

СРГ ПДООС

Документ 25

Совместная встреча Рабочей группы ВЕКЦА Водной инициативы ЕС, Сети СРГ ПДООС по финансированию природоохранной деятельности и Группы старших должностных лиц по реформированию сектора водоснабжения и канализации в ВЕКЦА
29 марта –1 апреля 2005 г., Кишинев, Молдова

Краткий доклад по предварительному технико-экономическому обоснованию для зачета долга Кыргызской Республики в счет мер по охране окружающей среды
Предварительные результаты

Этот документ подготовлен на основе проекта доклада по предварительному технико-экономическому обоснованию для зачета долга Кыргызской Республики в счет мер по охране окружающей среды. В документе представлены предварительные результаты и выводы проведенного анализа. Доклад будет использоваться в качестве информационного документа для обсуждения вопросов содействия диалогу о возможностях и факторах риска, связанных с зачетом долга в счет мер по охране окружающей среды (Сессия 8 в ходе третьего дня встречи). Участникам предлагается обсудить выводы предварительного анализа и высказать свои соображения по возможностям и факторам риска для такого зачета в качестве механизма для привлечения дополнительных ресурсов к финансированию охраны окружающей среды в странах ВЕКЦА.

Требуемые действия: для информации и обсуждения

Краткий доклад по предварительному технико-экономическому обоснованию для механизма зачета долга Кыргызской Республики в счет мер по охране окружающей среды

I. Контекст

После провозглашения независимости Кыргызская Республика накопила значительный объем внешнего долга, обслуживание которого страна обеспечить не может. Ситуация представляется парадоксальной, поскольку Кыргызская Республика вступила в переходный период с нулевым внешним долгом¹. Кроме того, в середине 1990-х годов, Кыргызская Республика была лидером экономических реформ среди стран бывшего СССР. В настоящее время, в долларовом выражении, Кыргызская Республика относится к беднейшим странам мира². Одновременно с этим, она относится и к странам-крупнейшим должникам³. Являясь одной из беднейших стран - крупных должников, Кыргызская Республика имеет право на облегчение задолженности в рамках инициативы по облегчению долгового бремени для наиболее бедных стран бывшего СССР (так называемая Инициатива СНГ-7), к которым относятся Армения, Азербайджан, Грузия, Кыргызская Республика, Молдова, Таджикистан и Узбекистан.

В 1993 г., Кыргызская Республика стала первой страной, которая воспользовалась программой поддержки МВФ, направленной на стабилизацию и преобразования в экономике. Финансирование МВФ помогло в привлечении других кредитных ресурсов со стороны институциональных кредиторов. Примерно в то же время, когда началась реализация программ поддержки МВФ, на территории страны были открыты месторождения золота, и все эти факторы позволили добиться высоких темпов экономического роста. Но при наличии гипертрофированного государственного сектора, перспективы экономического роста без применения мер фискальной коррекции были попросту нереалистичными.

В середине 1996 г. в стране произошел финансовый кризис, сопровождавшийся девальвацией национальной валюты почти на 50%, что привело к резкому увеличению объема государственного долга, исчислявшегося в национальной валюте. В результате этих событий, было заключено соглашение с Российской Федерацией о реструктуризации долга. В 2002 г., Кыргызская Республика договорилась с кредиторами Парижского клуба⁴ о реструктуризации внешнего долга. Это

¹ Это связано с тем, что после 1991 г., Российская Федерация, по соглашению с кредиторами, предложила другим странам ВЕКЦА взять на себя все обязательства по официальному внешнему долгу бывшего СССР.

² В соответствии с определением Всемирного банка (World Bank Global Development Finance), страна считается бедной, если показатель годового ВВП на душу населения не превышает 760 долл.США в ценах 1998 г. Всего в мире насчитывается около 60 бедных стран, включая 8 стран ВЕКЦА: Армению, Азербайджан, Грузию, Кыргызскую Республику, Молдову, Таджикистан, Украину и Узбекистан.

³ По определению Всемирного банка страна считается крупным должником, если какой-либо из двух ключевых показателей находится выше критического уровня: отношение чистой стоимости затрат на обслуживание долга, приведенной к настоящему времени к ВВП (80 процентов) или же отношение чистой стоимости затрат на обслуживание внешнего долга, приведенной к настоящему времени, к экспорту (220 процентов). В настоящее время к категории крупных должников относят 48 стран, включая Кыргызскую Республику и Таджикистан из числа стран ВЕКЦА.

⁴ Парижский клуб - это специальная организация двусторонних кредиторов (включая в основном страны ОЭСР, но также и Россию), которая проводит переговоры о реструктуризации долга со странами-

соглашение включало отдельный пункт, позволяющий каждому из кредиторов проводить зачет долга на добровольной и двусторонней основе (например, зачет долга в счет мер по охране природы, в счет помощи, в счет ценных бумаг или же другие операции зачета долга в национальной валюте). После достижения соглашения с Парижским клубом, правительственные структуры Кыргызской Республики провели успешные переговоры практически со всеми остальными двусторонними кредиторами и добились условий реструктуризации на условиях, близких к условиям соглашения с Парижским клубом. Хотя эти соглашения позволили существенно сократить обязательства страны по обслуживанию внешнего долга, он по-прежнему остается очень высоким и негативно влияет на перспективы экономического развития страны.

II. Зачет долга в счет мер по охране природы/окружающей среды

Пункт о зачете долга в соглашении 2002 г. с Парижским клубом, открывает для Кыргызской Республики определенные возможности. После заключения этого соглашения, по инициативе Министерства экологии и чрезвычайных ситуаций, правительство Кыргызской Республики создало межведомственную рабочую группу для обсуждения различных вариантов осуществления зачета долга в счет мер по охране окружающей среды. Как представляется, на международном уровне сейчас более благоприятно относятся к идее такого зачета долга чем это было в прошлом. Кроме того, у Кыргызской Республики есть возможность увязать инициативу по зачету долга в счет мер по охране окружающей среды с уже существующей инициативой СНГ-7. Правительство Кыргызской Республики также пытается увязать идею зачета долга в счет мер по охране окружающей среды с инициативой ООН по бедным высокогорным странам.

Кроме того, Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций обратилось к Секретариату СРГ ПДООС (ОЭСР) с запросом о помощи в создании структурной основы для проведения двусторонних переговоров с кредиторами по зачету долга в счет мер по охране окружающей среды (ранее СРГ ПДООС предоставляла аналогичную помощь Грузии). В ноябре 2004 г. была завершена подготовка проекта "Предварительное технико-экономическое обоснование, перечни проектов и институциональная поддержка для зачета долга в счет мер по охране окружающей среды в Кыргызской Республике" и началась его официальная реализация. Проект финансируется Программой Tacis (ЕС). Кроме того, в рамках этого процесса ПРО ООН оказывает помощь правительству Кыргызской Республики.

Вставка: Что такое зачет долга в счет мер по охране окружающей среды

Зачет долга в счет мер по охране окружающей среды - это операция сокращения (части) внешнего долга страны в обмен на обязательства использовать эквивалентные финансовые ресурсы или часть сокращения долга страны в местной валюте и на согласованных условиях для финансирования "коричневых" или "зеленых" природоохранных проектов. Такие операции могут быть двусторонними (в основном это операции двух правительств по зачету официального долга) или же могут производиться с привлечением третьей стороны (экологического НПО или брокера), если производится зачет частного долга.

Основными задачами проекта, который проводится при поддержке ОЭСР, являются следующие:

должниками на индивидуальной основе. Парижский клуб был основан в 1956 г. и проводит свои ежемесячные встречи в Париже.

- Помочь правительству Кыргызской Республики в проведении анализа возможностей и проблем, связанных с зачетом внешнего долга в счет внутреннего финансирования природоохранных проектов, включая:
 - анализ долгового профиля, устойчивости долга и графика выплат;
 - анализ приоритетных кредиторов для двустороннего зачета долга;
 - анализ фискального потенциала для обслуживания схемы зачета долга;
 - совместимость с запланированными мерами по работе с долгом;
 - анализ преимуществ и недостатков различных схем зачета долга (в счет помощи, ценных бумаг, мер по охране природы);
 - Институциональные и правовые вопросы, вопросы регулирования; и,
- Установить приоритеты для переговоров с потенциальными двусторонними кредиторами путем разработки надежной и убедительной программы расходов, определив 3 наиболее перспективных проектных портфеля.

В рамках этого исследования основное внимание будет уделяться внешнему государственному долгу и долгосрочным кредитам под государственные гарантии, которые предоставлялись официальными двусторонними кредиторами.

В середине марта 2005 г., Кыргызская Республика провела два новых раунда переговоров с кредиторами Парижского клуба. Кредиторы согласились на реструктуризацию государственного внешнего долга Кыргызской Республики. Соглашение с Парижским клубом 2005 г. позволяет Кыргызской Республике восстановить устойчивость своего внешнего государственного долга и разрешить проблемы ликвидности в стране. Новое соглашение также включает пункт о возможности зачета долга.

Представленные далее результаты отражают ситуацию до достижения соглашения с Парижским клубом в марте 2005 г. Этот анализ будет пересмотрен для учета последних изменений. Хотя некоторые конкретные цифры необходимо будет подкорректировать, общие выводы скорее всего останутся без изменений.

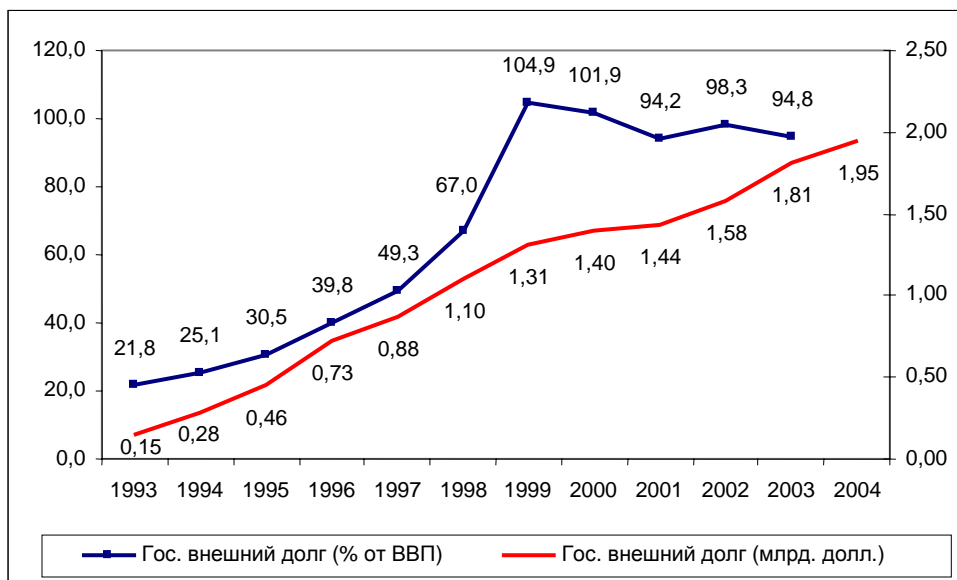
III. Предварительный анализ профиля внешнего государственного долга Кыргызской Республики

За последние несколько лет общая экономическая ситуация в Кыргызской Республике существенно улучшилась. Стране удалось добиться стабильного макроэкономического роста при низком уровне инфляции, а национальная экономика стала более диверсифицированной и отошла от традиционного доминирования сельского хозяйства и горнодобывающей промышленности. Несмотря на достигнутый после 2001 г. прогресс в ключевых областях экономики, Кыргызская Республика по-прежнему сталкивается с серьезными проблемами при обслуживании своего внешнего долга.

Хотя ситуация с внешним долгом несколько улучшилась после соглашения с Парижским клубом о реструктуризации долга в марте 2002 г., он все еще остается неустойчивым. Несмотря на улучшение основных показателей долга после 2002 г., они по-прежнему остаются на критическом уровне. Отношение внешнего долга к ВВП все еще лишь немногим ниже 100%. По состоянию на конец 2003 г., отношение приведенной к настоящему времени величины долга к поступлениям правительства составляло 380%, а отношение приведенной к настоящему времени величины долга к объему экспорта составляло 205%. Оба индикатора намного превышают международные пороговые показатели для устойчивости долга. Хотя соглашение 2002 г. с Парижским клубом помогло облегчить проблему ликвидности, оно не дало долгосрочного эффекта. Как показывает последний анализ устойчивости долга, Кыргызская Республика не сможет обеспечить устойчивости

долга к 2010 г. (в соответствии со Стратегией сокращения долга) без достижения соглашения по основной сумме долга с кредиторами Парижского клуба⁵.

Рис. 1: Государственный внешний долг - объем и доля от ВВП

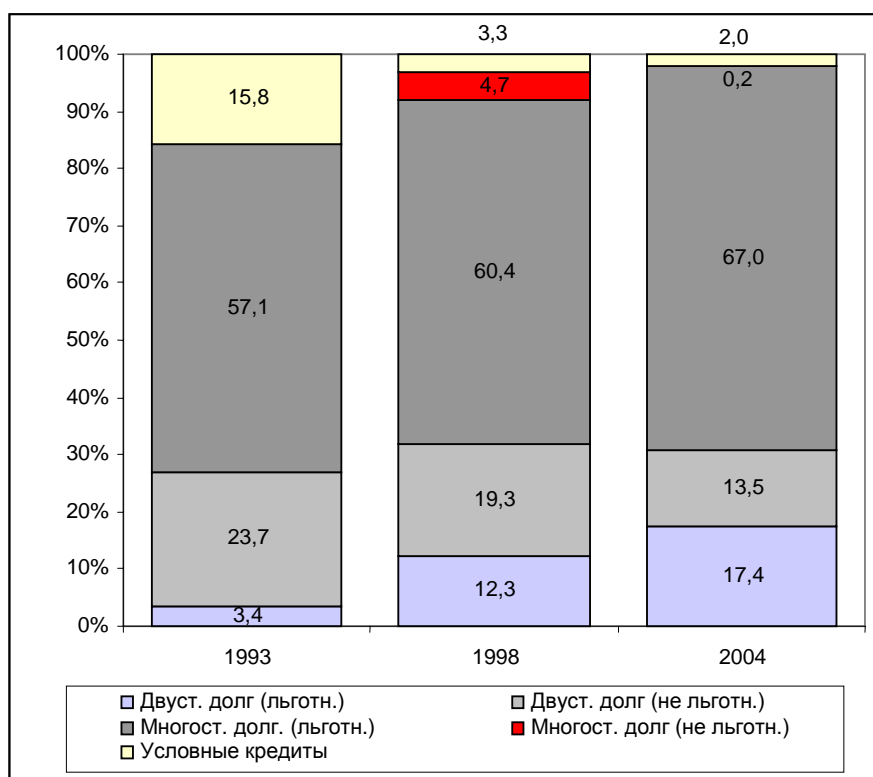


Источник: Министерство финансов

В конце 2004 г., объем государственного долга и кредитов под правительственные гарантии в Кыргызской Республике составлял 2,1 млрд. долл. США (включая 8,4% внутреннего долга и исключая золотодобывающую компанию Камтор). Объем внешнего долга составлял **1,9 млрд. долл. США**. Большая часть внешнего долга представляет собой официальный долг - заемные средства, полученные от правительств зарубежных стран или от государственных институтов под правительственные гарантии. Из общей суммы внешнего долга, **67,2%** приходится на долю многосторонних институтов, **30,8%** - на двусторонний долг, а **2%** - на условные долговые обязательства.

⁵ Фактически, в ходе переговоров с кредиторами Парижского клуба в марте 2005 г. обеспечили реструктуризацию основной суммы долга.

Рис. 2: Структура государственного внешнего долга (по типу кредитора)



Большая часть внешнего долга приходится на долю многосторонних кредиторов, а большинство многосторонних кредитов относятся к льготным (за исключением кредита ЕБРР). Хотя многосторонние кредиты являются наиболее крупным компонентом внешнего долга, но их зачет производится не может, поскольку многосторонние кредиты реструктуризации не подлежат. Основной аргумент для этого состоит в том, что многосторонние кредиторы предоставляют финансирование на льготных условиях и предлагают новые кредиты странам-должникам, которые в противном случае имели бы крайне ограниченный доступ к кредитам (или же вообще были бы лишены такого доступа).

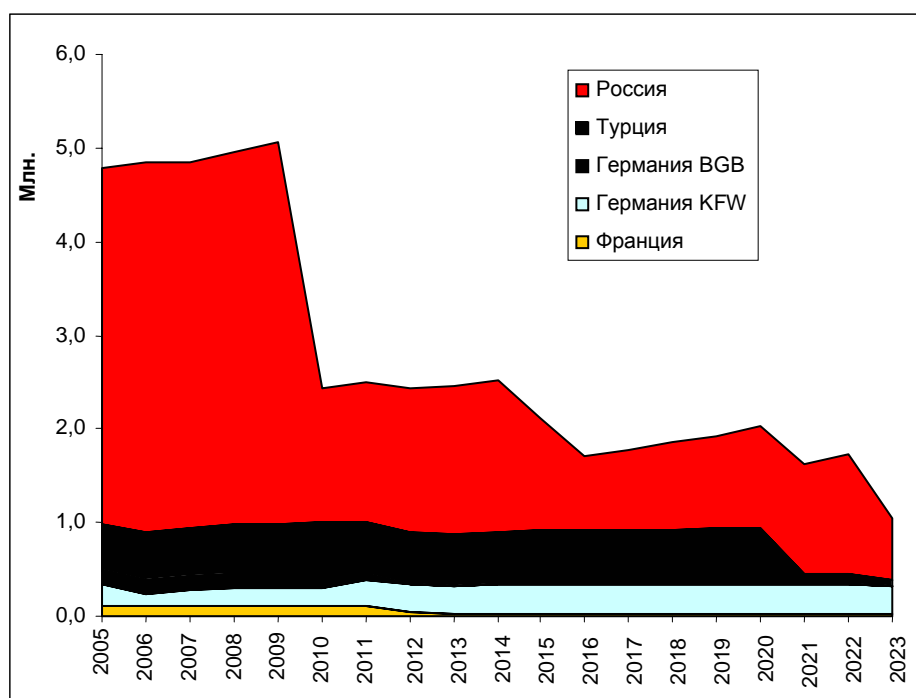
Двусторонний долг является наиболее перспективным для зачета долга. Большинство двусторонних долговых обязательств приходится на долю членов Парижского клуба (81.1%). В 2004 г., двусторонний долг странам Парижского клуба (включая Францию, Японию, Германию, Данию и Российскую Федерацию) составлял **487,1** млн. долл. США. Наиболее крупными кредиторами являются Япония и Российская Федерация, на долю которых приходится 71,6% двустороннего долга. Кроме того, есть еще и Турция, которая не является постоянным членом Парижского клуба, но в случае Кыргызской Республики, Турция приглашалась и участвовала в заседаниях по реструктуризации долга. Доля Турции в объеме двустороннего долга составляет 7,7%. Общий объем двустороннего долга кредиторам Парижского клуба и Турции составляет 533,4 млн. долл. США.

Япония и Дания не относятся к возможным кандидатам для зачета долга в счет мер по охране окружающей среды. Эти страны отказывались от подобных предложений в прошлом, утверждая, что у них нет правовой основы для проведения программ зачета долга. Потенциальным кандидатом является Российская Федерация, хотя она редко принимает участие в таких зачетах. Похоже, что

Россия была бы более заинтересована в зачете долга в счет акций⁶. Из группы стран, принимавших участие в реструктуризации долга в 2002 г., наиболее перспективными кандидатами для зачета долга являются Франция, Германия, Россия и Турция.

Помимо рассмотренных ранее кредиторов, есть еще двусторонние кредиторы, которые не являются членами Парижского клуба: Узбекистан, Китай, Пакистан и Индия. Будучи соседними странами, Узбекистан и Китай могут иметь трансграничные экологические интересы в Кыргызской Республике. Однако, не совсем ясно, какую заинтересованность в глобальном положительном экологическом эффекте могут иметь такие внешние страны как Индия и Пакистан. В случае Китая, Индии и Пакистана кредиты предоставлялись на строительство предприятий. Если рассматривать какой-либо зачет долга с этими странами, то скорее следует обратиться к идее зачета долга в счет акций. Таким образом, эти компоненты внешнего долга не являются перспективными кандидатами для зачета долга в счет мер по охране окружающей среды. Что же касается Узбекистана, то эта страна может быть заинтересована в зачете долга, но только после успешных переговоров с другими кредиторами.

Рис. 3: График потенциальных поступлений от 20% зачета долга Кыргызской Республики в 2005-2023 гг. (млн. долл. США)



Подводя итог, можно сказать, что Франция, Германия, Российская Федерация и Турция образуют группу потенциальных перспективных кандидатов для зачета долга в счет мер по охране

⁶ Зачет долга в счет акций - это операция сокращения (части) внешнего долга страны в обмен на оплаченные в национальной валюте акции национальных компаний или же акции, дающие право на природные ресурсы.

окружающей среды. По состоянию на конец 2004 г. на их долю приходится 279,3 млн. долл. США долга Кыргызской Республики (65% этого объема приходится на долю России).

Особенно перспективными кандидатами для зачета долга в счет мер по охране окружающей среды представляются Франция и Германия, поскольку в этих странах есть специальные программы сокращения долга за счет таких зачетов и они ранее уже проводили такие операции. Германия и Кыргызская Республика уже проводили операцию по зачету долга - в 2004 г., Германия решила списать долг по ОПР⁷ в 750 тыс. евро, при условии, что 350 тыс. евро будут использоваться на цели борьбы с туберкулезом

Учитывая практический опыт стран, которые проводили зачет долга в счет мер по охране окружающей среды (например, Болгария и Польша), можно предположить, что за счет этого можно будет сократить около 20% долга. Для Кыргызской Республики сокращение долга на 20% было бы большим успехом. На Рис. 3 (см. выше) представлены потенциальные поступления, которые можно было бы получить за счет зачета долга, исходя из предположения о зачете 20% всех выплат на период до 2023 г. При анализе исходили из предположения о постоянстве доли зачета долга в течение всего периода, хотя такой сценарий маловероятен. Скорее можно было бы предположить, что этот показатель будет увеличиваться со временем и лишь в среднем может составлять 20%.

Возможно, что не все потенциальные кредиторы согласятся на зачет долга по своим кредитам. Те из них, которые согласятся, будут соглашаться в разное время и на разных условиях, так что реальные поступления будут отличаться от представленных выше расчетов. **Основные предварительные выводы**, которые можно сделать на основе приведенного выше анализа, показывают следующее

- Россия является наиболее крупным кредитором в группе потенциальных кандидатов на зачет долга в счет мер по охране окружающей среды, но она, похоже, является и наименее заинтересованной страной. Россия была бы более заинтересована в зачете долга в счет акций. Следовательно, возможное участие России остается под большим вопросом. В отсутствие России, потенциальные поступления сократятся до 16 млн. долларов. Вторым крупнейшим кредитором в этой группе является Турция, которая также не особо заинтересована в конверсии долга. Без участия Турции остаются только Франция и Германия, которые реально могли бы быть заинтересованы в зачете долга (хотя в среднесрочной перспективе их примеру могут последовать и другие кредиторы).
- Среднегодовые поступления от схемы зачета невелики. При участии всех 4 стран, среднегодовые поступления могли бы составить 4 млн. долл. США. Однако, при участии только Франции и Германии, среднегодовые поступления составили бы только 400 тыс. долларов.
- Если учитывать достигнутое в марте 2005 г. соглашение с кредиторами Парижского клуба о реструктуризации основной части долга, представленные выше расчеты изменятся. Их потребуется подкорректировать в соответствии с условиями нового соглашения - это может привести к изменению конкретных цифр, но выводы могут остаться без изменений.
- Не исключено, что потенциально доступные поступления будут дополняться технической помощью со стороны доноров или дополнительными грантами. Но подобная ситуация станет

⁷ Официальная помощь для целей развития (ОПР) определяется ОЭСР как потоки помощи, которая направляется в развивающиеся страны. Чтобы классифицироваться как ОПР, операция должна проводиться официальным сектором с основной целью содействия экономическому развитию и благосостоянию, быть льготной по своему характеру и содержать компонент гранта не менее 25%.

более вероятной после того, как созданный для управления полученными за счет зачета долга ресурсами механизм продемонстрирует достаточную надежность и заслужит доверие.

Подводя итоги, можно сказать, что схема зачета долга Кыргызской Республики в счет мер по охране окружающей среды осуществима и актуальна для страны. В то же время, ситуация в стране не сравнима с ситуацией в Польше или Болгарии, или даже в Грузии. И тем не менее, существует определенная часть внешнего долга, которую можно было бы реально использовать для такого зачета. Хотя потенциальные ресурсы ограничены, учитывая низкий уровень государственных природоохранных расходов в Кыргызской Республике (0,4% от ВВП в 2002 г.), любые дополнительные ресурсы, при условии их целесообразного целевого использования, могли бы принести пользу стране. Учитывая приведенный выше прогноз поступлений, представляется, что долевое финансирование, которое может потребоваться со стороны Кыргызской Республики, будет находиться в пределах финансовых возможностей страны. При таком уровне финансовых ресурсов, потенциальный риск инфляции невелик.

IV. Анализ потенциальных проектных портфелей, которые можно было бы профинансировать за счет зачета долга

Как показывает опыт стран с успешными схемами зачета долга в счет мер по охране окружающей среды, независимо от конкретной институциональной структуры для управления финансовыми ресурсами в рамках схемы зачета, кредиторы должны убедиться, что страна обладает институциональным потенциалом для обеспечения прозрачного и эффективного управления зарубежными средствами в соответствии с международными стандартами. Для этого следует разработать тщательно продуманную и обоснованную программу расходов, основанную на прозрачных и жестких критериях отбора проектов, правилах и процедурах их реализации.

В действительности, существенно важным для обеспечения поддержки зачета долга в счет мер по охране окружающей среды будет создание заслуживающей доверия программы расходов, которая должна быть направлена на разрешение проблем, относящихся как к приоритетам правительства Кыргызской Республики, так и к приоритетам кредиторов. Предлагаемая программа должна быть узконаправленной и включать небольшое число приоритетов. Такая программа должна демонстрировать возможность подготовки и реализации реального перечня проектов для достижения поставленных целей. Как показывает анализ приоритетных проблем Кыргызской Республики и предпочтений кредиторов, наиболее перспективными приоритетными направлениями могли бы стать следующие:

- Снижение загрязнения региональных водных объектов;
- Защита биологического разнообразия; и,
- Снижение выбросов парниковых газов, влияющих на глобальный климат.

Для каждого приоритетного направления было проведено определение возможных проектов, чтобы определить типы проектов, которые могли бы обеспечить положительный экологический эффект при одновременном сокращении бедности, обеспечении экономического развития страны и которые отвечали бы целям международной безопасности. Кроме того, особое внимание уделялось проектам, которые направлены на разрешение общих проблем для всего региона Центральной Азии (деградация земель, эрозия почв и опустынивание).

Учитывая потенциальный объем ресурсов в рамках схемы зачета долга, были предварительно определены следующие проектные портфели для трех приоритетных направлений:

- Сокращение загрязнения региональных водных объектов – 1 проектный портфель:
 - Улучшение водоотведения и очистки стоков в населенных пунктах на берегах озера Иссык-Куль;
- Защита биологического разнообразия - 2 проектных портфеля:
 - Защита земель от деградации;
 - Предотвращение невозполнимых потерь биоразнообразия; и,
- Снижение выбросов парниковых газов, влияющих на глобальный климат - 2 проектных портфеля:
 - Производство биогаза из отходов животноводства;
 - Восстановление/строительство новых малых гидроэлектростанций.

Эти проектные портфели будут обсуждаться с правительством Кыргызстана, чтобы определить три наиболее перспективных из них, которые можно было бы предложить для рассмотрения потенциальным кредиторам.

Учитывая возможный объем финансовых ресурсов в рамках схемы зачета долга, для более масштабных проектных портфелей могут потребоваться дополнительные источники финансирования. Поэтому, чтобы добиться реального эффекта в любом из приведенных выше приоритетных направлений, следует тщательно отбирать наиболее экономически эффективные проекты и требовать долевого финансирования этих проектов из других источников.

Безотносительно качества проектных портфелей, правительственным структурам Кыргызской Республики потребуется продумать наиболее целесообразную институциональную структуру для управления этой программой расходов, для обеспечения соответствующего мониторинга и отчетности. Потребуется проанализировать альтернативные инструменты и процедуры и обсудить их с кредиторами, принимая во внимание характер программы и институциональный потенциал страны.

V. Общие выводы

После заключения соглашения с Парижским клубом в 2005 г., правительству Кыргызской Республики потребуется завершить переговоры с индивидуальными кредиторами к осени 2005 г. Если подготовительные работы будут проходить в соответствии с планом, то можно реалистично предположить, что первые соглашения по зачету долга можно было бы подписать в 2006 г. Положения по зачету долга в счет мер по охране окружающей среды можно было бы включить в Закон о бюджете на 2007 г. Затем потребуется по меньшей мере еще около 6 месяцев для разработки первого проектного портфеля и для его подготовки к первой сессии оценки. В результате, заключения первых финансовых соглашений и начала выплат по проектам можно будет ожидать к началу 2008 г.

Основной вывод данного исследования состоит в том, что зачет долга Кыргызской Республики кредиторам Парижского клуба в счет мер по охране окружающей среды является реально осуществимым и мог бы привести к положительному эффекту как для самой Кыргызской Республики, так и для международного сообщества, включая кредиторов. Опыт рассмотрения вопроса о зачете долга Кыргызской Республики может оказаться актуальным и для других бедных стран в регионе и за его пределами:

- Проект основывается на углубленном анализе долгового портфеля;

- Необходимо активное сотрудничество между Министерством финансов, которое проводит переговоры с кредиторами и Министерством охраны окружающей среды, которое играет ключевую роль в формировании привлекательной программы расходов (проектные портфели). Кроме того, оба министерства принимают участие в формировании и управлении структурой, которая будет отвечать за мониторинг реализации программы расходов;
- Ключевую роль в привлечении внимания кредиторов играет программа расходов. Как представляется, она должна быть посвящена в основном мерам сокращения бедности, а также актуальным глобальным и региональным проблемам;
- Для материализации процесса зачета потребуется время (в случае Кыргызской Республики - около 4 лет); поэтому необходимо обеспечить стабильность политической и институциональной базы и устойчивые долгосрочные обязательства.

Использование возможности для зачета долга будет нелегкой задачей. Тем не менее - это наиболее эффективный путь для обеспечения государственного финансирования проектов, связанных с охраной окружающей среды в странах, где финансирование охраны окружающей среды неустойчиво и подвержено серьезным бюджетным ограничениям.