединили усилия для предотвращения глобального изменения климата. Нефтегазовые компании «British Petroleum» и «Shell International», химическая компания «Dupont», энергетические компании «Sankor Energy» и «Ontario Power Generation», канадская алюминиевая компания «Alcan», французская алюминиевая компания «Pechiney» и «Защита природы» объявили о создании партнерства по защите климата. В рамках партнерства каждая компания установила для себя цель – снижение объема выбросов ПГ. Для каждой из компаний была установлена собственная цель по снижению или ограничению выбросов. Следует отметить, что никогда ранее объединение промышленных компаний и экономической организации не предпринимало попытки столь масштабного сокращения загрязнителей, имеющих глобальный эффект. Согласно последним данным Федерального департамента по энергетике США, компания «General Motors» объявила о снижении выбросов парниковых газов на 72 % за 13 лет, «Dupont» – о снижении на 69 % за 14 лет, IBM на 67 % за тот же период, «Kodak» на 17 % за 6 лет.