

ГЛАВА 5:

Политическое измерение городского управления окружающей средой

ЦЕЛИ

ЦЕЛЬ 5.1

Представить участникам политический подход к местному управлению окружающей средой. В том числе:

- Что такое политическое измерение городского управления окружающей средой? (его отличие от других подходов).
- Почему политическое измерение важно для достижения местного управления окружающей средой.
- Какие подходы доступны политическому управлению окружающей средой.
- Введение в экологический учет и экологический бюджет
- Введение в *эко*БЮДЖЕТ

ПОДХОД

- Содержание главы 5 представлено в виде лекции с приложенными слайдами, как основой презентации.
- Главы могут показаться участникам чересчур насыщенными и сложными. Поэтому преподавателям настоятельно рекомендуется выборочно использовать только ту информацию, которая, по их мнению, подходит для поставленной цели.
- Преподавателям следует постоянно помнить о том, что с целью удовлетворения разнообразных требований, информация, представленная в данном пособии, носит интернациональный и обобщенный характер. Отсюда следует, что преподавателям, возможно, будет необходимо изменить примеры и терминологию, чтобы адаптировать информацию к местным условиям.

СОДЕРЖАНИЕ

1	Введение: Что такое политическое измерение городского управления окружающей средой.....	3
2	Экологическая отчетность: Информация для планирования.....	5
3	Экологический бюджет: Политический подход к устойчивому управлению окружающей средой	7
3.1	Концепция.....	8
3.2	Процедура <i>эко</i> БЮДЖЕТА	9
3.3	<i>Эко</i> БЮДЖЕТ на практике	13
3.4	Применение <i>эко</i> БЮДЖЕТА вместе с другими инструментами управления окружающей средой	14
3.5	Руководство использованием местной окружающей средой в направлении устойчивости	16
4	Краткие итоги.....	18
5	Ссылки	19

1 ■ ВВЕДЕНИЕ

ЧТО ТАКОЕ ПОЛИТИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ?

Целью данной главы является осветить один из аспектов внедрения управления окружающей средой, который является специфическим для местных правительств. Вовлечение и обязательства демократически выбранных политиков и политических комитетов является ключом к успеху управления окружающей средой местной властью. Там, где цели, программы и проекты согласованы и узаконены выбранным Советом¹, они становятся ориентиром для ежедневной деятельности администрации и для более ответственного экологического поведения более широких слоев местного сообщества.

Тогда все инструменты управления окружающей средой могут использоваться для работы в направлении политически узаконенных целей, и обеспечивают постоянное вовлечение и принятие обязательств со стороны ответственного политического органа - Совета. Это крайне важно, потому что выбранные политики являются теми, кто принимает решение по поводу финансирования программ, проектов и мероприятий по достижению намеченных целей. Там, где инструменты планирования, мониторинга и отчетности в настоящее время применяются раздельно, и зачастую относятся к одному виду среды или организационной единице, при помощи политического структурирования они смогут использоваться в интегрированном и ясном/открытом виде.

Политическое измерение управления окружающей средой ставит своей целью вовлечение политиков и взаимодействие администрации и Совета на всех стадиях СУОС. Установка целей требует информации, собранной на начальных стадиях самой СУОС. Система, конечно же, является циклической и включает отчетность и обратную связь с тем, чтобы улучшить следующий цикл. Обмен информацией является крайне важным фактором, если необходимо поддержать принятие политического решения и его необходимо быстро ввести в действие. Там, где были установлены политические цели, затем работой администрации становится внедрение мероприятий по их достижению. Политическое измерение управления окружающей средой идеально нацелено на периодическую отчетность и систематический процесс принятия решений. Это позволяет инструментам управления окружающей средой стать интегрированными и использоваться наиболее эффективным образом.

Основными задачами политического измерения управления окружающей средой являются:

- закрепить распределение и использование ресурсов, в качестве основной ответственности в политике и руководстве и таким образом обеспечить плановое управление ими;
- бороться с фрагментированием местных экологических процедур в изолированные индивидуальные аспекты;
- установить структуру для установки политических приоритетов и местного устойчивого развития;
- координировать и интегрировать существующие инструменты управления окружающей средой (например, оценки экологического риска и воздействий на окружающую среду, природоохранная отчетность, постановка целей, землепользование и ландшафтное планирование);
- сбалансировать количество вредных выбросов и потребление ресурсов в сообществе;
- представлять отчет о состоянии окружающей среды в виде, понятном публике и сопоставимом с экологическими целями
- обеспечить политическое лидерство и волю внедрить СУОС, без которых, местные самоуправления не смогут внедрить и поддерживать СУОС;
- другие политические роли, в том числе:

¹ Обратите внимание, что употребляемая терминология, касающаяся местной политики, относится к демократической системе. Совет это демократически избранный орган, который узаконивает все аспекты городской политики.

- распределение ресурсов
- политическая эффективность в постановке курса на разворачивание СУОС
- определение ролей ответственности и руководства
- наделение властью официальных лиц, задачей которых является внедрение СУОС.

В ходе внедрения СУОС в местном самоуправлении, координирующая группа может столкнуться с препятствиями, происходящими из природы политической структуры. С самого начала политический подход к управлению окружающей средой основывается на специфической роли политиков. Политики не только должны приниматься во внимание, но посредством вовлечения политиков и за счет их взаимодействия с комитетами, СУОС может быть интегрирована в местную политическую повестку дня. Информация, собранная в ходе внедрения СУОС, например информация от сбора данных, мониторинга, контроля и отчетности, будет использоваться в процессе принятия решений, превращая ее в инструмент для направления деятельности местного самоуправления к устойчивому развитию. Задачи экологической устойчивости отражаются в установленных целях.

Одобрением целей со стороны политического органа является придание законной силы экологически ориентированному поведению, управлению окружающей средой и развитию. Посредством этого политический подход обеспечивает необходимое политическое руководство и значимость, придавая большое значение и определяя масштабы охраны окружающей среды на местах. Так как выбранный Совет в демократической структуре представляет народ, это одобрение может рассматриваться, как обязательство всего местного сообщества в части экологически ориентированного развития. Как подробно упоминалось в предыдущей главе, там, где присутствует процесс МПД 21, публика более прямым путем может вовлекаться в процесс постановки целей экологического развития сообщества.

Политическое измерение управления окружающей средой представлено в следующей таблице, как подход, отличный от других, которые непосредственно не относят себя к политическим структурам власти местного правительства.

Таблица 5.1 Отличия политического подхода

Административное измерение	Политическое измерение
Внедрение СУОС может выявить препятствия в силу особенностей местной политики и политических процедур	СУОС вовлекает выбранных политиков и с самого начала включается в демократический процесс принятия решений
Самоуправление действует как экологически ответственный бизнес, например – соответствует экологическому законодательству, сокращает затраты по электроэнергии, является моделью для подражания для публики («взгляд изнутри»)	Самоуправление является сторонником и инициатором местного экологически ответственного поведения – политическое управление окружающей средой обращается к более широкому кругу самоуправления, с целью улучшить/контролировать экологические воздействия по всей местности
В рамках СУОС установлены цели – как руководство для координаторов СУОС; цели достигаются процедурами и мероприятиями, выдвигаемыми координаторами	Установление политических целей – действующих, как руководство для администрации и ориентация для сообщества; деятельности администрации и мероприятий для достижения целей.
Удовлетворяет задаче СУОС по обеспечению постоянного улучшения.	Направляет деятельность самоуправления в сторону местного устойчивого развития.

Первым шагом к политическому управлению окружающей средой будет внедрение стратегий с целью использования политического измерения муниципальной СУОС. Стратегии могут включать:

- Обучение и повышение осведомленности политиков
- Назначение политиков в группы внедрения СУОС
- Обеспечение потока информации от группы внедрения к Совету
- Привлечение одного или нескольких советников к управлению портфелем СУОС.

Остальная часть данной главы представляет два разных подхода к политическому управлению окружающей средой: Экологический учет и Экологический бюджет. Оба из них применяются для повышения профиля экологических вопросов, и включения их в процесс принятия решений и в процедуры планирования. Экологический учет включает ведение счетов по экологическим величинам. Сам по себе он не является СУОС, но это своего рода инструмент, используемый в политическом измерении самоуправлений, который начал применяться в самоуправлениях, как часть их управления окружающей средой. Это метод, который использует денежные оценки, чтобы представить экологические издержки. Он в основном используется в качестве информационной системы для ответственных работников, принимающих решение, привнося экологические затраты в традиционные оценки проектов или бюджета. Составление экологического бюджета идет в этом еще дальше, обеспечивая готовую систему управления окружающей средой для местного самоуправления. Часть системы представляет собой вид экологического учета. Более того, экологический бюджет прикрепляет управление окружающей средой к административной и политической структуре, чтобы обеспечить использование информации структурированным образом для устойчивого управления местной окружающей средой.

Привлечение политиков на ранних стадиях разработки СУОС, используя вышеупомянутые стратегии, поддержит политиков в принятых ими обязательствах на всем продолжении процесса. Не являясь самоцелью, стратегии могут быть первым шагом, в особенности там, где местное самоуправление пока еще не готово к технической системе отчетности экологического учета или к полностью политическому подходу экологического бюджета.

2 ■ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ УЧЕТ: ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ

Как и предполагает имя, Экологический Учет (ЭУ) представляет собой метод представления экологических затрат в виде своего рода счетов. Он используется для обеспечения экологической информацией процессов планирования и принятия решений. Необходимой экологической информацией могут быть количественные показатели, такие как добыча полезных ископаемых, снижение качества воздуха, выбросы конкретных загрязнителей в воздух, воду и землю, потребление воды, использование земли, переработка отходов или потоки материалов. Информация о стоимости, относящаяся к этим количествам, редко включается в финансовые расчеты. Экологический учет нацелен на выявление скрытых затрат, относящихся к экологическим воздействиям (прямым, косвенным, краткосрочным и долгосрочным) организации и обеспечивает метод представления этой информации в удобном виде. Эта информация используется статистическими бюро, неправительственными организациями и промышленностью, а также государственными органами.

Под зонтиком экологического учета существует много разных методов. Наиболее часто экологические затраты представляются в денежном выражении. Эта информация впоследствии может включаться в существующие (финансовые) процедуры учета. С другой стороны, эта информация может использоваться в годовых отчетах, которые затем будут применяться для планирования и установления целей. Часть работы по экологическому учету касается разработки специфических систем учета экологических затрат, отдельных от существующих финансовых систем. Например, «спутниковые счета» дополняют экономическую информацию, взятую из национальных счетов, не изменяя системы традиционных счетов. Использование денежного выражения для экологической информации определенно выявляет финансовую значимость экологических вопросов и взаимозависимость экономики и окружающей среды. Это обеспечивает обсуждение вопросов окружающей среды в ходе политических дискуссий, и так как Совет обязан обсуждать бюджет, он обязан рассматривать вопросы окружающей среды, представленные в нем.

Другие методы не превращают экологические затраты в денежные цифры, а представляют экологическую информацию в виде уместном для окружающей среды и устойчивого развития. Вместо денежного выражения, состояние окружающей среды и ее деградация представлены в физических единицах или индексами. В этом виде экологического учета существует дальнейшее разделение в зависимости от того, объединяется ли информация о разных экологических величинах или нет. Инструменты, которые объединяют отдельные экологические величины, появляются в виде единой цифры на весь раздел, который представляет все, начиная со снижения качества воздуха, снижения объемов грунтовой воды, шумового загрязнения и т.д. Инструменты, которые не объединяют различные экологические величины, представляют информацию, относящуюся к ним раздельно, обычно обеспечивая более высокую «прозрачность» данных.

Основная цель экологического учета сохраняется: обеспечить информацию управляющему персоналу, руководству, принимающему решения и заинтересованным сторонам. При выборе соответствующего инструмента следует принимать во внимание его предполагаемое назначение. Если, например, инструмент в основном намечается использовать в качестве информационной системы для плановиков и ответственных работников, принимающих решения, тогда основным фактором будет ясность информации. Будет иметь большое значение, легкость восприятия информации публикой, к чему она относится и как это будет связано с последствиями их решения. Любые допуски или оценки должны разъясняться, так чтобы информация, представленная в числовом виде не воспринималась, как чисто научная. В ситуациях, когда научные советники консультируют далеких от науки ответственных работников принимающих решения, плановиков или представителей заинтересованных сторон, следует позаботиться о том, чтобы числовые значения воспринимались, как индикаторы ситуации. Они разрабатываются на основе лучшей доступной информации, но при этом неизбежны допуски и оценки. Может быть лучше использовать наиболее простой вид презентации экологических затрат, тем самым, делая ее, ясной/прозрачной для публики.

Создание экологического учета происходило на разных уровнях. Инициатива Зеленого учета Международного союза сохранения природы (IUCN) заинтересована в модификации национальных систем учета с целью включения в них экологических аспектов. Здесь ЭУ используется для ответа на вопрос, каким образом наличие природных ресурсов повлияет на экономическое производство или экономические затраты от вероятных экологических инцидентов или катастроф. Национальные и региональные статистические органы занимаются учетом природных ресурсов, обычно для индивидуальных секторов, таких, как водные ресурсы или леса.

Учет природных ресурсов обычно собирает экологическую информацию, выраженную в физических единицах. У «Статистик Денмарк» есть проект по учету природных ресурсов с использованием как физических, так и денежных единиц, чтобы подсчитать запасы и потребление природных ресурсов. «Евростат» (Статистическое Управление Европейского Союза) поддерживает и координирует создание экологических учетов в странах-членах, отвечающих нуждам политики ЕС и национальным политикам. Италия собирается ввести законодательство, требующее внедрение ЭУ на всех уровнях. В Испании, где нехватка воды и управление водными ресурсами является озабоченностью высокого порядка, водный учет обеспечивает информацию о количестве воды, качестве поверхностной воды и экономическом подтексте.

Создание экологических счетов неизбежно приведет к сбору новых данных параллельно с обобщением и оперированием существующими данными, которые вероятно были собраны для других целей. При создании систем экологического учета хорошей помощью в структурировании данных и обеспечении методов систематического пополнения данных является использование баз данных. Время, необходимое на создание экологических счетов будет зависеть от того, какой объем полезной информации есть в наличии в начале процесса. Множество инструментов, такие как экологический анализ «вход-выход», оценка жизненного цикла и Географические информационные системы являются доступными (ГИС). (ГИС может оказать помощь в подготовке системы учета.)

Некоторые из упомянутых выше примеров относятся к проектам экологического учета на национальном уровне. Следующий пример, описывает применение ЭУ в г. Хельсинки, Финляндия, где Город произвел серьезную подготовку и усовершенствования, с целью внедрения экологического учета в местном правительстве.

Рамка 5.1 Город Хельсинки, Финляндия

В качестве апробирования использования экологического учета в принятии решений самоуправлением, власти города Хельсинки решили начать с просмотра мониторинга и отчетности о своей собственной организационной деятельности и экологической эффективности. Позднее они объединяют отчет о состоянии окружающей среды с отчетами об экологической деятельности и затратах на экологию.

Всего в состав городского управления входит 34 офиса и организаций. Каждый год они устанавливают себе собственные рабочие экологические цели в рамках обычного планового бюджета. Действуя таким образом, они также определяют свои экологические затраты и другие индикаторы для мониторинга и учета своих экологических аспектов. При определении экологических затрат и экологических аспектов для отчетов используются документальные материалы ЕС и международного уровня.

Затем в баланс годового бюджета включаются счета экологических затрат. Городской центр окружающей среды составляет экологический отчет из данных, собранных индивидуальными офисами и организациями, которые также отчитываются по экологическим вопросам в своих годовых отчетах. Городской экологический отчет представляется городскому Совету одновременно с балансом финансового бюджета.

Проект отчетности городских властей Хельсинки также взаимодействует с мониторингом городских экологических программ и процессом Местной повестки дня 21 Хельсинки.

Необходимо осознавать, что добавление экологических соображений в финансовый учет не решит экологических проблем. Управление полученной информацией должно быть связано с применением системы управления окружающей средой с целью внедрения и мониторинга деятельности структурированным образом.

Примером того, как экологический учет использовался в структуре СУОС, является город Наантали в Финляндии.

Рамка 5.2 Город Наантали, Финляндия

Город Наантали изобрел систему учета, которая дала ему возможность разработать целевые и плановые показатели для системы управления окружающей средой, которая придерживается принципов ЭМАС и ИСО 14001. Она использует количественные, качественные и финансовые индикаторы, обеспечивая открытость/прозрачность рабочей деятельности для стратегий планирования и принятия решений. Цели были включены в годовой бюджет административных и производственных единиц и, в свою очередь, единицы предлагали экологические мероприятия и плановые показатели, чтобы работать в направлении достижения этих целей. Плановые показатели утверждаются городским Советом, как часть городского бюджета, и достижение целевых и плановых показателей отслеживается и докладывается. Этим демонстрируется, как экологический учет может включаться в процедуры и политику самоуправлений. Это также показывает, как она, в свою очередь, может стать частью более широкой системы управления окружающей средой.

3 ■ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ БЮДЖЕТ: ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПОДХОД К УСТОЙЧИВОМУ УПРАВЛЕНИЮ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ

ЭкоБЮДЖЕТ является системой управления окружающей средой, которая была специально спроектирована для самоуправлений. Метод берет свое начало из Экологического бюджета, который преследует своей целью управлять местным потреблением природных ресурсов и руководить качеством окружающей среды устойчивым образом.

Принципы устойчивого развития определены в Олборгской Хартии Европейских городов, подписанной приблизительно 1200 местными лидерами. Экологический бюджет внедряет постулат Хартии, согласно которому местные лидеры согласились разработать инструменты и методы, предназначенные для городского управления в направлении к устойчивости. Обращение в конце Главы 1 Хартии гласит:

Мы, города и административные центры, обещаем использовать доступные политические и технические инструменты и методы для экосистемного подхода к городскому управлению. Мы должны воспользоваться широким рядом инструментов, включая сбор и обработку экологических данных, экологическое планирование, нормативные, экономические и коммуникационные инструменты, такие, как директивы, налоги, платы; и механизмы повышения осведомленности, в том числе участие жителей в принятии решений. Мы будем добиваться введения новых **систем экологического бюджета**, которые сделают возможным управление нашими природными ресурсами, таким же эффективным, как и управление нашими искусственными ресурсами - «деньгами». (Олборгская Хартия, часть 1.14).

Он также соответствует принципам, провозглашенным 250 муниципальными лидерами из 36 Европейских стран и прилегающих регионов в их так называемом Ганноверском призыве (февраль 2000), которые собрались там, чтобы критически оценить свои достижения в направлении превращения городов и населенных пунктов в устойчивые, и придти к согласию о направлении их усилий на пороге 21-го столетия. Они призвали других лидеров принимать на себя ответственность и подотчетность за использование природных ресурсов и качества окружающей среды и внедрять системы управления для местной устойчивости и экологической эффективности, такие как Экологический бюджет и ЭМАС. (Смотри также Главу 2, в которой приводятся декларации и международные соглашения, поддерживающие внедрение СУОС самоуправлениями).

ЭкоБЮДЖЕТ это политическая система управления окружающей средой. Это всесторонняя межсекторная система, которая содержит местную экологическую информацию в прозрачном/явном виде. Он обеспечивает политическую структуру, чтобы придать направление работе местных правительств и унифицирует инструменты управления окружающей средой для регулирования и улучшения качества окружающей среды.

3.1 КОНЦЕПЦИЯ

Экологический бюджет разрабатывался в течение последних десяти лет в виде сознательной имитации традиционного финансового бюджета. ICLEI (Международный Совет Местных Природоохранных Инициатив) принял и развил идею местного экологического бюджета, как политической структуры для направления местных сообществ и их властей в сторону устойчивого экологического развития. Концепция проекта была успешно внедрена в виде пилотного проекта в Германии. Она будет развиваться дальше с тем, чтобы приспособить ее к различным организационным структурам самоуправлений в разных странах. В принципе она готова для внедрения по всему миру.

Многие компоненты составления финансового бюджета были применены к окружающей среде, например проведение аудита, составление отчетов и мониторинг. Своего рода экологический учет составляет часть процесса составления экологического бюджета, так как на природные ресурсы заводится счета. Экологический бюджет продвигается в этом дальше, практически конструируя бюджет для местной окружающей среды. Это не включает перевод экологической информации в денежное выражение. И не вводит экологическую информацию в местный финансовый бюджет. Индикаторы, выраженные физическими величинами, используются, чтобы представить каждую экологическую величину. Эти индикаторы применяются в создании индивидуальных бюджетов для местной окружающей среды. В ходе внедрения бюджета отслеживаются индивидуальные экологические бюджеты на каждый ресурс, используя соответствующие экологические счета. Экологический бюджет существует отдельно от финансового, но он таким же образом вписывается в местную политическую структуру. Аналогия с финансовым бюджетом подразумевает придание управлению окружающей средой такой же важности, как и управлению финансами. Принцип экономической эффективности напрямую сравним с экологической эффективностью: ресурсы, природные или финансовые, должны использоваться таким образом, чтобы достичь максимальной эффективности. Использование и потребление/деградация окружающей среды расцениваются, как экологические расходы, и всюду, где это только возможно, они должны быть сведены до минимума, и быть устойчивыми. Пределы экологического бюджета определяются из политических целей местной экологической устойчивости и должны выдерживаться, чтобы избежать перерасхода.

Экологический перерасход рассматривается, как долг, который неизбежно останется будущим поколениям.

ЭкоБЮДЖЕТ это метод составления экологического бюджета, разработанный и апробированный ICLEI - Международным Советом Местных Природоохранных Инициатив. Следующий подраздел опишет его механизм, и то, как его политический подход предоставляет возможность местным правительствам следовать в сторону устойчивого развития.

3.2 ПРОЦЕДУРА ЭКОБЮДЖЕТА

Как упоминалось в Главе 1, системы управления окружающей средой основываются на цикле управления – планирование, внедрение, проверка, действие. ЭкоБЮДЖЕТ не является исключением. Это циклическая система, охватывающая сбор информации, постановку целей, учет, внедрение экологических мероприятий, отчетность и поставку информации/обратную связь для следующего цикла.

Рисунок 5.1 Цикл экоБЮДЖЕТА



Первая стадия включает сбор информации о местной экологической ситуации. Принимаются во внимание все местные ресурсы данной местности, и местные экологические проблемы помогают установить приоритеты там, где это необходимо. Где возможно, используются существующие данные и производятся оценки, придерживаясь сотрудничества с местной промышленностью, форумом Местной повестки дня 21 и всеми департаментами самоуправления. Подготавливается предварительный отчет с прогнозом использования природных ресурсов (экологические расходы) на следующие 1-2 года. Он становится доступным всем департаментам и в результате дискуссий почти наверняка может появиться необходимость в исправлениях.

Имеющиеся в распоряжении природные ресурсы и прогноз по их использованию представляются в индивидуальных экологических бюджетах. Как упоминалось ранее, на каждый ресурс существует отдельный счет и они представлены в физических величинах. Например, ресурс «воздух» представлен таким индикатором, как качество воздуха и выражен в виде количества эмиссий в соответствующих единицах.

Целевые показатели для экологических улучшений принимаются в соответствии с законодательством, научными рекомендациями и местной политикой. Промежуточная цель, такая как сокращение выбросов CO₂ на 10% в течение следующих десяти лет, используется, чтобы извлечь из нее более краткосрочные цели и в конечном итоге бюджетные величины. Используя экологические счета, прогнозы экологические целевые показатели, составляются бюджеты по компонентам. Вместе компонентные бюджеты создают *главный бюджет*, который устанавливает лимиты экологических расходов на приближающийся бюджетный период (Смотри Рис. 5.2). После

публичной презентации и обсуждения экологический бюджет проходит через Совет. Его решение рассматривается как политическое обязательство местной администрации.

Рисунок 5.2 Пример главного бюджета на 2000/2002 годы



Ресурс (Индикатор)	Базовый год	Сравне- ние 2000	Бюджет 2002	Промежу- точные цели	Ориентация для установки целей
Стабильность климата					
Выбросы двуокиси углерода в т/год	1,400,000 (1990)	1,200,000	1,180,000	1,050,000 (2005)	Согласованный целевой показатель сохранения климата образцового города, как часть национальной стратегии сохранения климата национального правительства: Сокращение к 2005 году на 25% по сравнению с уровнем 1990
Воздух					
Количество дней/год с озоном ≥ 120 мг/м ³ (8-час-в среднем)	45 (1997)	36	30	≤ 20 (нет кон- кретного года)	Предложение Комиссии ЕС COM (1999)125 по охране здоровья людей
Земля					
Покрытие поверхности в га/год	100 (1995)	95	90	10 (2010)	Комиссия –Enquete: «Защита людей и окружающей среды», 13-й Парламент Германии: сокращение на 90% начиная с 1995, и до 2010
Вода					
Потребление питьевой воды в литрах на жителя в день	116.5 (1990)	112	111	<110 (2003)	Решение городского Совета в рамках пилотного проекта «Города будущего – Инновации в жилище и городском развитии», в котором принимал участие образцовый город "
Тишина					
Длина улиц (в км) с уровнем шума $L_{m,E} \geq 55$ dB (A) днем в жилых районах	63.4 (1995)	Нет данных	63.4	0 (нет специ- фического года)	Не превышать лимитов, установленных стандартом DIN 18005 (SRU 1994), с целью охраны здоровья человека



Затем следует внедрение бюджета. Строгое соблюдение бюджета постоянно контролируется посредством текущих счетов и периодической отчетности. Данные, полученные на протяжении короткого срока, служат системой раннего предупреждения. Если деятельность приводит к отклонению от бюджета, могут приниматься меры по возвращению в нужное русло. С другой стороны, отчеты также предоставляют информацию о достигнутом успехе, что вносит свой вклад в мотивацию административного персонала и публики в приложении их усилий.

Третьей стадией цикла *ЭкоБЮДЖЕТА* является стадия заключительного отчета, на которой сводятся вместе все счета. На каждый экологический счет подготавливается баланс, и они сводятся в общий баланс. Выдержка из *баланса экологического бюджета*, приведенная ниже, показывает индикаторы для почв и ландшафта. Баланс для каждого экологического счета в конце бюджетного периода показывается в виде балансовой величины. Расстояние этого баланса до промежуточной цели, относительно базового года, дается индексом «расстояние до цели». Бюджетная стоимость, которая первоначально произошла от промежуточной цели, это пропорция от промежуточной цели, которую организация решила достичь в текущем году. Оценка показывает, находится ли тенденция на пути к бюджетной величине и цели: 3 дерева означают, что цель достигнута, 2 дерева означают, что мы на пути к цели, 1 дерево означает, что необходимо сконцентрировать усилия, и восклицательный знак представляет собой серьезное отклонение от цели. Эта оценка ясно показывает с первого взгляда, где необходимо действовать или праздновать успех.

Пример с питьевой водой, приведенный ниже: Количество питьевой воды, потребляемой в 1990 году, было 116.5 литров/человек/день. Это значение было принято в качестве исходного для дальнейших измерений и целей. После прогнозов и оценок потребления питьевой воды в последующие годы и применяя национальные экспертные рекомендации, принимается промежуточная цель. В данном случае было решено снизить потребление питьевой воды до менее чем 110 литров/человек/день к 2003 году. Из этой цели был рассчитан баланс потребления питьевой воды. Было решено добиться показателя потребления питьевой воды 111 литров/человек/день к концу бюджетного периода (2002 год). Это является бюджетной стоимостью в таблице. К концу этого периода в ходе балансирования счетов, цифра (балансовая величина) оказалась 107 литров/человек/день. Благодаря успеху мероприятий, внедренных на протяжении бюджетного периода, потребление питьевой воды было снижено даже ниже, чем требовалось в бюджете. Индекс «расстояние до цели» показывает, что потребление питьевой воды было сокращено на 146% по сравнению с требуемым сокращением для достижения цели, относительно базовой величины (т.е. она была снижена сверх запланированной цели).

Рисунок 5.3 Баланс экологического бюджета на 2000/2002 годы

Ресурс (Индикатор, Расстояние до цели)	Базис	Ссылка 2000	Бюджет 2002	Баланс 2002	Промежу- точная цель	Оценка: Достигнута ли цель??
Стабильность климата						
Выбросы CO ₂ в т/год	1,400,000 (1990)	1,200,000	1,180,000	1,190,000	1,050,000 (2005)	
Расстояние до цели: CO ₂	0%	57%	63%	60%	100%	
Воздух						
Количество дней/год с уровнем озона >= 120 мг/ м ³ (8-час-в среднем)	45 (1997)	36	30	48	<= 20	!
Расстояние до цели: озон	0%	36%	60%	-12%	100%	
Земля						
Покрытие поверхности в га/год	100 (1995)	95	90	80	10 (2010)	

Расстояние до цели: земля	0%	6%	11%	22%	100%	
Вода						
Потребление питьевой воды в литрах/житель/день	116.5 (1990)	112	111	107	<110 (2003)	
Расстояние до цели: питьевая вода	0%	69%	85%	146%	100%	
Тишина						
Длина улиц (в км) с уровнем шума $L_{m,E} \geq 55$ dB (A) днем в жилых районах	63.4 (1995)	Нет информации	63.4	59.7	0	
Расстояние до цели: шум движения	0%	-	0%	6%	100%	

При необходимости информация может использоваться многими путями. Например, для каждого сектора могут готовиться краткие сводки, которые будут объединять информацию из индивидуальных счетов. Подготавливается новейший *отчет о наличии природных ресурсов* (Рис.5.4), чтобы показать, какие природные запасы будут доступны к использованию в следующем бюджетном периоде. Могут также показываться долгосрочные тенденции, которые очень важны для составления бюджета на перспективу. Коэффициенты *окружающая среда-польза* также являются частью заключительного отчета (смотри Рис. 5.5). Они демонстрируют, что получают муниципалитеты в ответ на экологические затраты. Это вносит потребление природных ресурсов и деградацию природы в социальный контекст. Это позволяет производить оценку муниципальных проектов и деятельности на экологичность. Информация и результаты, собранные в заключительном отчете поступают обратно в цикл для разработки и внедрения следующего бюджета.

Рисунок 5.4 Состояние природных запасов

Ресурс (индикатор)	Запас 1990	Запас 1995	Запас 2000	Запас 2001	Запас 2002	Тенденция
Устойчивость климата						
Резервуар для двуокиси углерода, лес (га)	5000	4800	4850	4850	4830	Снижение
Воздух						
Процент жителей, не страдающих от болезней дыхательных путей (%)	94,8	94,6	94,5	94,4	94,5	Снижение
Почва						
Поверхности без искусственных покрытий (зеленое пространство) (га)	12.000	11.600	11.200	11.120	11.040	Снижение
Природные заповедники (га)	1450	1500	1520	1524	1524	Увеличение
Наседки белого аиста (количество семейных гнезд)	10	9	11	14	14	Без изменен.
Вода						
Резервы территорий сбора питьевой воды (га)	2500	2520	2560	2570	2570	Увеличение
Длина рек (км) с высоким качеством воды (в соответствии с...	49	52	55	56	56	Увеличение

качеством воды (в соответствии с национальными критериями качества)						
Тишина						
Количество парков внутри города	5	4	4	4	5	Без изменен.

Рисунок 5.5 Пример коэффициентов Окружающая среда- польза

Сфера действия (Индикатор)	Запас 1990	Запас 1995	Запас 2000	Запас 2001	Запас 2002
Мобильность					
Разделение по видам (в %)					
Процент пешеходов	33	36	28	28	29
Процент велосипедистов	7	6	8	8	8
Процент общественного транспорта	34	22	21	24	24
Процент автомобилей	26	36	43	40	39
Жилье					
Процент восстанавливаемой энергии, как части от общего потребления энергии (в %)	0,1	0,3	0,6	0,7	0,8
Отходы на душу населения в год (в кг) (исключая переработку)	263	167	148	139	132
Работа/ Экономика					
Покрытая поверхность земли на рабочее место (в м ²)	30	35	29	29	28
Процент частных предприятий с системой экологического менеджмента (в %)	0,5	2	8	8	9

3.3 ЭКОБЮДЖЕТ НА ПРАКТИКЕ

Уникальность *экоБЮДЖЕТА* состоит в том, что он является доступным инструментом для политиков и административного персонала для управления использованием природных ресурсов систематическим и плановым образом. Высвечивая экологические вопросы и обеспечивая их включение в политическую дискуссию и организационные процедуры, *экоБЮДЖЕТ* предоставляет структуру для внедрения экологических мероприятий и оценки этих мероприятий посредством индикаторов.

Хотя использование индикаторов является существенной частью *экоБЮДЖЕТА*, система индикаторов не является совершенной. Сферы экологических затрат, которые появляются в бюджете и индикаторы, выбранные, чтобы представлять их, подбираются согласно определенным критериям. Природные ресурсы в окружающей местности, доступность данных о потреблении этих ресурсов и вопросы экологической озабоченности – все это влияет на присвоение приоритетов ресурсам для составления бюджета. Индикаторы подбираются так, чтобы соответствовать данной местности. Они должны быть ясными и понятными для тех, кто ими пользуется. Самоуправление может начать с набора из 5-15 индикаторов, которые всегда могут быть обновлены или дополнены. Может быть, город уже разработал индикаторы качества окружающей среды, которые затем могут использоваться в экологическом бюджете.

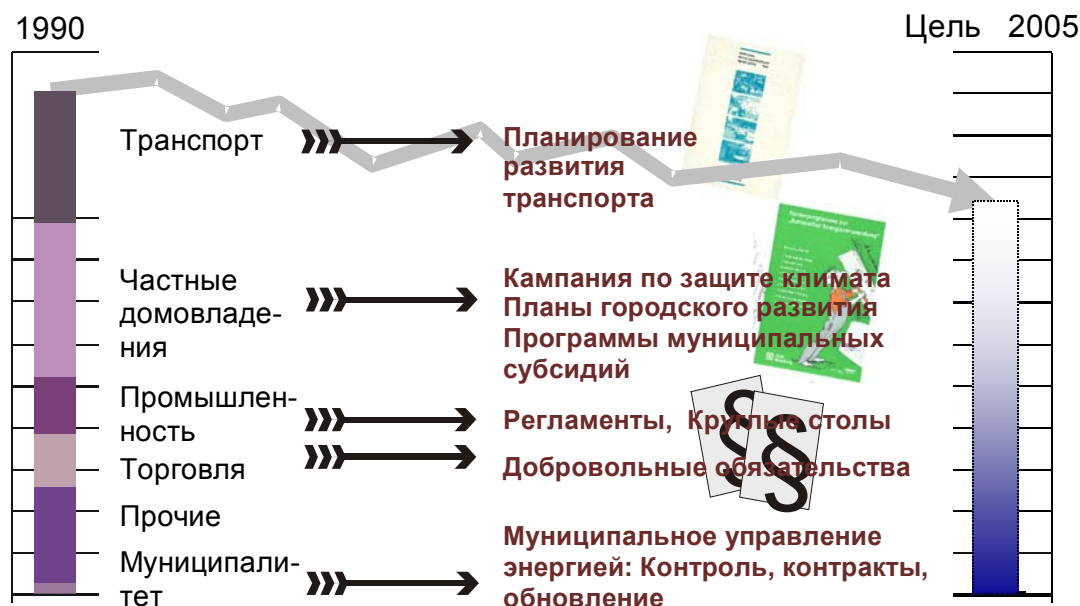
Рамка 5.3 Город Гейдельберг, Германия

Город Гейдельберг, Германия внедрил систему *экоБЮДЖЕТа* в течение периода 1996-2000г.г. (см. также показательный пример Гейдельберга). В 1997 году городу была присуждена «Награда Европейскому устойчивому городу». Многие природоохранные мероприятия и данные, собранные для этого, послужили хорошим стартом для системы *экоБЮДЖЕТа*. Для природных ресурсов Гейдельберга был разработан всесторонний набор индикаторов. 17 из них были выбраны для базиса первого экологического бюджета. 17 индикаторов представляли 5 сфер экологических затрат – воздух, климат, шум, отходы, воду и почву. Они были выбраны, как соответствующие конкретным экологическим вопросам местности и существующим плановым экологическим показателям. Для внедрения *экоБЮДЖЕТа* Гейдельберг создал проектную группу, состоящую из представителей каждого муниципального департамента и возглавляемую Директором департамента Энергии и окружающей среды и координируемую назначенным должностным лицом из департамента Охраны среды и здоровья. Эта группа была ответственной за разработку индикаторов. Они обсуждали проект экологического бюджета прежде, чем представить его Леди-мэру для незначительных поправок. Заключительный вариант проекта был представлен городскому Совету и поставлен на голосование. Экологический бюджет считался эко-политической целью в «Плане развития Гейдельберга до 2020 года», который был принят городским Советом. Поэтому, внедрение *экоБЮДЖЕТа* связано с высокими ожиданиями, как среди городской администрации, так и в общем политическом контексте. Поддержка Леди-мэра и Мэра по Энергии, Охране окружающей среды и здоровья была очень важным фактором для процесса принятия политических решений и успеха внедрения в целом. Одним из выводов, сделанных в Гейдельберге был, что если управление ресурсами было децентрализовано и передано самоуправлению, то и управление природными ресурсами также должно быть децентрализовано. Это означает, что через небольшой промежуток времени, индивидуальные департаменты должны быть в состоянии подготовить их собственные прогнозы и сбалансировать свое потребление природных ресурсов. Цели в экологическом бюджете будут закреплены для всего города, и индивидуальные департаменты вовлечены в реализацию установленных для себя стратегий и целей, а также в осуществляемый процесс контроля.

В прошлом потребление природных ресурсов не рассматривалось, как главная сфера ответственности для политиков и администрации. Часто экологический департамент должен был проталкивать экологические мероприятия, чтобы они были признаны всеми уровнями администрации. Через *экоБЮДЖЕТ* все департаменты становятся в большой степени вовлеченными в подготовку бюджета, так что они начинают принимать во внимание все экологические воздействия от всего, что они делают. Как упоминалось ранее, политический элемент экологических целей означает, что появляется направленность для штата самоуправления и публики в их каждодневной деятельности. Экологический бюджет основан на процедурах финансового управления, с которыми знаком штат самоуправления. При внедрении он будет более знакомым процессом для привыкания, нежели «очередной инструмент управления окружающей средой».

3.4 ПРИМЕНЕНИЕ ЭКОБЮДЖЕТА ВМЕСТЕ С ДРУГИМИ ИНСТРУМЕНТАМИ УПРАВЛЕНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ

ЭкоБЮДЖЕТ должен дополняться применением других инструментов управления окружающей средой, такими как оценка воздействия на окружающую среду (ОВС) и инструменты городского планирования, в результате этого *экоБЮДЖЕТ* обеспечивает структуру для наиболее эффективного, интегрированного использования этих инструментов. *ЭкоБЮДЖЕТ* может рассматриваться, как «зонтик» над всем управлением окружающей средой с другими инструментами, хорошо вписывающимися в его границы. Как иллюстрирует Рисунок 5.4. на примере выбросов CO₂, *ЭкоБЮДЖЕТ* показывает, где определенные мероприятия и инструменты оказываются наиболее подходящими для достижения целей.

Рисунок 5.6 Интерфейсы экоБЮДЖЕТА по отношению к другим инструментам - CO₂

ЭкоБЮДЖЕТ также может применяться бок о бок со стандартами СУОС – ИСО 14001 и ЭМАС. У экоБЮДЖЕТА есть сходство со стандартами СУОС в том, что все они включают сбор информации, постановку целей, мониторинг и стратегию обратной связи. На сегодня стандарты СУОС применяемые самоуправлениями, использовались в основном для сокращения влияния на окружающую среду от их внутренней административной деятельности и деятельности, контролируемой самоуправлением в местном сообществе. ЭкоБЮДЖЕТ с его политическим подходом обеспечивает необходимую структуру по экстенсивному управлению природными ресурсами и снижению воздействий на окружающую среду во всем муниципалитете. Эта основная разница происходит из факта того, что СУОСы разрабатывались для использования бизнесом и поэтому не имели встроенных соображений для местных политиков и процедур местных администраций.

Таблица 5.2 Различия между экоБЮДЖЕТОМ и ЭМАС/ИСО 14001

СУОС/ИСО 14001	экоБЮДЖЕТ
СУОС используется для работы с экологическими аспектами в основном внутри администрации (самоуправление применяет СУОС, как будто оно является бизнесом) и теми, которые самоуправление может контролировать в местном сообществе	Политический подход – самоуправление работает по инициированию экологически ответственного поведения во всем муниципалитете, как и во всех внутренних административных процедурах
Цель постоянного улучшения	Цель устойчивого развития
Внедряется координаторами в согласии и сотрудничестве с остальным штатом самоуправления и с привлечением публики	Политические цели являются источником ориентации для штата во всех секторах, а также для публики.
Стремится к проверке/регистрации третьей стороной	Стремится к утверждению, контролю и руководству городским Советом
Применяет цели, привязанные ко времени (например, трехлетние цели ЭМАС)	Применяет привязанные ко времени краткосрочные и промежуточные цели
Использует рынок и имидж	Использует политическое узаконение

Используемый параллельно со стандартами СУОС, *экоБЮДЖЕТ* может рассматриваться, как политическая система, показывающая, что необходимо сделать, а система ЭМАС или ИСО 14001 предоставляет более подробный план, как это будет сделано. Из бюджета и привязанных ко времени целей *экоБЮДЖЕТА*, может быть определена Экологическая политика и разработаны Экологические цели и Программа, показывающие в деталях, какие мероприятия должны внедряться и какие меры будут приниматься, если цели не будут достигнуты. Подробные требования, устанавливаемые стандартом ИСО 14001 или ЭМАС обеспечивают структуру аудита и мониторинга, чтобы оценить, удовлетворяет ли система требованиям, и в заключительном балансе экологического бюджета и на стадии отчета все результаты могут комбинироваться и использоваться для следующих циклов.

Рисунок 5.7 *ЭкоБЮДЖЕТ* и стандарт СУОС



3.5 РУКОВОДСТВО ПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕСТНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ В НАПРАВЛЕНИИ УСТОЙЧИВОСТИ

Экологический бюджет является межсекторным подходом к управлению окружающей средой в местном правительстве. Он преследует своей целью вовлечь местный Совет на всех стадиях, с тем, чтобы были установлены политические экологические цели и чтобы они расценивались как ориентация для всей администрации. Ранее экологические мероприятия рассматривались как противодействие экономическому развитию, при борьбе экологического департамента за более широкий охват и согласие с экологическими мерами.

Экологический бюджет преследует цель предоставить ясный и прозрачный анализ экологических затрат, с тем чтобы политики и ответственные работники, принимающие решения, могли бы быстро оценить ситуацию и основывать на этом свои дискуссии и решения.

Он обеспечивает структуру и прозрачность экологическим усилиям. Активные экологические счета и отчетность предоставляют ясную картину того, что необходимо сделать, где, и успех применяемых мер. Это структура для экономического управления природными ресурсами и интегрирования экологического менеджмента в процедуры всей администрации. Ясная подача информации в бюджете также поможет местным плановикам и инвесторам в принятии их решений.

Экологический бюджет ставит своей целью полностью использовать существующие инструменты управления окружающей средой, так как его структура позволяет анализировать в процессе составления бюджета, какой инструмент на какой стадии необходим.

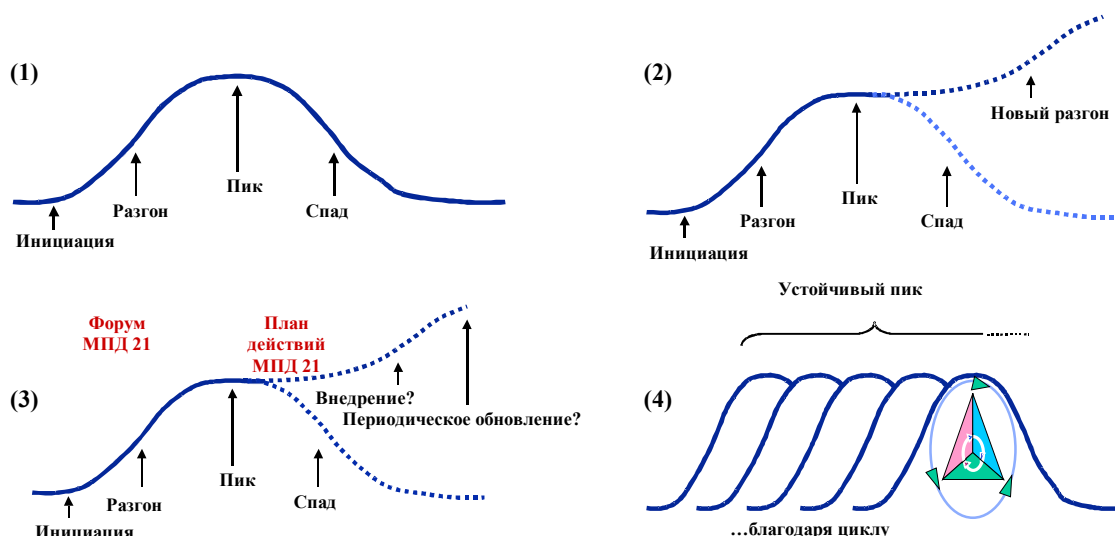
Подход экологического бюджета включает утверждение бюджета Советом. Его успех зависит от принятия бюджета, как политического обязательства основными действующими лицами. Это принятие должно быть объединено с желанием участвовать в обсуждении конфликтов, систематизации политики и способности видеть экологические приоритеты.

ЭкоБЮДЖЕТ позволяет удерживать вопросы управления окружающей средой и устойчивого развития в повестке дня политических дискуссий. Часто эти вопросы представляются и остаются приоритетными для деятельности на какое-то время, а затем интерес и давление ослабевают. В силу циклической природы экоБЮДЖЕТа и того факта, что он интегрирован в общую систему управления, а также в периодические обсуждения Советом, к этим вопросам возвращаются, по меньшей мере каждый раз, когда экологический бюджет должен утверждаться Советом. Рисунок 5.6 иллюстрирует, как этот феномен осведомленности о проблемах меняется волнообразно, где интерес появляется, становится приоритетом, интерес и деятельность растут, и сопровождаются сокращением активности по мере того, как интерес или давление со стороны публики снижается или проект заканчивается. Чтобы поддерживать активную деятельность по вопросам устойчивости, необходимо создать поддержку в вопросах осведомленности, чтобы эта тема оставалась в политических дискуссиях, и над нею работали.

Это наблюдалось во время внедрения МПД 21. После того как Форум МПД 21 инициирует осведомленность и расстановку приоритетов, деятельность достигает своего пика, как только составлен и утвержден План действий МПД 21. Использование экоБЮДЖЕТа параллельно с МПД 21 поможет в реальном внедрении Плана действий МПД 21. По возможности, задачи, поставленные Форумом МПД 21, должны быть переведены в конкретные цели экологического бюджета. ЭкоБЮДЖЕТ затем удерживает МПД 21 в составе политических дискуссий, так как экологический бюджет должен периодически обсуждаться.

Таким образом экоБЮДЖЕТ обеспечивает системный метод для перевода Местной повестки дня в конкретные действия. Вместо откладывания МПД 21 на полку или развития самоуправления бурной деятельности в попытке внедрить как можно больше, структура системы экоБЮДЖЕТа помогает организовать деятельность, чтобы достичь мечты.

Рисунок 5.8 Цикл *экоБЮДЖЕТА* удерживает вопросы устойчивости в политической дискуссии и обеспечивает для МПД 21 поддержку ее энергии



4 ■ КРАТКИЕ ИТОГИ

В среде самоуправления политический подход является ключевым фактором в успехе системы управления окружающей средой в более широком сообществе, а также во внутренней деятельности подразделений.

Преимущества этого подхода включают:

- Политические структуры больше не служат помехой во внедрении СУОС, они вошли в состав системы и используются для обеспечения широкого распространения принятия экологических соображений и достижения экологических целей.
- СУОС распространяется на все сообщество, а не только на внутренние процедуры, что означает, что самоуправление может полностью использовать свои возможности для оказания влияния на экологическое поведение на всей своей территории, делая все возможное для местной экологической устойчивости.

Экологический учет (ЭУ) является политическим подходом. Это группа инструментов, которые создают счета для экологических величин, обеспечивая информацию для менеджеров, ответственных работников, принимающих решения, и заинтересованных сторон в форме отчетов или частей обычного финансового бюджета. Он сам по себе не является системой управления окружающей средой. ЭУ, применяемый вместе с системой управления окружающей средой, обеспечит превращение информации, используемой для принятия политических решений, в реальные экологические действия.

Экологический бюджет является политической системой управления окружающей средой, которая использует разновидность экологического учета для составления бюджета для местных природных ресурсов. Потребление природных ресурсов считается экологическими затратами и для того, чтобы быть устойчивым они не должны превышать лимитов бюджета. В экологическом бюджете, индикаторы, выраженные в виде физических величин, представляют природные ресурсы. Бюджет утверждается Советом, что делает его политическим обязательством. Баланс бюджета и промежуточные отчеты дают ясный анализ местной экологической ситуации, чтобы сделать возможным политическое руководство местным потреблением природных ресурсов.

ЭкоБЮДЖЕТ, как долговременная циклическая система в составе общей системы управления, и связанная с процессом МПД 21, обеспечивает то, что управление окружающей средой придерживается концепции устойчивости и на постоянной основе удерживает в политических дискуссиях вопросы местной устойчивости и образ МПД 21.

5 ■ ССЫЛКИ

- HECHT, J. "Environmental Accounting: Where are we now, where are we heading?" Paper presented at Resources for the Future Seminar. IUCN October 1998
- ICLEI *Local Environmental Budgeting: concept description*, 2nd revised edition. 1999
- ICLEI "ecoBUDGET Information". 2000
- ICLEI, *ecoBUDGET* and EMAS/ISO 14001, in preparation
- KANTOLA, T. "Different Approaches to Environmental Accounting" Chapter 5 in ERDMENGER, C. BURZACCHINI, A., LEVETT, R. *Local Loops – how environmental management cycles contribute to local sustainability*. European Commission DG X11. May 2000
- London Group on Environmental Accounting. Progress Reports. Proceedings of Fontevraud Meeting 1998.
- OECD. "Environmental Accounting for Decision-Making." Environment Monographs 113. Paris 1995.
- OSBORN, R. BURRITT, R. VERNON, B. "Applying an Environmental Accounting Framework During a Period of Local Government Reform in Australia." Australian Centre for Regional and Local Government Studies, University of Canberra. 1998.
- POWELL, J. AND GRAIGHILL, A. "The Application of Extended Life Cycle Assessment to Recycling and Waste Management," Global Environmental Change Programme Briefings Sheet 11. 1997
- ROBRECHT, H., VAY, B., OTTO-ZIMMERMANN, K.; ERDMENGER, C, *Handbuch ökoBUDGET*, ICLEI, in preparation
- SCHALTEGGER, S., BURRITT, R. *Contemporary Environmental Accounting: Issues, Concepts and Practice*. Executive Summary. Greenleaf Publishing. 2000
- WINKLER, R., and ZIRKWITZ, H-W., *Environmental Budgeting: First Results from the German pilot project in the City of Heidelberg*. City of Heidelberg, 2000
- Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, Germany. "Research and Development Agenda for Material Flow Analysis". Dec. 1997