

# Україна повинна розробити експериментальну програму торгівлі викидами

Вадим Дюканов та Джон Палмісано

В роботі викладено переваги від започаткування експериментальних програм торгівлі скороченнями викидів або квотами на викиди на теренах України. Показано, чому потрібні експериментальні проекти і якими можуть бути наслідки ініціативи щодо експериментальної торгівлі парниковими газами (ПГ).

## Вступ

Існує два класи моделей управління станом довкілля. Один має назву командно-адміністративних, а другий ринкових. Моделі другого класу розрізняються в залежності від того, що є незалежною змінною: ціна чи кількість. Останні лежать в основі так званих “систем торгівлі” квотами чи скороченнями викидів

Торгівля квотами та скороченнями викидів була надзвичайно успішною у Сполучених Штатах Америки. Однак, відомо небагато прикладів торгівлі квотами чи скороченнями викидів за межами Сполучених Штатів.

Чому так мало прикладів успішної торгівлі квотами та скороченнями викидів?

Чи не найпершою причиною є брак чіткої та енергійної стратегії впровадження. Історично так склалося, що управління державним сектором завжди було досить бюрократизованим і істотно залежало від політичного втручання, а реалізація конкретної політики нерідко була погано сфокусованою. Кабінети державних службовців, як правило, не є родючим ґрунтом для експериментування у сфері управління, а тому будь-які орієнтовані на ринок інструменти знаходять тут досить суворий інституціональний та культурний „клімат”, в якому досить важко дати нові пагони.

Виходячи з більш ніж 25-ти років успішного досвіду на міжнародній арені, ми хочемо запропонувати наступні висновки з метою відстоювання орієнтованих на ринок природоохоронних реформ взагалі, і торгівлі викидами зокрема.

- **РЕАЛІЗМ**  
Будьте поміркованими. Не намагайтесь запроваджувати політику та інструменти поза межами існуючої інституційної спроможності.
- **ПОСТУПОВІСТЬ**  
Виходячи з результатів пілотних проектів чи експериментальних програм поступово впроваджуйте загальнодержавні та регіональні проекти. Починайте з впровадження цілком переконливих і здійснених нормативів, стандартів та методик.
- **ЗАКОНОДАВЧА ГНУЧКІСТЬ**  
Законодавство повинно передбачати можливість недорогого перегляду чи доповнення.
- **ІНТЕГРОВАНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУТІВ**

Намагайтесь досягти внутрішньої та міжвідомчої інтеграції з метою подолання перешкод та отримання вигод від зміцнення інститутів. Залучайте економічні служби та представників законодавчої гілки.

- **ЛІДЕРСТВО**  
Ті, хто відповідає за стан довкілля, повинні взяти на себе відповідальність за процес прийняття рішень шляхом визначення кола зацікавлених осіб, обмежень та шляхів досягнення консенсусу.
- **ПАРТНЕРСТВО**  
Ключовим елементом є спільна робота всіх зацікавлених осіб побудована на відкритому обміні інформацією. Уникайте речей, які можуть паралізувати процес; питання рівності мають бути відповідним чином визначені і адресовані.
- **ДОВІРА ДО РИНКУ**  
При розробці природоохоронної політики та інструментів, побудованих на засадах торгівлі, потрібно брати до уваги зростаючу довіру до ринку. Реформи у природоохоронній сфері не повинні випереджати реформи в економічній сфері.
- **ВРАХУВАННЯ ЗАХІДНОГО ДОСВІДУ**  
Не варто відкидати досвід та рекомендації країн ОЕСР без докладного їх вивчення. Покращання навчання та накопичення кількості переконливих і успішних прикладів не лише зміцнює зв'язки між регіональними агенціями, але й веде до нових успіхів.

## **Основи ринкових природоохоронних програм**

На початку 70-х років минулого сторіччя, коли природоохоронна політика була лише на стадії становлення, було зроблено кілька спроб застосувати економічні інструменти, але результати тих спроб були досить неоднозначні. З того часу у цій сфері намітився повільний, але неперервний поступ. Роль економічних інструментів зростала з кількох причин.

По-перше, збільшилась кількість випадків їхнього застосування, оскільки все більше країн ОЕСР стали вдаватись до таких інструментів, а кожний успішний приклад спонукав до нових спроб. По-друге, значно зросла кількість таких інструментів.

Добре відомо, що інструменти природоохоронної чи енергетичної політики, в основі яких лежать економічні стимули, можуть давати добрі результати як у державному, так і приватному секторах. Економісти досліджували цей феномен протягом 30 з лишком років і дійшли висновку, що відповідні програми дедалі знаходять зростаючу підтримку не лише в країнах ОЕСР, але й в решті країн світу та в місцевих органах влади.

З 1976 року у Сполучених Штатах було заощаджено більш ніж 10 млрд. дол. завдяки використанню таких інструментів, зокрема концепцій торгівлі. Виходячи з цього досвіду, інші країни, серед яких є Данія, Німеччина, Норвегія та Велика Британія, розробляють національні системи торгівлі викидами, а Європейський Союз розпочав розробку єдиної системи торгівлі парниковими газами, в основі якої лежать квоти на викиди

Оскільки зростаюча кількість людей замислюється над міжнародною торгівлею ПГ, варто нагадати, що Україна може стати одним з найбільших постачальників скорочень викидів та дозволів на викиди на міжнародному ринку ПГ. Сьогодні країна посідає восьме місце в світі за обсягами викидів ПГ, а особливості перехідного етапу національної економіки відкривають чимало шляхів для ефективного приборкання викидів, особливо у промисловому секторі.

Однак, Україна зможе реалізувати цей потенціал лише за умов, якщо вона створить інститути, необхідні для постачання на ринок скорочень викидів (ОСВ) або квот на викиди (ОВО) парникових газів.

Україна ухвалила декілька програм, які повинні сприяти дослідженням зміни клімату і заходам по відверненню таких змін. Однією з таких програм є Комплексна державна програма енергозбереження, яка повинна сприяти енергозбереженню. Для впровадження цієї програми у 1994 році Верховною Радою був прийнятий Закон "Про енергозбереження", який передбачає субсидії, податкові пільги та інші стимули для впровадження заходів по підвищенню енергоефективності. Однак, для проектів пом'якшення наслідків зміни клімату сьогодні ніяких дієвих стимулів не існує. А тому цілком очевидно, що Україна не зможе укласти перші торговельні угоди не маючи попереднього досвіду виконання пілотних проектів та програм, або ж підтримки з боку парламенту щодо утворення інфраструктури, потрібної для торгівлі ПГ.

### **Чому потрібна пілотна програма торгівлі**

В Україні було проведено чимало семінарів, присвячених тим чи іншим аспектам торгівлі ПГ. Але попри всі зусилля реальний поступ у підготовці торговельних угод був майже непомітний.

Сьогодні з'явилися нові можливості для того, щоб зрушити торгівлю ПГ з місця. Перша пов'язана з тим, що Україна швидко модернізує свою промисловість. Друга - це те, що Кіотський протокол вступить в силу як тільки-но його ратифікує Росія. Це означає, що такі країни як Росія чи Україна зможуть продавати скорочення викидів парникових газів чи квоти на викиди таких газів, якщо існують відповідні національні регуляторні, законодавчі та управлінські системи. Якщо ж таких систем не існує, то додаткові кошти, які могли б піти в Україну на проекти „зеленої” енергетики, підуть в інші країни. Таке твердження є цілком обґрунтованим хоча б тому, що нещодавно сусідня Словаччина уклала угоду з однією з японських компаній на продаж квоти на 200 тис. тон CO<sub>2</sub> еквіваленту. Цілком очевидно, що таку угоду могла б укласти і Україна, але цього не сталося.

Ми пропонуємо розробити пілотну програму або ж серію пілотних проектів, які б довели життєздатність торгівлі парниковими газами в Україні і, зокрема, заклали підвалини інфраструктури, необхідної для більш масштабної торгівлі як парниковими, так і не парниковими газами. Така інфраструктура повинна заторкати правила, методичні матеріали, системи управління (як, наприклад, реєстр одиниць скорочень парникових газів), а також підготовку кадрів. Це саме та інфраструктура, яка потрібна Україні аби виконати свої зобов'язання відповідно до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу. Саме така інфраструктура надасть можливість для більш широкого застосування економічних інструментів для управління станом повітря, води чи видаленням твердих відходів.

### **Яким чином пілотні (демонстраційні) проекти полегшать впровадження**

Історія торгівлі викидами знає чимало прикладів пілотних проектів, які доводили життєздатність тих чи інших механізмів торгівлі. На базі таких пілотних проектів пізніше з'являлись повномасштабні програми торгівлі. Нижче ми наводимо три випадки, коли демонстраційна діяльність врешті-решт виливалась у впровадження повномасштабних програм.

## **Відкритий ринок**

США розробили так званий „відкритий ринок” торгівлі викидами – програму покращання якості повітря у північно-східній частині країни, яка потерпала від викидів NOx. Програму підтримали кілька теплових електростанцій, розташованих у штатах Нью-Джерсі та Коннектикут. Шляхом створення демонстраційних проектів, ці компанії довели реальність своїх пропозицій і заклали підґрунтя для подальшого розвитку і вдосконалення таких програм.

## **Бульбашки**

Армко Стил і корпорація ЗМ були прибічниками політики «бульбашки», яку розробила Агенція США з охорони довкілля. Така політика дозволяє компаніям вести внутрішню торгівлю скороченнями викидів поміж точковими джерелами з метою дотримання стандартів типу ГДК. Шляхом скорочення викидів там, де це можна зробити у найдешевший спосіб, компаніям вдавалося дотримуватись стандартів якості атмосферного повітря у найбільш ефективний спосіб.

Як Армко Стил, так і корпорація ЗМ зробили вагомий внесок в дослідження того, яким чином торгівельні угоди в межах „бульбашки” приносять користь і компаніям, і довкіллю.

## **Спільно здійснювана діяльність (СЗД)**

По своїй суті СЗД була експериментуванням. Експериментальна спільна реалізація (СР) здійснювалась у багатьох країнах, причому значна увага приділялась питанням затрат та вигоди від укладання конкретних торгівельних угод. Як СР, так і механізм чистого розвитку (МЧР) основані на досвіді багатьох торгівельних угод.

Досвід СЗД переконливо свідчить на користь пілотних проектів торгівлі викидами.

## **Місце проведення пілотної програми**

Існує багато експериментів, які можна було б провести для започаткування Західних систем торгівлі скороченнями викидів та квотами в умовах ринку, який лише народжується в Україні. Одні з них можуть привести до розробки програми внутрішньої торгівлі ПГ. Другі можуть бути націленими на міжнародну торгівлю. А треті можуть бути орієнтованими як на внутрішню, так і на міжнародну торгівлю.

Є чимало гарних місць, де можна було б розпочати такі експерименти. Цілком ймовірно, що Донбас є одним з таких місць, але таким місцем може бути і Київ.

Ми вважаємо, що Донецькій регіон є непоганим кандидатом для проведення економічного експерименту, пов'язаного із створенням системи торгівлі викидами. По-перше, в регіоні зосереджено чимало великих промислових підприємств. По-друге, економічні та екологічні проблеми цього регіону досить добре відомі представникам Агенства з охорони довкілля США, ЄБРР, Світового банку та ін. По-третє, існує ціла низка проблем охорони здоров'я та промислової безпеки, які можна було б за торкнути в рамках такого експерименту.

Ми переконані, що існують не лише адміністративні механізми, які можна задіяти задля сприяння такому експерименту, але й засоби залучення додаткових коштів, які б допомогли укласти більше угод.

У якості альтернативи ми могли б розробити пілотну програму для міста Києва або Київської області. Як кожне велике і економічно розвинене місто, Київ має багато джерел викидів як парникових, так і не парникових газів, які можна було б охопити в рамках експерименту з торгівлі викидами. Форми такого експерименту можуть бути досить різними. Так, наприклад, Україна могла б:

- Спочатку створити систему внутрішньої торгівлі і цим самим довести життєздатність вихідної концепції, а потім перейти до міжнародної торгівлі, або
- Зробити все у зворотньому порядку і почати з міжнародної торгівлі.

### **Дострокове кредитування проектів СР можна здійснити як на національному, так і на місцевому рівні**

Відповідно до діючих правил, міжнародна торгівля скороченнями викидів ПГ у розвинених країнах може охоплювати лише ті скорочення, яких вдасться досягти після 1 січня 2008 року, якщо, звичайно, такі країни не вдадуться до спеціальних дій аби обійти це обмеження. Таким чином, попри те, що можуть бути розроблені спеціальні програми, скажімо, утилізації шахтного метану (з метою запобігання загибелі шахтарів та збільшення видобутку вугілля), підвищення енергоефективності чи використання альтернативних джерел енергії (з метою зменшення енергетичної залежності), ніяких скорочень викидів, пов'язаних з Кіотським протоколом, до 2008 року враховуватись не буде. Звичайно, можна здійснити форвардний продаж скорочень викидів ПГ „врожаю” 2010 або 2012 років, але яким чином Україна може підключитись до ринку маючи на меті інші політичні цілі?

Одним з можливих шляхів міг би бути розподіл одиниць встановлених обсягів (ОВО) першого бюджетного періоду серед проектів, які розпочнуться до його початку. Для України така програма може бути економічно виправданою. Для інших країн це може бути і не так.

### **Проблема**

Згідно з Кіотським протоколом, скорочення викидів у країнах Додатку В почнуть враховуватись починаючи з 2008 року. Це означає, що скорочення викидів ПГ, яких було досягнуто до 2008 р., не матимуть ніякої вартості, оскільки їх не будуть враховувати із встановлених національних зобов'язань. Однак, країни можуть мати багато причин для того, щоб скоротити свої викиди до цієї дати.

Але яким чином країни можуть скористатись механізмами, які закладено у Кіотський протокол, для монетизації скорочень викидів ПГ не чекаючи початку першого бюджетного періоду (тобто 2008-2012 рр.)?

Сполучені Штати накопичили багатий досвід торгівлі скороченнями викидів та квотами на викиди. Відповідні програми сфокусовані електрогенеруючих блоках, які є джерелами викидів, а не на кінцевих споживачах електроенергії. Таким чином, якщо кінцеві споживачі на кшталт шпиталів чи підприємств скоротять споживання електроенергії, то скористатись з цього зможуть підприємства електрогенерації, оскільки в результаті скорочення споживання палива матиме місце зменшення викидів. А менші викиди призводять до скорочення попиту на квоти або ж до утворення їхнього надлишку, який може

бути проданий. Якщо в контексті нашого прикладу один з українських шпиталів чи університетів встановить енергоефективне обладнання, то він скоротить споживання електроенергії, палива і, таким чином, може утворити скорочення викидів ПГ, які електрогенеруюча компанія зможе продати. Але в такому разі юридична особа, яка встановила нове обладнання, не отримає ніякого зиску від скорочень викидів, які утворились завдяки її зусиллям.

Звісно, що сприяння енергоефективності є цілком обґрунтованою політичною метою, і заохочення до цього якомога більшої кількості підприємств повинно бути пріоритетним завданням. Але яким чином уряд зможе перерозподілити фінансові надходження від продажу скорочень викидів ПГ для подальшого заохочення енергоефективності? І яким чином нам побудувати регуляторну систему, яка б перерозподіляла фінансові надходження від продажу ПГ серед вугільних шахт, лікарень чи університетів, якщо більшість людей вважає, що саме електростанція, а не кінцевий споживач, має бути суб'єктом регулювання викидів ПГ?

Два питання:

- Як створити стимули для ранніх дій?
- Як створити стимули для дій, націлених на підвищення енергоефективності?

### **Розв'язок**

Одиниці встановлених обсягів (ОВО) можуть бути цінним товаром навіть до 2008 року. Так, можна укласти форвардну угоду або ж придбати опціон заради отримання коштів, потрібних для виконання ухвалених урядом програм. ОВО можна також «зрізати» з бюджетного періоду 2008-2012 років і зробити корисними для ранніх дій. Наведені нижче малюнки докладно ілюструють цю концепцію.

Уряд може ухвалити програму ранніх дій з метою отримання практичного досвіду торгівлі ПГ або ж підтримки певних видів діяльності, одним з яких може бути стимулювання енергоефективності.

### **Схема можливого підходу**

Будь-яка країна може спрямувати певну кількість ОВО на підтримку енергоефективних проектів в рамках спеціальної пілотної програми. Ці ОВО будуть передані інвесторам і розробникам енергоефективних проектів згідно з наперед визначеною формулою. Наприклад, на кожен тонну скорочення викидів ПГ видається одна ОВО. Всі ОВО матимуть свій серійний номер, що дозволить не лише розрізняти їх між собою, але й відслідковувати їхній рух у внутрішній та зовнішній торгівлі. ОВО, які буде виділено для ранніх дій у сфері енергоефективності, надалі можуть залишатись в межах країни або ж потрапити до іншої країни. У будь-якому випадку інвестор енергоефективного проекту отримає цінні активи як часткову плату за інвестиції у проект. Це може створити додатковий стимул для зацікавлених інвесторів.

### **Приклад**

Країна X отримала певну кількість ОВО, як це зображено на рис. 1а. Прогнози економічного розвитку свідчать про те, що протягом першого бюджетного періоду їй не доведеться використовувати всі свої ОВО для виконання національних зобов'язань. Тому країна може виділити 10% очікуваного протягом 2008-2012 рр. надлишку ОВО для фінансування пілотних енергоефективних проектів ще до початку першого терміну дії зобов'язань, рис.

1б. Ці ОВО передаються проектам, мета яких полягає у демонстрації потенціалу енергоефективності у певному регіоні. Інвесторам таких проектів будуть запропоновані ОВО країни Х, які вони зможуть продати чи використати для компенсації надлишкових викидів ПГ в інших країнах.

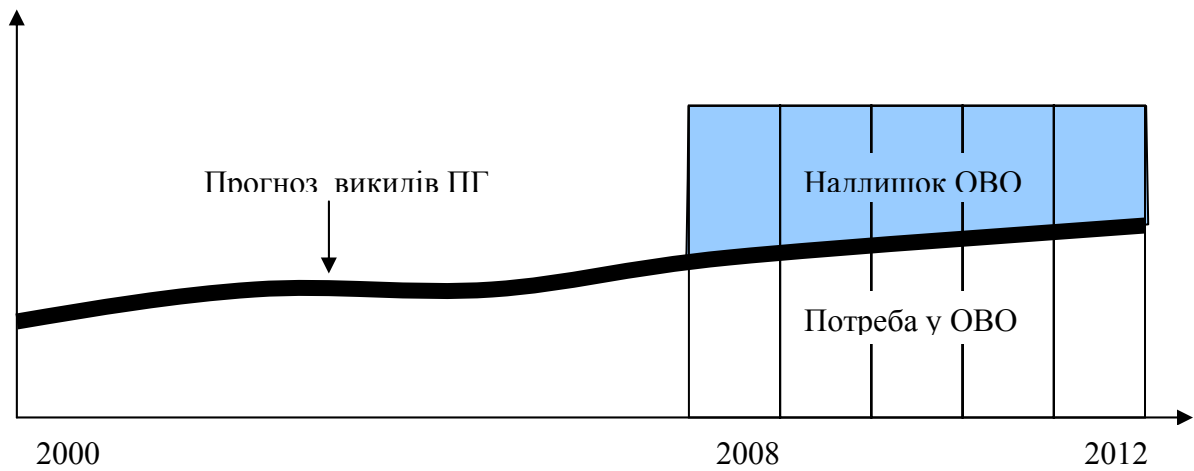


Рис. 1а.

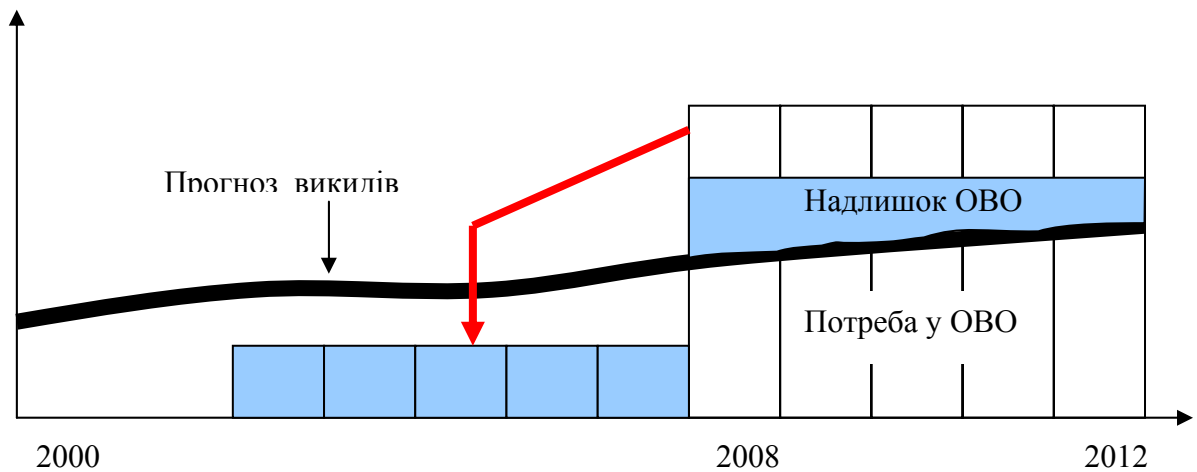


Рис. 1б.

Проекти, які мають багато переваг, можуть бути метою обміну скорочень викидів майбутніх років на інвестиції протягом найближчого часу. Утилізація шахтного метану, підвищення енергоефективності, скорочення втрат в магістральних газопроводах або використання поновлюваних джерел енергії – ось лише кілька прикладів проектів, які можуть принести чимало користі, а тому мають бути включені до планів розвитку.

## **Механізми впровадження**

Існує багато підходів до започаткування експерименту з торгівлі ПГ. Звісно, що найкращим з них було б прийняття відповідного закону, але це займає багато часу. Інший підхід до такого експерименту передбачає введення відповідної постанови Кабінету Міністрів. Такої постанови буде цілком достатньо, аби задовольнити певні передумови, які б сприяли експерименту та укладанню реальних торговельних угод. Окрім цього, є ще кілька заходів, які має здійснити Кабмін спільно з регіональним керівництвом задля підтримки експерименту та утворення системи, яка б допомогла Україні виконати свої міжнародні зобов'язання згідно з Рамковою конвенцією про зміну клімату та Кіотським протоколом.

Як вже було зазначено, підтримка виконання певних міжнародних зобов'язань могла б бути націлена на зміцнення інституційної спроможності та розвиток системи управління.

## **Чому існує інтерес до подібних пілотних проектів та ранньої торгівлі?**

Хоча Сполучені Штати Америки і не є прихильником Кіотського протоколу, президент Буш твердо вірить, що певні дії є цілком виправданими і що компанії повинні вдатись до реєстрації власних викидів ПГ, а також шукати дешеві скорочення викидів як у США, так і за їх межами. Україна водночас є джерелом великих інвестиційних можливостей в паливно-енергетичному секторі, а також джерелом дешевих скорочень викидів ПГ.

Сполучені Штати також послідовно відстоюють права власності. Природоохоронні програми, в основі яких лежать права власності, продемонстрували багато переваг і довели потребу у подальшому вдосконаленні системи прав власності, сприянні капіталізму та демократії. Ці добрі наслідки завжди були метою не лише технічної допомоги, але й інших форм підтримки з боку різних владних структур уряду США.

## **Висновки**

Ніщо не розпочинається само по собі. Розробка орієнтованих на ринок природоохоронних програм за межами Сполучених Штатів довела, що, незважаючи на великі переваги для промисловості, природоохоронних органів і, власне, довкілля, це досить тривалий і важкий процес.

Для успішного впровадження таких програм потрібно не лише працювати більш наполегливо, але й працювати значно розумніше. Одним з таких підходів і є розробка демонстраційних проектів чи програм, що, власне, і відстоюють автори доповіді на прикладі України.