

# Природа субсидий

---

Пошаговое руководство по  
реформированию вредных для  
биоразнообразия субсидий, и  
улучшению их воздействия на  
человека и природу

---

# Благодарность

Команда ПРООН и Глобальная инициатива по финансированию биоразнообразия (БИОФИН) выражает признательность нашим партнерам за поддержку: Европейский союз и правительства Бельгии, Германии, Швейцарии, Норвегии, Фландрии, Швеции, Великобритании и Канады.

Авторами руководства являются члены Глобальной команды ПРООН-БИОФИН: Марко Арло, Эрве Баруа, Мариана Белло, Трейси Камминг, Ронья Фишер, Онно ван ден Хьювел, Пьер Ланфранко, Симон Назер, Мидори Пакстон, Тим Скотт, Эндрю Сайдл и Аннабель Тринидад. Подготовкой руководил Эрве Баруа. Первую редакцию выполнили Онно ван ден Хьювел и Симон Назер. Вторая редакция была выполнена Барбарой Холл.

Экспертную оценку проводили Ина Поррас (FCDO), Ян Мейрс (DEFRA), Патт Джорджия (DEFRA), Уильям Брод (DEFRA), Чарли Макин (DEFRA), Бронвен Батлер (DEFRA), Катя Карусакис (ОЭСР), Стью Тернер (ОЭСР), Уилл Саймс (ОЭСР) и Сара Сентье (ОЭСР).

Руководство «Природа субсидий» было подготовлено на основе материалов и уроков, полученных в ходе реализации проекта БИОФИН в Колумбии, Кыргызстане и Непале.

Авторский коллектив выражает благодарность коллегам из ПРООН, местным и международным консультантам, представительствам ПРООН в странах и правительствам.

## Тематические исследования в странах БИОФИН:



### Колумбия

Джон Бехарано и Герхард Альхендро Пачон



### Кыргызстан

Темир Буржубаев и Аяз Джаркынбаев



### Непал

Биджендра Баснят

Фотографии были отобраны Ань Ву Фуонг и Семирай Эмексиз (ПРООН-БИОФИН), а дизайн был выполнен Стеллой Понгситанан. Благодарность за фото: ©Aerial Drone (стр.30-31), ©Alexandre Laprise (стр.57), ©Andrea Aigner (стр.102), ©Angelo Moleele (стр.2-3), ©CIFOR/ Chandra Shekhar Karki (стр.76), ©CIFOR/Mokhammad Edliadi (стр.47, 74), ©Deepak Kumar (стр.51), ©Hector Ramon Perez (стр.104-105), ©Hung Nguyễn Việt (стр.9), ©Jamie Street (стр.14-15), ©Kichigin (стр.10-11), ©Maciej Bledowski (стр.92), ©Marc (стр.1, с редакцией Stella Pongsitanan), ©Marcio Isensee e Sá (стр. 6-7), ©PNUD Colombia (стр.54), ©Rachenzero (стр.88), ©Rawpixel.com (стр.22-23), ©Riccardo Mayer (стр. 84-85), ©Ruud Morijn Photographer (стр.114-115), ©Sasithorn (стр.16-17), ©Shakibuzzaman Khan (стр.108-109), ©Shane Mclandon (стр.13), ©SKT Studio (стр.90), ©Tongstocker1987 (стр.82), ©UNDP Kyrgyzstan (стр.35, 62), ©UNDP Nepal (стр.69), ©Visual Intermezzo (стр.94-95), ©Yalcins (стр.98).

Мнения, выраженные в данной публикации, принадлежат авторам и не обязательно представляют мнение Организации Объединенных Наций, включая ПРООН, или государств-членов ООН.

Авторское право © 2024. Все права защищены.


Права: Использование данной публикации в образовательных или иных некоммерческих целях разрешается без предварительного письменного разрешения владельца авторских прав при условии указания источника. Использование данной публикации для перепродажи или других коммерческих целей запрещено без предварительного письменного разрешения правообладателя. Обозначение географических единиц, содержащиеся в настоящем руководстве, и представление географического материала не означают выражения ПРООН какого-либо мнения касательно правового статуса какой-либо страны, территории или района или их властей или относительно делимитации их границ или рубежей.

Программа Развития Организации Объединенных Наций  
Нью-Йорк, штат Нью-Йорк, 10017, США  
[www.undp.org](http://www.undp.org) – [www.biofin.org](http://www.biofin.org)

ПРООН является ведущей организацией ООН, борющейся с несправедливостью, вызванной нищетой, неравенством и изменением климата. Работая с широкой сетью экспертов и партнеров в 170 странах и территориях, мы помогаем создавать интегрированные, долгосрочные решения для людей и планеты.

Узнайте больше на сайте [undp.org](http://undp.org) или подпишитесь на аккаунты @UNDP.



A young boy with short dark hair, wearing a red and green plaid jacket over a white turtleneck sweater, is gently petting a grey donkey. The donkey is facing the camera with its large ears spread. They are in a lush green field with rolling hills in the background under a blue sky with light clouds.

# Природа субсидий

---

Пошаговое руководство  
по реформированию  
вредных для  
биоразнообразия  
субсидий, и улучшению  
их воздействия на  
человека и природу

# Содержание



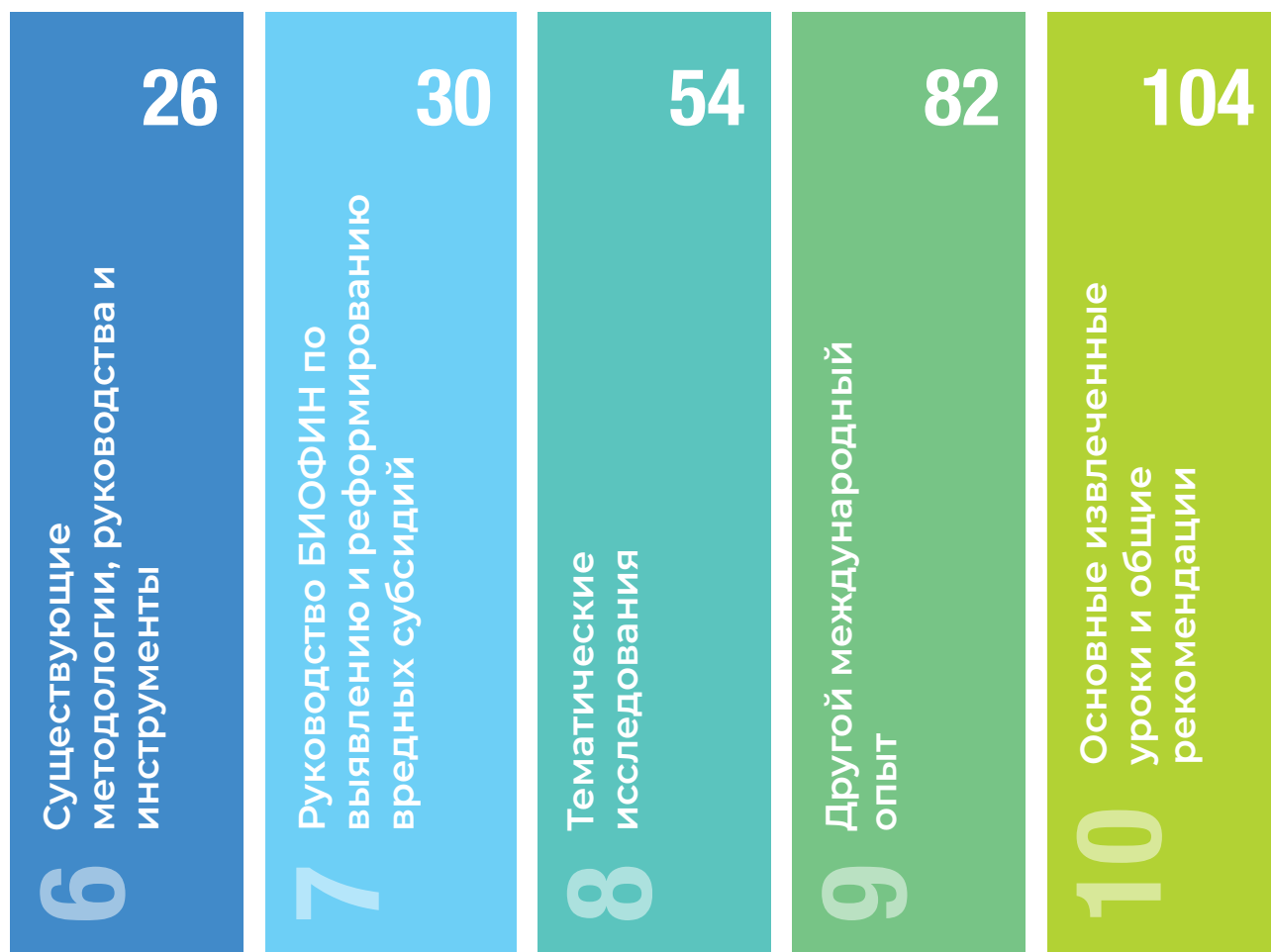
## Рисунки

<b>Рисунок 1:</b> Эволюция поддержки производителей в странах ОЭСР в зависимости от потенциального воздействия на окружающую среду	24
<b>Рисунок 2:</b> Обзор подхода	33
<b>Рисунок 3:</b> Изменение естественного покрова в связи с расширением границ земледелия и животноводства	38
<b>Рисунок 4:</b> Расширение производственных систем сельского хозяйства и животноводства по территориям в Колумбии	39
<b>Рисунок 5:</b> Система оценки в Непале	42
<b>Рисунок 6:</b> Результаты определения приоритетности субсидий, подлежащих реформированию, в Непале	43
<b>Рисунок 7:</b> Исследовательский и индуктивный подход, использованный в Непале	44
<b>Рисунок 8:</b> Влияние сельскохозяйственных субсидий на окружающую среду и связанные с этим затраты в	45
<b>Рисунок 9:</b> Динамика изменения растительного покрова	57
<b>Рисунок 10:</b> Методология и оценки, проведенные в Кыргызстане	64
<b>Рисунок 11:</b> Исследовательский и индуктивный подход к пониманию влияния сельскохозяйственных субсидий на биоразнообразие в Непале	69
<b>Рисунок 12:</b> Сельскохозяйственные субсидии в Непале	71
<b>Рисунок 13:</b> Распределение расходов в продовольственном и сельскохозяйственном секторе, Малави, 2006–2017 гг.	87

## Таблицы

<b>Таблица 1:</b> Тип субсидий	18
<b>Таблица 2:</b> Потенциальное негативное воздействие субсидий на биоразнообразие в ключевых секторах	20
<b>Таблица 3:</b> Потенциально вредные для биоразнообразия субсидии по секторам	25
<b>Таблица 4:</b> Шаблон для составления перечня субсидий, потенциально вредных для биоразнообразия	32
<b>Таблица 5:</b> Предполагаемый чистый доход государства	48
<b>Таблица 6:</b> Краткий перечень сельскохозяйственных субсидий, оказывающих прямое или косвенное негативное воздействие на биоразнообразие	72
<b>Таблица 7:</b> Финансовая стоимость субсидий краткого перечня в Непале	74
<b>Таблица 8:</b> Среднегодовые темпы роста (%) сельскохозяйственных культур до и после субсидирования химических удобрений в Непале	75
<b>Таблица 9:</b> Среднегодовые темпы роста (%) животноводства до и после введения субсидирования страховых премий и в Непале	75
<b>Таблица 10:</b> Среднегодовые темпы роста (%) основных показателей сельского хозяйства до и после введения субсидирования процентной ставки в Непале	76
<b>Таблица 11:</b> Сельскохозяйственные методы и субсидии в Непале	77
<b>Таблица 12:</b> Основные виды воздействия сельскохозяйственных субсидий на биоразнообразие	78
<b>Таблица 13:</b> Приоритетные области и действия	81
<b>Таблица 14:</b> Согласование тематических исследований с индикаторами Задачи 18	83





<b>А</b>	Отбор	34
<b>В</b>	Определение и оценка вариантов реформирования	46
<b>С</b>	Руководство по реализации планов действий по реформированию	52

<b>Колумбия:</b>	Управление политикой в сельскохозяйственном секторе	55
<b>Кыргызстан:</b>	Реформирование субсидий на минеральные удобрения и пестициды	61
<b>Непал:</b>	Реформирование сельскохозяйственных стимулов и субсидий, наносящих вред биоразнообразию	67

<b>Пример из Малави</b>	Пересмотр программы субсидирования фермерских ресурсов (FISP)	84
<b>Пример из Вьетнама</b>	Реформирование сельскохозяйственных субсидий	88
<b>Пример из Индонезии</b>	Реформирование субсидий на пестициды	90
<b>Пример из Эквадора</b>	Реформирование субсидий на энергию	92
<b>Пример из Франции</b>	Эволюция налогово-бюджетной системы для сокращения использования пестицидов	94
<b>Пример из Швейцарии</b>	Реформирование сельскохозяйственных субсидий	98
<b>Пример из Австрии</b>	Отмена субсидий на осушение водно-болотных угодий	102




# 1 Введение

Наши экономические системы не отделены от природных экосистем, а встроены в них.

---

**В** мире природы царит беспорядок. Около миллиона видов находится под угрозой исчезновения из-за деятельности человека. Биомы тропических лесов Амазонки, коралловых рифов и бореальных лесов быстро приближаются к точкам невозврата. Настало время предпринять усилия, которые бы помогли обратить вспять, а не ускорить надвигающиеся планетарные кризисы - изменение климата и гибель природы - одновременно способствуя созданию устойчивых рабочих мест для населения.



An aerial photograph of a vast, dense tropical forest. A wide, calm river winds through the landscape, reflecting the sky. The forest is a mix of various shades of green, indicating different types of trees and vegetation. The sky is overcast with soft, grey clouds.

Хотя многие правительства и предприятия понимают, что сейчас открываются важные возможности для принятия мер, необходимо укрепить доказательную базу, чтобы правительствам понять, какие варианты развития действительно способствуют процессу экономического восстановления и в то же время отвечают глобальным экологическим задачам, помогая уменьшить природные потери и бороться с изменением климата или, как минимум, не усугублять их.

На протяжении целых десятилетий борьба с негативным воздействием субсидий на окружающую среду не получала должного внимания большинства стран, даже когда их правительства взяли на себя официальные обязательства и согласовали глобальные цели в этой области. Несмотря на острую необходимость высвобождения средств для преодоления неоднократных кризисов и финансирования мер реагирования, страны не предпринимают практически никаких действий по перераспределению финансовых средств с экологически вредных субсидий путем их сокращения или пересмотра. Хотя и присутствуют небольшие объемы финансирования, которые обеспечивают положительные стимулы к сохранению биоразнообразия, они остаются незначительными.



Нажмите/отсканируйте,  
чтобы посмотреть  
видеопрезентацию  
«Природа субсидий».



Все больше фактов свидетельствует о том, что благонамеренные субсидии и государственная поддержка, направленные на достижение социально-экономических целей,

(продовольственная безопасность, энергетическая безопасность и т.д.) могут иметь непреднамеренные негативные и дорогостоящие последствия для окружающей среды, включая биоразнообразие. Эти последствия, в свою очередь, негативно влияют на общество и экономику на местном и национальном уровнях. Типичные примеры можно найти в сельскохозяйственном секторе. По оценкам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), поддержка сельскохозяйственного производства в 54 странах (около 500 млрд. долл. США) считается потенциально вредной для окружающей среды.<sup>1</sup>

Это может привести к разрушению среды обитания, деградации земель и загрязнению питательных веществ. Во многих случаях такая поддержка имеет искажающие последствия, которые распределяются неравномерно и наносят вред как людям, так и окружающей среде.<sup>2</sup> Подобные примеры можно найти в рыболовном секторе, где субсидии на сумму от 7 до 35 млрд. долл. в год считаются вредными для морской среды, в основном из-за загрязнения и чрезмерной эксплуатации. Большой объем субсидий получает сектор ископаемого топлива. В странах G20 субсидии на производство составляют в среднем

290 млрд. долл. США в год, а субсидии на потребление - 320 млрд. долл. США.<sup>3</sup>

Эти примеры подчеркивают некоторые слабые стороны существующей нормативно-правовой базы, например, отсутствие надежных процессов выявления стимулов, оказывающих негативное воздействие на природу, что приводит к исчезновению видов и непоправимому ущербу экосистемам. Реформирование этой неэффективной и неустойчивой поддержки может привести к значительной экономии бюджетных средств. Перераспределение текущих расходов может служить двум целям: обеспечить значительную экономию и одновременно помочь в достижении Целей устойчивого развития (ЦУР) и глобальных целей Рио-де-Жанейрских конвенций. Эти усилия могут также способствовать созданию более устойчивых и стабильных систем производства продуктов питания.

В последнее десятилетие Целевая задача Айти 3<sup>4</sup> Конвенции о биологическом разнообразии, направленная на реформирование стимулов, в том числе вредных для биоразнообразия субсидий, остается одной из самых недостижимых.

В декабре 2022 г. на 15-м заседании Конференции сторон (КС) Конвенции ООН о биологическом разнообразии была принята Куньминско-Монреальская глобальная рамочная программа по биоразнообразию, в которую была включена Задача 18.

## Задача 18



Выявление к 2025 г. и ликвидация, ограничение или реформирование вредных для биоразнообразия субсидий на основе сбалансированного, справедливого, правомерного, эффективного и равноправного подхода при обеспечении их существенного и постепенного сокращения как минимум на 500 млрд. долл. США в год к 2030 г., начиная с наиболее вредных субсидий, и расширение применения положительных мер стимулирования для сохранения и устойчивого использования биоразнообразия.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> ОЭСР (2022а).

<sup>2</sup> ПРООН, ЮНЕП и ФАО (2021).

<sup>3</sup> Urpelainen & Elisha (2021).

<sup>4</sup> Задача 3: К 2020 г., стимулы, включая субсидии, наносящие вред биоразнообразию, устранены, поэтапно отменены или изменены в целях сведения к минимуму или предотвращения негативного воздействия, и установлены положительные стимулы к сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия в соответствии и согласовании с Конвенцией и другими соответствующими международными обязательствами и с учетом национальных социально-экономических условий.

<sup>5</sup> КБР (2022):





Ситуацию необходимо исправить в ближайшее десятилетие и в первоочередном порядке. Для содействия данному процессу Инициатива по финансированию биоразнообразия (БИОФИН) Программы развития ООН (ПРООН) подготовила настоящее пошаговое руководство для изучения, реформирования и мониторинга основных субсидий, чтобы сделать их финансово ответственными и природосберегающими. Поскольку биоразнообразие имеет географическую специфику и в значительной степени остается неизмеренным и недокументированным, такой анализ представляет собой сложную задачу. Настоящее руководство - это первая попытка помочь в оценке воздействия субсидий на природу, на основе широкого определения, охватывающего все виды государственной поддержки правительств. Используя настоящее руководство, страны могут проанализировать весь спектр их субсидий, чтобы понять, в какой степени они могут наносить вред природе, и разработать планы по их реформированию, чтобы они стали более благоприятными для окружающей среды. При этом применяется человекоцентрированный подход, чтобы предотвратить негативное воздействие на бенефициаров и усилить любое положительное воздействие как на людей, так и на климат.



## 2 Подход ПРООН- БИОФИН

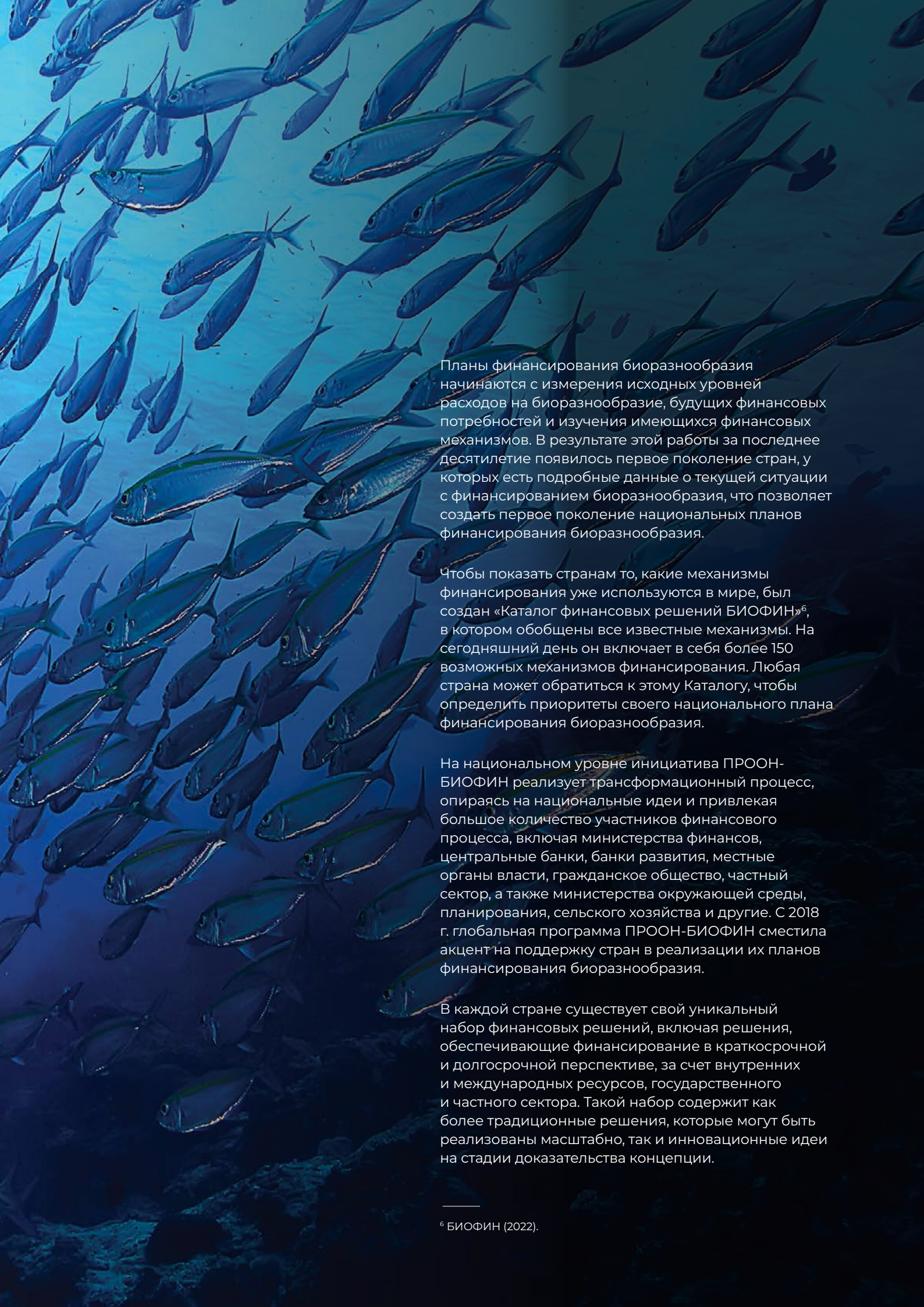


Нажмите/отсканируйте,  
чтобы прочитать  
Методологию БИОФИН 2018.

Инициатива ПРООН-БИОФИН была принята в 2012 г. с целью разработки методологии подготовки странами национальных планов финансирования биоразнообразия и страновых программ действий для согласования финансовых потоков с национальными целями в области биоразнообразия, недопущения вредного воздействия и обеспечения общего повышения эффективности расходования средств. Эта методология нашла свое воплощение в рабочей книге БИОФИН.

С тех пор она превратилась в глобальную инициативу, в которой на сегодняшний день участвует 41 страна





Планы финансирования биоразнообразия начинаются с измерения исходных уровней расходов на биоразнообразие, будущих финансовых потребностей и изучения имеющихся финансовых механизмов. В результате этой работы за последнее десятилетие появилось первое поколение стран, у которых есть подробные данные о текущей ситуации с финансированием биоразнообразия, что позволяет создать первое поколение национальных планов финансирования биоразнообразия.

Чтобы показать странам то, какие механизмы финансирования уже используются в мире, был создан «Каталог финансовых решений БИОФИН»<sup>6</sup>, в котором обобщены все известные механизмы. На сегодняшний день он включает в себя более 150 возможных механизмов финансирования. Любая страна может обратиться к этому Каталогу, чтобы определить приоритеты своего национального плана финансирования биоразнообразия.

На национальном уровне инициатива ПРООН-БИОФИН реализует трансформационный процесс, опираясь на национальные идеи и привлекая большое количество участников финансового процесса, включая министерства финансов, центральные банки, банки развития, местные органы власти, гражданское общество, частный сектор, а также министерства окружающей среды, планирования, сельского хозяйства и другие. С 2018 г. глобальная программа ПРООН-БИОФИН сместила акцент на поддержку стран в реализации их планов финансирования биоразнообразия.

В каждой стране существует свой уникальный набор финансовых решений, включая решения, обеспечивающие финансирование в краткосрочной и долгосрочной перспективе, за счет внутренних и международных ресурсов, государственного и частного сектора. Такой набор содержит как более традиционные решения, которые могут быть реализованы масштабно, так и инновационные идеи на стадии доказательства концепции.

---

<sup>6</sup> БИОФИН (2022).





## В нескольких странах уже достигнуты ощутимые результаты:



На **Филиппинах** инициатива ПРООН-БИОФИН помогла устранить пробел в законодательстве об охраняемых территориях (2018 г.) и поддержала разработку нового бюджетного предложения, способствуя увеличению бюджета Особо охраняемых природных территорий (ООПТ) на 53 млн. долл. США в течение нескольких лет. Предложение было принято в конце 2019 г. для бюджета на 2020 г. С помощью платежной платформы GCash/Alipay было запущено новое приложение GCash Forest, сочетающее субсидии за устойчивое поведение с выплатами за посадку деревьев, в результате чего было высажено более 1 млн. деревьев.



В 2017 г. в **Казахстане**<sup>7</sup> было официально принято новое законодательство о нескольких финансовых решениях, а в 2021 г. - новый Экологический кодекс, включающий множество механизмов, которые помогут защитить и восстановить природу страны: компенсации за потери биоразнообразия, добровольные платежи за экосистемные услуги, принципы устойчивого экотуризма, а также разработка и утверждение методов расчета выбросов парниковых газов, в том числе в лесном секторе.<sup>8</sup> Благодаря этому финансовые результаты превысили 30 млн. долл. США.



**Мексика** успешно провела реорганизацию двух крупных экологических фондов:

1. Национальный климатический фонд, который ранее не занимался вопросами биоразнообразия, а после реорганизации его оборот превысил 3 млн. долл. США, из которых 2 млн. долл. США были направлены на природные решения для обеспечения устойчивости экосистем, и
2. Зеленый фонд города Мехико, позволяющий экономить 3 млн. долл. США в год за счет повышения эффективности и более четкой ориентации на природу.



В 2019 г. **Шри-Ланка** приняла политику устойчивого развития финансового сектора и сертификацию устойчивого туризма, за которой последовали значительные новые инвестиции.



В 2020 г. в **Замбии** была принята национальная система зеленых облигаций, а в 2022 г. - налоговые льготы для любой организации, выпустившей зеленые облигации.



Парламент **Сейшельских островов** официально принял все финансовые решения, предложенные в плане финансирования биоразнообразия, и в 2019 г. запустил первое в истории подразделение по финансированию биоразнообразия.



В **Ботсване** была актуализирована система сборов за пользование ООПТ, в результате чего в 2022 г. было принято несколько обновленных тарифов, что привело к увеличению доходов на 3,6 млн. долл. США в первый год.



На острове **Ko Tao** в Таиланде в 2022 г. была введена новая плата за посещение, которая позволит ежегодно собирать более 200 000 долл. США на восстановление кораллов и управление отходами.

<sup>7</sup> БИОФИН (2017).

<sup>8</sup> ОЭСР (2021a).



Выявление и анализ потенциально вредных, а также положительных субсидий, являются неотъемлемой частью методологии БИОФИН<sup>9</sup> по разработке национальных планов финансирования биоразнообразия в рамках политического и институционального обзора. Однако среди первой когорты этих планов лишь немногие страны решили работать с вредными для окружающей среды субсидиями. Сбор достоверных данных о вредных субсидиях и воздействии на биоразнообразие оказался сложной задачей.

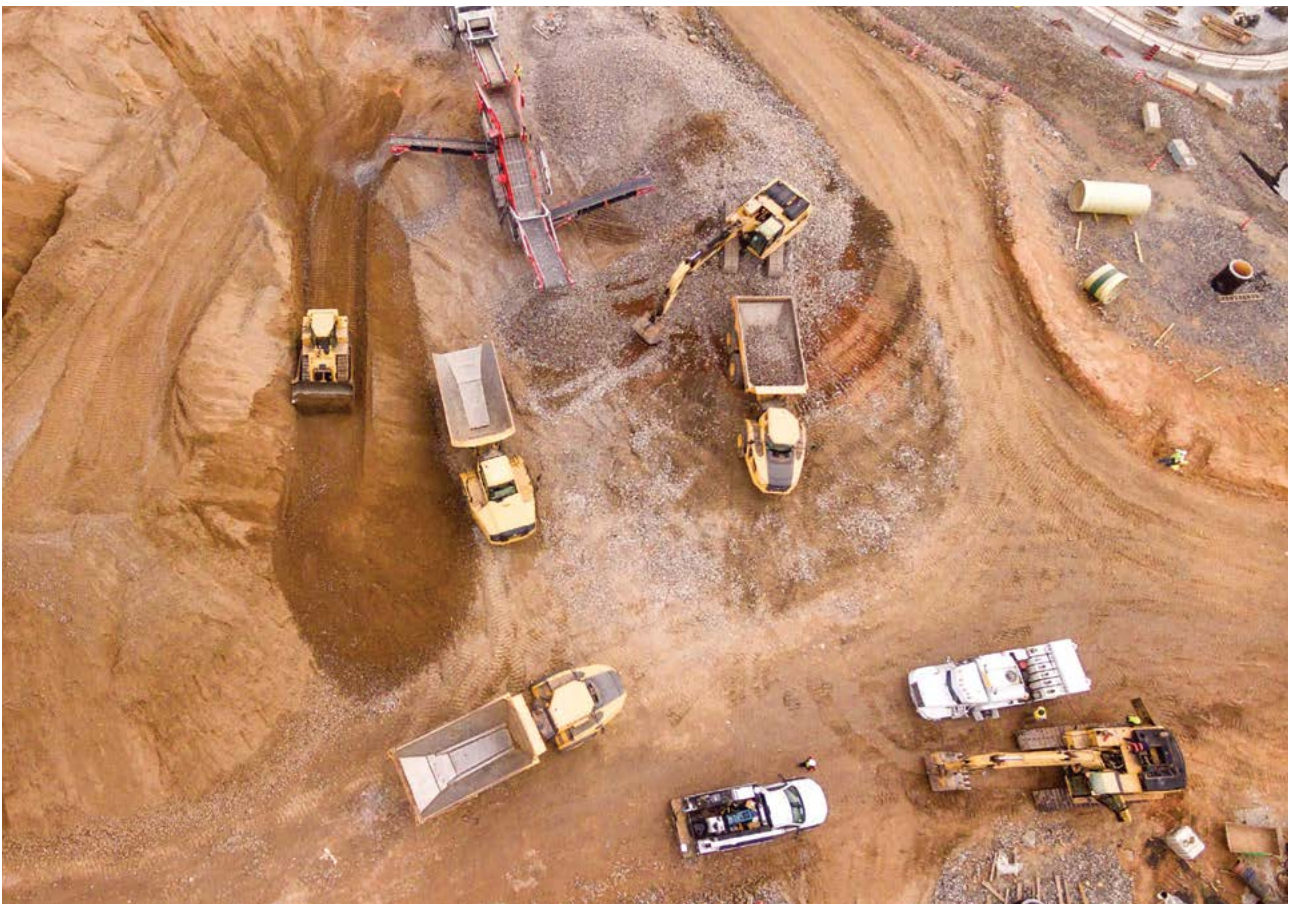
Некоторые недавние глобальные оценки экологически вредных субсидий в различных секторах (например, ископаемое топливо, добыча твердых пород, сельское хозяйство, морской рыбный промысел, лесное хозяйство, транспорт, водоснабжение и строительство) свидетельствуют о том, что такие субсидии составляют до 1,8 трлн. долл. США в год<sup>10</sup>, или 2 процента мирового ВВП.

Это убедительно доказывает необходимость активизации усилий в этой области. Если не

предпринять серьезных мер, эти возросшие негативные расходы могут в конечном итоге превзойти наши усилия по привлечению финансирования благоприятных для природы инвестиций.

Без существенных изменений будет практически невозможно достичь целей Куньминско-Монреальской глобальной рамочной программы в области биоразнообразия<sup>11</sup>, включая Задачу 18, в которой основное внимание уделяется положительным и потенциально вредным стимулам, включая субсидии.

Для ускорения прогресса в этой области в 27 странах БИОФИН проводятся исследования, направленные на изучение вредного воздействия субсидий на биоразнообразие и разработку планов действий по их переосмыслению и пересмотру. Настоящее руководство может быть использовано для поддержки этой работы, а в основу таких исследований будут положены новые уроки, полученные в этих странах.



<sup>9</sup> БИОФИН (2018).

<sup>10</sup> Earth Track (2022).

<sup>11</sup> КБР (2022).



### 3 Цель данного руководства

Недавно в рамках Конвенции о биоразнообразии (КБР) была принята Куньминско-Монреальская глобальная рамочная программа в области биоразнообразия - глобальное соглашение о наилучших путях спасения нашей природы к 2030 г., одной из ключевых тем которого являются стимулы, в том числе субсидии, наносящие вред биоразнообразию. Задача 18, одна из 23 задач, призывает страны устранить негативное воздействие от субсидий, а также создать положительные стимулы для изменений.





Если страны хотят добиться большего прогресса, чем за последнее десятилетие, им необходимо начать с выявления субсидий, которые, зачастую непреднамеренно, оказывают негативное воздействие на природу, а затем найти пути решения этой проблемы. В связи с этим цель данного руководства - помочь странам оценить, в какой степени субсидии и государственная поддержка оказывают вредное воздействие на биоразнообразие, и разработать планы действий по их переосмыслению и пересмотру.

В дополнение к Рабочей книге БИОФИН в руководстве будут представлены рекомендации для стран о том, как:



Выявить и оценить субсидии и государственную поддержку, которые могут оказывать вредное воздействие на природу, и, по возможности, количественно рассчитать степень негативного воздействия и стоимость субсидии.



Определить несколько вариантов реформирования с помощью многомерного анализа, который надлежащим образом взвешивает социальные, гендерные, экологические, экономические и политэкономические проблемы на протяжении всего процесса реформирования и перехода.



Разработка планов действий по реформированию приоритетных субсидий с описанием нескольких сценариев.



Реализовать планы действий по реформированию субсидий с целью снижения их негативного воздействия на природу, а также сокращения других негативных воздействий и усиления положительных качеств во благо всех ЦУР.



Выявить институциональные пробелы, которые привели к тому, что субсидии были приняты без должного учета потребностей природы, и определить действия по устранению существующих пробелов.

Данное руководство предназначено в первую очередь для национальных групп заинтересованных сторон в развивающихся странах и всесторонне рассматривает вопрос о вредных субсидиях.



## 4 Определения субсидий и сфера применения оценки

В разных контекстах используются разные определения субсидий, в зависимости от специфики обсуждений. Важно, чтобы каждая страна четко определила термин «субсидии», на основе которого будет определяться сфера применения оценки. Цель данного руководства - не предписывать определения, а просто дать рекомендации.







WORLD TRADE  
ORGANIZATION

ВТО определяет субсидию как «финансовый вклад правительства или агента правительства, который предоставляет выгоду его получателям» для целей Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам.<sup>12</sup> При рассмотрении вопроса о субсидиях, наносящих вред окружающей среде, ОЭСР определяет их как «все виды финансовой поддержки и регулирования, которые применяются для повышения конкурентоспособности определенных продуктов, процессов или регионов и которые, вместе с преобладающим налоговым режимом, (непреднамеренно) дискриминируют экологически приемлемые практики»<sup>13</sup>.



Convention on  
Biological Diversity

В КБР под вредными для биоразнообразия или искаженными стимулами понимаются «экономические, правовые и институциональные стимулы, вытекающие из политики или практики, которые побуждают к неустойчивому поведению, разрушающему биоразнообразие, часто как непредвиденные побочные эффекты политики, направленной на достижение других целей».<sup>14</sup> Субсидии считаются подкатегорией стимулов.



В контексте субсидий, МВФ считает неучет внешних эффектов или бездействие правительства косвенным субсидированием<sup>15</sup>.

Любое принятое определение должно позволить странам достичь своей цели по выявлению и реформированию вредных субсидий и государственной поддержки, а в идеале - способствовать странам в достижении и отчетности по Задаче 18 Куньминско-Монреальской глобальной рамочной программы по биоразнообразию в рамках КБР.

Во многих странах государственная поддержка не согласуется с национальными целями в области биоразнообразия. Многие субсидии остаются неэффективными даже по своему прямому назначению и/или больше не поддерживают траекторию развития страны, включая цели устойчивого развития.<sup>16</sup> В идеале они должны быть отменены или перенаправлены на поддержку ЦУР, включая положительные для природы результаты. В других случаях субсидии достигают намеченного результата (например, продовольственной безопасности), но оказывают дополнительное непреднамеренное вредное воздействие на природу. Они должны быть реформированы, чтобы намеченный результат был достигнут, но с нейтральным или положительным воздействием на природу.

<sup>12</sup> Соглашение о субсидиях и компенсационных мерах (Соглашение по субсидиям) Всемирной торговой организации (ВТО).


<sup>13</sup> ОЭСР (2005).

<sup>14</sup> Секретариат КБР (2011):

<sup>15</sup> ТЕЕВ (2009).

<sup>16</sup> ОЭСР (1998).

Таблица 1: Тип субсидий

 Тип субсидий	 Примеры
Прямые трансферты	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Целевое расходование средств из государственных бюджетов</b> разных уровней. Например, финансирование программ НИОКР.</li> <li>• <b>Государственные предприятия</b> (разной степени собственности), если передача средств осуществляется на более выгодных условиях, по сравнению с частной собственностью. Например, вложение капитала в дистрибуцию химических удобрений, финансируемое из бюджета.</li> </ul>
Косвенные трансферты: стимулы для повышения дохода и ценовое стимулирование	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ценовые интервенции</b>, повышающие или понижающие внутренние цены, создают стимулы или антистимулы.</li> <li>• <b>Ценовые стимулы</b> в основном состоят из пограничных мер, включая тарифные и нетарифные меры, такие как импортные тарифы или квоты, запреты на экспорт или субсидии, которые приводят к несправедливым преимуществам, и/или регулирование рыночных цен (например, политика установления внутренних цен выше рыночных для производителей).</li> </ul>
Налогово-бюджетные стимулы	<p>Налогово-бюджетная поддержка, такая как специальные налоговые послабления, вычеты, снижение тарифов, возвраты, кредиты и отсрочки, которые снижают затраты. Сюда входят:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Субсидии, основанные на объеме выпуска</b>, которые включают трансферты, предоставляемые в зависимости от объема производства.</li> <li>• <b>Субсидии на основе производственных ресурсов</b>, которые подразумевают трансферты, осуществляемые путем снижения цен на переменные ресурсы, основной капитал или кредит. Например, освобождение химических средств производства от уплаты НДС.</li> <li>• <b>Субсидии, основанные на факторах производства</b>, с использованием двух видов критериев: (i) товарные критерии, например, в сельскохозяйственном секторе, такие как посевные площади, поголовье животных, выручка или доход фермера; или (ii) нетоварные критерии, такие как субсидии, привязанные к экологическим или ландшафтным результатам (например, для поощрения альтернативного использования сельскохозяйственных земель или методов сохранения земель), или единовременные выплаты всем фермерам при соблюдении определенных условий.</li> </ul>
Прочие недополученные доходы государства	<p>Упущенный доход государства от принадлежащих государству ресурсов (природных, земельных, инфраструктурных), товаров и услуг. Бесплатно или по цене ниже рыночной.</p>
Передача риска государству	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Кредитная поддержка:</b> Государственные займы и гарантии по ставкам ниже рыночных.</li> <li>• <b>Страхование:</b> Государственное страхование по ставкам ниже рыночных, перенос рисков на государство и ограничение ответственности коммерческих структур.</li> </ul> <p><b>Перенос экологических издержек на государство:</b> Перенос на период после завершения проекта (затраты на закрытие и долгосрочный мониторинг) или во время эксплуатации (затраты на управление отходами и экологический менеджмент).</p>



Субсидии могут включать прямые и косвенные трансферты. Некоторые субсидии относятся к отраслевым бюджетным субсидиям (т.е. четко отражены в государственных бюджетах или могут быть оценены по записям бюджетных счетов), в то время как есть и внебюджетные (т.е. не учитываемые в национальных

бюджетах). Некоторые из бюджетных субсидий традиционно используются правительствами развивающихся стран для поддержки местных источников доходов, сокращения бедности и развития экономической и производственной деятельности.

## Тип вредного воздействия

Некоторые виды субсидий являются важной причиной деятельности, наносящей вред биоразнообразию и приводящей к утрате экосистемных услуг. Как правило, они негативно влияют на окружающую среду двумя способами:

# 1

Субсидии, направленные на занижение цен на используемые природные ресурсы, приводят к чрезмерному потреблению, превышающему устойчивый уровень.

# 2

Субсидии, направленные на увеличение производства, могут привести к росту использования загрязняющих веществ, пагубных методов производства или неустойчивой трансформации экосистем. В свою очередь, это повышает риск долгосрочного экологического ущерба.

Денежный размер субсидии не обязательно соответствует степени ее вредного воздействия<sup>17</sup>; даже относительно небольшие субсидии могут иметь серьезные негативные последствия. Верно и обратное: крупная субсидия, независимо от того, эффективна она или нет в достижении основной заявленной цели, не обязательно окажет существенное негативное воздействие на биоразнообразие. Для установления приоритетности субсидий, подлежащих реформированию, важно принципиально понимать масштабы воздействия на биоразнообразие.

Детальная количественная оценка воздействия на биоразнообразие может быть затруднена из-за многогранности анализа. Зачастую существует несколько факторов, способствующих этому, поэтому очень сложно выявить прямую причинно-следственную связь между субсидиями и точными масштабами их вредного воздействия на биоразнообразие. Кроме того, биоразнообразие зависит от конкретной локации, и в большинстве районов отсутствуют конкретные данные о присутствии большинства видов, а также пространственные данные. В настоящем руководстве рекомендуется использовать осторожный подход и не дожидаться

подробных доказательств оценки воздействия на биоразнообразие.

Воздействие на биоразнообразие может заключаться в следующем: потеря видов (например, опылителей из-за использования пестицидов, чрезмерный вылов рыбы или вредные методы рыболовства); потеря богатых биоразнообразием сельскохозяйственных угодий, включая почву, и воздействие на сток воды (например, в результате увеличения использования удобрений, повышения плотности выпаса и концентрации поголовья или перехода к монокультурам); и уменьшение разнообразия среды обитания (например, ослабление физических границ между различными сельскохозяйственными, лесными, жилыми и коммерческими землями). Субсидии также могут усугубить такие факторы утраты биоразнообразия, как потеря среды обитания, интродукция и распространение инвазивных видов, чрезмерная эксплуатация природных ресурсов, загрязнение окружающей среды и изменение климата.

Таблица 2 иллюстрирует потенциальное негативное воздействие субсидий в ключевых секторах на биоразнообразие.




<sup>17</sup> ОЭСР (2013).

**Таблица 2:** Потенциальное негативное воздействие субсидий в ключевых секторах на биоразнообразии

Сектор	Цель субсидии	Последствия	Потенциальное воздействие на биоразнообразие
Сельское хозяйство	Для поддержки увеличения производства.	Интенсификация с более широким использованием химических средств производства, механизации и орошения.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Утрата нецелевых видов, включая опылителей, в результате прямого и косвенного воздействия пестицидов.</li> <li>Эвтрофикация пресноводных, морских и наземных экосистем под воздействием удобрений.</li> <li>Потеря естественной среды обитания в результате осушения, орошения, расширения сельскохозяйственных земель за пределы естественной среды обитания или консолидации хозяйств.</li> <li>Деграляция и эрозия почвы в результате применения технологий возделывания и сокращения периода залежи.</li> </ul>
Рыболовство	<ul style="list-style-type: none"> <li>Увеличение промышленного усилия за счет снижения эксплуатационных расходов (например, субсидирование топлива, освобождение от налогов) и увеличения доходов (гарантирование фиксированной цены за улов).</li> <li>Реализация программ, направленных на увеличение мощности за счет снижения стоимости капитала для расширения и модернизации флота (например, через схемы выкупа судов, низкопроцентные кредиты, гарантии по кредитам, гранты).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Увеличение промышленной мощности и промышленного усилия за счет стимулирования увеличения дальности промысла и приобретения более крупных судов.</li> <li>Повышение потребления за счет снижения цен.</li> <li>Увеличение промышленного усилия за счет поддержки нежизнеспособных предприятий.</li> </ul>	<p>Неустойчивый уровень рыболовства<sup>18</sup> приводит к:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>повышенная смертность целевых видов и сопутствующего улова;</li> <li>важное физическое воздействие на среду обитания бентосных организмов, вызванное донным тралением.</li> </ul> <p>Кроме прямого воздействия, рыболовство также имеет косвенные последствия для других видов. Рыболовство забирает добычу, которую в противном случае потребляли бы рыбацкие рыбы, птицы и млекопитающие, или может изъять хищников, которые в противном случае контролировали бы популяции добычи.</p>

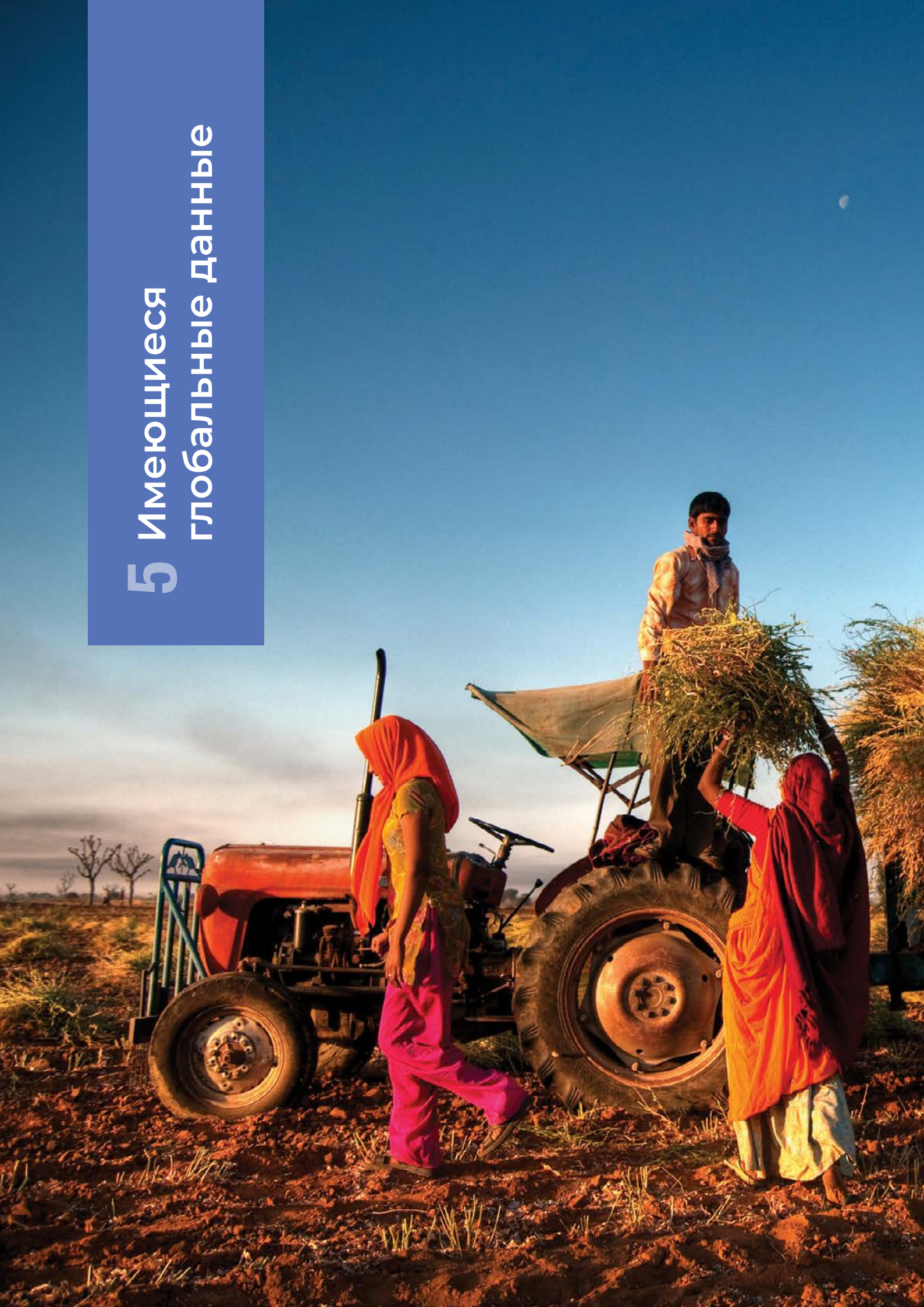
<sup>18</sup> Более подробное руководство по влиянию поддержки рыболовства на биоразнообразии см. в ОЭСР. (2022b)



Сектор	Цель субсидии	Последствия	Потенциальное воздействие на биоразнообразие
Транспорт 	Субсидии на топливо	Увеличение количества поездок и использования транспортных средств	<ul style="list-style-type: none"> <li>Увеличение выбросов парниковых газов, которые прямо или косвенно влияют на биоразнообразие. Повышение уровня углекислого газа приводит к подкислению океана, что негативно сказывается на фауне и флоре, чувствительных к дисбалансу pH.</li> <li>Увеличение потерь и фрагментация среды обитания, увеличение вырубки лесов в отдаленных районах.</li> </ul>
	Строительство дорог	Строится больше дорог	
Энергия 	Субсидии на топливо	Повышение использования	<p>Увеличение выбросов парниковых газов, которые прямо или косвенно влияют на биоразнообразие.</p> <p>Повышение уровня углекислого газа приводит к подкислению океана, что негативно сказывается на фауне и флоре, чувствительных к дисбалансу pH.</p>
Вода 	Предоставление субсидий на оплату воды и косвенные субсидии на воду.	Перерасход и нерациональное использование воды из-за цен ниже себестоимости.	Падение уровня грунтовых вод, эрозия и потеря биоразнообразия в результате водного стресса или нехватки воды и пищи для диких видов.

Источник: : TEEB (2009).

# 5 Имеющиеся глобальные данные





Согласно докладу ОЭСР (2020), правительства ежегодно выделяют около 500 млрд. долл. поддержки, которая потенциально вредна для биоразнообразия, т.е. в пять-шесть раз больше, чем общие государственные расходы на биоразнообразии, которые оцениваются в 78-92 млрд. долл. США по данным ОЭСР (2020)<sup>19</sup>, и которые в среднем оцениваются в 121 млрд. долл. США в год по данным Сайдл и соавт. (2020). Согласно последующему докладу ОЭСР (2021)<sup>20</sup>, государственная поддержка, наносящая вред окружающей среде, оценивается в 800 млрд. долл. США в год. Эта оценка основана на актуальных данных и отчетности многих стран по базам данных ОЭСР (и МЭА). По данным ОЭСР, каждый год правительства больших стран и стран с развивающейся экономикой оказывают сельскохозяйственную поддержку на сумму 345 млрд. долл. США, которая потенциально вредна для окружающей среды.

<sup>19</sup> ОЭСР (2020b).

<sup>20</sup> ОЭСР (2021).

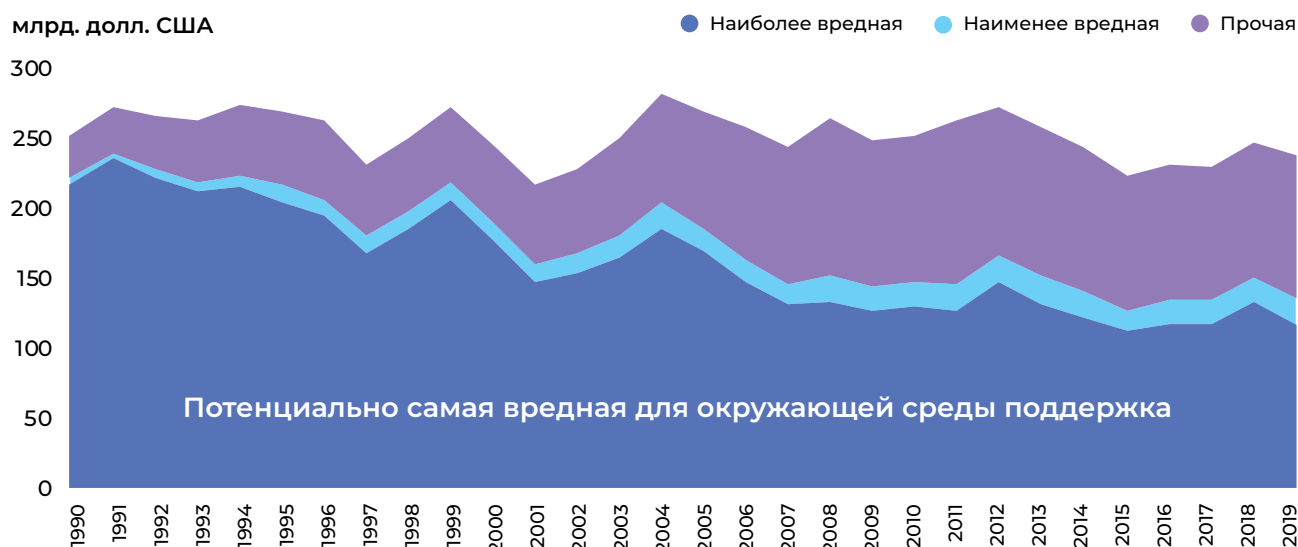




По данным ОЭСР, в 54 странах мира поддержка сельского хозяйства в размере 345 млрд. долл. США в год (в среднем за 2017-2019 гг.) оказывалась неблагоприятным для устойчивости сектора образом.<sup>21</sup> Хотя доля общей поддержки фермерам, которая потенциально наиболее вредна для окружающей среды, значительно снизилась

с 1990 г., в течение последнего десятилетия этот показатель оставался относительно постоянным, как показано на рисунке 1.<sup>22</sup> По прогнозам Европейского союза (ЕС), расходы на сельское хозяйство в 2021-2027 гг. составят 387 млрд. евро, причем некоторые выплаты будут зависеть от использования экологически безопасных методов.<sup>23</sup>

**Рисунок 1:** Эволюция поддержки производителей в странах ОЭСР в зависимости от потенциального воздействия на окружающую среду



**Примечание:** Поддержка сельскохозяйственных производителей, считающаяся потенциально наиболее экологически вредной, состоит из поддержки рыночных цен; выплат, основанных на выпуске товарной продукции, без наложения экологических ограничений на методы ведения хозяйства; и выплат, основанных на использовании факторов производства, без наложения экологических ограничений на методы ведения хозяйства. Поддержка, считающаяся наименее вредной (или благоприятной), включает: платежи, основанные на площади/количестве животных/доходах/доходах с учетом экологических ограничений; платежи, основанные на использовании факторов производства с учетом экологических ограничений; и платежи, основанные на нетоварных критериях. «Прочая» относится к остальной поддержке, которая не вписывается ни в одну из этих категорий (т. е. другая). Объяснение методологии см. в Главе 4 публикации ОЭСР (2013) «Инструменты политики для поддержки зеленого роста в сельском хозяйстве», Исследовании ОЭСР по зеленому росту, издательство ОЭСР. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203525-en>

**Источник:** Расчеты Секретариата ОЭСР на основе данных ОЭСР (ОЭСР, 2021<sup>[2021]</sup>) «Оценочные данные по поддержке производителей и потребителей», Статистика сельского хозяйства (база данных), <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-en>

Глобальные субсидии рыболовству оцениваются в 50 млрд. долл. США в год, из которых 20 млрд. долл. США приходится на топливную поддержку.<sup>24</sup> Поддержка, снижающая стоимость топлива и других средств производства, приобретаемых рыбаками, как правило, приводит к наибольшему увеличению промыслового усилия, и связанным с этим рискам чрезмерного вылова. В период 2018-2020 гг. 40 стран и экономик, охваченных базой данных ОЭСР по оценке поддержки рыболовства (FSE),

на долю которых приходилось 90% мирового вылова в этот период, оказывали рыболовному сектору среднегодовую поддержку в размере 10,4 млрд. долл. США. Эта поддержка составила около 11 процентов от средней стоимости выгрузки рыбы за период, снизившись с примерно 14 процентов в 2012-2014 гг.<sup>25</sup>

Другие оценки субсидий, наносящих ущерб биоразнообразию в ряде секторов, приведены в Таблице 3.

<sup>21</sup> там же.

<sup>22</sup> ОЭСР (2019).

<sup>23</sup> ЕС (2022), стр. 2023–27.

<sup>24</sup> Sumaila et al. (2016), стр. 143–146.

<sup>25</sup> ОЭСР (2022).



Таблица 3: Потенциально вредные для биоразнообразия субсидии по секторам

Сектор	Регион	Оценка размера потенциально вредной для биоразнообразия поддержки (млрд. долл. США, 2021 г.)	Источники и комментарии
 Сельское хозяйство	ГЛОБАЛЬНЫЕ	520	ФАО, ЮНЕП и ПРООН (2021) на основе оценок общей поддержки, также разработанных ОЭСР
 Рыболовство		50	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sumaila &amp; Skeritt (2021)</li> <li>• Всемирный банк (2021)</li> </ul>
 Энергия (ископаемое топливо)		640	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ОЭСР (2019)</li> <li>• МЭА (2021)</li> </ul>
 Лесное хозяйство		155	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Интерпол (2020)</li> <li>• Всемирный банк (2021)</li> </ul>
 Вода		350	Всемирный банк (2019)

Источник: Адаптировано из Earth Track (2022).

Данные о субсидировании экологически значимых секторов, таких как горнодобывающая промышленность, обрабатывающая промышленность и инфраструктура, по-прежнему практически отсутствуют. По развивающимся странам обычно меньше данных, чем по развитым. Развивающимся странам требуется более активная поддержка для устранения этих пробелов и методология, адаптированная к их условиям.



## 6 Существующие методологии, руководства и инструменты

За прошедшие годы был разработан ряд методических материалов, призванных помочь лицам, принимающим решения, выявить потенциально вредные для биоразнообразия субсидии, которые могут быть реформированы.

ОЭСР (2005) разработала систему комплексной оценки, включающую контрольный список, который помогает правительствам и аналитикам выявить те субсидии, отмена которых пойдет на пользу окружающей среде.<sup>26</sup> В более поздней работе ОЭСР (2022)<sup>27</sup> были включены примеры передовой практики по выявлению и оценке субсидий и других стимулов, наносящих вред биоразнообразию. Она основана на 23 исследованиях национального уровня, проведенных на сегодняшний день в 12 странах. Основные шаги, которые необходимо предпринять для проведения такой оценки, включают: (i) определение охвата; (ii) отбор; (iii) сбор данных; и (iv) оценка.

<sup>26</sup> ОЭСР (2005); и ОЭСР (2007а

<sup>27</sup> Matthews & Karousakis (2022).



Работа Секретариата КБР<sup>28</sup> и публикация «Экономика экосистем и биоразнообразия» (ТЕЕВ)<sup>29</sup> заложили основу для разработки Институтом европейской экологической политики (ИЕЕР)<sup>30</sup> инструмента по оценке субсидий, наносящих вред биоразнообразию, который состоит из следующих четырех этапов:



### Отбор субсидий

Этот этап отбора позволяет выявить те субсидии, которые могут нанести очевидный ущерб биоразнообразию и которые с политической точки зрения более целесообразно реформировать.



### Оценка необходимости реформирования существующих субсидий

На этом этапе оценивается то, есть ли острая необходимость и выгода от реформирования одной или нескольких субсидий, излагая четкие варианты значительного снижения негативного воздействия. Предложение по реформированию субсидий должно быть одобрено лицами, принимающими политические решения, если оно может принести значительные экологические выгоды; затем оценку нужно продолжить, уже с учетом социальных и экономических последствий, изучаемых на следующем этапе.



### Анализ вариантов реформирования

На данном этапе разрабатываются конкретные варианты реформирования. Он должен помочь подготовить процесс принятия политических решений по реформированию или отмене субсидий, наносящих вред биоразнообразию, а также определить целесообразность и/или вероятность успешного реформирования с учетом социальных и экономических последствий.



### Выявление возможностей для действий

На этом этапе определяются практические возможности и энтузиасты, которые могли бы содействовать, способствовать и выступать за реформирование существующих субсидий, а также необходимая для достижения прогресса общественная и политическая поддержка. Это поможет определить временной график и приоритетность действий по реформированию.

<sup>28</sup> КБР (2011).

<sup>29</sup> ТЕЕВ (2009).

<sup>30</sup> Институт европейской экологической политики (2012).



Настоящее руководство добавляет пятый этап, чтобы предоставить дополнительные рекомендации, которые можно использовать во время фактического пересмотра или реформирования субсидий и соответствующего процесса мониторинга и оценки (МИО).

Пересмотр субсидии всегда сопряжен с политическими вызовами и должен основываться на всестороннем анализе потенциальных положительных и отрицательных социально-экономических последствий.

**Очень важно изучить множество возможных сценариев, целью которых является снижение негативного воздействия на природу:**



### Озеленение и реформирование субсидий

Такие подходы часто сохраняют структуру выплат субсидии, но корректируют цель, условия, правила и стимулы для снижения негативного воздействия на окружающую среду, например, сохранять субсидии на рыболовство, не разрешая использовать определенные крючки и сети, которые наносят вред рыбе и другим видам. Вредные субсидии можно даже превратить в субсидии, нейтральные или положительные для биоразнообразия. Другой пример - исключение экологически уязвимых территорий при использовании химических удобрений или исключение территорий с определенным уровнем загрязнения.



### Снижение стоимости субсидий

Бюджетные ассигнования на субсидии сокращаются, что позволяет уменьшить воздействие, наносящее вред биоразнообразию, и сэкономить значительные государственные средства. Например: 5-процентное сокращение крупной субсидии может помочь сэкономить миллионы долларов США.



### Отмена субсидий

В первом сценарии субсидии полностью отменяются только после детального анализа потенциальных социально-экономических и экологических последствий. Во втором сценарии, предусматривающем поэтапный подход, субсидии постепенно сокращаются в течение нескольких лет.



### Внесение незначительных изменений в наиболее вредные элементы

Можно убрать только самые вредные элементы, например, особо вредные химические удобрения, не прибегая к кардинальной перестройке субсидии.





Применение эффективных систем МиО по каждой субсидии является обязательным условием для достижения поставленных целей и оценки финансовых и нефинансовых показателей. Каждая реформированная субсидия должна включать план МиО с четкими финансовыми целями и этапами для выявления потенциальных областей улучшения. Учитывая постоянно меняющийся ландшафт, необходим регулярный мониторинг.



# 7 Руководство БИОФИН по выявлению и реформированию вредных субсидий







Значительная часть знаний взята из многостранового исследования, проведенного в 2021-2023 гг. Инициативой по финансированию биоразнообразия ПРООН (БИОФИН) при финансовой поддержке со стороны Правительств Канады, Бельгии, Фландрии, Германии, Норвегии, Швеции (Шведское агентство международного сотрудничества в области развития, Sida), Швейцарии, Великобритании, Партнерства ООН для действий по зеленой экономике (PAGE) и Европейского союза. Цель данного исследования - оценить то, каким образом субсидии и политические инструменты наносят вред биоразнообразию, и разработать планы действий по их переосмыслению и реформированию.

Настоящее руководство было разработано на основе соответствующей литературы, включая Рабочую книгу БИОФИН 2018 г. и другие источники, такие как ОЭСР и ТЕЕВ. В рамках политического и институционального анализа, содержащегося в Рабочей книге БИОФИН 2018 г., каждая страна составляет перечень субсидий, которые потенциально могут оказывать негативное воздействие на биоразнообразие, в соответствии с шаблоном, представленным в Таблице 4.

Таблица 4: Шаблон для составления перечня субсидий, потенциально вредных для биоразнообразия

### Описание заголовка

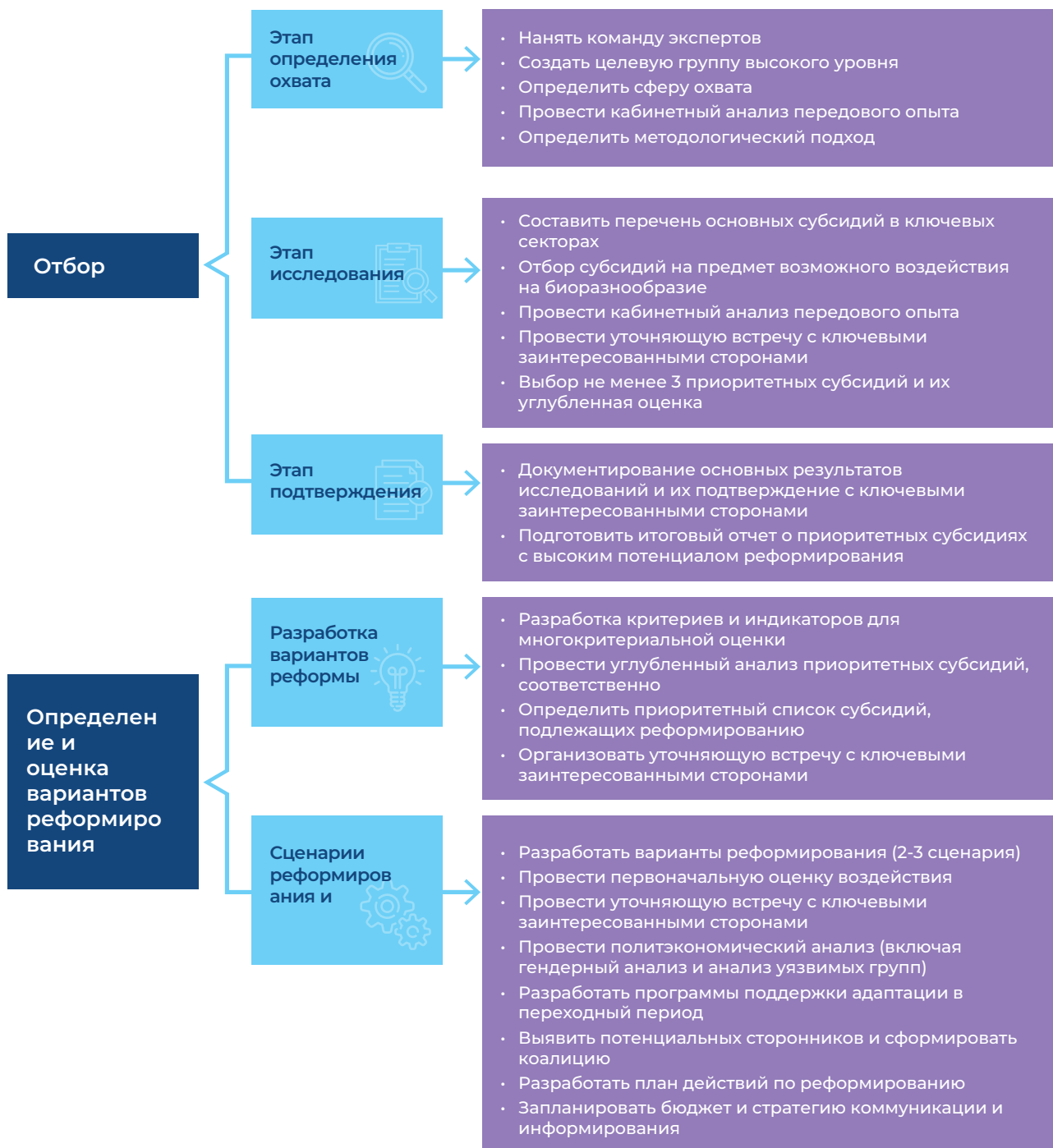
<b>Существующая субсидия</b>	Название анализируемой субсидии
<b>Ответственные заинтересованные стороны/организации/ведомства</b>	Заинтересованные стороны/организации и учреждения, участвующие или связанные с субсидированием
<b>Сектор</b>	Соответствующий (-е) сектор(ы)
<b>Движущие факторы</b>	Описать мотивы, объясняющие введение и продолжение применения субсидии
<b>Прямая или косвенная</b>	Это прямая или косвенная субсидия?
<b>Финансовая стоимость</b>	Финансовая стоимость субсидии (если эта информация уже есть)
<b>Описание - предполагаемая цель и бенефициары</b>	Описать основные цели субсидии и предполагаемых бенефициаров
<b>Преимущества (социальные, экологические, экономические)</b>	Описать различные выгоды, которые субсидия принесла и принесет в социальном, экологическом и экономическом плане; например, сельскохозяйственная субсидия для поддержки занятости в сельской местности
<b>Преимущества для биоразнообразия</b>	Какую пользу приносит субсидия биоразнообразию?
<b>Вредное воздействие на биоразнообразие</b>	Какое вредное воздействие на биоразнообразие, экосистемы, экосистемные услуги или исчезающие виды можно ожидать или которое уже известно?
<b>Является ли это потенциально вредной субсидией?</b>	См. определение потенциально вредных субсидий в разделе 4 ( <i>Определение терминов и сферы применения</i> )
<b>Описать соответствующее законодательство</b>	Описать основные законы и нормативные акты, определяющие субсидии
<b>Дополнительные примечания</b>	Дополнительные примечания
<b>Ссылки на соответствующие исследования и ресурсы</b>	Перечислить различные источники анализа, связанные с субсидией (например, какое-либо экономическое обоснование)



Основываясь на этой первоначальной инвентаризации, которая дает полный обзор национальной ситуации, национальные команды БИОФИН изучили все основные финансовые субсидии в ключевых секторах, которые могут негативно повлиять на биоразнообразие, и разработали сценарии пересмотра (отмена, сокращение или озеленение и реформирование) для приоритетных механизмов с программой

действий. Предлагаемые сценарии могут различаться, ориентируясь на конкретные вредные практики в рамках субсидии, такие как конкретный вид химических удобрений или практика рыболовства, или путем предложения более комплексной реструктуризации, реформирования или даже отмены, если есть основания полагать, что субсидия не достигает своей цели или наносит особый вред (например, в отношении исчезающих видов).

**Рисунок 2:** Обзор подхода



Предложенный подход включает этапы, описанные ниже.

## **A** Отбор

Цель этого этапа - составить первоначальный перечень субсидий на национальном уровне.

### 1 Этап определения охвата

- а. Собрать команду экспертов для проведения оценок.** Это должна быть межотраслевая команда, способная учитывать социальные, экологические, политические и экономические проблемы на микро- и макроуровне, а также другие потенциальные положительные и отрицательные воздействия в процессе реформирования. В зависимости от ситуации в стране в команду могут войти эксперты в области биоразнообразия, государственных финансов, экономики, сельского хозяйства, рыболовства, социальных исследований и гендера. В идеале необходимо привлечь специалиста по коммуникациям, чтобы он разработал индивидуальные стратегии информирования и адвокации.
- а. Создать целевую группу,** состоящую из высокопоставленных представителей и экспертов ключевых государственных структур и частного сектора (или на основе существующих межсекторальных групп), для надзора и руководства процессом. В состав целевой группы могут войти представители Министерства финансов, Министерства охраны окружающей среды и соответствующих отраслевых министерств, а также представители заинтересованных сторон из частного сектора в приоритетных отраслях и технические эксперты из различных областей. Эта целевая группа может выступать в качестве формальной или неформальной консультативной группы.

#### Вставка 1

### Межправительственная рабочая группа по реформированию вредных для биоразнообразия субсидий в Кыргызстане

Сельское хозяйство является важным фактором развития Кыргызстана; в 2020 г. в нем было занято более 18 процентов трудоспособного населения и на его долю приходилось 13,5 процента ВВП. Субсидии в сельскохозяйственном секторе составили 2 процента ВВП в 2019 г. Субсидии из государственного бюджета не всегда эффективны с точки зрения экономического роста, сокращения бедности и охраны окружающей среды. Шесть из девяти налогово-бюджетных субсидий в сельскохозяйственном секторе были признаны вредными для биоразнообразия, три из них теперь планируется реформировать, поощряя фермеров переходить на экологически чистые или органические методы и вспомогательные технологии, создавая тем самым новые возможности для бизнеса и занятости. Три субсидии: субсидии на орошение, освобождение импорта минеральных удобрений и пестицидов от налога на добавленную стоимость (НДС), а также субсидирование процентных ставок по кредитам для сельскохозяйственных производителей и экспортеров.



Изменение любой субсидии, особенно в сельскохозяйственном секторе, может вызвать сильное сопротивление со стороны некоторых заинтересованных сторон. Одним из важных препятствий может быть неправильное представление заинтересованных сторон и государственных структур о влиянии субсидий, а также вполне понятный человеческий страх перед переменами. Чтобы преодолеть это препятствие, сторонники должны тщательно информировать заинтересованных сторон и общественность о цели и предполагаемых последствиях таких усилий. Целевые группы включали отраслевые министерства сельского хозяйства, финансов, экономики, управления водными ресурсами и охраны окружающей среды, партнеров по развитию, научные круги и бизнес-сектор. Сильная политическая и межведомственная поддержка является ключевым фактором для достижения успеха; одной из целей этого пересмотра была выработка понимания последствий сельскохозяйственных субсидий и согласование дальнейших действий между всеми заинтересованными сторонами.

Одна из основных проблем, связанных с субсидиями, заключается в том, что они могут способствовать созданию лоббистских групп и групп с корыстными интересами. Группа, получающая субсидию, как правило, хорошо организована и очень активна, в то время как группа, подвергшаяся негативному воздействию, может даже не знать, что именно субсидия оказывает такое воздействие.

По этой причине Кыргызстан создал межправительственную экспертную группу для принятия решения и согласования дальнейших действий по проведению реформ. Это позволило создать важные альянсы между группами экономических и экологических интересов, что может позволить преодолеть любые барьеры, которые могут возникнуть при проведении реформ.



- c. **Определить сферу охвата** (т.е. приоритетные секторы, географический фокус и рабочее определение) оценки. Анализ доказательства важности сектора, зависящего от биоразнообразия или оказывающего на него воздействие, для определения приоритетности секторов в рамках данной оценки. На данном этапе также важно вернуться к международным определениям субсидий и вредных субсидий. Целевая группа примет одно определение, учитывающее национальный контекст.
- d. **Разработать план консультаций и вовлечения заинтересованных сторон**, включая ключевые информационные сообщения, адаптированные к национальному контексту, для поддержки этого процесса.
- e. **Провести кабинетный анализ всех имеющихся международных передовых практик по вариантам реформирования субсидий**, наносящих вред биоразнообразию, с учетом национального контекста (например, публикации, базы данных, веб-статьи). Источники информации могут включать: [FAOSTAT](#), [данные ОЭСР](#) и [Глобальная инициатива по субсидиям Международного института устойчивого развития](#). Если оценка включает анализ воздействия на биоразнообразие, то нужно провести сбор имеющихся данных об экономической ценности природы, включая анализ затрат и выгод и исследования воздействия на окружающую среду
- f. **Принять решение о детальной методологической основе и составить содержание окончательного отчета.**

## 2 Этап исследования

### a. Составление перечня основных субсидий в ключевых секторах:

В короткие сроки провести формирование перечня всех основных субсидий в стране в ключевых выбранных секторах. Необходимо включить субсидии, положительно влияющие на биоразнообразие, поскольку они могут направлять усилия по реформированию или даже оказывать собственное непреднамеренное негативное воздействие на природу. Необходимо учитывать субсидии как на производство, так и на потребление. Некоторая предварительная информация может уже содержаться в Политическом и институциональном анализе (PIR) и Анализе расходов на биоразнообразие (BER).



**Результат:** В результате этого этапа составляется первоначальный перечень субсидий с возможным негативным воздействием на биоразнообразие в стране.

### b. Провести первоначальный отбор субсидий, которые могут оказать значительное влияние на биоразнообразие:

Подготовить первоначальный перечень субсидий, которые могут нанести вред природе, используя шаблон, представленный в Рабочей книге БИОФИН 2018 г., обратившись к Таблице 4 с рекомендованным описанием субсидий. Направляющие вопросы для проведения процесса отбора и оценки субсидий приведены в Приложении 1. Во многих исследованиях бывает сложно определить точное воздействие на природу, поскольку субсидии часто являются составляющей более широкого пакета мер, или же данные могут отсутствовать; в таких случаях можно сделать прогноз на основе международных примеров аналогичных исследований.





**Результат:** Перечень, составленный на Этапе а, расширяется за счет анализа потенциального негативного воздействия на биоразнообразие по каждой субсидии, а также принятия решения о необходимости дальнейшего исследования.

**с. Провести более подробный анализ этих субсидий, охватив, по крайней мере, следующее:**

- Правила субсидирования.
- Правовая и институциональная основа.
- Цели и результаты.
- Общие годовые финансовые затраты государства.
- Оценка финансового влияния этих субсидий на различные категории домохозяйств и производителей.
- Влияние субсидии и, по возможности, связанные с ней экономические затраты.

**d. Этот анализ может быть проведен как кабинетное исследование, с привлечением экспертов и использованием пространственного анализа. Потенциальными источниками являются национальные статистические органы, правительственные аналитические отчеты, научные данные, выводы ученых и неправительственных организаций, газеты и местные СМИ. Важными источниками информации являются данные об экономической ценности природы, включая анализ затрат и выгод и исследования воздействия на окружающую среду, связанного с субсидиями. В качестве источника информации можно использовать международную базу данных по экономической оценке окружающей среды, такую как [Ecosystem Services Valuation Database \(ESVD\)](#).<sup>16</sup>**

Кабинетное исследование может быть подкреплено пространственным анализом и/или экспертной оценкой (метод Дельфи, полуструктурированные интервью и т.д.) для выявления наиболее затронутых территорий и лучшего понимания факторов воздействия на биоразнообразие. В анализе должны быть упомянуты случаи, когда несколько факторов, включая субсидии, могут привести к негативному воздействию на биоразнообразие. Идеальным источником информации являются исследования или технические отчеты, подтверждающие эти утверждения, но в их отсутствие полезной может быть информация от экспертов. На этом этапе для процесса определения приоритетов будет достаточно грубой точности. Направляющие вопросы, на которые необходимо ответить на данном этапе исследования, приведены в Приложении 1.



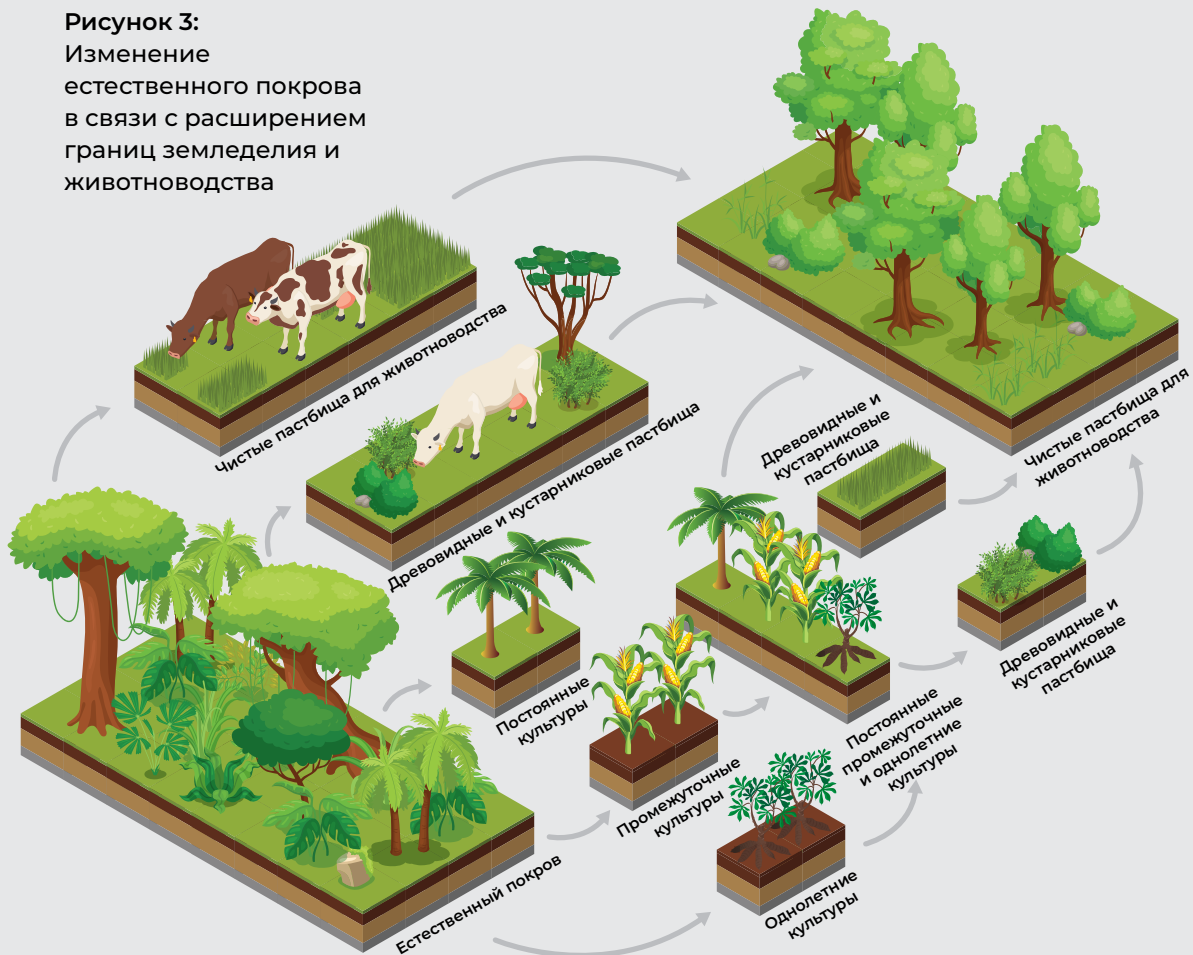
**Результат:** Детальные профильные исследования были проведены для выбранного количества субсидий из перечня, составленного на Этапе b. Они используются для процесса подтверждения на Этапе d.

## Пространственный анализ в Колумбии - использование данных ГИС для оценки тенденций влияния субсидий на биоразнообразии

В Колумбии было очень сложно отнести воздействие на биоразнообразие к конкретным субсидиям из-за отсутствия данных и информации. Чтобы преодолеть это препятствие, с помощью геопространственного анализа были установлены закономерности изменений в земельных покровах, связанных с системами сельскохозяйственного производства, где поддержка оказывалась посредством финансирования, которое, как ожидалось, окажет негативное воздействие на природу.

Изменение естественного покрова в связи с расширением границ земледелия и животноводства, как показано ниже.

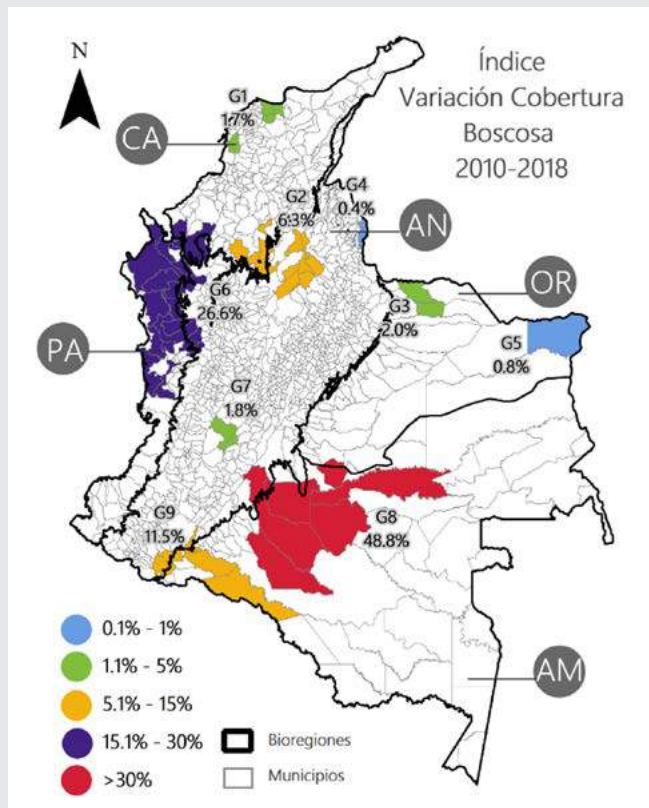
**Рисунок 3:**  
Изменение естественного покрова в связи с расширением границ земледелия и животноводства



Выявленные закономерности указывают на то, что естественный покров в основном используется для разведения скота, а затем превращается в неоднородные сельскохозяйственные угодья и вторичную растительность. Информация ГИС также использовалась для определения тенденций землепользования в различных районах Колумбии. Результаты, представленные на Рисунке 4, свидетельствуют о расширении сельскохозяйственных и животноводческих производственных систем по территориям.



**Рисунок 4:** Расширение производственных систем сельского хозяйства и животноводства по территориям в Колумбии



2011-2018 гг. основное расширение произошло в биорегионах Амазонки и Тихого океана. Преобладающими производственными системами были пастбища для животноводства, выращивания бананов, кукурузы, риса и маниоки. Системы животноводства и производства риса получили наибольшую выгоду от субсидирования сельскохозяйственных кредитов, по которым также было зафиксировано значительное увеличение площади земельных угодий. Даются рекомендации по экологизации схемы субсидированных сельскохозяйственных кредитов путем укрепления системы мониторинга и оценки схемы с учетом критериев биоразнообразия и

#### d. Подтверждение результатов

Подтверждение результатов с помощью ключевых заинтересованных сторон, включая представителей научных кругов, групп гражданского общества, бизнес-ассоциаций, местных сообществ и местных органов власти. Вовлечение заинтересованных сторон на ранних этапах процесса важно для получения всей необходимой информации, а также для понимания и оценки всех предполагаемых и непреднамеренных последствий субсидий для различных типов заинтересованных сторон.



**Результат:** Подробные профили субсидий понятны более широкому кругу заинтересованных сторон, что обеспечивает хорошую основу для поддержки последующих действий.

## Проблемы, связанные со сбором всеобъемлющих данных о потенциально вредных для биоразнообразия субсидиях: Уроки, извлеченные из опыта Кыргызстана и Непала

Большинство развивающихся стран не располагает доступными всеобъемлющими данными о субсидиях и связанных с ними последствиях для биоразнообразия. Зачастую комплексная система мониторинга и оценки субсидий на национальном и субнациональном уровнях отсутствует, что сильно ограничивает такую оценку. Эта оценка должна рассматриваться как возможность создания комплексной и прозрачной системы мониторинга и оценки (МиО) субсидий на национальном уровне.

В Непале и Кыргызстане для устранения указанных выше пробелов в данных был использован следующий подход:



Анализ имеющихся данных на национальном уровне, собрав информацию из различных источников, таких как национальный статистический орган, международные исследования, организации, газетные статьи, научные круги и аналитические отчеты государственных учреждений.



Личные интервью с официальными лицами в правительстве и государственных учреждениях, включая Министерство экономики и финансов, Министерство сельского хозяйства, соответствующие ассоциации производителей и парламент.



Некоторая информация может быть доступна в международных базах данных, организованных по странам, в том числе:

- *FAOSTAT* ✎
- *Данные ОЭСР* ✎
- *Глобальная инициатива по субсидиям Международного института устойчивого развития* ✎



Можно провести пилотные исследования для оценки воздействия на социальную сферу и биоразнообразие в отдельных районах.



### е. Выбор от 1 до 10 приоритетных субсидий для углубленной оценки

Определить приоритетные субсидии для углубленной оценки с учетом биоразнообразия, финансовых и экономических последствий после проведения кабинетного анализа и подтверждения в рамках консультационного процесса.

Конкретные критерии отбора должны включать:

#### а) Воздействие на биоразнообразии

	<b>В общем</b>	Угрозы эндемичным видам и/или экосистемам; инвазивные виды, среда обитания диких животных, загрязнение
	<b>Сельское хозяйство</b>	Изменение землепользования, деградация почв/опустынивание, баланс питательных веществ, использование и неправильное использование гербицидов и пестицидов, влияние производственной системы на агробиоразнообразие
	<b>Связанная с водой</b>	эвтрофикация; чрезмерное использование подземных вод
	<b>Ископаемое топливо/ энергия</b>	выбросы CO <sub>2</sub> , изменение землепользования
	<b>Рыболовство</b>	Физический или иной ущерб экосистемам (например, донное траление, нарушение пищевой цепи), угроза исчезающим видам и чрезмерное использование рыбных запасов
	<b>Управление лесами/лесные концессии</b>	Эрозия почв, ущерб водным экосистемам, изменение характера землепользования.

**b) Воздействие на финансовые, экономические и социальные аспекты,** например, затраты или потери доходов для государственного сектора, финансовые последствия для различных социально-экономических групп.

#### с) Потенциал для повышения эффективности субсидии

- Потенциал повышения эффективности существующей системы управления с точки зрения соотношения цены и качества, прозрачности охвата целевых групп/доступа к субсидиям.

#### d) Целесообразность, включая политическую целесообразность и возможности для действий

- Общественный импульс существует или может быть создан
- Политическая готовность
- Возможность найти партнеров.

Можно рассмотреть и другие критерии реализации, такие как географическое распределение, доступность места для оценки возможностей для действий.

Для углубленной оценки используйте чек-лист в Приложении 1.



**Результат:** Углубленная оценка приоритетного набора субсидий.

Вставка 4

## Непал: Сравнение и определение приоритетности различных субсидий и последующее углубленное исследование

Непал выявил 12 субсидий, потенциально вредных для биоразнообразия, в сельскохозяйственном секторе. Предложенная методология определения приоритетов основывалась на наборе из 11 критериев, оценивающих биоразнообразие, финансовые и социальные последствия, влияние интенсификации сельского хозяйства и вероятность успеха при пересмотре субсидий. Каждому критерию присваивался балл от 0 до 4 в соответствии с приведенной ниже системой оценки.

**Рисунок 5:** Система оценки, используемая в Непале





Баллы были выставлены на совещании экспертов с учетом их узких знаний. Результаты определения приоритетности субсидий, подлежащих реформированию, показаны на рисунке ниже:

**Рисунок 6:** Приоритетные субсидии, подлежащие реформированию в Непале

## Критерии для определения приоритетности

установлены 11 критериев  
(максимальный балл 44)



### Воздействие на биоразнообразие (3)

- Видовое разнообразие и популяция
- Угроза биоразнообразию (выпас скота, конверсия и т.д.)
- Воздействие на экосистему и ее услуги



### Финансово-экономическое воздействие (3)

- Стоимость субсидии
- Доля сельского хозяйства и национального бюджета
- Эффект импортозамещения



### Интенсификация (3)

- Геогр. распространение (провинции)
- Распространение/увеличение площади/количества
- Увеличение производительности



### Гендерные и социальные последствия (1)

- Женщины, молодежь и бедные



### Вероятность успеха реформы (1)

## Метод подсчета баллов:

Консультации и анализ экспертов

Субсидии	Балл	Рейтинг
Химические удобрения	35	I
Сельскохозяйственные займы	32	II
Страхование	31	III
Орошение	29	IV
Продвижение товара	28	V
Сельскохозяйственная техника	26	
Субсидия на семена	25	
Рыболовство	25	
Поддержка мин.цены	23	
Тарифы на импорт техники	21	
Тарифы на импорт товаров	18	
Информационные технологии	16	

### Правило подсчета баллов:

От 0 до 4, где 0 - отсутствие воздействия, 1 - слабое, 2 - умеренное, 3 - высокое и 4 - очень высокое

На основе этой оценки были отобраны пять субсидий, исходя из вероятного влияния на биоразнообразие, финансовой стоимости и общего социального воздействия. Впоследствии были проведены индивидуальные встречи с ключевыми заинтересованными сторонами, чтобы сократить это количество до трех основных субсидий для дальнейшего анализа и реформирования.

После того как субсидии были определены в качестве приоритетных, начался углубленный анализ. В отношении субсидирования процентных ставок по сельскохозяйственным кредитам использовался исследовательский и индуктивный подход для решения основных проблем, таких как ограниченность информации и данных, отсутствие или ограниченность научных доказательств, а также трудности с отнесением воздействия и установлением причинно-следственных связей.

Поскольку субсидия была введена только в 2016 г., заинтересованные стороны стремились получить всю необходимую информацию для сравнения ситуации до введения субсидии с ситуацией после ее введения.

Финансовый анализ показал увеличение расходов на субсидии, которые вносили номинальный вклад или вообще не способствовали достижению первоначальной цели - устранению дефицита торгового баланса, и привели к значительным непредвиденным негативным последствиям для биоразнообразия и почв.

**Рисунок 7:** Исследовательский и индуктивный подход, использованный в Непале



**Вставка 5**

## Кыргызстан: Анализ субсидий и освобождения от налога на добавленную стоимость

Анализ, проведенный в Кыргызстане, показал, что освобождение от налога на добавленную стоимость при импорте пестицидов и химических удобрений, а также субсидирование тарифов на воду оказывают наиболее значительное негативное воздействие на биоразнообразие. Финансовые затраты правительства на эти две субсидии относительно невелики по сравнению с затратами на освобождение от индивидуального подоходного налога при продаже сельскохозяйственной продукции. Воздействие субсидий на сельскохозяйственное производство было признано ограниченным.



**Рисунок 8:** Влияние сельскохозяйственных субсидий на окружающую среду и связанные с этим затраты в Кыргызстане\*



### 3 Этап подтверждения

#### а. Документирование основных выводов и подтверждение

Подготовить проект отчета с окончательным национальным перечнем субсидий ключевых секторов, которые могут нанести вред биоразнообразию, а также определить не менее трех приоритетных субсидий для реформирования. Подтвердить эти выводы с вовлечением ключевых заинтересованных сторон, включая представителей соответствующих групп гражданского общества, бизнес-ассоциаций, местных сообществ, местных органов власти и т.д.

#### б. По желанию - дополнительный раздел о системных недостатках

Включить в отчет дополнительный раздел с основными недостатками, выявленными в национальной системе формирования субсидий, с их потенциальным воздействием на природу, и предлагаемыми улучшениями их структуры. Улучшением может быть укрепление процедур стратегических экологических оценок (СЭО) с четкой ориентацией на биоразнообразие или усовершенствованная система МиО для субсидий.

#### в. Итоговый отчет

Подтверждение предложений по приоритетным субсидиям с высоким потенциалом реформирования (не менее трех основных субсидий).



**Результат:** Национальный отчет с подробным описанием субсидий, оказывающих вредное воздействие на природу.

## В Определение и оценка вариантов реформирования

Разработать варианты реформирования для приоритетных субсидий, следуя приведенным ниже этапам:



### 4 Анализ потенциала вариантов реформирования

- a. Разработать критерии и показатели для многокритериальной оценки потенциала определенных вариантов реформирования: они могут включать финансовое/экономическое воздействие и воздействие на биоразнообразие, а также ожидаемые политические, экономические и социальные последствия. Они могут стать основой системы МиО для предложенных вариантов реформирования.
- b. Провести углубленный анализ первоначально выявленных приоритетных вредных субсидий, предоставив подробную информацию о целях, размере, характере и воздействии этих субсидий. Для получения более точных данных, особенно в тех случаях, когда имеются лишь скудные данные с мест, можно провести тематические исследования и/или полевые наблюдения. Также следует посмотреть, есть ли другие меры политики (включая налоги), которые противодействуют достижению цели субсидирования. Направляющие вопросы, на которые необходимо ответить, приведены в Приложении 2.

#### Вставка 6

### Непал: Преодоление пробелов в знаниях - подход на основе тематических исследований

Чтобы преодолеть пробелы в данных, и при этом получить необходимую информацию для убедительного повествования, в Непале были проведены тщательные тематические исследования в районах Моранг и Сунсари Провинции 1, районе Саптари провинции 2 и районе Каврепаланчоук провинции Багмати.

На основе библиографических данных было разработано от двух до шести показателей\* для следующих целей:

- Документировать процесс распределения страховых премий.
- Собрать данные о воздействии на биоразнообразие.
- Собрать имеющиеся данные о гендерном воздействии субсидии.
- Оценить меры экологической и социальной защиты, включая проблемы/задачи.
- Составить рекомендации по снижению вредного воздействия на биоразнообразие.

На основе разработанных показателей были подготовлены полуструктурированные интервью с фермерами, ведущими подсобное и товарное хозяйство, представителями муниципалитетов и административных районов, провинциальных и федеральных министерств, а также страховых компаний. Результаты интервью также были подтверждены визуальными наблюдениями во время полевых визитов.

*\*Более подробный обзор можно найти в разделе, посвященном тематическому исследованию в Непале.*



- c. Составить окончательный перечень приоритетных субсидий для реформирования (по крайней мере, две или три основные субсидии) и привести убедительные аргументы в пользу изменений.
- d. Провести уточняющие встречи с целевой группой, включая представителей соответствующих групп гражданского общества, бизнес-ассоциаций, местных сообществ, местных органов власти и т.д.



## 5 Сценарии реформирования и план действий

- a. Разработать варианты реформирования в соответствии с национальными приоритетами в секторе, с двумя-тремя сценариями, которые можно сравнить с базовым сценарием для отдельных субсидий, включая потенциал избежания затрат, предполагаемую эффективность, другие климатические/экологические последствия. Анализ затрат и выгод может стать полезным инструментом для сравнения различных предложенных вариантов и сценариев. Варианты реформирования могут заключаться в отмене, сокращении или экологизации выбранной субсидии (например, путем введения гарантий сохранения биоразнообразия) или перенаправлении сэкономленных средств на поддержку положительных результатов в области биоразнообразия. Кроме того, рассмотреть, как сценарии могут быть реализованы, включены в операционную структуру, и как можно отслеживать и мониторить воздействие новых сценариев; крайне важно установить исходные уровни, чтобы сделать возможным анализ «до и после».

## Кыргызстан: Сравнение сценариев освобождения от уплаты индивидуального подоходного налога с доходов от продажи сельскохозяйственной продукции

Освобождение от индивидуального подоходного налога с доходов от продажи сельскохозяйственной продукции является субсидией, которая укрепляет традиционные методы ведения сельского хозяйства, способствуя деградации земель в результате чрезмерной нагрузки на землю и несоблюдения севооборота. Структура и плодородие почвы ухудшаются. Деградация пастбищ привела к исчезновению чувствительных к выпасу видов растений, истощению биологического разнообразия, уплотнению почвы и эрозии. Около 70 процентов зимних пастбищ пострадали от деградации почвы, и около 45 процентов общей площади сельскохозяйственных угодий в настоящее время подвержены водной и/или ветровой эрозии.

Для пересмотра освобождения от индивидуального подоходного налога от продажи сельскохозяйственной продукции Кыргызстан рассмотрел три основных альтернативных варианта и рассчитал, каковы будут доходы правительства в случае их реализации.

### Сценарий 1

Освобождение от подоходного налога полностью отменяется без компенсации.

### Сценарий 2 А

Освобождение от подоходного налога отменяется только для более состоятельных владельцев скота

### Сценарий 2 В

Освобождение от налога отменяется для всех состоятельных фермеров. Потенциально эта мера может быть объединена с упрощенным налоговым режимом.

### Сценарий 3

В соответствии со сценарием 2 принимаются дополнительные меры по компенсации роста цен на продовольствие для групп населения с самым низким уровнем дохода.

Уровень благосостояния фермеров определяется на основе количества скота и гектаров земли в собственности. Размер группы населения с самым низким уровнем дохода определяется на основе исследования черты бедности, согласно которому в 2019 г. 23,2 % населения находились за чертой бедности.

**Таблица 5:** Предполагаемый чистый доход государства

Чистая выручка (млн сомов/год):	Сценарий 1	Сценарий 2		Сценарий 3	
		Вариант А	Вариант В	Вариант А	Вариант В
Минимум	3 314	1 118	2 332	1 021	2 132
Максимум	6 752	2 929	6 202	2 695	5 705

Несмотря на расходы на администрирование налогов, все три сценария могут помочь получить дополнительные государственные доходы, которые могут быть перенаправлены на увеличение государственной поддержки более устойчивого сельского хозяйства (обменный курс: US\$1 = KGS84.79, 2021).

**Источник:** Международный институт окружающей среды и развития, ЮНЕП и PAGE (2021). Исследование по реформе фискальной политики для устойчивого сельского хозяйства.



- b. Проведение первоначального анализа воздействия, который определяет, на какую часть экономики и общества прямо или косвенно повлияют различные варианты реформирования с течением времени.
- c. Проведение уточняющих встреч с целевой группой, в которую входят ключевые заинтересованные стороны, включая представителей соответствующих групп гражданского общества, бизнес-ассоциаций, местных сообществ, местных органов власти и т. д. Изучить варианты партнерства и поддержки, чтобы дать политический импульс реформе субсидии.
- d. Провести подробный социально-экономический анализ, включая гендерные аспекты, с акцентом на уязвимые группы населения и воздействие на бедность и здоровье.
- e. Разработать программы поддержки, облегчающие адаптацию компаний или потребителей, или содействующие уходу от вредных практик и обеспечивающие возможную целевую компенсацию или освобождение от уплаты налогов для групп с низким уровнем дохода, определенных групп работников и домохозяйств, пострадавших от предлагаемых изменений. Надежная система мониторинга и оценки может обеспечить охват целевых групп и учет воздействия в ходе реализации (мониторинг), а при регулярной оценке можно вносить необходимые коррективы (оценка).

## Вставка 8

## Важность системы мониторинга и оценки и ее ключевые элементы

Система мониторинга и оценки (МиО) для субсидий направлена на то, чтобы:



Информировать учреждение-исполнителя о том, соответствуют ли результаты мероприятий целям и обоснованию субсидии (например, охват нужной целевой группы, изменение поведения).




Предоставить необходимые данные для анализа непреднамеренного и предполагаемого воздействия субсидии и, затем обеспечить необходимые корректировки. Конечная цель субсидии - нулевая потеря или чистая выгода для биоразнообразия и целостности экосистемы.



Позволяет проанализировать полезность субсидии по отношению к запланированному результату (например, оценить, были ли сделаны правильные предположения на этапе формирования).

Для проведения МиО необходимо ответить на следующие вопросы:

- 
- Каково обоснование субсидии?
  - Какие изменения должны быть достигнуты?
  - Каковы необходимые условия для этого?

На основе ответов на эти ключевые вопросы определить цели и целевые группы, а также способы оценки и документирования воздействия субсидий. Важно установить исходный уровень, чтобы охарактеризовать экосистему и биоразнообразие, причины ущерба экосистемам и варианты получения чистой выгоды.

**Мониторинг:** Система должна позволять постоянно анализировать воздействие и отмечать необходимые корректировки. Четкие и измеримые результаты сохранения биоразнообразия определяются, сопоставляются и периодически оцениваются. Для того чтобы обосновать структуру, мониторинг и оценку субсидий, необходимо установить целевые показатели биоразнообразия. Для каждой субсидии тип целевого показателя может быть различным; например, целевым показателем может быть процент восстановленной площади экосистемы или возвращение ключевого вида.

**Оценка:** Через регулярные промежутки времени субсидии должны подвергаться более тщательному анализу на предмет воздействия на биоразнообразие, соблюдения обоснования, финансовых и социальных последствий для бюджета страны. Необходимо изучить альтернативы субсидии и обосновать, почему субсидия должна быть предпочтительнее альтернативы.

## МиО Европейского союза для программ сельскохозяйственных субсидий

Финансовое положение 2006 г. требует достаточного раскрытия фактической информации о получателях всех средств Европейского союза (ЕС), причем прозрачность расходов на сельское хозяйство должна начинаться с бюджета 2008 г.

МиО Европейского союза для программ сельскохозяйственных субсидий:

- многоуровневые и многотипные показатели;
- четкие связи с нормативно-правовыми документами;
- рамочная программа МиО, согласованная с политикой субсидирования сельского хозяйства;
- определение соответствующих участников и их обязанностей;
- четкое определение требований к данным и их источникам;
- определение элементов отчетности и оценки (качество и частота);
- руководство по использованию результатов МиО.



- f. Оценить политические возможности для действий, включая варианты использования сэкономленных средств для повышения устойчивости и снижения будущих рисков.
- g. Определить потенциальных сторонников, таких как парламенты, члены правительства, ассоциации вовлеченных секторов и НПО, чтобы сформировать широкую коалицию. Индивидуальные встречи помогают создать общее видение процесса реформирования субсидий.
- h. Разработать план действий по реформированию, включающий цель, показатели, предполагаемые последствия, неизбежные последствия и стратегии по предотвращению возможных негативных последствий. Внедрить систему мониторинга и оценки для повышения прозрачности и, следовательно, обеспечения достижения целей, эффективности и рентабельности действий.
- i. Разработать бюджет и стратегию коммуникации и адвокации.



## Вставка 9

## Разработка стратегии коммуникации и

Информирование и просвещение ключевых лиц, принимающих решения, текущих и потенциальных партнеров, а также общественности о вредных субсидиях - важный путь к изменениям. Поэтому разработка надежной стратегии коммуникации и адвокации для привлечения целевой аудитории является ключевым компонентом любой стратегии по реформированию вредных субсидий. План должен предусматривать исчерпывающий перечень ключевых игроков в этой области и действий, которые можно предпринять для вовлечения, информирования и просвещения их по данной теме. Стратегия может включать:



**Целевые аудитории:** кто является ключевыми игроками и как вы хотите, чтобы они изменились?



**Сообщения:** какие сообщения являются убедительными и где находятся отправные точки для их передачи?



**Мероприятия:** какие стратегии и мероприятия могут быть использованы для их вовлечения?



**Измерение:** как выглядит успех и как его можно измерить?

## С Руководство по реализации планов действий по реформированию

Для достижения запланированных целей в процессе реформирования необходимо учесть ряд аспектов:



### Применение социальных и экологических гарантий

Для предотвращения негативного социального и экологического воздействия в результате реформирования или отмены вредных субсидий должны быть предусмотрены социальные и экологические гарантии. Предлагаемый подход направлен на максимальное использование социальных и экологических возможностей и выгод; предотвращение негативного воздействия на людей и окружающую среду; минимизацию, смягчение и регулирование любого негативного воздействия, если невозможно избежать его; укрепление потенциала партнеров по управлению социальными и экологическими рисками; обеспечение полного и эффективного взаимодействия с заинтересованными сторонами. В случае получения информации о каких-либо неожиданных негативных последствиях может потребоваться дальнейшая доработка плана по реформированию. Для любых уязвимых групп, которые могут пострадать от негативного воздействия, необходимо создать адекватные механизмы компенсации.



Ключевыми принципами являются: (i) никого не оставлять без внимания; (ii) права человека; (iii) гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин; (iv) устойчивость и жизнеспособность; (v) подотчетность.

ПРООН разработала систему отбора и управления социальными и экологическими воздействиями, которая может применяться в ходе разработки и реализации выбранных вариантов. См.

*Социальные и экологические стандарты ПРООН.* \*👉



### Постоянная связь с ключевыми заинтересованными сторонами

Реформирование субсидии вполне может осуществляться постепенно. Внедрение варианта реформирования может затронуть широкий круг заинтересованных сторон. Поэтому важно обеспечить учет мнений всех ключевых заинтересованных сторон и информирование их о ходе работы и проблемах путем проведения обсуждений и консультаций на выбранной коммуникационной платформе. Это облегчит реализацию и соблюдение требований. Созданная целевая группа может выступать в качестве формальной или неформальной консультативной группы и способствовать этому процессу.



### Мониторинг и оценка

Применение надежной системы МиО является обязательным условием для достижения поставленных целей и измерения финансовых показателей и показателей биоразнообразия. План МиО должен включать четкие цели в области биоразнообразия и финансирования, а также этапы.





## Адаптивное управление

Чтобы достичь цели по реформированию субсидий необходимо внедрить процесс адаптивного управления на основе полученных знаний для актуализации моделей разработанных сценариев, а также обзора и пересмотра стратегий реализации при необходимости.



## Обмен знаниями

Процесс обмена знаниями при проведении реформ обеспечивает механизм взаимодействия для более эффективной реализации новых политик. Он обеспечивает непрерывный диалог с участниками внутри страны и сотрудничество с экспертами с их разнообразными, но взаимодополняющими знаниями. Он создает возможности для обучения и более грамотной реализации реформ.



## Устранение институциональных барьеров

Если при анализе негативного воздействия субсидий на природу и другие экологические и социально-экономические аспекты в институциональной структуре страны выявлены пробелы, их можно устранить путем создания отдельного рабочего направления, например, путем внедрения или укрепления процедур стратегических экологических оценок или совершенствования системы мониторинга и оценки субсидий в стране. Это может помочь в будущем предотвратить разработку субсидий, не учитывающих природу.

## 8 Тематические исследования





# Колумбия

---

Управление политикой в  
сельскохозяйственном секторе

## А Национальный контекст

Тематическое исследование в Колумбии началось в 2021 г. Его уникальный подход заключался в том, чтобы начать изучение с ключевого фактора потери биоразнообразия, а затем понять, какие субсидии рискуют способствовать этому фактору. Для разработки концепции и методологии ПРООН-БИОФИН в Колумбии сотрудничала с Латиноамериканским центром сельского развития в Колумбии (RIMISP) и пользовалась поддержкой Центра исследований и развития устойчивых агропродовольственных систем Андского университета - Центра ISA.

Отправной точкой для подготовки тематического исследования стал проведенный ПРООН-БИОФИН в 2016 году политический и институциональный анализ для Колумбии. В рамках исследования были определены производственные секторы и их инструменты политики, представляющие риск для биоразнообразия. В докладе говорится о

том, что различные инструменты отраслевой политики в Колумбии могут непреднамеренно нанести ущерб биоразнообразию и экосистемным услугам. Некоторые из этих инструментов не включают в себя экологические и социальные гарантии.

В последние годы сельскохозяйственный сектор Колумбии играет ключевую роль в развитии производства, обеспечении занятости, роста и доходов, а также в обеспечении продовольствием, составляя от 5,4 до 7,5 % ВВП. В этом секторе, как и в других секторах экономики, используются инструменты управления, призванные стимулировать или сдерживать определенное экономическое поведение для обеспечения роста и стабильности сектора. Однако, стремясь достичь этой цели, они могут непреднамеренно вызвать негативные экологические последствия.

## В Методология и анализ

Исследование состояло из трех частей. В первой части была проведена оценка существующих инструментов управления сельским хозяйством, таких как субсидии, налоговые льготы, рыночные стимулы, предоставление товаров и регулирование территории, из которых было отобрано 42 инструмента. Эти инструменты были непосредственно связаны с пятью факторами потери биоразнообразия, определенными в Национальной политике комплексного управления биоразнообразием и его экосистемными услугами.

Во второй части, используя пространственный анализ ГИС (Методология изучения почвенно-растительного покрова CORINE) на муниципальном уровне для всей территории страны за период 2001-2018 гг., удалось выявить связи между изменениями в естественной среде обитания и изменениями

в системах сельскохозяйственного производства, а также динамику покрытия территории в этих районах, через индексы изменений на муниципальном уровне для относительного обезлесения, расширения сельскохозяйственной границы и интенсификации за счет повышения урожайности и изменения лесного покрова.

В третьей части был проведен анализ изменений в землепользовании, системах сельскохозяйственного производства, покрытии земель и инструментов управления отраслевой политикой с целью распространения полученных результатов среди группы экспертов. Таким образом, были выделены четыре инструмента, наиболее приоритетные для реформирования с целью снижения негативного воздействия на биоразнообразие.



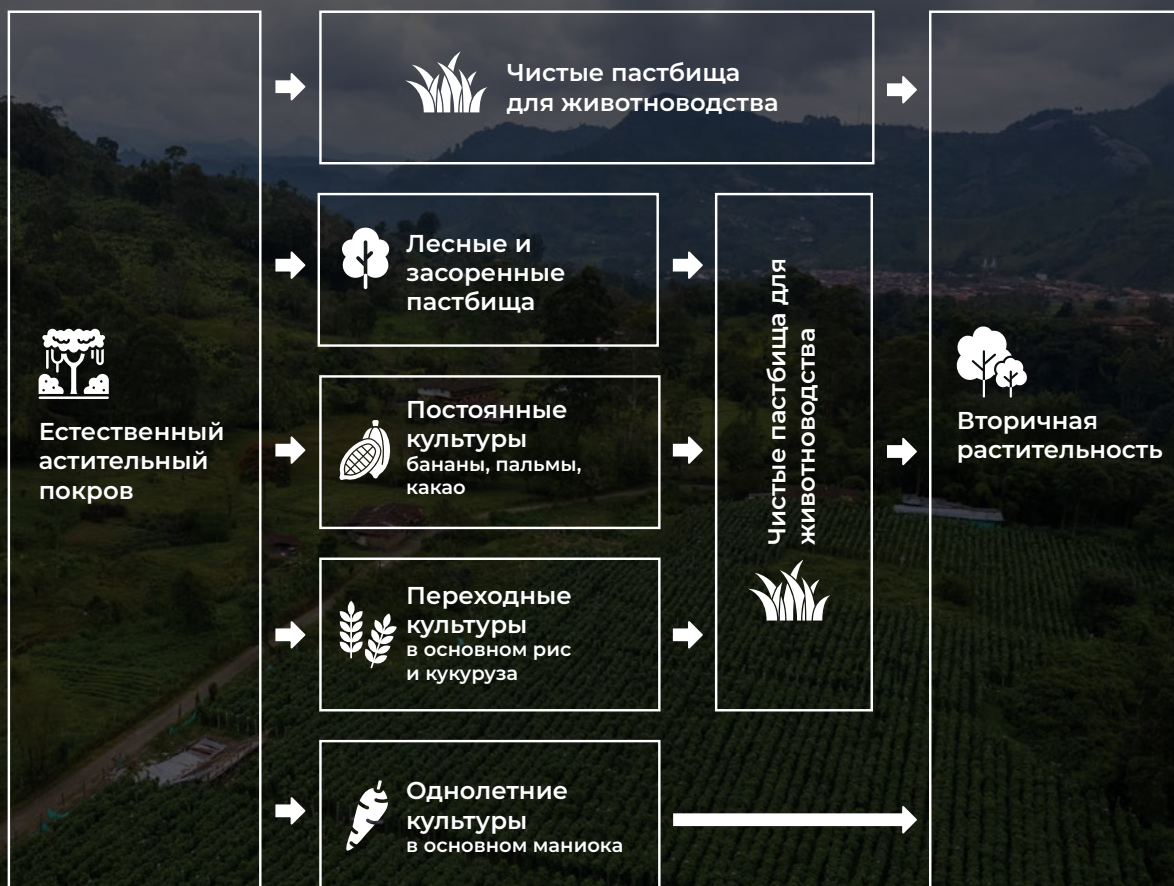
## С Результаты и предлагаемые решения и варианты

В Колумбии покрытие новых земель сельскохозяйственными угодьями известно как «расширение сельскохозяйственной границы». Традиционный метод расширения реализуется за счет колонизации новых земель и изменения землепользования. Напротив, рост высокоурожайных систем интенсивного производства является методом повышения производительности в ответ на ограниченное количество земель для сельскохозяйственного использования и технологическое развитие.

Как показано на рисунке 9, одним из важнейших результатов геопространственного

анализа стало подтверждение динамики изменения покрова, связанной с сельскохозяйственными производственными системами, когда становится очевидным, что трансформация естественного покрова не обязательно объясняется наличием одной производственной системы, например, животноводства, а в большей степени реагирует на модель использования территории. При этом некоторые политические инструменты способствуют или продвигают эту модель использования, что приводит к потенциальным процессам потери биоразнообразия.

Рисунок 9: Динамика изменения растительного покрова





## Анализ географической информации позволил сделать следующие выводы:

С 2001 по 2010 гг. 50% изменений в естественном покрове, вызванных расширением сельскохозяйственной границы в Колумбии, произошло в 96 из 1 103 муниципалитетов, расположенных в основном в биорегионах Амазонки и Оринокии. Преобладающими производственными культурами были рис, кукуруза, пальма и бананы, а культуры, урожайность которых выросла больше всего, - рис и кукуруза.

С 2010 по 2018 гг. 75% изменений в лесном покрове произошли в основном в 54 из 1 103 муниципалитетов, сосредоточенных в биорегионах Амазонки и Тихого океана. Преобладающими производственными системами были пастбища для животноводства, выращивания бананов, кукурузы, риса и маниоки.

Расширение сельскохозяйственных площадей и связанное с этим изменение естественного покрова чувствительных к биоразнообразию территорий является непредвиденным результатом сочетания инструментов политической поддержки, направленных на развитие сельскохозяйственного производства.

Приоритетные инструменты, используемые в производственных системах в районах наибольшего изменения естественного покрова, характеризуются: (i) некоторыми ограничениями или порядком в пределах сельскохозяйственной границы; (ii) разрывом между сельскохозяйственным и экологическим секторами; и (iii) исключением экологических критериев, надлежащих экологических практик, ограничений на использование природных ресурсов или природоохранных мер.





После определения приоритетных инструментов управления и их потенциальных реформ было предложено провести более глубокий анализ следующих инструментов с целью снижения их негативного воздействия на природу:

**1. Специальные кредитные линии и кредиты на развитие в системе финансирования сельского хозяйства**, для которых приоритетные рекомендации включают:

- Распространение экологических критериев зонирования по пригодности на всю кредитную систему, с акцентом на первичное производство.
- Разработка и публикация критериев оценки сельскохозяйственных кредитов, включающих элементы управления биоразнообразием, такие как местоположение и доступ..

**2. Национальная политика повышения конкурентоспособности молочного сектора, для которой рекомендуются**, в частности, следующие реформы:

- актуализация приоритетных областей, на которые направлена политика, в соответствии с критериями и руководящими принципами Плана управления молочным производством.
- Дополнение текущих руководящих принципов политики для молочной цепочки критериями доступа и

эксплуатации, которые способствуют: сохранению и восстановлению почвы и водных ресурсов; и (ii) внедрению практики устойчивого управления природными ресурсами.

**3. Демаркация границ, восстановление и управление общинными «плайонами», которые в колумбийском законодательстве известны как свободные земли**, периодически затопляемые формирующими их болотными водами или протоками рек, которые традиционно занимались жителями этих мест. Основные рекомендации включают:

- повышение осведомленности о системах использования приобретенных прав, которые пересекаются с территориями, представляющими экологический интерес.
- Определение территорий, представляющих экологический интерес, которые классифицируются как «плайоны» для процессов демаркации с целью повышения уровня защиты биоразнообразия.

**4. Выделение бросовых земель физическим лицам**, для чего рекомендуется, среди прочего, чтобы реализация инструмента зависела от наличия земли в соответствии с экологическим зонированием, сельскохозяйственной границей и другими ограничениями использования.

## **D** Извлеченные уроки

На основе работы, проведенной ПРООН-БИОФИН в Колумбии, были определены следующие шаги по пересмотру вышеупомянутых инструментов в более положительную для природы модель:



Определить и сделать наглядными вероятные потери или фактическое/потенциальное ухудшение состояния биоразнообразия в результате реализации проектов, пользующихся инструментом, с помощью статистической и пространственной информации.



Сделать приблизительную оценку экономической стоимости воздействия субсидий на естественную среду обитания по сравнению с затратами и выгодами производственной системы, установив взаимосвязь альтернативных затрат с критериями устойчивости.



Исходя из рисков утраты биоразнообразия и территориальных особенностей, включить в разработку и реализацию политических инструментов соответствующие положения, направленные на предотвращение поэтапной, но ускоренной утраты или ухудшения биоразнообразия.



Организовать систему управления, соответствующую данному инструменту. Необходимо поддерживать постоянное направление исследований по проблеме вредных субсидий, укрепляя потенциал соответствующих участников процесса принятия решений в производственных секторах.

## Е Последующие шаги

Был определен ряд важнейших последующих шагов:

1. Второй этап заключается в переходе от национального масштаба тематического исследования к его региональному применению, оценивая поведение систем сельскохозяйственного производства с их инструментами управления и их влияние на потерю биоразнообразия. Условия экономического и социального развития Колумбии определяются разнообразием экосистем. Поддержка сельского хозяйства оказывает неоднородное влияние на экосистемы; например, чувствительные районы страны, такие как регион Мохана, испытывают наиболее негативные последствия поддержки политики сельскохозяйственного производства в Колумбии. Это региональное исследование будет направлено на полное понимание и демонстрацию непредвиденных негативных последствий для биоразнообразия от отдельных видов поддержки сельского хозяйства в конкретной экосистеме и для конкретной системы сельскохозяйственного производства. Оно также подтвердит выявленные возможные сценарии.
2. На этом этапе будет продолжена разработка рекомендаций по перечню инструментов управления, определенных на первом этапе (четыре инструмента управления, отнесенные к приоритетным в первом исследовании).
3. На основе результатов исследования на национальном и региональном уровнях на этом этапе будут представлены соответствующие рекомендации для государственных органов по изменению инструментов, оказывающих негативное влияние на биоразнообразие, которые могут быть включены в следующий Национальный план развития на 2022-2026 гг., находящийся в стадии разработки. Этот подход обеспечит официальное принятие правительством стратегии по выявлению, определению характеристик и реформированию вредных субсидий, которые будут выявлены в ходе этого процесса и после него в сельскохозяйственном секторе.



# Кыргызстан

---

Реформирование субсидий  
на минеральные удобрения и  
пестициды

## А Национальный контекст

В 2008 г в рамках усилий по повышению урожайности и сокращению бедности в сельской местности был отменен налог на добавленную стоимость (НДС) на импорт и поставку минеральных удобрений и химических средств защиты растений. Такая политика субсидирования усилила воздействие на естественную природную среду, например, на темпы деградации почвы, качество воды, живые организмы на всех уровнях, а также на здоровье человека. Субсидии были предназначены не для передачи непосредственно фермерам в качестве компенсации за покупку минеральных удобрений и пестицидов, а для сетей дистрибуции и сбыта, таких как импортеры и поставщики.

Реформирование субсидий является важным политическим приоритетом, отмеченным во многих национальных программных документах:

---

**1** Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 гг.

---

**2** Концепция «Кыргызстан — страна зеленой экономики»

---

**3** Программа развития зеленой экономики на 2019-2023 гг. в Кыргызской Республике

---

**4** Указ Президента Кыргызской Республики от 9 февраля 2021 г. «О мерах по развитию агропромышленного комплекса Кыргызской Республики»

---

**5** Концепция развития органического сельскохозяйственного производства в Кыргызской Республике на 2017-2022 гг.

---

**6** Концепция сохранения и повышения плодородия почвы Кыргызской Республики на 2017-2020 гг.

---

В этих документах Президент Кыргызской Республики, Жогорку Кенеш (Верховный Совет) и Правительство Кыргызской Республики заявили о своей приверженности переходу к устойчивому развитию через различные элементы «зеленого» развития, одним из которых является «зеленая» фискальная реформа с четким акцентом на экологически вредные субсидии. Субсидирование минеральных удобрений и пестицидов не соответствует заявленным стратегическим целям страны. Политика субсидирования также имеет финансовые последствия для государственного бюджета в связи с потерей налоговых поступлений. По оценкам, государство теряет 386,4 млн. сомов (4,5 млн. долл. США), поскольку компании-импортеры, способные заплатить эту сумму, освобождаются от уплаты НДС на агрохимикаты..





## Воздействие на биоразнообразие

Сельскохозяйственные потери, понесенные государством от насекомых-вредителей, вынуждают сельскохозяйственных производителей проводить более масштабные мероприятия по защите растений, например, использовать различные виды пестицидов, что представляет определенную угрозу для окружающей среды. Высокое содержание пестицидов - стойких органических загрязнителей (СОЗ) - в почве вокруг мусорных полигонов может быть причиной сильного заражения скота. Остатки пестицидов также присутствуют в озерах и реках: озеро Сон-Куль загрязнено пестицидами, большинство из которых являются опасными химическими веществами, относящимися к группе СОЗ, производство и использование которых в настоящее время запрещены Стокгольмской конвенцией. Благодаря своей стабильной природе эти вещества легко поглощаются элементами окружающей среды (почвой и водой) и в дальнейшем передаются по пищевой цепи, накапливаясь в водных организмах - гидробионтах, рыбах, моллюсках и ракообразных; например, пороговая концентрация трихлорбифенила, изменяющая органолептические свойства воды, составляет 0,13 мг/л. Будучи стабильными соединениями, ПХБ накапливаются в объектах окружающей среды и передаются по пищевым цепям. Водные организмы - гидробионты, рыбы, моллюски, ракообразные - накапливают ПХБ. Содержание хлорированных углеводородов, в частности полихлорированных бифенилов (ПХБ), в мясе и печени рыбы может достигать нескольких десятков мг/кг.<sup>31</sup> Эти вещества представляют серьезную угрозу для здоровья человека и безопасности окружающей среды.

Экологические проблемы в Кыргызстане вызывают не только пестициды, но и минеральные удобрения. Содержание органического вещества или гумуса в почве является основным показателем качества почвы, однако при перенасыщении почвы минералами снижаются ее питательные свойства, что в свою очередь приводит к плохому росту растений. В 2021 г. урожайность сельскохозяйственных культур в стране снизилась на 35 процентов из-за неправильной практики орошения, опустынивания и низкого содержания гумуса в почве. Минеральные удобрения растворяются в воде и усваиваются растениями

практически сразу. Хотя это позволяет быстро получать питательные вещества, фермеры должны регулярно вносить синтетические удобрения, чтобы сохранить высокие показатели урожайности. Синтетические удобрения вносят очень незначительный вклад в экосистему и структуру почвы, поскольку стимулируют чрезмерный рост микроорганизмов, что со временем приводит к истощению органического вещества в почве.

Минеральные удобрения могут выщелачиваться или стекать в водные каналы. За быстрый результат синтетических удобрений приходится расплачиваться: при избыточном внесении они могут сжечь растения. Одним из недостатков синтетических минеральных удобрений, помимо их высокой стоимости и того, что они разрушают плодородие почвы, является их высокая растворимость в воде. Они интенсивно вымываются из почвы и загрязняют близлежащие водоемы. Это особенно заметно при чрезмерном применении синтетических азотных удобрений в Кыргызстане.

По данным Национального статистического комитета Кыргызстана, использование химических удобрений из года в год только растет. За последние десять лет использование пестицидов и других агрохимикатов для борьбы с вредными организмами увеличилось на 82%, в то время как доля органических удобрений сократилась на 36%. Эта тенденция наносит ущерб окружающей среде и биоразнообразию.

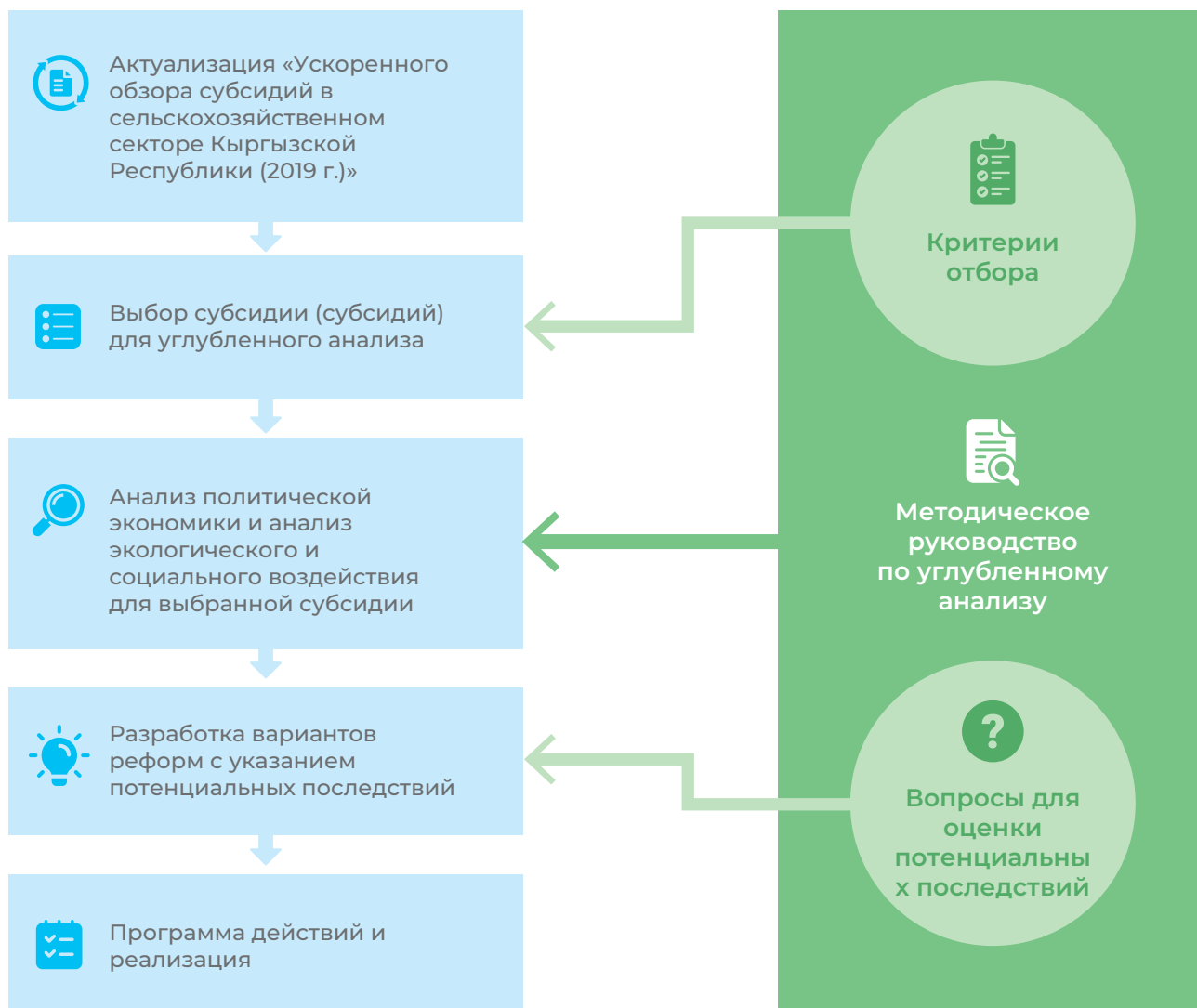
Согласно Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием (КБООН), в Кыргызстане по состоянию на 2010 г. 1,2 миллиона человек уже более десяти лет живут на деградированных сельскохозяйственных землях. Сегодня эта ситуация ухудшилась: 33 процента всего сельского населения проживают на деградированных землях, что на 16 процентов больше, чем в 2010 г.<sup>32</sup> К такому положению дел привели, в том числе, неустойчивые методы ведения сельского хозяйства, включая чрезмерное использование агрохимикатов.

Использование пестицидов и удобрений оказывает негативное воздействие на окружающую среду, что приводит к деградации и подкислению почвы и загрязнению источников подземных вод. Это может представлять прямую угрозу для человека и многих видов живых организмов, а также негативно влиять на биоразнообразие и его функции и услуги в целом.

<sup>31</sup> Министерство сельского хозяйства, продовольственной безопасности и мелиорации Кыргызской Республики (2018).

<sup>32</sup> Глобальный механизм КБООН (2018).

Рисунок 10: Методология и оценки, проведенные в Кыргызстане



## В Результаты и предложенные варианты

Сравнительный анализ основных данных внешней торговли минеральными удобрениями и пестицидами и фактического использования этих веществ показал недостаточную целесообразность и эффективность данной субсидии. Отсутствует устойчивая корреляция между использованием минеральных удобрений и пестицидов и ростом производства продукции растениеводства; введение субсидии не оказало существенного влияния на стимулирование использования субсидируемых удобрений и пестицидов.

Можно утверждать, что субсидия не достигает своей цели по стимулированию роста

производства. Основными бенефициарами этой субсидии являются импортеры и поставщики субсидируемых минеральных удобрений и пестицидов, которые продают их соседним странам по серым схемам.

В целом следует отметить, что реформа в области пестицидов и минеральных удобрений имеет целью сократить количество используемых токсичных пестицидов и удобрений, перенаправить средства, высвободившиеся в результате реформы субсидирования, на ускорение перехода на альтернативы с низкой токсичностью, а также развивать органическое производство.

## C Варианты реформирования

### 1 Сценарий 1

Полная отмена налоговой льготы в виде освобождения от НДС при импорте и поставках пестицидов и минеральных удобрений (кроме органических) с одновременной отменой порога регистрации по НДС для поставщиков пестицидов и минеральных удобрений.

### 2 Сценарий 2

Полная отмена налоговой льготы в виде освобождения от НДС при импорте и поставках пестицидов и минеральных удобрений (кроме органических) для частного использования с одновременной отменой порога регистрации по НДС для поставщиков пестицидов и минеральных удобрений. Кроме того, предлагается сохранить освобождение от НДС на импорт пестицидов для государства.

### 3 Сценарий 3

Применение пониженной ставки НДС в размере 6 процентов для поставщиков пестицидов и минеральных удобрений (кроме органических) с одновременной отменой порога регистрации НДС для поставщиков пестицидов и минеральных удобрений.

## D Извлеченные уроки



Повышение прозрачности - важный шаг и неременное условие для выявления и реформирования субсидий, наносящих вред окружающей среде. Правительство, парламент и Министерство экономики и финансов при предоставлении субсидий должны ввести требование об обеспечении прозрачности.



Повышение прозрачности при распределении субсидий необходимо для оценки того, как распределение средств влияет на фермеров, урожайность и потерю биоразнообразия, а также для мобилизации поддержки реформы субсидий. Это также может помочь обеспечить эффективность и экономичность субсидий и минимизировать воздействие на окружающую среду.



Необходимы исследования и мониторинг эффективности, чтобы гарантировать, что субсидии направлены на предотвращение или смягчение непредвиденных результатов, таких как появление заинтересованных групп, которые стремятся получить прибыль от субсидий. Оценка субсидий и их воздействия должна не только учитывать экологически вредные последствия, но и основываться на многокритериальном и целостном подходе, который также учитывает их экономическую и социальную эффективность.





Необходимы более подробные данные и их анализ, в том числе более комплексные оценки сложных взаимодействий между различными программами субсидирования и другими политическими мерами.



Реформирование субсидий требует грамотного руководства, широкой коалиции и участия заинтересованных сторон в сочетании с хорошо структурированным процессом.



Необходима более эффективная коммуникация и координация между политиками, лицами, принимающими решения, и соответствующими заинтересованными сторонами, чтобы продемонстрировать потенциальные преимущества реформы субсидии и/или обеспечить ее последовательное применение на правительственном уровне.

Специальные политические меры могут стать серьезным препятствием на пути к эффективной реформе субсидий. Реформирование субсидий также является вопросом, требующим тщательного рассмотрения, особенно с точки зрения их социального воздействия. Необходимо учитывать взаимосвязь инструментов и условия для отмены субсидий (например, наличие жизнеспособных альтернативных инструментов).

## Е Следующие шаги

Изменение системы субсидирования или даже одной субсидии - сложный, политически трудный и долгосрочный процесс. Опыт показывает, что тщательной разработки политики недостаточно для проведения фундаментальных изменений. Политическая воля - вот что движет первичными изменениями, которые часто связаны со значительным налоговым давлением и поддерживаются ключевыми лидерами реформ и информированной общественностью. Общественная и институциональная осведомленность способствует принятию процесса реформ.

Изменение субсидий - это не вопрос технического анализа, а скорее политический процесс. Перед реализацией реформы необходимо обеспечить непрерывную коммуникацию с использованием различных каналов, включая СМИ, социальные сети, прямые переговоры и повышение осведомленности сторонников.

В связи с этим государству стоит задуматься о следующем:

1. создание благоприятных условий для развития органического сельского хозяйства, выделение финансовых ресурсов, укрепление биопродуктивного потенциала органического сельского хозяйства, предоставление субсидий и льгот для производителей органической продукции, а также стимулирование импорта органических удобрений и биологических средств защиты растений;
2. укрепление производственно-сбытовой цепочки;
3. ужесточение мер по контролю качества импортируемых удобрений и средств защиты растений;
4. обучение и информирование сельских производителей по вопросам использования минеральных удобрений и пестицидов.

# Непал

---

Реформирование  
сельскохозяйственных стимулов  
и субсидий, наносящих вред  
биоразнообразию

## А Национальный контекст

В Непале почти 70% населения зависит от сельского хозяйства, которое обеспечило более четверти ВВП в 2019-2020 гг. Инклюзивное развитие сельского хозяйства является национальным приоритетом для обеспечения продовольственной безопасности и снижения зависимости от импорта сельскохозяйственной продукции. Однако страна испытывает трудности с производством достаточного количества продовольствия, в основном из-за следующих причин: мелкие и раздробленные фермерские хозяйства; миграция молодежи и рост населения; оставление земель под паром из-за высоких производственных затрат, переменчивые погодные условия, а недостаточное предложение химических удобрений и низкое качество семян еще больше усугубляет проблему. Рост сельского хозяйства не успевает за темпами роста населения. Поэтому правительство Непала вводит различные субсидии и стимулы для фермеров, чтобы увеличить производство и производительность сельскохозяйственной продукции.

Сельскохозяйственные субсидии (также называемые сельскохозяйственными стимулами) - это финансовая поддержка,

оказываемая правительством агропредприятиям, сельскохозяйственным холдингам и фермерам в целях увеличения их доходов или снижения стоимости производства. Сельскохозяйственные субсидии могут положительно или отрицательно влиять на биоразнообразие и экосистемы различными способами, в зависимости от того, как они структурированы и реализованы. Несмотря на благие намерения, субсидии часто оказывают неблагоприятное непреднамеренное и дорогостоящее воздействие на окружающую среду и биоразнообразие. Однако последствия сельскохозяйственных субсидий (сельское хозяйство, животноводство, лесное хозяйство и рыболовство) для окружающей среды и биоразнообразия документированы слабо. Поэтому в данном тематическом исследовании документируются процессы и подходы, использованные для составления перечня и определения приоритетных сельскохозяйственных субсидий; обобщаются вредные последствия сельскохозяйственных субсидий, включая меры по реформированию; извлекаются уроки, полученные в ходе процессов оценки.

## В Методология

Чтобы понять последствия сельскохозяйственных субсидий для биоразнообразия в исследовании использовалась рамочная структура («Стимулы, сельскохозяйственный рост и воздействие») (рис. 11). Структура предполагает составление перечня различных сельскохозяйственных субсидий, предоставляемых правительством, и оценку их содействия интенсификации сельского хозяйства. Сельскохозяйственный рост отражается в степени улучшения основных сельскохозяйственных показателей, которые измеряются в виде увеличения посевных площадей и обрабатываемых земель, поголовья скота, повышения продуктивности сельскохозяйственных культур

и животноводческих товаров, а также импорта и экспорта сельскохозяйственных товаров. После определения влияния субсидий на рост сельского хозяйства, в тематическом исследовании изучалось, как субсидии воздействуют на трансформацию землепользования (т.е. изменения в экосистеме), ресурсы биоразнообразия (например, агробиоразнообразие) и угрозы биоразнообразию, включая политико-экономические последствия. В исследовании использовался исследовательский и индуктивный подход для понимания влияния сельскохозяйственных субсидий на биоразнообразие.



**Рисунок 11:** Исследовательский и индуктивный подход к пониманию влияния сельскохозяйственных субсидий на биоразнообразии в Непале



### Подход оценки «до и после»

В рамках исследования были проведены углубленные интервью с заинтересованными сторонами, в частности с фермерами, специалистами по распространению сельскохозяйственных знаний, учеными по охране природы, исследователями и академиком, чтобы понять, как субсидии влияют на интенсификацию сельского хозяйства и воздействие на биоразнообразие. Исследование: (i) составило перечень сельскохозяйственных субсидий, включая их финансовую стоимость; (ii) определило три приоритетные субсидии, наносящие вред биоразнообразию, для углубленной

оценки; (iii) провело углубленную оценку приоритетных субсидий путем кабинетного анализа, консультаций с заинтересованными сторонами и наблюдений на местах; (iv) подготовило и подтвердило варианты реформ и план действий. Результаты тематического исследования были представлены заинтересованным сторонам в группе для подтверждения выводов и изучения причин наблюдаемой ситуации. Кроме того, было проведено углубленное тематическое исследование для изучения негативного воздействия на биоразнообразие.



## С Результаты и предложенные варианты

### 1. Сельскохозяйственные субсидии в Непале

В Непале субсидии часто интегрированы в сельскохозяйственные программы, и их финансовая стоимость не уточняется. Поэтому для выявления субсидий было проведено исследование, включающее кабинетный анализ ежегодной программы развития (2018-2019 гг.) правительства Непала, а также отчета Министерства финансов и годового отчета Непал Растра Банка (Центрального банка Непала). В ходе исследования было выявлено четыре различных категории субсидий в рамках федеральной государственной программы (вставка 10).

В 2019/2020 финансовом году федеральное правительство Непала указало 18 различных категорий субсидий в сельскохозяйственном секторе, большинство из которых связано с косвенным перечислением средств на сельскохозяйственные ресурсы, то есть предоставлением товаров или услуг по ценам ниже закупочной цены, либо стоимостью с последующим предоставлением грантов или стимулов на условиях разделения затрат на развитие сельскохозяйственного бизнеса и строительство инфраструктуры.

Вставка 10

#### Различные виды сельскохозяйственных субсидий в Непале



##### Косвенный трансферт

Снижение цен на производственные ресурсы на рынке, например, субсидирование цен на химические удобрения, семена/саженцы, оборудование, страховые премии, проценты по займу и породы скота.



##### Прямой трансферт

Субсидии или участие в расходах на строительство рыночной инфраструктуры, строительство скотомогильников, продвижение агробизнеса, закупку семян, техники и оборудования. Сюда также входят выплаты за сельскохозяйственную продукцию, основанные на определенном объеме или урожайности продукции.



##### Поддержка минимальной цены

Гарантия правительством минимальной цены на закупку сельскохозяйственной продукции, например, сахарного тростника и риса.



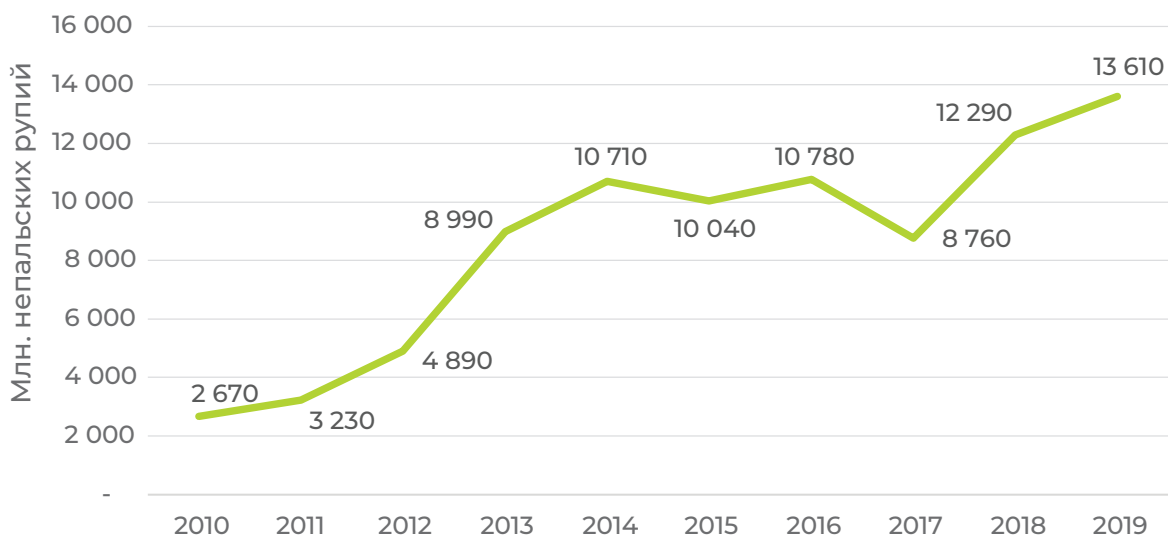
##### Внебюджетная поддержка

Освобождение от налога на экспорт сельскохозяйственной продукции; введение импортных тарифов на сельскохозяйственную продукцию; снижение стоимостных тарифов на сельскохозяйственную технику и оборудование.

Анализ документации показывает, что правительство предоставляет сельскохозяйственные субсидии в размере 8 597 млн. непальских рупий в год (73,4 млн. долл. США), что составляет 1,2% сельскохозяйственного ВВП или 0,3% национального бюджета на 2019-2020 гг. За десять лет объем сельскохозяйственных субсидий вырос почти в пять раз: с 2 670 млн. непальских рупий в 2010 г. до 13 610 млн. непальских рупий в 2019 г. (рис. 12). За этот период (2010-2019 гг.) сельскохозяйственные субсидии увеличивались на 13,1% (номинальная цена) в год. В 2019 году стоимость сельскохозяйственных субсидий составляла 69,6% бюджета

Министерства сельского хозяйства и развития животноводства или 223,6% бюджета Министерства лесного хозяйства и охраны окружающей среды. Помимо прямых сельскохозяйственных субсидий, правительство Непала в 2015 г. предоставило внебюджетную поддержку в размере 11 650,6 млн непальских рупий в виде освобождения от налогов на сельскохозяйственную продукцию и технику. В 2020 г. из общего объема расходов на сельское хозяйство официальная помощь развитию (ОПР) составила 24,6%, которая часто распределялась среди фермеров в качестве сельскохозяйственных субсидий.

**Рисунок 12:** Сельскохозяйственные субсидии в Непале



**Источник:** Составлено на основе отчетов Главного управления аудитором, 2018, 2020 гг.

## 2. Приоритетные сельскохозяйственные субсидии, подлежащие пересмотру

Сельскохозяйственные субсидии могут не иметь негативных последствий для биоразнообразия. Поэтому в исследовании сначала изучается, как конкретная субсидия может негативно повлиять на биоразнообразии, уделяя внимание как прямому, так и косвенному негативному воздействию.

**1 Прямое воздействие** - это результат деятельности, который возникает немедленно и имеет последствия в краткосрочной перспективе. Эти виды деятельности обычно легко идентифицировать; например, широкое использование химических удобрений приводит к ухудшению состояния почвы и снижению активности микроорганизмов или эвтрофикации водоемов.

**2 Косвенные воздействия** - это результат деятельности, который имеет вторичный эффект, влияя на изменения в поведении, вызванные первоначальным краткосрочным эффектом. Их негативные последствия для биоразнообразия часто оказываются значительными в долгосрочной перспективе. Например, предоставление субсидий на страховые взносы при страховании скота повышает способность фермеров нести риск. Затем фермеры начинают выращивать более улучшенные породы, что создает нагрузку на лесные и пастбищные ресурсы и приводит к потере местных пород.



Из 18 субсидий, выделенных в сельскохозяйственном секторе, в исследовании было выявлено 11 субсидий, оказывающих прямое или косвенное негативное воздействие на биоразнообразие (Таблица 6). Прямое воздействие субсидий может заключаться в потере опылителей и

генов, утрате, деградации и/или фрагментации среды обитания. А косвенное воздействие может заключаться в чрезмерной эксплуатации природных ресурсов и экосистемных услуг, загрязнении окружающей среды и/или вероятности распространения неустойчивых методов землепользования.

**Таблица 6:** Краткий перечень сельскохозяйственных субсидий, оказывающих прямое или косвенное негативное воздействие на биоразнообразие

№	Субсидии	Природа субсидии	Финансирование	Вероятное негативное воздействие на биоразнообразие
1	Химические удобрения	Косвенная	Национальный бюджет	Да, прямое
2	Семена	Косвенная	Национальный бюджет	Да, прямое
3	Производство органических удобрений	Прямая	Национальный бюджет	Ограниченное, косвенное
4	Страховые взносы в сельском хозяйстве	Косвенная	Национальный бюджет	Да, косвенное
5	Сельскохозяйственное оборудование	Косвенная	Национальный бюджет	Ограниченное, косвенное
6	Агробiorазнообразие, сохранение местных рас/ пород	Прямая	Национальный бюджет	Нет, положительное
7	Субсидирование процентных премий для агробизнеса	Косвенная	Национальный бюджет	Да, косвенное
8	Доступ к технологической поддержке	Прямая	Национальный бюджет	Нет, ограниченное
9	Поддержка развития инфраструктуры	Прямая	Национальный бюджет	Да, косвенное
10	Субсидии/стимулы для функционирования агробизнеса и предприятий (строительство ферм, улучшение производства или любой инфраструктуры)	Прямая	Национальный бюджет	Да, косвенное
11	Поддержка минимальных цен на сельскохозяйственную продукцию	Прямая	Национальный бюджет	Да, прямое
13	Продвижение товаров	Прямая/ косвенная	Национальный бюджет	Да, прямое

№	Субсидии	Природа субсидии	Финансирование	Вероятное негативное воздействие на биоразнообразие
14	Гранты на исследования	Прямая	Национальный бюджет	Нет, ограниченное
15	Снижение импортных тарифов на сельскохозяйственное оборудование и химикаты (т.е. субсидированный налог)	Косвенная	Не включена в национальный бюджет	Да, косвенное
16	Налоги на импорт сельскохозяйственных товаров	Косвенная	Не включена в национальный бюджет	Да, косвенное
17	Поддержка со стороны Прямая партнеров по развитию	Прямая	Частично включена в национальный бюджет	Ограниченное, прямое и косвенное
18	Субсидии на электроэнергию и Косвенная орошение	Косвенная	Не включена в национальный бюджет	Да, косвенное

После составления короткого перечня этих субсидий исследование определило три приоритетные субсидии на основе пяти критериев: неблагоприятное воздействие на биоразнообразие, гендерные и социальные аспекты, экономическое воздействие, воздействие на сельское хозяйство и потенциальные политические проблемы. В ходе исследования было определено 11 показателей, соответствующих пяти критериям. Оценка каждого показателя проводилась по шкале 0-4, где 4 означает неблагоприятную ситуацию (наивысший балл), а 0 - отсутствие неблагоприятной ситуации (Приложение 2). Для определения приоритетов были предприняты следующие последовательные шаги:

- Критерии, показатели и балльная оценка были обсуждены исследовательской группой и членами команды ПРООН-БИОФИН и доработаны.
- Были проведены консультации с заинтересованными сторонами для подтверждения правил балльной оценки, включая их применимость. Балльная оценка и показатели были уточнены.
- Исследовательская группа, члены команды ПРООН-БИОФИН и ключевые заинтересованные стороны организовали «мозговой штурм» для выставления баллов

по каждому показателю. При выставлении оценок использовался метод Дельфи, где каждый участник выставял балл по каждому показателю на основе своего прошлого опыта и знаний. После этого баллы и их обоснование обсуждались в команде. Группа пришла к консенсусу в отношении балла.

- Исследовательская группа суммировала баллы и выбрала три субсидии в качестве кандидатов, получивших наивысший балл (Приложение 3). Отобранные субсидии были дополнительно подтверждены в ходе консультаций с заинтересованными сторонами и на заседании руководящего комитета.

Три выбранные субсидии: (i) субсидия на химические удобрения (ii) субсидия на страховые взносы в сельском хозяйстве; и (iii) субсидия на проценты по сельскохозяйственным кредитам. Более трех четвертей (77,4 процента) сельскохозяйственных субсидий приходится на химические удобрения, за ними следуют субсидии на уплату процентов по сельскохозяйственным кредитам (7,3 процента) и субсидии на уплату страховых взносов. На эти три субсидии приходится более четырех пятых финансовой стоимости сельскохозяйственных субсидий в Непале.

Таблица 7: Финансовая стоимость субсидий, включенных в короткий список в Непале

Приоритетная субсидия	Финансовая стоимость (млн. непальских рупий)	Финансовая стоимость (млн. долл. США)	Процент (%)
Субсидирование цен на химические удобрения	10 529	84,23	77,4
Страховые взносы в сельском хозяйстве	886	7,09	6,5
Субсидирование процентных ставок по сельскохозяйственным кредитам	1 000	8,00	7,3
Прочие субсидии	2 095	16,76	15,4
<b>Итого</b>	<b>13 610</b>	<b>108,88</b>	<b>100,0</b>



### 3. Влияние приоритетных субсидий на рост сельского хозяйства



**Увеличение посевных площадей и рост производительности в сельском хозяйстве находятся на низком уровне, несмотря на масштабные инвестиции в субсидирование химических удобрений.**

Правительство предоставляет ценовые субсидии на химические удобрения для повышения производительности сельского хозяйства и улучшения ситуации с продовольственной безопасностью страны. В 2019 г. правительство предоставило ценовые субсидии на химические удобрения в размере 10,6 млрд. непальских рупий. В период 2015-2019 гг. субсидии на химические удобрения увеличивались на 17,6% в год в номинальных ценах, с 5,7 млн. непальских рупий в 2017 г. Несмотря на быстрый рост субсидий на химические удобрения, площадь под зерновыми культурами сократилась из-за нехватки химических удобрений для основных культур, т.е. риса, пшеницы и кукурузы. Однако после введения субсидии урожайность зерновых увеличилась, площадь под овощными культурами и их урожайность продолжали немного увеличиваться, но в меньшей степени, чем в период до субсидии. Несмотря на то, что правительство тратит большие суммы на субсидирование химических удобрений, сельскохозяйственное производство выросло лишь незначительно. Субсидирование цен на химические удобрения часто приводит к ограничению предложения, поскольку субсидии не распределяются в соответствии со спросом на удобрения. В результате фермеры часто сталкиваются с их нехваткой во время выращивания риса.



**Таблица 8:** Среднегодовые темпы роста (%) сельскохозяйственных культур до и после субсидирования химических удобрений в Непале



**Источни:** Составлено по данным Управления сельскохозяйственной статистики Непала.



### Системы сельскохозяйственного страхования повышают способность фермеров нести риски, тем самым изменяя методы ведения сельского хозяйства и способствуя его коммерциализации.

Правительство Непала внедрило системы сельскохозяйственного страхования в 2014 г., чтобы обеспечить инвестиции фермерам и тем самым способствовать коммерциализации сельского хозяйства. В 2019-2020 гг. правительство выделило фермерам субсидии в размере 886,3 млн непальских рупий и застраховало сельскохозяйственные культуры и скот на сумму 26 380,2 млн. непальских рупий. Более девяти десятых (93,0 процента) от общего объема выделенных субсидий приходится на сектор животноводства. В период 2014-2020 гг. субсидии на страховые премии увеличивались на 37,4 процента в год в номинальных ценах. Страхование повысило способность фермеров нести риски и будет также доступно для коммерческого животноводства. Количество условных единиц поголовья скота увеличилось незначительно после субсидирования (на 1,5 процента в год). После введения субсидий производство молока, мяса и яиц увеличилось более высокими темпами, поскольку фермеры теперь разводят улучшенные породы и занимаются совершенствованием пород.

**Таблица 9:** Среднегодовые темпы роста (%) производства продукции животноводства до и после введения субсидирования страховых цен в Непале



**Источник:** Составлено по данным Управления сельскохозяйственной статистики Непала.



## Несмотря на масштабные инвестиции в субсидирование сельскохозяйственных кредитов, темпы роста сельского хозяйства в стране отстают от целевых показателей.

В 2016 г. правительство Непала ввело субсидирование процентов по сельскохозяйственным кредитам, чтобы увеличить производство за счет развития сельского хозяйства и животноводства, а также создать возможности для трудоустройства молодежи в сельскохозяйственном секторе. Банки и финансовые учреждения (БФУ) предоставляют кредиты фермерам, фермерским группам и сельскохозяйственным предприятиям под субсидированные проценты на максимальный срок в пять лет, при этом сумма кредита не должна превышать 50 млн. непальских рупий (500 000 долл. США). Хотя процентная ставка варьируется в зависимости от БФУ, она обычно составляет менее 5 процентов, что почти в два раза меньше ставки коммерческого кредитования. По состоянию на 2019 г. 46 507 фермеров/предприятий воспользовались сельскохозяйственными субсидиями и инвестировали 106 908 млн. непальских рупий в сельскохозяйственный сектор. За период 2016-2019 гг. количество сельскохозяйственных предпринимателей, получающих субсидии, и сельскохозяйственных инвестиций увеличилось на 51,6% и 62,5% в год, соответственно. Несмотря на огромный рост сельскохозяйственных инвестиций за эти четыре года, показатели сельскохозяйственного сектора не внушают оптимизма: дефицит сельскохозяйственной торговли и импорта увеличивались ежегодно на 7,8% и 12,2%, соответственно. Хотя ВВП сельского хозяйства увеличился незначительно, на 3,5%, общая доля сельскохозяйственного ВВП снижается.

**Таблица 10:** Среднегодовые темпы роста (%) основных показателей сельского хозяйства до и после введения субсидии в Непале

 <b>Годовой темп роста 1 единицы ВВП</b>	 <b>Сельскохозяйственный импорт</b>	 <b>Сельскохозяйственный торговый дефицит</b>
<b>1,7</b> До субсидии (2012–2015)	<b>(4,3)</b> До субсидии (2012–2015)	<b>(1,8)</b> До субсидии (2012–2015)
<b>3,5</b> После субсидии (2016–2019)	<b>12,2</b> После субсидии (2016–2019)	<b>7,8</b> После субсидии (2016–2019)

**Источник:** Составлено по данным Управления сельскохозяйственной статистики Непала.



#### 4. Влияние приоритетных субсидий на сельскохозяйственные методы

Не имеется достаточной информации о влиянии сельскохозяйственных субсидий на окружающую среду в целом и биоразнообразии в частности. Поэтому данное тематическое исследование поставило цель понять, как субсидии изменили методы ведения сельского хозяйства, в основном путем наблюдения на местах и взаимодействия с заинтересованными сторонами. Впоследствии в исследовании изучалось, как эти методы повлияли на биоразнообразие.

Субсидии создали благоприятные условия или мотивировали фермеров изменить свои методы ведения хозяйства; они побудили фермеров перейти к неустойчивым методам ведения хозяйства. Например, фермеры бессистемно вносили большее количество химических удобрений и пестицидов и часто использовали удобрения с высоким содержанием азота. Они также перешли на улучшенные

породы, поскольку субсидирование сельскохозяйственных кредитов и страховых взносов увеличило их инвестиционные возможности и способность нести риски. Они часто переходили на высокоурожайные сорта, которые требовали большего объема факторов производства сельхозпродукции, особенно химических удобрений и пестицидов. Кроме того, фермеры часто добывали подземные воды для орошения ферм. В ходе исследования также наблюдалось вторжение в лесные массивы, особенно для разведения скота, для сбора трав и кормов с прилегающих лесных участков или даже расширения границ. Все эти методы приводят к негативному воздействию на биоразнообразие. Установить причинно-следственную связь между субсидиями и сельскохозяйственными методами довольно сложно.

Таблица 11: Сельскохозяйственные методы и субсидии в Непале


№	Сельскохозяйственные методы	Субсидия на химические удобрения	Страховые взносы в сельском хозяйстве	Субсидирование процентных ставок по сельскохозяйственным кредитам
1	Беспорядочное внесение химических удобрений (не в зависимости от рекомендуемой дозы и качества почвы)	Да		Да
2	Несбалансированное использование химических удобрений, особенно азотсодержащих	Да		
3	Выращивание высокоурожайных сортов/гибридных семян/улучшенных семян	Да	Да	Да
4	Высокое использование воды/водотребовательные сорта/добыча грунтовых вод	Да	Да	Да
5	Широкое использование пестицидов и гормонов роста		Да	Да
6	Выращивание улучшенных пород животных		Да	Да
7	Увеличение поголовья скота/посевных площадей, переход к товарному сельскому хозяйству		Да	Да
8	Выращивание экзотических трав/культур		Да	Да
9	Вторжение в лесные массивы/границы		Да	Да
10	Интенсивное использование средств производства (семена пестициды)	Да	Да	Да
11	Мелиорация, особенно террас			Да
12	Плохое управление отходами на фермах		Да	Да
13	Интенсивное земледелие (больше посевов на единицу площади)	Да		Да
14	Низкое предпочтение к выращиванию местных сортов/местных пород	Да	Да	Да
15	Низкий уровень соблюдения гарантийных мер	Да	Да	Да



## Воздействие на биоразнообразие

Влияние сельскохозяйственных субсидий на биоразнообразие недостаточно задокументировано; в стране и за рубежом имеется очень мало научных работ. Если субсидии на химические удобрения прямо или косвенно влияют на биоразнообразие, то субсидии на сельскохозяйственное страхование и кредиты косвенно влияют на биоразнообразие. Основные виды воздействия на биоразнообразие представлены в таблице 12.

**Таблица 12:** Основные виды воздействия сельскохозяйственных субсидий на биоразнообразие

Субсидии	Воздействие на биоразнообразие
 <p>Химические удобрения</p>	Деграляция и опустынивание земель, особенно уплотнение/затвердевание почвы, потеря активности почвенных микроорганизмов и плодородия почвы
	Исчезновение местных видов
	Распространение инвазивных видов на сельскохозяйственных землях из-за высокой питательной нагрузки
	Эвтрофикация водоемов
	Потеря мест обитания диких животных, особенно мест гнездования птиц
	Увеличение выбросов парниковых газов
	Пропагандируется широкое использование пестицидов, приводящее к гибели опылителей
Загрязнение источников водоснабжения и нарушение биоразнообразия водной среды	
 <p>Страховые взносы в сельском хозяйстве</p>	Сокращение выращивания или исчезновение местных видов
	Местные виды/породы генетически модифицированы либо путем искусственного оплодотворения, либо скрещивания
	Выращивание экзотических трав в лесах и на сельскохозяйственных полях
	Потеря биоразнообразия лесов и вырубка деревьев для выращивания кормов/травы
	Загрязнение водоемов и сброс химических веществ
Увеличение выбросов парниковых газов при животноводстве	
 <p>Субсидирование страхования сельскохозяйственных кредитов</p>	Преобразование землепользования, особенно сельскохозяйственных полей для других целей, таких как хлева для скота, рыбоводческие пруды и животноводство
	Повышенный риск эрозии, оползней и отложений
	Эвтрофикация и загрязнение водоемов
	Преобразование среды обитания и земель, в первую очередь использование окраинных земель для ведения сельского хозяйства

Кроме биоразнообразия, прочее воздействие в основном наблюдается либо из-за недостаточной интеграции мер по охране окружающей среды при планировании и реализации этих субсидий, либо из-за слабого мониторинга негативных последствий. Хотя Закон об охране окружающей среды 2019 г. требует проведения стратегической экологической оценки (СЭО) перед

внедрением политики и программы, в стране она пока не применяется. Несмотря на то, что некоторые сельскохозяйственные предприятия подготовили экологический план, он не реализуется в полной мере. Отсутствует механизм мониторинга и документирования экологических последствий сельскохозяйственных субсидий.

# D Реформирование субсидий

## 1. Политические и экономические последствия реформ

В ходе исследования выяснялось, кто получает выгоду от субсидий, и каковы будут последствия их отмены. Было обнаружено, что крупные фермеры, особенно те, кто выращивает культуры в коммерческих целях, получают выгоду от субсидий, в то время как мелкие фермеры и крестьяне недостаточно о них осведомлены. Исследование также показало, что большинство фермеров не использует сельскохозяйственные кредиты по назначению или для ведения агробизнеса. Субсидированные сельскохозяйственные кредиты часто используются для других целей, например, для покупки земли, строительства домов и удовлетворения денежных потребностей домохозяйств. Нецелевое использование сельскохозяйственных кредитов очень велико из-за плохого контроля за этими средствами со стороны банков и финансовых учреждений.

Реформы субсидий могут привести к увеличению себестоимости сельскохозяйственной продукции и тем самым снизить ее конкурентоспособность на рынке. Импорт сельскохозяйственных товаров быстро растет, что может привести к его

дальнейшему увеличению в стране. В Непале большинство фермеров являются мелкими землевладельцами, с относительно большой склонностью оставлять сельскохозяйственные земли под паром.

Отмена субсидий может усилить эту тенденцию, что может способствовать распространению инвазивных видов на сельскохозяйственных землях. Поскольку субсидии привлекают молодежь в коммерческие фермерские хозяйства, их мотивация может снизиться в случае их отмены. Учитывая, что страна уже столкнулась с нехваткой рабочей силы, ситуация может усугубиться. В 2020 г. страна импортировала сельскохозяйственной продукции на сумму 243 млрд. непальских рупий, из которых 79 млрд. непальских рупий пришлось на продовольственные товары. Несмотря на то, что большая часть населения занята в сельскохозяйственном секторе, его вклад

в ВВП страны снижается. Таким образом, для поддержки фермеров и снижения зависимости от импорта может потребоваться определенная форма стимулирования.

## 2. Варианты реформирования

Три приоритетных варианта реформирования: (i) сохранение субсидии в нынешней форме; (ii) экологизация субсидии (т.е. стимулирование со смягчением негативных последствий для биоразнообразия; и (iii) отмена субсидии из-за ее негативного воздействия на биоразнообразие. В тематическом исследовании рекомендуется «экологизация сельскохозяйственных субсидий», в основном по следующим причинам:



Воздействие на биоразнообразие плохо отслеживается и недостаточно подкреплено научными данными. Воздействие обусловлено не одной субсидией, а совокупным эффектом нескольких субсидий.



Большинство фермеров - мелкие землевладельцы; фрагментация сельскохозяйственных земель быстро увеличивается; молодежь отказывается от фермерства. Могут потребоваться субсидии или стимулы в той или иной форме для привлечения молодежи к сельскохозяйственной деятельности. Таким образом, отмена субсидий может оказаться нежелательным вариантом реформы.



Существуют проблемы с неустойчивыми сельскохозяйственными методами, такими как чрезмерное использование производственных ресурсов, потеря местных сортов и пород, растущая угроза биоразнообразию и эксплуатация экосистемных услуг, особенно водных ресурсов.

Экологизация субсидий будет направлена в первую очередь на предотвращение негативных последствий для биоразнообразия и стимулирование сохранения агробиоразнообразия. Меры будут приниматься в следующих направлениях: (i) формирование знаний о воздействии на биоразнообразие; (ii) обеспечение соблюдения положений о гарантиях охраны окружающей среды и биоразнообразия; (iii) пропаганда устойчивых методов ведения сельского хозяйства, (iv) стимулирование фермеров/сельскохозяйственных предприятий к использованию устойчивых методов ведения сельского хозяйства; и (v) информирование и наращивание потенциала заинтересованных сторон.

## Е Извлеченные уроки



Информацию, связанную с субсидиями, сложно найти, требуется постоянный контроль и консультации с заинтересованными сторонами, включая анализ данных из нескольких источников. Консультации с заинтересованными сторонами, дополненные тематическими исследованиями и подтверждением экспертов, являются наилучшим подходом при наличии ограниченного количества фактических данных.



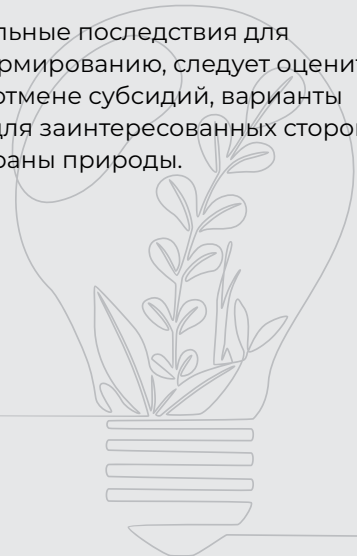
Убедить заинтересованные стороны в необходимости выбора вариантов реформирования непросто, особенно тех, кто непосредственно отвечает за предоставление субсидий. Заинтересованные стороны часто требуют научных доказательств вредного воздействия. Их трудно убедить в группе, где пробел в знаниях используется как привилегия для обоснования необходимости субсидирования. Индивидуальные консультации с вышестоящими органами власти, включая заинтересованных лиц, способствуют выработке общего видения вариантов реформирования.



Приписать воздействие на биоразнообразие конкретной субсидии или совокупного эффекта нескольких субсидий - сложная задача. Поэтому сначала необходимо понять, как субсидия повлияла на методы ведения сельского хозяйства, что в итоге привело к воздействию на биоразнообразие.



Субсидии могут иметь как положительные, так и отрицательные последствия для биоразнообразия. Однако, прежде чем приступать к реформированию, следует оценить масштабы воздействия. Вместо того чтобы настаивать на отмене субсидий, варианты экологизации могут создать беспроигрышный сценарий для заинтересованных сторон и способствовать экономическому росту без ущерба для охраны природы.





## F Дальнейшие шаги

Рекомендуемые дальнейшие действия: (i) подтверждение результатов исследования, включая план действий на национальном и провинциальном уровнях; (ii) разработка механизма мониторинга совместно с Министерством лесов и окружающей среды, включая проведение стратегической экологической оценки; (iii) сотрудничество с академическими и научными учреждениями в области исследований; и (iv) налаживание

партнерства с Министерством развития сельского хозяйства и животноводства для привлечения его к экологизации сельскохозяйственных субсидий в Непале, особенно в части стимулирования методов ведения сельского хозяйства, благоприятных для сохранения природы.

Некоторые из приоритетных областей и действий представлены в таблице 13.

Таблица 13: Приоритетные области и действия

Приоритетные области	действия
 <p><b>Создание партнерства для экологизации сельскохозяйственных субсидий</b></p>	<p>Повышение осведомленности заинтересованных сторон</p> <p>Организация периодических диалогов и коммуникации между заинтересованными сторонами, включая повышение осведомленности в СМИ</p>
 <p><b>Формирование знаний о воздействии на биоразнообразие</b></p>	<p>Создание партнерств с академическими и исследовательскими институтами</p> <p>Мониторинг негативного воздействия (например, посредством экологического аудита)</p>
 <p><b>Разработка механизма мониторинга и обеспечение соблюдения гарантийных положений</b></p>	<p>Проведение стратегической экологической оценки субсидий до их реализации</p> <p>Внедрение критериев отбора с учетом окружающей среды и биоразнообразия</p> <p>Подготовка и обеспечение соблюдения экологических норм поведения сельскохозяйственных предприятий и отраслей промышленности</p>
 <p><b>Стимулирование фермеров и сельскохозяйственных предприятий к использованию практики, благоприятной для сохранения природы</b></p>	<p>Стимулирование фермеров к выращиванию местных сортов и пород, внедрению водосберегающих технологий и ресурсосберегающего сельского хозяйства</p> <p>Продвижение ресурсосберегающего сельского хозяйства и устойчивых методов ведения хозяйства</p>

## 9 Другой международный опыт

В последние годы был получен разнообразный опыт, который предоставил возможности для обучения оценке и реформированию субсидий, наносящих вред биоразнообразию. Из этого опыта можно извлечь ценные уроки, некоторые из которых описаны в настоящем руководстве.




















Для подготовки руководства группа исследовала семь стран, которые сильно различаются по мотивам и стратегиям реформирования различных видов субсидий: Малави, Вьетнам, Индонезия, Эквадор, Франция, Швейцария и Австрия. В каждом исследовании авторы описали процесс реализации реформы, результаты и извлеченные уроки. В выборку вошли страны с высоким уровнем дохода (Австрия, Франция, Швейцария), страны со средним уровнем дохода (Эквадор, Индонезия, Вьетнам) и одна страна с низким уровнем дохода (Малави).

Все эти тематические исследования демонстрируют примеры и возможности для стран по реализации Куньминско-Монреальской глобальной рамочной программы по биоразнообразию, а точнее, мероприятий, связанных с Задачей 18.<sup>33</sup> Соответствие этих тематических исследований Задаче 18 и двум ее индикаторам (18.1 «Наличие положительных стимулов для содействия сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия» и 18.2 «Стоимость субсидий и других стимулов, наносящих вред биоразнообразию, которые были отменены, прекращены или реформированы») показано в Таблице 14.

**Таблица 14:** Согласование тематических исследований с индикаторами Задачи 18

	Индикатор 18.1	Индикатор 18.2
 <b>Тематическое исследование из Малави</b> Пересмотр программы субсидирования фермерских ресурсов (FISP)		
 <b>Тематическое исследование из Вьетнама</b> Реформирование сельскохозяйственных субсидий для производства зеленого кофе		
 <b>Тематическое исследование из Индонезии</b> Реформирование субсидий на пестициды		
 <b>Тематическое исследование из Эквадора</b> Реформирование субсидий на энергию		
 <b>Тематическое исследование из Франции</b> Эволюция наголовно-бюджетной системы для сокращения использования пестицидов		
 <b>Тематическое исследование из Швейцарии</b> Реформирование сельскохозяйственных субсидий для поддержки биоразнообразия		
 <b>Тематическое исследование из Австрии</b> Отмена субсидий на осушение водно-болотных угодий		

<sup>33</sup> Задача 18: Выявление к 2025 г. и ликвидация, ограничение или реформирование вредных для биоразнообразия субсидий на основе сбалансированного, справедливого, правомерного, эффективного и равноправного подхода при обеспечении их существенного и постепенного сокращения как минимум на 500 млрд долл. США в год к 2030 году, начиная с наиболее вредных субсидий, и расширение применения положительных мер стимулирования для сохранения и устойчивого использования биоразнообразия.



Тематическое  
исследование

# Малави

## Пересмотр программы субсидирования фермерских ресурсов (FISP)







В сезон 2004-2005 гг. в результате нехватки продовольствия в объеме более 700 000 метрических тонн, от которой пострадали более 4 миллионов человек, правительство Малави учредило Программу субсидирования фермерских ресурсов (FISP) - флагманскую программу, направленную на достижение продовольственной самодостаточности и повышение доходов бедных домохозяйств за счет увеличения сельскохозяйственного производства и урожайности. Ее основной целью было предоставление субсидий на удобрения и высокоурожайные семена кукурузы, ориентированных на бедных мелких фермеров, через выдачу ваучеров. В среднем программа охватывает 1,5 миллиона бедных домохозяйств в каждый сельскохозяйственный сезон.

---

FISP оказала положительное влияние на производительность кукурузы благодаря увеличению использования удобрений. Исследования показывают увеличение урожайности кукурузы до 500 кг/га и рост производства после первого года реализации (с 1,2 млн. тонн в 2004-2005 гг. до 2,6 млн тонн в 2005-2006 гг.), достигнув рекордного уровня производства в 3,7 млн. тонн в 2011-2012 гг.<sup>34</sup>

Несмотря на то, что FISP помогла достичь продовольственной безопасности на национальном уровне, ее акцент на производстве кукурузы, который может быть нецелесообразным в районах, где кукуруза не является основным продуктом питания, в определенной степени не позволил достичь продовольственной безопасности на уровне<sup>35</sup> домохозяйств по всей стране. В некоторых районах это способствовало чистому сокращению посевов других культур, что нарушило пищевое разнообразие.

---

<sup>34</sup> Schiesari, Mockshell & Zeller (2017); Piñeiro и соавт. (2020).

<sup>35</sup> Центр по политике окружающей среды (2010).

FSIP оказала негативное воздействие на биоразнообразие, например, расширив посевные площади кукурузы за счет залежных или целинных земель, что негативно сказывается на здоровье почвы. В Малави на 45% больше земель обрабатывается под улучшенную кукурузу, а меньше - под традиционные сорта кукурузы и другие культуры, что способствует потере биологического разнообразия. Сосредоточение внимания на кукурузе в ущерб разнообразию, включающему засухоустойчивые культуры, такие как маниока и сладкий картофель, делает фермеров уязвимыми перед засухой, вредителями и болезнями, а также ухудшает их положение на рынках сбыта<sup>36</sup>; это привело к увеличению использования химических удобрений и водных ресурсов, что негативно сказалось на экосистемах. Кукуруза в качестве монокультуры привела к масштабной потере питательных веществ в почве, особенно азота<sup>37</sup>.

Кроме того, в период 2005-2017 гг. на программу приходилось в среднем 60 % от общего бюджета на продовольствие и сельское хозяйство и 8 % от общего бюджета Малави. Общая стоимость номинально росла до 2016 г.,

в основном из-за девальвации национальной валюты и гиперинфляции, начавшейся в 2012 г. Все эти факторы привели к увеличению стоимости средств производства, которые почти все импортируются.

Все данные свидетельствуют о том, что FISP Малави оказывает существенное положительное влияние на производительность сельского хозяйства и производство продовольствия. Однако эти достижения сопровождаются негативным воздействием на биоразнообразие, снижением устойчивости экосистем и фермеров, а также огромными затратами для государственного бюджета Малави, которые можно было бы использовать для инвестиций в устойчивые методы ведения сельского хозяйства и землепользования.

С 2015 г. в условиях бюджетных ограничений, вызванных ростом стоимости импорта и процентов по кредитам, программа FISP претерпела ряд реформ, направленных на повышение экономической эффективности, результативности и биоразнообразия.

## Реформы заключались в следующем:



Пилотное внедрение целевого охвата продуктивных фермеров, поскольку программа FISP нацелена на бедные слои населения



Увеличение тоннажа для частной розничной торговли удобрениями с целью повышения участия частного сектора в закупке и дистрибуции субсидируемых средств производства и сокращения государственных расходов



Увеличение вклада фермеров путем установления фиксированной стоимости купона



Содействие диверсификации культур путем включения других зерновых культур (сорго и рис)



Сокращение числа бенефициаров до 900 000 человек

<sup>36</sup> Ricker-Gilbert и соавт. (2013).

<sup>37</sup> Группа Всемирного банка (2019), с. 56.

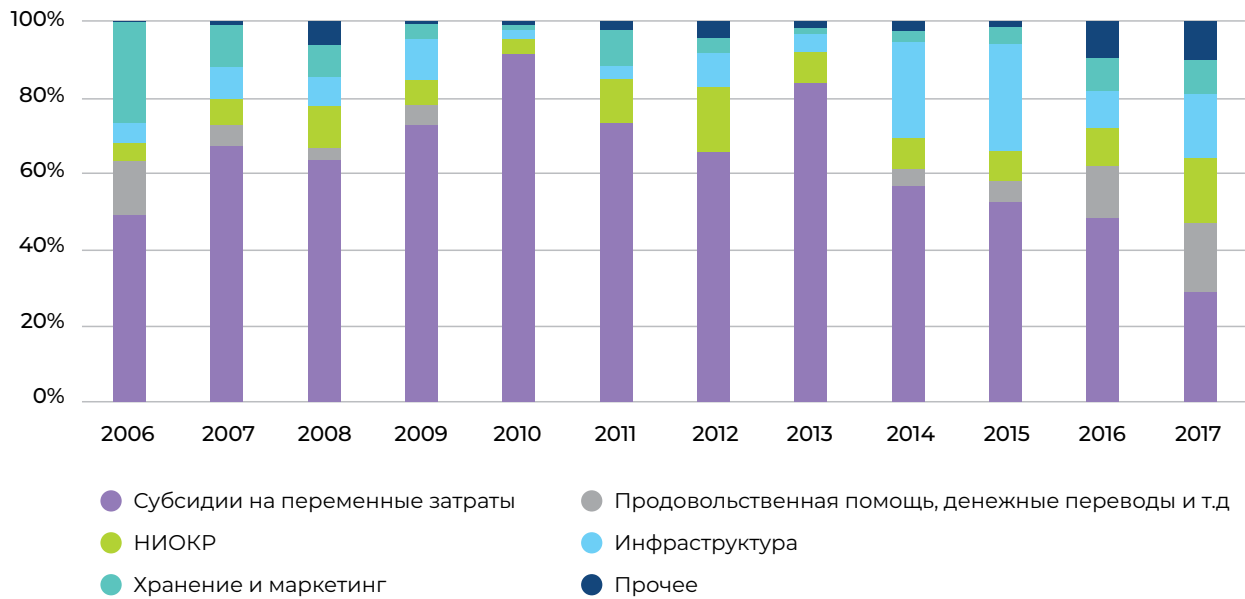


В 2017 г. бюджет FISP был сокращен вдвое, до 27 процентов расходов на продовольствие и сельское хозяйство.

Сэкономленные бюджетные средства были в основном перенаправлены на общественные блага, такие как орошение,

сельскохозяйственные исследования и передача технологий, а также на меры социальной защиты, например, на программы «деньги за труд и продукты питания». Эти меры повысили устойчивость и способность фермеров лучше справляться с негативными внешними эффектами, вызванными вредной сельскохозяйственной поддержкой.

**Рисунок 13:** Распределение расходов в продовольственном и сельскохозяйственном секторе, Малави, 2006–2017



Источник: Djankov и соавт. (готовится).

Однако для масштабного внедрения практики устойчивого землепользования путем укрепления гарантий землевладения может потребоваться дальнейшая целенаправленная реформа субсидий. Улучшение гарантий землевладения позволит сократить деградацию земель и повысить производительность.

Тематическое  
исследование

# Вьетнам

## Реформирование сельскохозяйственных субсидий для производства зеленого кофе

**В**ьетнам уже несколько десятилетий предоставляет субсидированные сельскохозяйственные кредиты для поддержки сельскохозяйственной производительности мелких фермеров с целью повышения продовольственной безопасности и увеличения экспорта сельскохозяйственной продукции. Эти субсидии включали косвенное субсидирование удобрений в виде снижения цен на энергоносители для отечественных производителей удобрений и субсидирование фермерских кредитов.



В 1993 г. правительство узаконило предоставление коммерческих кредитов фермерским домохозяйствам и выделило им права на землепользование, которые можно было использовать в качестве залога. В то же время, чтобы облегчить переход к предоставлению коммерческих финансовых услуг, кредиты предоставлялись при поддержке правительства на льготных условиях.

В 2003 г. правительство приняло меры по постепенной отмене частичного субсидирования сельскохозяйственных кредитов в результате процесса приватизации и либерализации сельскохозяйственного сектора. Оно приняло решение продолжать кредитование фермерских хозяйств с помощью пониженных процентных ставок, но только на целевой основе для поддержки конкретных политических целей. Например, в 2009 и 2010 гг. правительство отреагировало на скачок цен на продовольствие, предоставив сельскохозяйственным производителям краткосрочные льготные кредиты с низкой процентной ставкой и длительным сроком возврата для закупки техники, механического оборудования и сельскохозяйственных материалов, включая удобрения и пестициды.

В 2014 г. Вьетнам заявил о необходимости более устойчивого развития сельского хозяйства и принял План реструктуризации сельского хозяйства (ARP), который включает экологическую устойчивость в качестве цели, признавая экологическую деградацию в результате ранее реализованной стратегии сельского хозяйства, ориентированной на производство. ARP была разработана в ответ на необходимость устранения экологических последствий развития сельского хозяйства Вьетнама, которые негативно сказывались как на производительности, так и на международном положении его товаров. ARP направлена на создание большей экономической ценности и обеспечение благосостояния фермеров и потребителей, используя меньше природного и человеческого капитала и менее вредные факторы производства. Рост сельскохозяйственного сектора основан на повышении эффективности, инновациях, диверсификации и добавленной стоимости.

Производство кофе во Вьетнаме является примером трансформации сельскохозяйственной системы путем реформирования субсидий в пользу более устойчивых методов. Большая часть площадей, на которых выращивается кофе, была засеяна в 1990-х и начале 2000-х годов в центральных высокогорных районах. Фермеры пользовались существующими сельскохозяйственными субсидиями, и плантации давали высокие

урожаи. Однако в 2013 г. производство кофе во Вьетнаме характеризовалось чрезмерным орошением, которое привело к истощению грунтовых вод; чрезмерным использованием азотных удобрений, способствующим деградации и загрязнению почвы; а также расширением площадей кофейных плантаций на землях, непригодных для выращивания кофе из-за типа почвы и уклона, климатических условий и наличия воды, которые иногда вторгались в лесные массивы<sup>38</sup>, что приводило к разрушению и потере среды обитания. Такое нерациональное использование почвенных и водных ресурсов привело к снижению производительности и доходов фермеров, а также негативно сказалось на экосистемных услугах, таких как обеспечение чистого воздуха, воды и почвы, что привело к потере биоразнообразия и проблемам со здоровьем людей.

Продуктивность кофейных плантаций обычно начинает снижаться уже через 15 лет. Чтобы сохранить продуктивность плантаций, производителям кофе необходимо начать посадку следующего поколения деревьев, и большинству фермеров требуется финансовая поддержка государственного сектора.

В связи с этим правительство разработало программу, предоставляющую фермерам доступ к кредитам при условии, что она будет стимулировать более экологичные методы ведения хозяйства среди производителей кофе. Также было предусмотрено, что фермеры должны обучаться экологичным методам производства и высаживать растения на подходящих землях. Кроме того, в рамках Официальной помощи развитию они получили доступ к более качественным посадочным материалам и кредитам на приобретение более эффективного оросительного оборудования. Прибыль участвующих в программе хозяйств выросла в среднем на 23 процента по сравнению с исходным уровнем.<sup>39</sup>

Уроки, извлеченные из этого опыта, показали, что для успешного реформирования субсидий необходим комплексный подход, основанный на потребностях фермеров. Он включает в себя экологические условия, привязанные к схеме субсидирования, поддерживающие производство и производительность, поддержку со стороны служб распространения знаний для обучения методам устойчивого и экологичного сельского хозяйства, а также доступ к посадочному материалу более высокого качества, что позволяет увеличить прибыль фермеров, одновременно восстанавливая биоразнообразие.

<sup>38</sup> Havemann и соавт. (2015).

<sup>39</sup> Cassou (2018).



Тематическое  
исследование

# ИНДОНЕЗИЯ

## Реформирование субсидий на пестициды



**В** 1970-х годах сельскохозяйственная политика Индонезии поощряла использование высокоурожайных сортов и пестицидов посредством прямых субсидий на продажи пестицидов и выгодные кредитные пакеты. Она позволяла фермерам приобретать семена в кредит через сельский кооператив (KUD), если они принимали весь положенный пакет семян, удобрений и пестицидов. Национальные расходы на субсидирование пестицидов выросли с 50 млн. долл. США в год в 1970-х до более 150 млн. долл. США в год в середине 1980-х. В 1984 г., через 15 лет после начала реализации национальной программы интенсификации рисоводства, Индонезия достигла цели самообеспечения рисом.

Однако интенсивное использование пестицидов нанесло значительный ущерб окружающей среде и здоровью человека<sup>40</sup>, а в конечном итоге и производству риса. К середине 1980-х годов наблюдалось падение производства риса, вызванное чрезмерным использованием пестицидов, которые уничтожили естественных врагов многих вредителей, включая бурую рисовую цикадку. Ущерб рисовому сектору от нашествия вредителей составил 1,5 млрд. долл. США<sup>41</sup>.

В 1986 г. нефтяной шок оказал давление на государственный бюджет, и Индонезия решила сократить субсидии сельскохозяйственному сектору. Меры включали отмену субсидий на пестициды в сочетании с запретом на импорт пестицидов широкого спектра действия.

За четыре года применение пестицидов сократилось вдвое, что привело к снижению негативного воздействия на биоразнообразие и здоровье людей. Отмена субсидий позволила сэкономить 100 млн. долл. США. Параллельно была реализована общенациональная программа комплексной борьбы с вредителями (КБВ) на основе осознанного управления посевами для поддержания производства риса и доходов фермеров. Имеются свидетельства того, что биологическое разнообразие, особенно птиц, рыб, земноводных и членистоногих, увеличилось на рисовых полях фермеров, применяющих общинную КБВ. Восстановление биологического разнообразия на рисовых полях и вокруг них также позволило создать новые виды деятельности, приносящие доход (например, местный сбыт продуктов питания из диких растений и животных и рыбы), и повысить продовольственную безопасность домохозяйств.<sup>42</sup> Кроме того, сельскохозяйственные исследования и распространение знаний были децентрализованы с национального на провинциальный уровень, что улучшило усвоение результатов исследований фермерами. Это способствовало успеху программы КБВ, и за тот же период производство риса выросло на три миллиона тонн. Технология КБВ включает не только борьбу с вредителями, но и другие аспекты ведения сельского хозяйства, такие как сбалансированное и эффективное внесение удобрений, рациональное использование воды, севооборот и сохранение почвы. В распространении технологии КБВ центральное место занимают следующие принципы: выращивание здоровых культур, сохранение и использование естественных врагов, проведение регулярных полевых наблюдений и обучение фермеров как экспертов по КБВ на своих полях.<sup>43</sup> Бюджетные кризисы часто открывают возможности и приводят веские аргументы в пользу отмены субсидий на

политическом уровне. Отмена субсидий может принести выгоды в бюджетной сфере, в области здравоохранения и охраны окружающей среды. Казна сэкономила более 100 млн. долл. США в год за счет отмены субсидий, в то время как программа КБВ обошлась примерно в 5 млн. долл. США в год. Реформа субсидий в сочетании с поддерживающими институциональными изменениями имеет больше шансов на успех. Принятие КБВ в качестве национальной политики и децентрализация многих государственных функций, включая распространение знаний в сельском хозяйстве, обеспечили фермеров потенциалом и устойчивыми инструментами для поддержания или увеличения производства риса.<sup>44</sup> Результаты показали, что применение инсектицидов сократилось в среднем с 2,8 опрыскиваний за сезон до менее одного, а большинство фермеров вообще не применяли опрыскивание. Если они все же применяли инсектициды, то делали это против конкретного вредителя. Исследования показали, что фермеры, применяющие КБВ, в среднем получали немного более высокие урожаи, более высокую общую прибыль и меньшие экономические отклонения, чем их коллеги, не применяющие КБВ.<sup>45</sup>

В 1999 г. государственная поддержка программы КБВ была прекращена в связи с изменением политических приоритетов и дерегулированием импорта и продажи пестицидов. Производители и продавцы пестицидов воспользовались этой возможностью и развернули интенсивную маркетинговую кампанию в сельской местности. В период с 2000 по 2012 гг. общая стоимость импорта пестицидов выросла с 50 млн. до 300 млн. долл. США. К 2014 г. фермеры, выращивающие рис, использовали больше пестицидов, чем когда-либо, а потери урожая в районах с высоким уровнем производства были значительными из-за вспышек вредителей, похожих на ситуацию середины 1980-х годов, которая привела к формированию национальной программы КБВ.<sup>46</sup>

Опыт Индонезии показывает важность использования долгосрочного подхода на основе устойчивости при реформировании какой-либо субсидии.

<sup>40</sup> Проблемы со здоровьем человека, связанные с использованием пестицидов, включают кожные заболевания, проблемы с дыханием, высокий процент заболеваний опорно-двигательного аппарата и психические расстройства. По данным ВОЗ, отравления пестицидами у работников сельскохозяйственного сектора составляют 1-5 миллионов случаев в год. См. ВОЗ (2003).

<sup>41</sup> Thorburn (2015).

<sup>42</sup> Fakh, Rahardjo & Pimbert (2003).

<sup>43</sup> Untung (1996).

<sup>44</sup> ЮНЕП (2020).

<sup>45</sup> Settle и соавт. (1996).

<sup>46</sup> Thorburn (2015).



## Реформирование субсидий на энергию

Эквадор имеет долгую историю субсидирования цен на энергоносители. В 1970-х годах цены на бензин, дизельное топливо и сжиженный нефтяной газ (СНГ) уже субсидировались на 85%,<sup>47</sup> а в 2012 г. Эквадор стал пятой страной в мире по доле расходов на субсидирование энергии в ВВП, его обогнали лишь Саудовская Аравия, Ирак, Боливарианская Республика Венесуэла и Алжир.<sup>48</sup> Субсидии на ископаемое топливо за последние 10 лет оцениваются примерно в 7% государственных расходов страны, или две трети государственного дефицита, а государственные расходы составляют в среднем 2,3 млрд. долл. США в год.

<sup>47</sup> Центральный банк Эквадора (BCE) (2018).

<sup>48</sup> Di Bella et al. (2015).





Кроме того, в Эквадоре выбросы CO<sub>2</sub> на душу населения выросли на 355% с 1970 по 2016 г.<sup>49</sup>, что способствует глобальному потеплению и деградации окружающей среды. Эти субсидии также оказывают сильное вредное потенциальное воздействие на природу Эквадора, который является одной из 17 мегаразнообразных стран мира. Предоставляя субсидированную энергию, правительство косвенно поддерживает деятельность, способствующую ухудшению биологического богатства страны<sup>50</sup>, такую как интенсивное сельское хозяйство и вырубка лесов, добыча полезных ископаемых, рыболовство, разведка и добыча нефти.

В 2019 г., после нескольких лет активной государственной поддержки потребления энергии, правительство Эквадора приступило к реформированию этих субсидий. Воодушевленное международными климатическими целями, поставленными в рамках Парижского соглашения, и желанием сэкономить расходы, оцениваемые в 1,4-2,3 млрд. долл. США в год, правительство объявило об отмене субсидий на бензин и дизельное топливо с 1 октября 2019 г. в рамках более широкого пакета мер жесткой экономии. Быстрая отмена субсидий привела к повышению цен на бензин на 25 процентов, а на дизельное топливо - на 50 процентов. Повышение цен, вызванное реформой, натолкнулось на мощное политическое сопротивление, проявившееся в масштабных гражданских протестах, которые привели к отмене соответствующего указа. Повышение цен на ископаемое топливо повлияло на транспортные расходы (например, на автомобили, автобусы, тракторы, рыболовецкие суда), затронув наиболее уязвимые категории работников, зависящие от транспорта, а также коренное население, пострадавшее от бурения и разведки нефти в своих родных местах, которое считает, что низкая цена на ископаемое топливо дает преимущества, компенсирующие негативное воздействие этой деятельности на их сообщество.

Пример Эквадора подчеркнул важность коммуникации и переговоров. Даже если стоимость этих субсидий хорошо известна правительству, необходима четкая стратегия планирования, коммуникации и компенсации, чтобы повысить степень общественного принятия и устойчивости реформы.

Политики должны четко понимать, как такая реформа будет воспринята различными группами населения, и как она на них повлияет. Это поможет создать компенсационные пакеты, как предлагает Межамериканский банк развития, чтобы защитить беднейшие домохозяйства и повысить степень заинтересованности населения. Например, в исследовании рекомендуется перенаправить средства с финансирования субсидий на программы социальной защиты, а также перейти от субсидирования цен (от которого выигрывают в основном самые богатые домохозяйства) к ваучерам, которые позволяют охватить наиболее уязвимые группы населения.

Также важно организовать процесс консультаций со всеми заинтересованными сторонами на ранних этапах процесса, чтобы привлечь общественность к реформам, лучше понять потребности и позиции различных групп и скорректировать планы реформ с учетом вопросов, вызывающих их обеспокоенность. Целевые коммуникационные кампании могут помочь донести до населения обоснование и преимущества постепенной отмены субсидий на ископаемое топливо.

Наконец, рекомендуется проводить реформы поэтапно, постепенно отменяя субсидии, чтобы дать возможность бизнесу и населению со временем адаптироваться к новой ценовой ситуации и протестировать предлагаемую систему компенсационных мер, чтобы обеспечить охват наиболее уязвимых слоев населения и тем самым укрепить их доверие к государственным институтам.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Данные Всемирного банка, выбросы CO<sub>2</sub>. <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PC?locations=EC>

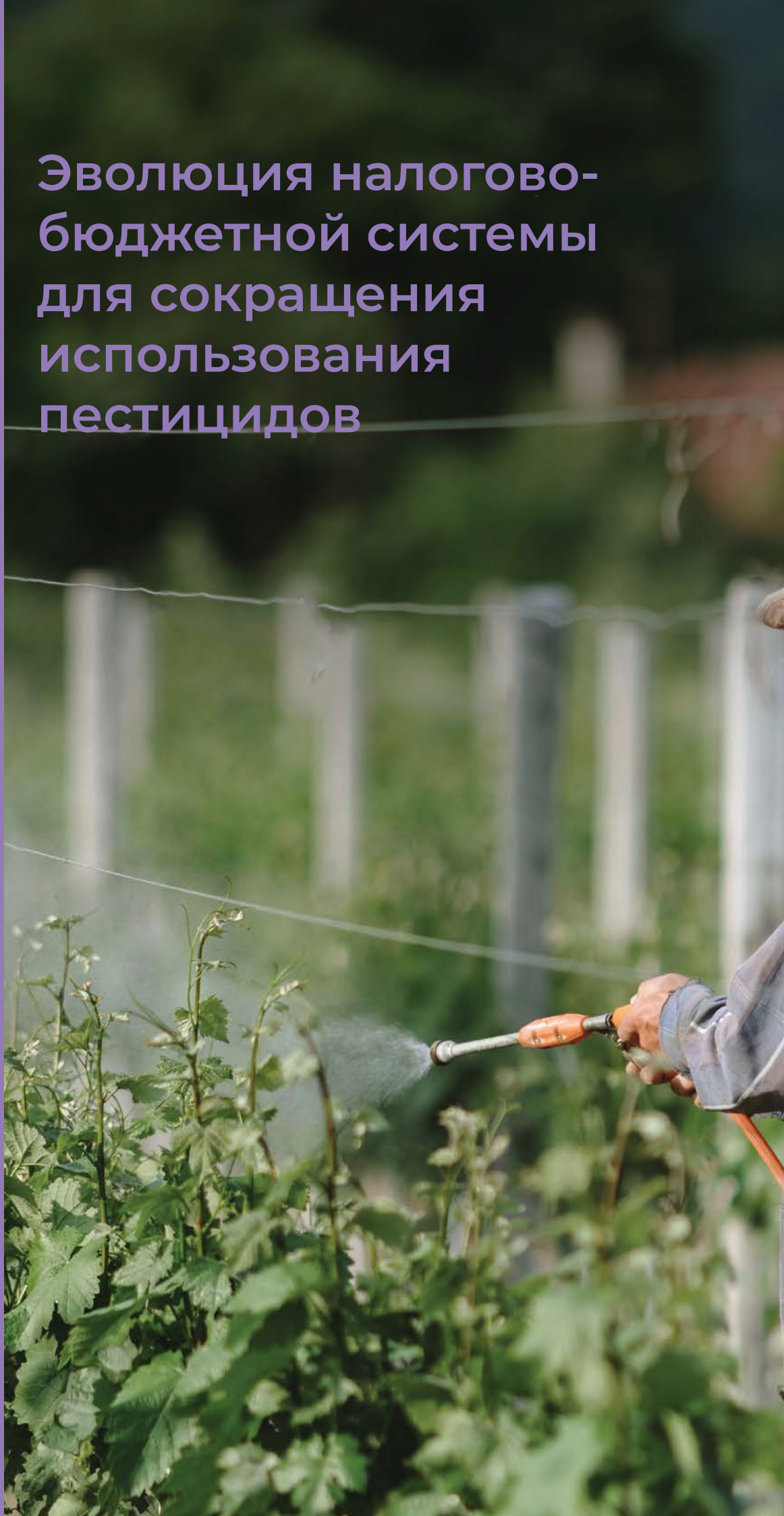
<sup>50</sup> КБР Профиль страны Эквадор: [www.cbd.int/countries/profile/?country=ec](http://www.cbd.int/countries/profile/?country=ec) <https://www.cbd.int/countries/profile/?country=ec>

<sup>51</sup> ИБР (июнь 2019).

Тематическое  
исследование

# Франция

Эволюция налогово-  
бюджетной системы  
для сокращения  
использования  
пестицидов





Франция является крупнейшим сельскохозяйственным производителем в Европейском союзе (ЕС), вторым по объему потребителем пестицидов на континенте<sup>52</sup>, а в 2019 г. - шестым по величине потребителем во всем мире. Хотя такое большое потребление пестицидов поддерживало производство в краткосрочной перспективе, оно также способствовало росту деградации окружающей среды и нагрузке на экосистему и биоразнообразие.

---

За последние три десятилетия общественность все больше узнавала о потенциально негативном воздействии пестицидов на природу и здоровье человека.<sup>53</sup> Внимание СМИ и кампании по повышению осведомленности усилили давление общественности на власти с целью внесения значимых изменений в политику.

Следуя этой тенденции, первый налог<sup>54</sup> на пестициды был введен в 1999 г. в рамках общего налога на загрязняющие виды деятельности, за которым последовали несколько повышений и небольших изменений в течение нескольких лет. Угроза конкурентоспособности и политические соображения не позволили повысить ставку налога более амбициозно. Поскольку пестициды также пользовались льготной ставкой налога на добавленную стоимость, влияние на цены и, следовательно, на потребление было ограниченным.

---

<sup>52</sup> Marcus & Simon (2015).

<sup>53</sup> Saint-Ges & Belis-Bergouignan (2009).

<sup>54</sup> Ставка налога варьировалась в зависимости от токсичности пестицидов (семь уровней токсичности для семи различных ставок налога, от 381 евро за тонну до 1 677 евро за тонну).



После публикации в 2011 г. отчета «Государственные стимулы, наносящие вред биоразнообразию», подготовленного Центром стратегического анализа (Канцелярия премьер-министра), была подчеркнута необходимость реформирования этой льготной ставки налога на добавленную стоимость (НДС). Франция применяет самую низкую ставку налога на удобрения и пестициды во всем ЕС - льготную ставку в 5,5%, в то время как в среднем по ЕС в 2019 г. она составляла 18,4% для пестицидов и 16,8 % для удобрений.<sup>55</sup> Стоимость этой фискальной меры оценивается в 43 млн. евро в 2008 г. по сравнению с тем же объемом потребления при национальной стандартной ставке НДС в 20%. В рамках поправок к Закону о финансах в 2012 г. правительство последовало рекомендации Центра стратегического анализа и отменило этот стимул.

С точки зрения бюджетных и экономических аспектов эта реформа была успешной. Она позволила правительству сэкономить более 40 млн. евро в год без потери прибыли для фермеров. Действительно, восстановление стандартной ставки НДС на удобрения и пестициды не повлияло на себестоимость для фермеров, поскольку они возмещали НДС при покупке продукции, посредством включения НДС в собственные продажи. Тот факт, что эта реформа не повлияла на себестоимость и операционную прибыль большинства фермеров, несомненно, способствовал принятию отмены этой экологически вредной субсидии.

Успех этой реформы необходимо рассматривать в контексте анализа потребления пестицидов и удобрений. Ситуация не сильно улучшилась: потребление в секторе продолжало расти - на 5,8 процента в период с 2011 по 2013 гг. и, что примечательно, на 9,4 процента в период с 2013 по 2014 гг.<sup>56</sup> Хотя первоначальная цель заключалась в сокращении потребления пестицидов на 50 процентов в период с 2008 по 2018 гг.,<sup>57</sup> эта цель была перенесена на 2025 г.

Повышение налогов на пестициды оказалось не слишком эффективным для сокращения их использования в сельском хозяйстве, что в основном объясняется относительно низкой налоговой ставкой и слабой ценовой

эластичностью спроса на пестициды<sup>58</sup>. К числу препятствий для повышения налогов относятся, к примеру, политическая приемлемость и негативное экономическое воздействие на сельскохозяйственный сектор. В связи с этим новая политика была направлена на распространение и внедрение существующих методов сокращения использования пестицидов при финансовой поддержке.

В 2014 г. была запущена программа сертификатов экономии пестицидов<sup>59</sup> (SEPP). SEPP требует от дистрибьюторов пестицидов поощрять фермеров к внедрению признанных методов, которые сокращают использование пестицидов. Это требует наличия стандартизированного и утвержденного перечня действий, которые снижают использование пестицидов, и количественного определения ожидаемого снижения, в разбивке по видам культур. С 2016 г. программа является обязательной для всех дистрибьюторов, торгующих во Франции, и профессиональных пользователей, находящихся во Франции. В обмен на принятие этих утвержденных мер дистрибьюторы получают сертификаты экономии пестицидов в соответствии с ожидаемой экономией пестицидов. Дистрибьюторы, которые не выполнили свои обязательства либо путем осуществления признанных мер, либо путем приобретения сертификатов у обязанных сторон, будут наказаны. Согласно постановлению Министерства сельского хозяйства, за пять лет (2016-2021) планируется сократить применение пестицидов на 20 %. После переговоров с заинтересованными сторонами было решено, что недостижение этой цели будет наказываться штрафом в размере 5 евро за определенное количество дозирочных единиц у дистрибьютора или профессиональных пользователей.<sup>60</sup> В июне 2017 г. почти 1200 дистрибьюторов средств защиты растений для профессиональных пользователей, известных как «обязанные стороны», были уведомлены властями о своих обязательствах в рамках кампании 2021 г. Нотифицированные обязательства составили почти 17 млн. сертификатов, которые должны быть получены путем осуществления конкретных стандартизированных действий (из 66 определенных конкретных действий).

<sup>55</sup> ОЭСР (2020а).

<sup>56</sup> Министерство сельского хозяйства, продовольствия и лесного хозяйства Франции (МАСФ) (2016).

<sup>57</sup> Voltz et al. (2022).

<sup>58</sup> ОЭСР (2017). Глава X

<sup>59</sup> там же.

<sup>60</sup> Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (2020).

Это тематическое исследование показывает, насколько сложно реализовать эффективную политику сокращения использования пестицидов. Повышение осведомленности широкой общественности о рисках для здоровья, связанных с использованием пестицидов, подкрепленное научным анализом и судебным решением, связавшим заболевания фермеров с воздействием пестицидов, сыграло решающую роль и заставило правительство принять меры для решения этой проблемы. Сначала правительство ввело налог на загрязнение окружающей среды, который несколько раз повышался в период с 2008 по 2011 гг. Кроме того, правительство отменило льготную ставку НДС на пестициды. Повышение налога и отмена субсидий не позволили сократить использование пестицидов из-за слабой ценовой эластичности спроса на пестициды и сельскохозяйственную продукцию в целом. Дальнейшее повышение цен на пестициды оказало бы негативное влияние на конкурентоспособность французских фермеров. Это привело бы к тому, что загрязнение окружающей среды переместилось бы в страны, которые могли бы экспортировать сельскохозяйственную продукцию во Францию. В связи с этим в 2016 г. правительство приняло решение о введении программы СЕРР, которая направлена на изменение поведения дистрибьюторов пестицидов с помощью системы штрафов, чтобы способствовать эффективному использованию пестицидов фермерами, предоставляя адаптированную техническую поддержку.

Основные извлеченные уроки<sup>61</sup> при решении проблем, связанных с реформированием налогово-бюджетной системы для сокращения использования пестицидов, заключаются в важности повышения осведомленности общественности на основе научных данных для лоббирования изменений в правительстве; понимания рыночного спроса на пестициды и слабой ценовой эластичности и того, что затраты перекадываются на потребителей; и понимания влияния налогово-бюджетной реформы на конкурентоспособность фермеров с высокими ценами на пестициды и потенциального снижения себестоимости продукции за счет внедрения устойчивых методов. Преимущества широкого вовлечения и информированности заинтересованных сторон очень важны. Реализация эффективной налогово-бюджетной политики по сокращению использования пестицидов требует комплексного подхода, включающего производителей, дистрибьюторов, фермеров и соответствующую техническую поддержку. Также необходимо сочетание финансовых решений, таких как налог на загрязнение, реформа вредных субсидий в целях мобилизации дополнительных финансовых ресурсов для поддержки механизма мониторинга и оценки, а также штрафов в поддержку изменения поведения и эффективного использования для сокращения производственных затрат.



<sup>61</sup> ОЭСР (2017).



Тематическое  
исследование

# Швейцария

## Реформирование сельскохозяйственных субсидий в поддержку биоразнообразия





**И**ntenсивное сельское хозяйство оказывает значительное давление на биоразнообразие Швейцарии<sup>62</sup>, способствуя потере среды обитания и загрязнению окружающей среды. Около 36 процентов диких видов в стране находятся под угрозой вымирания, а более 60 процентов мест обитания находятся под угрозой исчезновения или близки к нему.<sup>63</sup>

С 1999 г. прямые выплаты фермерам зависят от надлежащей экологической практики, подкрепленной «доказательством экологической эффективности», которая основана на подходе «принципов интегрированного производства» и включает в себя:



**Сбалансированное использование питательных веществ:** не более чем 10-процентный избыток азота и фосфора, как показывает баланс питательных веществ в хозяйстве (на основе потребностей культур).



**Строгий севооборот в течение как минимум шести лет,** чтобы снизить уязвимость культур к болезням и, следовательно, потребность в пестицидах.



**Защита почвы:** Земля должна засеиваться круглый год, когда это возможно, чтобы снизить риск эрозии.



**Минимальная доля (не менее 7 процентов)** от используемой сельскохозяйственной площади фермы должна быть выделена под экологические компенсационные зоны (ЭКЗ), которые защищают и восстанавливают экосистемы до уровня, близкого к их естественному состоянию. Использование искусственных удобрений и пестицидов очень ограничено.



**Благополучие животных:** Сельскохозяйственные животные должны содержаться в соответствии с требованиями законодательства (включая соблюдение постановления о защите животных).



**Выборочное и целенаправленное применение пестицидов:** ограничения на сроки и использование определенных пестицидов, учет систем раннего предупреждения и прогнозов численности вредителей, а также частые проверки опрыскивателей.

Однако, несмотря на эту систему, экологические цели не были достигнуты. Выплаты за животноводство зависели от количества скота, что привело к интенсификации животноводства и увеличению нагрузки на окружающую среду. В 2009 г. был начат пересмотр эффективности и действенности системы прямых выплат, а для руководства процессом была создана рабочая группа с участием многих заинтересованных сторон.

Был подготовлен проект политики и проведена детальная оценка последствий на основе четырех сценариев: сценарий «как обычно»; реализация новой политики; сценарий производства, чтобы лучше удовлетворить потребности фермеров; и экологический сценарий, чтобы лучше удовлетворить потребности природоохранных групп и розничной торговли.

После консультаций и моделирования в 2012 г. правительство Швейцарии реформировало политику сельскохозяйственных выплат. Основной целью реформы было более эффективное согласование системы прямых выплат с политическими целями, включая биоразнообразие. Ключевым элементом реформы предусматривал отмену прямых выплат животноводам, использующим неустойчивые методы, и увеличение выплат фермерам, способным достичь целей в области биоразнообразия, таких как экстенсивный выпас скота на возвышенностях и соединение экологически важных территорий. Однако для того, чтобы сделать реформу социально и политически приемлемой, была предусмотрена система переходных выплат. В новой системе выплат действуют условия соблюдения экологических требований.

<sup>62</sup> ОЭСР (2017). Глава 4.

<sup>63</sup> FOEN (2014).



**Новые прямые выплаты призваны способствовать сохранению биоразнообразия различными способами в рамках шести новых категорий**

### Культурные ландшафты

Прямые выплаты за поддержание культурных ландшафтов являются стимулом для предотвращения зарастания или облесения территорий с высоким качеством биоразнообразия в Альпах и их использования для содержания скота в летний период.

### Продовольственные системы

В рамках прямых выплат за поддержание продовольственного снабжения существует дополнительная выплата за открытые сельскохозяйственные поля и постоянные посевы.

### Качество ландшафта

Выплаты за качество ландшафта способствуют сохранению и эволюции биоразнообразия и качества культурных ландшафтов.

### Биоразнообразие

Выплаты на поддержание и стимулирование разнообразия видов и местообитаний включают экологическую компенсацию, выплаты за биологическое качество и объединение местообитаний. Качество биоразнообразия повышается за счет дифференцированных выплат, основанных на уровнях качества.

### Производственная система

В рамках производственных систем поощряются виды производства, которые находятся в гармонии с природой и являются экологически чистыми и безопасными для животных. Это включает органическое земледелие, экстенсивное растениеводство (зерновые и рапс), благоприятные для животных условия содержания, возможности для регулярных физических нагрузок, а также производство мяса и молока на пастбищах.

### Эффективность использования ресурсов

Выплаты производятся для поощрения ресурсосберегающих технологий, таких как процедуры контроля загрязнения при внесении навозной жижи, тщательная обработка почвы и точные процедуры применения пестицидов. Они основаны на принципах сельскохозяйственной методики КБВ, которая включает в себя профилактические меры, нехимические методы борьбы, мониторинг вредных организмов и применение экономических порогов для оценки необходимости вмешательства. Химические пестициды используются только в том случае, если другие меры недостаточно эффективны.

## Выплаты за биоразнообразие

В рамках сельскохозяйственной политики Швейцарии были разработаны различные инструменты для поддержки биоразнообразия на лугах и пашнях. Сельскохозяйственная политика на 2014-2017 гг. увеличила стимулы для высококачественных участков, зарезервированных для поддержки биоразнообразия в долинах. Кроме того, список объектов, получающих выплаты для поддержки биоразнообразия, был расширен за счет включения летних пастбищ. Федеральный совет Швейцарии опубликовал проект будущей сельскохозяйственной политики, в котором предлагается новая концепция поддержки биоразнообразия в рамках этого инструмента.\* В настоящее время субсидии на биоразнообразии выплачиваются для поддержки и сохранения биоразнообразия. Эта мера охватывает несколько категорий выплат: луга (например, обширные луга, низкоинтенсивные пастбища), лесные формации (например, кустарниковые изгороди, поля и тугайные леса), залежные земли (например, богатые видами летние пастбища (например, альпийские луга), богатые видами виноградники, отдельные деревья (например, грецкий орех, плодовые деревья или традиционные сады) и региональные зоны биоразнообразия. Швейцарские фермеры обязаны выделять часть своих сельскохозяйственных земель для экстенсивного земледелия, чтобы получать государственные субсидии. Эти «экологические компенсационные зоны» создают среду обитания для растений и диких животных. Реализуются три вида выплат: экологические компенсационные зоны, которые поддерживаются за их качество (т.е. два уровня качества, Q1 и QII) и объединение важных для биоразнообразия территорий. Доля экологических компенсационных зон должна составлять не менее 3,5 % от площади, засеянной специализированными культурами, и 7,0 % от остальной сельскохозяйственной площади.

\*Bundesamt für Landwirtschaft (2018). в.

Уровень прямых выплат либо увеличивается, либо уменьшается для различных групп фермеров. Например, фермеры, работающие в горных районах, получили больше выплат за крутые склоны, экстенсивное производство и выплаты за биоразнообразие в рамках новой системы, в то время как фермеры с интенсивным животноводством в равнинном регионе страны больше не получают выплат за голову скота. Переходные выплаты были включены в пакет реформ, чтобы минимизировать негативное воздействие на этих фермеров.

Первые анализы воздействия реформы показывают, что экологические компенсационные зоны значительно увеличились в равнинных районах и достигли первоначальной цели. Уровень качества биоразнообразия всех экологических компенсационных зон также увеличился, 34 процента доли экологических компенсационных зон достигли критериев качества II уровня.

Среди основных извлеченных уроков - важность создания альянса рыночных и экологических интересов, использование «окна возможностей» в политической среде и выработка политически и социально приемлемых компромиссов в пакете реформ. Состав швейцарского парламента в 2013 г. с сильным представительством Либеральной партии зеленых предоставил «окно возможностей» для принятия реформ в рамках сельскохозяйственной политики на 2014-2017 гг. Основным фактором изменения сельскохозяйственной политики стала поддержка рыночных реформ, направленных на поощрение свободной торговли и приведение системы прямых выплат в большее соответствие с критериями «зеленой корзины» Всемирной торговой организации. Создание коалиции между сторонниками либерализации торговли и защитниками окружающей среды имело большое значение для поддержки реформы.

Переходные выплаты также были важны, особенно в связи с отменой выплат за голову скота. Эти выплаты составляли значительную часть общих поступлений для некоторых фермеров, и именно этот элемент реформы мог оказать наибольшее влияние на доходы. Чтобы помочь компенсировать ожидаемые потери доходов, пакет реформ включал переходные выплаты для пострадавших фермеров. Он включает в себя, например, грант на сокращение поставок мяса, грант на сокращение поставок яиц, субсидии на внедрение новых культур и инновационных сортов во фруктовых хозяйствах и

виноградниках, беспроцентные кредиты для фермеров, испытывающих финансовые трудности не по своей вине, и грант на переобучение. Ключевыми элементами реформы стали широкие консультации и участие общественности, использование надежных доказательств для поддержки реформы и противостояния давлению со стороны различных групп интересов. Пересмотр системы прямых выплат начался в 2009 г. Реформа субсидий была официально одобрена и реализована в 2014 г., постоянно оценивалась и продолжает совершенствоваться с целью повышения адресности прямых выплат.


Правительство провело два моделирования для оценки воздействия предлагаемой реформы субсидий, которые включали: (i) сравнение сценария «бизнес как обычно» и предложения по реализации реформы; и (ii) сравнение сценария производства и экологического сценария, отражающего различные интересы фермеров и природоохранных групп. Ключевые элементы моделирования включали воздействие на доходы фермеров, экологические районы, поголовье скота, сельскохозяйственное производство, импорт, нитраты и фосфаты, а также на биоразнообразие.





Тематическое  
исследование

# АВСТРИЯ

A photograph of a wetland landscape. In the foreground, a white bird with a long neck and a dark beak stands on a small, low-lying island in the water. The water is calm, reflecting the surrounding reeds and the sky. The reeds are tall and thin, some green and some brown, indicating a mix of living and dead vegetation. The background is filled with more reeds, creating a dense, textured wall of vegetation. The overall scene is peaceful and natural.

Отмена  
субсидий на  
осушение  
водно-болотных  
угодий



Одними из основных факторов, способствующих утрате биоразнообразия в Австрии, являются: фрагментация, вызванная автомагистралями и железными дорогами, которая влияет как на ландшафт, так и на экосистемы; эвтрофикация, которая угрожает большинству типов местообитаний; отказ от экстенсивных, традиционных форм землепользования и последующая замена промышленного экстенсивного сельского хозяйства; распространение химических средств производства; расчистка земель; лесовосстановление; интенсификация землепользования; освоение земель, а также вмешательство в водно-болотные угодья, например, регулирование рек, дренаж и использование энергии<sup>64</sup>.



Главной причиной значительной потери водно-болотных угодий является их перевод в пахотные земли для ведения сельского хозяйства. Фермеры склонны переводить водно-болотные угодья в пахотные земли из-за их богатых плодородных почв. Таким образом, именно биологически продуктивные характеристики водно-болотных угодий привели к их уничтожению.<sup>65</sup>

Правительство приняло решение о создании национального парка Нойзидлер-Зее-Зеевинкель, который затрагивает более 1500 землевладельцев, и в ходе переговоров пришлось решать вопросы, связанные с конкурирующими интересами и видами использования, связанными с сельским хозяйством, охотой, рыболовством, тростниковой промышленностью, местным населением и туризмом.

Создание национального парка в Австрии сопровождалось принятием пакета стимулирующих мер, направленных на поддержку эффективного управления охраняемой территорией и тростниковым поясом, который с 1977 года является биосферным заповедником ЮНЕСКО.<sup>66</sup> Субсидии на осушение болот для выращивания сельскохозяйственной продукции были отменены. Дополнительными стимулами для поощрения охраны природы стали: компенсация владельцам, уступающим землю; ограничение доступа охотников (включая компенсацию охотникам с лицензиями); прекращение заселения озера неместными видами; запрет на сжигание тростника при поощрении его устойчивого

сбора. Вместо того, чтобы вводить правила, которые вызвали бы сопротивление, правительство приняло решение предоставить ряд положительных стимулов для экологически безопасного ведения хозяйства с предоставлением финансовых ресурсов (например, аренды, компенсации, субсидий) для методов, соответствующих стандартам Национального парка.

Экологическая НПО подала первый пример успешного сохранения природы, проведя переговоры с существующими правообладателями и арендовав у них ключевые экологические территории.<sup>67</sup> В настоящее время эта территория эффективно охраняется. Хотя количественная информация о фактически измеренном приросте биоразнообразия ограничена, защита экосистемы, находящейся под угрозой, привела к чистому приросту биоразнообразия и экосистем, которые приносят пользу людям.

Использование комбинации экономических стимулов, распространение информации и выплата компенсаций частным лицам за ограничение землепользования имели решающее значение для достижения успеха. В условиях падения цен на сельскохозяйственную продукцию и растущей интенсификации сельского хозяйства Национальный парк рассматривался как положительная экономическая альтернатива сельскому хозяйству. Компенсация казалась необходимой, особенно когда давление на биоразнообразие оказывалось за пределами границ парка.<sup>68</sup>

<sup>64</sup> КБР Профиль страны Австрия.

<sup>65</sup> WWD (2014).

<sup>66</sup> КБР (2010), стр. 13.

<sup>67</sup> Hubacek, Fraser, & Thapa (2010), стр. 424.

<sup>68</sup> КБР (2010), стр. 13.




# 10 Основные уроки и общие рекомендации

Результаты этих тематических исследований открывают новые перспективы в отношении реформирования вредных для биоразнообразия субсидий

---

Результаты могут быть достигнуты, но должны быть основаны на комплексном анализе экологических, экономических, пищевых и социальных целей, что требует сильной политической поддержки со стороны различных заинтересованных сторон. Например, предоставление субсидий, обусловленных готовностью фермеров предоставлять экологические услуги, может быть интересным с точки зрения положительного воздействия на биоразнообразие, но может привести к снижению производительности. Если фермерам будет оказана поддержка в сокращении использования химических веществ или переходе на органическое сельское хозяйство, это может привести к снижению производительности, что приведет к сокращению сельскохозяйственного производства и росту бедности и стоимости здорового питания.





Обеспечение баланса между сокращением воздействия на биоразнообразие и снижением производительности, особенно в развивающихся странах, является сложной задачей. Серьезное сопротивление против реформирования субсидий может исходить как от потребителей, которые могут столкнуться с повышением цен из-за отсутствия доступа к прежним субсидиям, так и от производителей и промышленных секторов, которые получили от них наибольшую выгоду. Количественная оценка воздействия субсидий на экосистемы и биоразнообразие, а также влияния субсидий на потребление и производство часто затруднена из-за сложности анализа. Тяжело понять прямую причинно-следственную связь между субсидиями и точными масштабами их вредного воздействия на биоразнообразие. Не менее сложно понять влияние конкретных систем регулирования, налогообложения и политики на потребление, производство и людей. Для обеспечения поддержки реформы важно собрать убедительные доказательства.

В этом контексте очевидно, что для успешной оценки и реформирования субсидий необходим целостный подход, реализуемый междисциплинарной группой и контролируемый межведомственным координационным комитетом.

Реформирование вредных субсидий - это долгосрочный процесс. В большинстве развивающихся стран отсутствие национальных данных о воздействии на биоразнообразие затрудняет соотнесение и дезагрегирование воздействия каждой субсидии на биоразнообразие, которое часто зависит от локации. Часто отсутствует эффективная система мониторинга и оценки субсидий, включая отсутствие показателей воздействия на биоразнообразие и установленных исходных значений.

В среднесрочной перспективе страны должны предусмотреть создание системы МиО и соответствующей национальной базы данных для регулярного мониторинга и оценки предоставляемых субсидий и их пересмотра в случае необходимости. Это будет включать разработку четкого набора показателей воздействия на биоразнообразие с использованием информации ГИС, финансовых и социальных показателей, адаптированных к национальному контексту.

Надежная научная и экономическая доказательная база может стать ценным инструментом для правительств, стремящихся реформировать политику. Она поможет четко определить выгоды и бенефициаров реформ, обосновать необходимость изменений и обеспечить средства для противостояния давлению со стороны групп с корыстными интересами. Цель - обеспечить доступ общественности к этим данным, чтобы заложить основы для принятия эффективных управленческих решений, большей подотчетности и более информированных общественных дискуссий, поддерживающих долгосрочную устойчивость природного капитала.

В краткосрочной перспективе для сокращения дефицита данных можно использовать базы данных международных организаций, таких как FAO STAT, КБР, ВТО, ОЭСР и Всемирный банк. Другие варианты включают в себя индивидуальные встречи с ключевыми национальными экспертами и чиновниками, а также пилотные исследования в целевых областях.

Кроме того, при реформировании субсидий можно ожидать значительного сопротивления со стороны групп, получающих субсидии. Очень важно заручиться политическим импульсом и убедить важных заинтересованных сторон в необходимости и пользе такого реформирования. Понимание лоббистской силы групп особых интересов имеет большое значение и может создать возможности для реформирования субсидий, наносящих вред окружающей среде. Серьезные изменения вредных субсидий возможны только в том случае, если лица, принимающие решения, и государственные руководители будут иметь достаточную поддержку со стороны широкой общественности и заинтересованных сторон, которых это непосредственно коснется. В этом контексте важно четко понимать, кто и почему получает поддержку, например, из-за уровня доходов или местоположения. Вовлечение сторон в процесс увеличивает взаимный поток информации, а также повышает ответственность за решение в зависимости от того, насколько открытыми являются процессы участия. Созданная целевая группа с представителями ключевых заинтересованных сторон из государственного сектора, частного сектора и гражданского общества станет важной платформой для поддержки этого процесса.

### Крайне важно определить ключевых заинтересованных сторон и обеспечить их участие для создания политического импульса при необходимости:



Повысить осведомленность заинтересованных сторон (вставка 9).



Провести индивидуальные консультации (в группе убедить сложнее) и подготовить данные в соответствии с их интересами - попытаться достичь общего видения реформы субсидии.



Регулярные диалоги и коммуникация между заинтересованными сторонами, включая информирование СМИ.

Реформа субсидий должна рассматриваться в общем контексте экономики. В некоторых странах реформы были вызваны необходимостью реагирования на бюджетный кризис (Малави, Эквадор, Индонезия) или необходимостью приватизации или либерализации сельскохозяйственного сектора, как во Вьетнаме и Швейцарии, или необходимостью реагирования на экологический кризис и решения общественных проблем, как во Франции).

В этом контексте при выборе вариантов реформ следует уделить внимание инвестициям, направленным на повышение

производительности, снижение воздействия на биоразнообразие и совместное получение экономических выгод, так как они обладают наибольшим потенциалом для достижения «тройной победы» в интересах здоровой планеты, экономики и людей. Более того, выявление и реформирование неэффективных и нерациональных субсидий может высвободить значительные средства, которые можно использовать для поддержки устойчивости процесса реформ или для разработки переходных мер, которые могут потребоваться при постепенной отмене или сокращении субсидий, для поддержки наиболее уязвимых групп населения

# Приложения

---



## Приложение 1

# Направляющие вопросы для составления перечня, отбора и определения приоритетности субсидий на этапе исследования

Следующие направляющие вопросы были разработаны в виде чек-листа, на основе Рабочей книги БИОФИН и «Экономики экосистем и биоразнообразия» (ТЕЕВ). Эти вопросы следует использовать для анализа существующих субсидий. Они также могут служить руководством для создания надежной системы мониторинга и оценки реформированных субсидий.



### Общий отбор (Этап 2b)

Какие субсидии можно отнести к категории вредных для биоразнообразия?

1. Какие субсидии в приоритетных секторах оказывают наибольшее воздействие на биоразнообразии? В каких областях?
2. Каковы имеющиеся доказательства вреда, наносимого конкретной субсидией природе, биоразнообразию, экосистемам, экосистемным услугам и исчезающим видам?



### Кабинетный анализ (Этап 2с)

Какую дополнительную информацию необходимо собрать о вредных субсидиях?

3. Вызывает ли воздействие субсидия целиком или только ее определенная часть? Почему? Где? Для подтверждения этих данных можно использовать данные ГИС, если они доступны.
4. Каковы среднегодовые затраты правительства и бенефициаров?
5. Охвачена ли целевая группа? Кто является первичными, вторичными или прочими бенефициарами? Каковы среднегодовые финансовые выгоды для них?
6. Как работает субсидия и каков механизм передачи?
7. Каков источник финансирования для выплаты субсидии, если он отличается от национальной казны?





### Углубленная оценка (этап 2е)

Какие факторы нужно учитывать при оценке необходимости реформирования субсидии?

8. Сохраняется ли обоснование субсидии?
9. Если да, то выполняет ли субсидия свои цели (социальные/экономические/экологические)? Если нет, то ее необходимо реформировать.
10. Присутствует ли в субсидии интегрированный процесс анализа и существует ли он в течение длительного времени? Если да, то, скорее всего, он нуждается в улучшении (т. е. в нем уже закрепились неэффективные практики).
11. Существуют ли общественные призывы к перенаправлению субсидии на другие цели или ее отмене? Это часто является индикатором для пунктов 9 и 10.
12. Существует ли какое-либо другое давление на реформы, например, новые национальные или международные обязательства (такие, как договоры, заявления), другие политические реформы, с которыми может быть согласовано реформирование субсидий, или какие-либо кризисы (например, фискальный, экологический, пандемический), которые могли бы послужить катализатором?
13. Как субсидия распределяет социальное благосостояние? Если есть проблемы со справедливостью, возможно, стоит ее реформировать.
14. Приводят ли какие-либо последствия субсидий к непредвиденным социальным или другим экономическим потерям? Например, потери для туризма после чрезмерного вылова рыбы, влияние на расходы домохозяйств.
15. Существуют ли альтернативные, менее вредные технологии, которым мешает существование субсидии? Если да, то субсидия может тормозить инновации и создавать технологический «барьер»; ее изменение может принести пользу.
16. Существуют ли другие альтернативы в виде процессов, процедур или практик, которые менее вредны и более жизнеспособны?
17. Предлагает ли она соотношение цены и качества? Если субсидия все еще обоснована, можно ли использовать те же или меньшие средства для достижения тех же целей с меньшим вредным воздействием?



## Приложение 2

# Направляющие вопросы для определения сценариев реформирования



### Каковы наиболее оптимальные сценарии реформирования?

1. Будет ли сценарий реформирования понятен политикам и общественности?
2. Кто будет «победителями и проигравшими»?
3. Рассмотреть, что повлечет за собой сценарий реформирования (изменение мер и компенсационные меры). Это редко бывает простым случаем полной отмены субсидии. Можно рассмотреть три сценария: (i) отмена субсидии; (ii) сокращение инвестиций в субсидию; (iii) экологизация субсидии - адаптация только той части, которая наносит вред.

#### Оценить затраты и выгоды потенциальных изменений более подробно:

- Потенциальные экологические выгоды: например, подумать о выгодах в других странах и вторичных эффектах, которые могут быть вредными;
- Потенциальные экономические издержки: например, национальные (налоги, ВВП и т. д.), общеотраслевые, для победителей и проигравших внутри сектора (включая новых участников/будущую промышленность), для потребителей/граждан (ценовая доступность);
- Потенциальные социальные последствия: например, рабочие места, навыки, доступность товаров/услуг, здоровье;
- Потенциальная конкурентоспособность и инновации
- Потенциальные этические преимущества, например, справедливость доходов, уместность поддержки, связь с будущими поколениями;
- Практичен ли сценарий реформирования и осуществим ли он?

Чтобы определить вероятность успеха и целесообразность использования политического капитала для реформы, следующие вопросы могут быть полезны для определения приоритетов дорожной карты.



### Существуют ли нормативно-правовые и политические условия для действий?

1. Существует ли «окно возможностей», например, процесс пересмотра политики, оценка, общественный спрос?
2. Есть ли энтузиаст потенциальной политики?
3. Достаточно ли политического капитала для успеха?
4. Какова наиболее оптимальная стратегия коммуникации/информирования с ключевыми сообщениями для различных групп критически важных бенефициаров?



# Справочная информация

- Abbott, C. 2020. World Farm Subsidies Hit \$2 Billion a Day, Successful Farming, [www.agriculture.com/news/business/world-farm-subsidies-hit-2-billion-a-day](http://www.agriculture.com/news/business/world-farm-subsidies-hit-2-billion-a-day)
- BIOFIN. 2017. New Laws Pave the Way for Innovative Finance to Protect Biodiversity in Kazakhstan. [www.biodiversityfinance.net/news-and-media/new-laws-pave-way-innovative-finance-protect-biodiversity-kazakhstan](http://www.biodiversityfinance.net/news-and-media/new-laws-pave-way-innovative-finance-protect-biodiversity-kazakhstan)
- BIOFIN. 2018. BIOFIN 2018 Workbook. [www.biofin.org/knowledge-product/biofin-2018-workbook](http://www.biofin.org/knowledge-product/biofin-2018-workbook)
- BIOFIN. 2021a. Kazakhstan's New EcoCode Endorsed to Protect & Restore Nature. Astana. <http://biodiversityfinance.net/news-and-media/kazakhstans-new-ecocode-endorsed-protect-restore-nature>
- BIOFIN. 2021b. Study to evaluate the incentives/subsidies of the agricultural sector in Colombia, in particular those related to the production of commodities with greater impact on biodiversity in Colombia. BIOFIN RIMSIP Project. Bogota.
- BIOFIN. 2022. BIOFIN Catalogue of Finance Solutions. BIOFIN Catalogue of Finance Solutions. [www.biofin.org/finance-solutions](http://www.biofin.org/finance-solutions)
- Cassou, E. 2018. The greening of farm support programs: international experiences with agricultural subsidy reform. World Bank, Washington.
- CBD. 2010. Incentive Measures (Article 11) Information and Good – Practice from Different Regions on the Identification and Removal or Mitigation of Perverse and the Information of Positive, Incentive Measures. Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, Tenth Meeting Nagoya, Japan. [www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-10/information/cop-10-inf-18-en.pdf](http://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-10/information/cop-10-inf-18-en.pdf)
- CBD. 2011. Incentive Measures for the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity: Case studies and lessons learned. CBD Technical Series No. 56. Montreal.
- CBD. 2014. Country Profile. Austria. [www.cbd.int/countries/?country=at](http://www.cbd.int/countries/?country=at)
- CBD. 2022. COP15: Final Text of Kunming-Montreal Global Diversity Framework. [www.cbd.int/article/cop15-final-text-kunming-montreal-gbf-221222](http://www.cbd.int/article/cop15-final-text-kunming-montreal-gbf-221222)
- CBD. n.d. Country Profile. Ecuador. [www.cbd.int/countries/profile/?country=ec](http://www.cbd.int/countries/profile/?country=ec)
- CBD Secretariat. 2011. Incentives that are Harmful for Biodiversity, Promote Positive Incentive Measures and Provides Case Studies, which Include Good Practice Cases. Montreal.
- Central Bank of Ecuador (BCE). 2018. Cifras del Sector Petrolero. [www.bce.fin.ec/index.php/hidrocarburos](http://www.bce.fin.ec/index.php/hidrocarburos)
- Centre for Environmental and Policy Advocacy. 2010. Policy Brief: Sustainability of the Malawi Farm Input Subsidy Programme.
- Coady, D., Parry, I., Le, N.P., and Shang B. 2019. Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates, [www.imf.org/en/Publications/Publications-By-Author?author=David++Coady&name=David%20Coady](http://www.imf.org/en/Publications/Publications-By-Author?author=David++Coady&name=David%20Coady)
- Costanza, R. 2005. Thinking broadly about costs and benefits in ecological management. Gund Institute of Ecological Economics, Rubenstein School of Environment and Natural Resources, University of Vermont, Vermont, USA. [www.robertcostanza.com/wp-content/uploads/2017/02/2006\\_J\\_Costanza\\_EnvironmentalAssessment.pdf](http://www.robertcostanza.com/wp-content/uploads/2017/02/2006_J_Costanza_EnvironmentalAssessment.pdf)
- Di Bella, G., Norton, L., Ntamatungiro, J., Ogawa, S., and Samake, I. 2015. Energy subsidies in Latin America and the Caribbean - Stocktaking and Policy challenges. Washington, D.C., IMF.
- Earth Track. 2022. Protecting Nature by Reforming Environmentally Harmful Subsidies. [www.earthtrack.net/document/protecting-nature-reforming-environmentally-harmful-subsidies-role-business](http://www.earthtrack.net/document/protecting-nature-reforming-environmentally-harmful-subsidies-role-business)
- EU. 2022. The common agricultural policy: 2023-27. [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en)
- Fakih, M., Rahardjo, T., and Pimbert, M.P. 2003. Community Integrated Pest Management in Indonesia: International Institute for Environment and Development (IIED) and Brighton: Institute for Development Studies (IDS).
- FOEN. 2014. Switzerland's Fifth National Report under the Convention on Biological Diversity, [www.cbd.int/doc/world/ch/ch-nr-05-en.pdf](http://www.cbd.int/doc/world/ch/ch-nr-05-en.pdf)
- French Ministry of Agriculture, Food and Forest (MAAF). 2016. In: OECD (2017). The Political Economy of Biodiversity Policy Reform.

Global Mechanism of the UNCCD. 2018. Country Profile of Kyrgyzstan. Investing in Land Degradation Neutrality: Making the Case. An Overview of Indicators and Assessments. Bonn, Germany. Bonn.

Voltz, M., Guibaud, G., Dagès, C., Douzals, J.P., Guibal, R., Grimmbuhler, S., Grünberger, Olivier., Lissalde, S., Mazella, N., Samouëlian, A., and Simon, S. 2022. Pesticide and agro-ecological transition: assessing the environmental and human impacts of pesticides and limiting their use. *Environ Sci Pollut Res Int.* 2022 Jan; 29(1).

Havemann, T., Nair, S., Cassou, E., and Jaffee, S. 2015. Coffee in Dak Lak, Viet Nam. In: *Steps toward Green: Policy Responses to the Environmental Footprint of Commodity Agriculture in East and Southeast Asia.* EcoAgriculture Partners. Washington, DC.

Hubacek, K, Fraser, E., and Thapa, S. 2010. Land-use governance. *International encyclopedia of public policy – Governance in a global age*, Vol. 4, pp. 419–428. <https://pohara.homestead.com/Encyclopedia/Volume-4.pdf>

IDB. June 2019. Adapted from IDB Working Paper Series 1026, Can government transfers make energy subsidy reform socially acceptable? A case study on Ecuador. Washington, D.C.

Institute for European Environmental Policy (IEEP). 2012. Incentives measures and biodiversity – A rapid review and guidance development. Brussels.

International Institute for Environment and Development, UNEP, and PAGE. 2021. Study on Fiscal Policy Reform for sustainable agriculture.

IRENA. 2020. Energy Subsidies Evolution in the Global Energy Transformation to 2050

Marcus, V., and Simon, O. 2015. Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions [Pollution from nitrogen fertilisers and plant protection products: Costs and solutions], *Études et documents*, n° 136, Commissariat général au développement durable. Paris. France

Martini, R., and Innes, J. 2018. "Relative Effects of Fisheries Support Policies", *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No. 115. OECD Publishing, Paris. <https://dx.doi.org/10.1787/bd9b0dc3-en>

Matthews, A., and Karousakis, K. 2022. "Identifying and assessing subsidies and other incentives harmful to biodiversity: A comparative review of existing national-level assessments and insights for good practice", *OECD Environment Working Papers*, No. 206, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/3e9118d3-en>

Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire de la France. 2020. Qu'est-ce que le NODU? Paris. <https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-que-le-nodu>

Ministry for Agriculture, Food Security and Land Reclamation of the Kyrgyz Republic. 2018. Report on the ecological state of Son-Kul Lake 2017-2018. Bishkek. Kyrgyzstan. [Отчет о проведении экологического мониторинга на территории каменноугольных месторождениях «Туюк-Карагаша» и «Кок-Кия» \(eco-expertise.org\)](https://eco-expertise.org)

Myers, N., and Kent, J. 2002. *Perverse Subsidies: How tax dollars can undercut the environment and the economy.* Island Press, Washington, D.C.

OECD. 1998. *Improving the environment through reducing subsidies. Part 1. Summary and Policy Conclusions.* Paris.

OECD. 2005. *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform.* Paris.

OECD. 2007a. *Subsidy Reform and Sustainable Development: Political Economy Aspects.* Paris.

OECD. 2017. *The Political Economy of Biodiversity Policy Reform.* OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264269545-en>

OECD. 2019. *Producer and Consumer Support Estimates, OECD Agriculture statistics (database).* Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-en>

OECD. 2020a. *Taxation in Agriculture.* Paris. <https://doi.org/10.1787/073bdf99-en>

OECD. 2020b. *A Comprehensive Overview of Global Biodiversity Finance.* Paris. [www.oecd.org/environment/resources/biodiversity/report-a-comprehensive-overview-of-global-biodiversity-finance.pdf](http://www.oecd.org/environment/resources/biodiversity/report-a-comprehensive-overview-of-global-biodiversity-finance.pdf)

OECD. 2021. "Biodiversity, Natural Capital and The Economy: A policy guide for finance, economic and environment ministers", *OECD Environment Policy Papers*, No. 26, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/1a1ae114-en>

OECD. 2022a. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2022.* <https://doi.org/10.1787/7f4542bf-en>

OECD. 2022b. *Government support to fisheries. OECD Review of Fisheries.* [https://one.oecd.org/document/TAD/FI\(2022\)6/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/TAD/FI(2022)6/FINAL/en/pdf)

Pernechele, V., Fontes, F., Baborska, R., Nkuingoua, J., Pan, X., and Tuyishime, C. 2021. *Public expenditure on food and agriculture: trends and challenges in sub-Saharan Africa.* Rome, FAO.

- Piñeiro, V., Arias, J., Dürr, J., Elverdin, P., Ibáñez, A., Kinengyere, A., and Torero, M. 2020. A scoping review on incentives for adoption of sustainable agricultural practices and their outcomes. *Nature Sustainability*, pp. 1–12.
- Ricker-Gilbert, J., Mason, M., Darko, N.C., Francis A., Tembo, Solomon T. 2013. What are the effects of input subsidy programs on maize prices? Evidence from Malawi and Zambia, *Agricultural Economics*, Vol. 44, n 6, pp. 671–686
- Saint-Ges, V., and Belis-Bergouignan, M.-C. 2009. Ways of reducing pesticides use in Bordeaux vineyards. *Journal of Cleaner Production*, Vol. 17.
- Schiesari, C., Mockshell, J., & Zeller, M. 2017. Farm input subsidy program in Malawi: the rationale behind the policy. MPRA Paper No. 81409. University of Hohenheim. Munich,
- Seidl, A., Mulungu, K., Arlaud, M., van den Heuvel, O., & Riva, M. 2020. Finance for Nature: A Global Estimate of Public Biodiversity Investments. *Ecosystem Services*, Elsevier, vol. 46(C).
- Settle, W.H., Ariawan, A., Astuti, E.T., Cahyana, W., Hakim, A.L., Hindayana, D., Lestari, A.S., and Pajarningsih. 1996. Managing tropical rice pests through conservation of generalist natural enemies and alternative prey. *Ecology*. 77, 1975–1988.
- Skerritt, D., & Sumaila, U.R. 2021. Assessing the spatial burden of harmful fisheries subsidies, (Fisheries Economics Research Unit at University of British Columbia and Oceana). February.
- Sumaila, U. R., Lam, V., Le Manach, F., Swartz, W., & Pauly, D. 2016. Global fisheries subsidies: An updated estimate. *Marine Policy*, 69, 143–146.
- TEEB. 2009. The Economics of ecosystems and biodiversity for national and international policy makers.
- The Food and Land Use Coalition. 2019. The Global Consultation Report. [www.foodandlandusecoalition.org/wp-content/uploads/2019/09/FOLU-GrowingBetter-GlobalReport.pdf](http://www.foodandlandusecoalition.org/wp-content/uploads/2019/09/FOLU-GrowingBetter-GlobalReport.pdf)
- Thorburn, C. 2015. The Rise and Demise of Integrated Pest Management in Rice in Indonesia.
- UNDP, UNEP and FAO. 2021. A multi-billion-dollar opportunity – Repurposing agricultural support to transform food systems. Rome. [www.fao.org/documents/card/en/c/cb6562en](http://www.fao.org/documents/card/en/c/cb6562en)
- UNEP. 2020. Study on the effects of taxes and subsidies on pesticides and fertilizers. Nairobi.
- Untung, K. 1996. Institutional Constraints on IPM Implementation in Indonesia. Publication of the Pesticide Policy Project, 3A: 37–47.
- Urpelainen, J., and Elisha, G. 2021. Reforming global fossil fuel subsidies: How the United States can restart international cooperation. Brookings. [www.brookings.edu/research/reforming-global-fossil-fuel-subsidies-how-the-united-states-can-restart-international-cooperation](http://www.brookings.edu/research/reforming-global-fossil-fuel-subsidies-how-the-united-states-can-restart-international-cooperation)
- WHO. 2003. WHO specifications and evaluations for public health pesticides (Malathion). Geneva.
- World Bank Data. CO<sub>2</sub> emissions. Washington, D.C. <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PC?locations=EC>
- World Bank Group. 2019. Malawi Country Environmental Analysis. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31326>
- WTO. 1995. Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. Geneva.
- WWD. 2014. Wetlands and agriculture: partners for growth. Gland, Switzerland: Ramsar Convention on Wetlands. Rome, FAO; Colombo, IWMI. [www.ramsar.org/sites/default/files/wwd14\\_leaflet\\_en.pdf](http://www.ramsar.org/sites/default/files/wwd14_leaflet_en.pdf)











## Программа развития Организации Объединенных Наций

Бюро по поддержке программы и  
политики

One UN Plaza, New York, NY, 10017 USA

Тел: +1 212 906 5081

Дополнительная информация:

[www.biofin.org](http://www.biofin.org)

---

БИОФИН финансируется:

