ПРИРОДООХРАННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

ОБМЕН ДОЛГОВ НА ОХРАНУ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ГРУЗИИ: ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ТЕХНИКО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫМ МЕХАНИЗМАМ

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

OECD

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР – это уникальный форум, в котором совместно работают правительства 30 демократических государств, обращаясь к экономическим, социальным и экологическим вызовам глобализации. ОЭСР также находится в центре усилий, направленных на то, чтобы понять и помочь правительствам адекватно реагировать на новые достижения и проблемы, такие, как корпоративное управление, информационная экономика и старение населения. Организация обеспечивает условия для того, чтобы правительства могли сравнивать свой политический опыт, искать ответы на общие проблемы, выявлять хорошую практику и работать в области координации внутренней и внешней политики.

Государствами-членами ОЭСР являются Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Соединенные Штаты Америки, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швейцария, Швеция, Япония. В работе ОЭСР принимает участие Комиссия Европейских Сообществ.

Издательство ОЭСР занимается распространением статистических данных, собранных Организацией, и исследований по экономическим, социальным и экологическим проблемам, а также конвенций, руководящих принципов и стандартов, одобренных ее членами.

• • •

СРГ ПДООС

СРГ ПДООС – Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы – была создана в 1993 году на Министерской Конференции «Окружающая среда для Европы», проходившей в Люцерне, Швейцария. Секретариат Специальной рабочей группы был организован в ОЭСР как структурное подразделение Центра сотрудничества со странами, не являющимися членами ОЭСР. С момента своего создания СРГ ПДООС доказала, что является гибким и практичным инструментом предоставления поддержки политическим и институциональным реформам в странах региона. После Министерской конференции в Орхусе в 1999 году усилия СРГ ПДООС были перенаправлены на страны Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии (ВЕКЦА). Более подробную информацию о деятельности СРГ ПДООС можно найти на Интернет-странице Специальной рабочей группы: www.ОЭСР.org/env/eap

Данная публикация также доступна на английском языке под названием:

Debt-for-Environment Swap in Georgia: Pre-Feasibility Study and Institutional Options

@OECD 2006

Эта публикация не может быть воспроизведена, скопирована, передана или переведена без письменного разрешения. Заявки нужно направлять в Издательство ОЭСР: *rights@ОЭСР.org* или по факсу (+33-1) 45 24 13 91. Разрешение на фотокопирование части этой публикации следует направлять в Centre Français d'exploitation du droit de copie, 20 rue de Grands-Augustins, 75006 Paris, France *(contact@cfcopies.com).*

ПРЕДИСЛОВИЕ

Эта публикация была подготовлена под эгидой Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды для стран Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС). Данная публикация состоит из двух отдельных докладов, в которых излагаются различные аспекты экореструктуризации долгов Грузии. Целью первого доклада – *Обмен долгов на охрану окружающей среды в Грузии: предварительное технико-экономическое обоснование и предложения по институциональным механизмам* (предварительное ТЭО) – является оказание содействия Правительству Грузии в осуществлении анализа возможностей и проблем обмена (части) своего внешнего долга на отечественное финансирование приоритетных природоохранных проектов. В докладе делается вывод, что такой обмен потенциально осуществим и мог бы быть выгоден как для Грузии, так и для стран-кредиторов. Второй доклад – *Обмен долгов на охрану окружающей среды в Грузии: потенциальные направления программы для финансирования* (Доклад о портфеле проектов) – посвящен финансово-экономическому анализу пяти наиболее перспективных направлений проектной деятельности (сохранение биоразнообразия, производство биогаза, энергия малых и мини-гидростанций, управление сточными водами и управление твердыми бытовыми отходами), выявленных при проведении предварительного технико-экономического обследования. Эти портфели проектов могли бы стать основой программы потенциальных капиталовложений, софинансируемой средствами, создаваемыми механизмом экорекструктуризации долгов.

Данные и информация, приведенные в Предварительном ТЭО, были частично предоставлены консорциумом BCEOM, HALCROW GROUP Ltd. и COWI – компаниями, которые осуществляли проект «Содействие реализации природоохранной политики и национальных планов действий по охране окружающей среды (НПДООС) в странах Содружества независимых государств (СНГ)», финансируемый за счет средств Программы технической помощи Европейского Союза странам СНГ (ЕС ТАСИС). Данные о структуре долга и механизме его выплаты в соответствии с соглашением Грузии с кредиторами Парижского клуба были собраны и обработаны Наной Гибрадзе.

Несмотря на то, что оба доклада тесно взаимосвязаны и дополняют один другой, они, тем не менее, являются отдельными материалами, и их можно рассматривать независимо друг от друга. Предварительное технико-экономическое обоснование было подготовлено Гжегошем Пешко (в настоящее время сотрудник Всемирного банка, а до этого член Секретариата СРГ ПДООС) в сотрудничестве с Малхазом Адеишвили, руководителем Департамента природоохранной политики Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Республики Грузии.

Доклад о портфелях проектов был подготовлен группой консультантов (в основном, из Грузии) под руководством Секретариата ОЭСР/СРГ ПДООС в составе Габриэля Лаббате, Паата Джанелидзе, Григола Лазриева и Нино Партцхаладзе, которые отвечали за анализ индивидуальных проекных направлений. Нелли Петкова работала над обоими докладами на втором этапе их составления и подготовила их к публикации. Следует особенно поблагодарить Ксавье Лефлэва (Менеджера программы по финансированию охраны окружающей среды СРГ ПДООС) за его поддержку на последних этапах этой работы и Брендана Гиллеспи (Начальник отдела стран не входящих в ОЭСР, Директорат по охране окружающей среды ОЭСР) за его ценные замечания и

общее руководство с самого начала проекта. Карла Бертуцци обеспечила помощь в получении статистических данных, а Динара Акназарова - техническую поддержку в подготовке данной публикации. Вся эта помощь высоко оценивается.

Выполнение Предварительного ТЭО стало возможным благодаря финансовой поддержке Программы ЕС ТАСИС. Правительство Нидерландов через Министерство жилищно-коммунального хозяйства, градостроительства и охраны окружающей среды предоставило финансовую поддержку для подготовки Доклада о портфеле природоохранных проектов.

Взгляды, представленные в докладах, отражают мнение их авторов и не обязательно совпадают с позицией ОЭСР, ЕС или стран-членов этих организаций.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ **3**

РЕЗЮМЕ **11**

1. ВВЕДЕНИЕ **15**

2. ОДООС И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ ДОЛГАМИ **21**

2.1. Долговые обмены и пересмотр сроков долговых выплат 22
2.2. Долговые обмены и сокращение долгов 23

3. МНОГОЦЕЛЕВОЙ ДОЛГОВОЙ ОБМЕН: ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА И РАЗВИТИЕ **26**

3.1. Обмены "долги на помощь развитию" 26
3.2. Обмены "долги на активы" 28
3.3. Обмены "долги на охрану окружающей среды" 29

4. СТРУКТУРА ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА ГРУЗИИ **33**

4.1. Государственный долг многосторонним кредиторам 34
4.2. Государственный долг двусторонним кредиторам 34
4.3. Установление приоритетов для переговоров по двусторонним долговым обменам 36
4.4. Краткие сведения о некоторых странах – кредиторах 36

5. ПРОГНОЗ ОБЪЕМА ДЕНЕЖНЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ **38**

5.1. Планирование потоков доходов во времени 38
5.2. Прогноз средств, получаемых Грузией при долговых обменах 39

6. ПРОГРАММА РАСХОДОВАНИЯ СРЕДСТВ ОТ ОДООС **43**

6.1. Приоритеты для программы использования средств от ОДООС 43
6.2. Типы приемлемых проектов 45
6.3. Административные расходы 46

7. ЗАТРАТЫ НА ПРИРОДООХРАННЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ В ГРУЗИИ **49**

8. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ МОДЕЛИ ТРАНЗАКЦИЙ ПО ДОЛГОВЫМ ОБМЕНАМ **52**

8.1. Сравнение двусторонних долговых обменов с обменами через посредников 52
8.2. Институциональная структура по управлению использованием финансовых средств: проектно-ориентированный подход или использование внутренних посредников 55
8.3. Определение жизненного цикла местной финансовой организации ОДООС: сберегательный, амортизационный или возобновляемый фонд? 58
8.4. Руководство и управление местной финансовой организацией ОДООС 60
8.5. Инструменты расходования денежных средств 64
8.6. Проектный цикл 65
8.7. Правила закупок 68

9. ДАЛЬНЕЙШИЕ ДЕЙСТВИЯ **69**

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ **72**

ПРИЛОЖЕНИЕ I. Основные экономические показатели, 1991-2004 гг. 76

ПРИЛОЖЕНИЕ II. Примеры применения схем списания долгов в различных странах мира 77

ПРИЛОЖЕНИЕ III. Пересмотр сроков погашения долга Грузии: соглашение с Парижским

клубом 2001г. 79
ПРИЛОЖЕНИЕ IV. Объединение обменов "долги на активы" и "долги на окружающую среду" 81
ПРИЛОЖЕНИЕ V. Стандарты руководства и управления фондом ОДООС 83
ПРИЛОЖЕНИЕ VI. Доля грантового софинансирования при реализации проектов 85
ПРИЛОЖЕНИЕ VII. Условия ГЭФ, обеспечивающие успешную деятельность фондов сохранения биоразнообразия 86
ПРИЛОЖЕНИЕ VIII: Варианты правового статуса фонда ОДООС страны-должника 87
ПРИЛОЖЕНИЕ IX: Достигнута договоренность между Парижским клубом и Грузией о реструктуризации долга 91
ПРИЛОЖЕНИЕ X. Статус двусторонних соглашений с кредиторами на 30 сентября 2005 года ... 94
ПРИЛОЖЕНИЕ XI: Словарь основных терминов 97

СПИСОК ТАБЛИЦ

Таблица 1: Валютный курс, Лари/Доллар США и Евро, Средний годовой показатель..... 10
Таблица 2. Структура государственного долга Грузии на конец сентября 2005 г..... 33
Таблица 3. Годовой поток денежных поступлений от ОДООС для альтернативных сценариев участия кредиторов (тыс. евро в ценах 2005 года)..... 40
Таблица 4. Оценка годовых административных затрат организации по ОДООС в Грузии как доля годовых доходов от ОДООС и развитие природоохранной инфраструктуры в Грузии, как доля от годовых доходов..... 47
Таблица 5. Оценка стартовых затрат организации по ОДООС (в евро, в ценах 2005 года) 48
Таблица 6. Природоохранные затраты в Грузии, 2001 год (в 1 000 долл. США) 50
Таблица 7. Основные этапы процесса подготовки к проведению обмена "долги на охрану окружающей среды" 70

СПИСОК ГРАФИКОВ

График 1. Оценка денежных поступлений от ОДООС в Грузии при альтернативных сценариях участия кредиторов (в тыс. евро)..... 41
График 2. Источники финансирования природоохранных капитальных затрат в Грузии, в 2001 году (в процентах)..... 50
График 3. Двусторонний обмен "долги на охрану окружающей среды"..... 53
График 4. Трехсторонняя схема обмена "долги на охрану окружающей среды" 54

СПИСОК ТЕКСТОВЫХ ВСТАВОК

Вставка 1. Внешний долг, взаимосвязь между экологией и бедностью 18
Вставка 2. Что такое обмены "долги на охрану окружающей среды" (ОДООС) ?..... 19
Вставка 3. Основные риски ОДООС 21
Вставка 4. Бюджетные возможности обслуживания ОДООС 22
Вставка 5. ОДООС и риск инфляции 22
Вставка 6. Обмены "долги на охрану окружающей среды" и безусловное погашение долгов: пример Польши..... 24
Вставка 7. Списание долга и рейтинг суверенных заемщиков 25
Вставка 8. Различные цели долговых обменов..... 26
Вставка 9. Обмены "долги на помощь развитию"..... 27
Вставка 10. Что представляет собой Парижский клуб?..... 35
Вставка 11. Зачем необходимо сократить количество приоритетов?..... 46
Вставка 12. Примеры двусторонних долговых обменов 53
Вставка 13. Пример трехстороннего долгового обмена 54
Вставка 14 Пример проектно-ориентированного ОДООС с оговоренными поставками по проекту56
Вставка 15. Руководящий материал ОЭСР по экологическим фондам..... 61
Вставка 16. Руководящий материал ГЭФ по фондам по сохранению биоразнообразия..... 62
Вставка 17. Рекомендации ГЭФ по совету управляющих финансовых структур..... 63
Вставка 18. Типовые этапы проектного цикла государственных финансовых организаций 66

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АЗВ	Анализ «затраты-выгоды»
АМР США	Агентство международного развития США (USAID)
БСБЗ	Инициатива по снижению долгового бремени бедных стран с большой задолженностью
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ВНП	Валовой национальный продукт
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ДПР	Обмен(ы) "долги на помощь развитию"
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕК	Европейская Комиссия
ЕС	Европейский Союз
МАР	Международная ассоциация развития
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
МВФ	Международный валютный фонд
МОТ	Международная организация труда
МФИ	Международные финансовые институты
МФСХР	Международный фонд для сельского хозяйства и развития
НПДООС	Национальный план действий по охране окружающей среды
НПО	Неправительственная организация
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
ОДА	Обмен "долги на активы"
ОДОС	Обмен "долги на окружающую среду"
ООН	Организация объединенных наций
ООПТ	Особо охраняемые природоохранные территории
ООС	Охрана окружающей среды
ОПР	Официальная помощь развитию
ПГ	Парниковые газы
ПРООН	Программа развития ООН
ППС	Паритет покупательной способности
РПОИ	Российская программа организации инвестиций в оздоровление окружающей среды
СНГ	Содружество независимых государств
СПЗ	Специальные права заимствования
СРГ ПДООС	Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для стран Центральной и Восточной Европы
США	Соединенные Штаты Америки
ТЭО	Технико-экономическое обоснование
УГР	Управление государственных расходов
ЧПС	Чистая приведенная стоимость
ЮНКТАД	Конференция ООН по торговле и развитию
ЮНИСЕФ	Детский Фонд ООН
KfW	Германский банк реконструкции (Bank Kreditanstalt für Wiederaufbau)

СПИСОК ФИЗИЧЕСКИХ ЕДИНИЦ ИЗМЕРЕНИЯ

кг	Килограмм
км	Километр
кВт.ч	Киловатт час
$м^3$	Кубометр
мВт	Мегаватт

ОБМЕННЫЕ КУРСЫ ВАЛЮТ

Для конвертации финансовой информации данного отчета из Лари в Доллар США и Евро, были использованы средние годовые показатели валютного курса.

Таблица 1: Валютный курс, Лари/Доллар США и Евро, Средний годовой показатель

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Лари/Доллар США	1.26	1.3	1.39	2.02	1.98	2.07	2.2	2.15	1.90	1.82
Лари/Евро	--	--	--	2.16	1.83	1.86	2.07	2.43	2.36	2.27

Источник:Transition Report Update, Май 2005, ЕБРР, Лондон, и Национальный банк Грузии.

КАРТА ГРУЗИИ

РЕЗЮМЕ

Обмены "долги на охрану окружающей среды" (ОДООС) могут представить странам с низкими доходами, такими как Грузия, уникальную возможность увязать снижение бремени долгов с глобальными экологическими выгодами и сокращением бедности. ОДООС могут дать возможность Грузии перейти к выполнению международных природоохранных соглашений таким образом, чтобы способствовать реализации своих собственных планов устойчивого развития. Так как некоторые выгоды природоохранных проектов носят региональный или глобальный характер, такие проекты не могут финансироваться без международных трансфертов, как например, обеспечиваемых ОДООС. Более того, реализация этих проектов может способствовать достижению мира и безопасности в кавказском регионе путем смягчения региональных и трансграничных конфликтов, связанных с использованием разделяемых и трансграничных природных ресурсов. ОДООС являются также практическим механизмом для полновесного включения природоохранных целей в программы социального развития и экономического роста правительства Грузии и укрепления институциональной основы для подготовки реально финансируемых экологических проектов и более эффективного управления государственными средствами на природоохранные цели.

ОДООС обладают преимуществами по сравнению с другими альтернативами, такими как обмены долгов на денежные активы и на помощь развитию. ОДООС дают возможность: обмена бóльших размеров долга, чем это дают другие альтернативы, получения новых и дополнительных ресурсов для Грузии без негативных бюджетных и инфляционных последствий, получения доходов от продажи активов, которые имеют рыночную ценность, и увязывания глобальных и трансграничных экологических выгод (климат, биоразнообразие, международные воды) с местным экономическим развитием и восстановлением инфраструктуры для помощи малоимущим, а также сокращением бедности.

В то же время ОДООС связаны с рисками. Среди них: искажающее воздействие на более эффективные операции с долгами (реструктуризация и сокращение долгов), макроэкономическая и политическая нестабильность, инфляционные воздействия, дальнейшее ухудшение бюджетной ситуации и возможность использования фондов ОДООС не по назначению.

Основной вывод данного исследования состоит в том, что ОДООС между Грузией и кредиторами Парижского Клуба реально осуществимы и могут принести выгоды обоим, а также международному сообществу. Уроки, извлеченные во время анализа ситуации в Грузии, также применимы и к другим странам с низкими доходами в данном регионе и за его пределами.

У Грузии есть достаточно оснований для ведения переговоров по ОДООС. После резкого экономического спада и гражданской войны, политическая и макроэкономическая ситуации стабилизировались. В последние годы наблюдался устойчивый экономический рост. Однако в связи с тем, что примерно 50% населения страны живет в бедности (примерно на 30 долл. США в месяц), а подушевой ВНП составил в 2003 году 2481,5 долл. США[1] (по сравнению со средним для стран ОЭСР уровнем 26 000 долл.США[2]), Грузия продолжает находится в категории стран с низкими

[1] Вычислено по паритету покупательной способности (ППС).
[2] Вычислено по текущему обменному валютному курсу и ППС.

доходами и имеет право на получение поддержки от Международной ассоциации развития (МАР). По нормам Международного валютного фонда (МВФ) уже в 2000 году внешний долг Грузии считался достигшим неустойчивого уровня для экономики. Более половины расходной части госбюджета использовалось для обслуживания государственного долга, что не оставляло средств на социальные и природоохранные цели и создавало угрозу неустойчивости дальнейшего экономического развития. При такой ситуации Грузия стала искать пути реструктуризации внешних долгов странам-членам Парижского клуба.

В 2001 году, Грузия договорилась с Парижским клубом о новых сроках долговых платежей и реструктуризации своего внешнего долга. Особый пункт достигнутого соглашения открыл возможность для дополнительных двусторонних долговых обменов с использованием местной валюты на добровольной и двусторонней основе с кредиторами Парижского клуба. В этой ситуации действовавший в то время президент Грузии создал межведомственную рабочую группу, которая включала представителей Министерства финансов и Министерства охраны окружающей среды, для обсуждения и разработки порядка ведения переговоров по ОДООС. Это является показателем наличия высокого уровня политической заинтересованности, которая несомненно необходима для успешного ОДООС. В международных кругах ощущается заметно большая готовность обсуждать такие обмены, чем в прошлом. Кроме того, 21 июля 2004 года между Грузией и Парижским клубом был подписан еще один договор о реструктуризации долга, который также содержит положение о долговых обменах.

В настоящем докладе разъясняется, почему кредиторы Грузии могут быть заинтересованы в обсуждении ОДООС с Грузией. В Соглашении 2004 года с Парижским клубом не было установлено ограничений на использование в обменах займов, полученных в рамках официальной помощи развитию (ОПР), в то время как для других долгов был установлен максимальный размер, равный пяти миллионам специальных прав заимствования (СПЗ) на страну[3]. При расчете потенциальных доходов от ОДООС авторы данного исследования использовали 15% коэффицент конвертации для долгового обмена в рамках ОПР, в то время как для других займов использовалась максимально разрешенная сумма. При участии 6 крупных кредиторов и вовлечении в обмен 15% всего потока годовых долговых платежей, Грузия может рассчитывать в 2009 г. на более 3,4 млн. евро (в ценах 2005 г.) годового дохода, который сократится до примерно 1,8 млн. евро к 2014 г. и затем снова возрастет до около 2 млн. евро к 2020 г. В случае если только 4 крупных кредитора пойдут на долговой обмен, годовой доход достигнет 2,6 млн. евро в 2009 г., затем медленно уменьшится почти до 1,3 млн. евро в 2014 г. и будет затем колебаться в пределах 1,3 – 1,4 млн. евро.

В этих двух сценариях общие денежные поступления от использования ОДООС в период с 2006 по 2023 годы могли бы составить 58 и 30,6 млн. евро соответственно. С учетом чистой текущей стоимости (при коэффициенте дисконтирования 12%) это составит 18,7 и 12,9 млн. евро соответственно. Эти величины, несмотря на их не очень большую абсолютную величину, выгодно отличаются от примерно 7 млн. евро, выделенных в Грузии на инвестиции в природоохранную сферу в 2001 году. В оптимистическом сценарии, описанном выше, доходы от ОДООС составят примерно 45% от инвестиций в базовом 2001 г. Для второго сценария эта доля составит 25%.

Предлагаемый механизм обмена позволит донорам и международным финансовым учреждениям увеличить эти средства дополнительными грантами (даже займами в отдаленном

[3] СПЗ служит счетной единицей МВФ и некоторых других международных организаций. Ее величина основана на "корзине" основных международных валют. На время написания данного доклада 1 СПЗ = 0, 704 долл. США.

будущем). Предлагаемый механизм также может смягчить потенциальную угрозу того, что из-за инфляции реальная величина доходов будет меньше.

Разработка реалистичной программы использования полученных средств, отвечающей приоритетам как кредиторов, так и Правительства Грузии, явится существенным фактором мобилизации поддержки ОДООС. Предлагаемая программа должна быть узко направлена на несколько приоритетных направлений и продемонстрировать, каким образом можно было бы подготовить и профинансировать портфель хорошо обоснованных проектов для достижения ее целей. Анализ приоритетных проблем Грузии и предпочтений кредиторов показывает, что наиболее перспективными могут стать проекты, нацеленные на: сокращение выбросов парниковых газов, воздействующих на глобальное изменение климата; снижение загрязнения международных вод; защиту биологического разнообразия; облегчение доступа малоимущего населения к безопасной питьевой воде и санитарии.

В рамках каждого приоритетного направления, были предварительно выявлены положительные стороны проектов с целью определения тех типов проектов, при осуществлении которых экологические выгоды можно было бы получить вместе со снижением уровня бедности и достижением устойчивого экономического роста в стране. Учитывая возможный получаемый размер средств от ОДООС, потребуются дополнительные ресурсы для поддержки любых крупномасштабных проектов или отдельных крупных капиталовложений. Поэтому тщательный отбор наиболее экономически эффективных проектов, наряду с рассмотрением требований софинансирования проектов из других источников, должен стать основой процесса отбора проектов с тем, чтобы добиться реального успеха в любой из приоритетных областей, перечисленных выше.

В ходе проведенной работы были выявлены пять направлений проектной деятельности и затем проведен экономический и финансовый анализ. Эти направления включают проекты в области защиты биоразнообразия, производства биогаза, энергии от малых и мини гидроэнергетических установок, переработки сточных вод и переработки муниципальных отходов. Углубленный анализ представлен во второй части этой публикации: *Обмен долгов на охрану окружающей среды в Грузии: потенциальные направления программы для финансирования*. Следует отметить, что даже в случае неосуществления ОДООС, выявленные в ходе данной работы направления проектной деятельности могут использоваться Правительством Грузии при переговорах с донорами о разработке программ технического сотрудничества.

Данное обследование содержит детальный анализ различных вариантов управления ОДООС в Грузии. Рекомендуются к использованию следующие фундаментальные характеристики механизма ОДООС:

- Необходимо начать с прямых двусторонних обменов, а не трехсторонних через посредников (например, неправительственные организации). Тем не менее, следует разработать институциональную структуру для двусторонних ОДООС с тем, чтобы стимулировать создание многосторонней основы для двусторонних транзакций и обеспечить дополнительные возможности для трехсторонних ОДООС, в случае их организации заинтересованными третьими сторонами.
- Расходование средств от ОДООС следует осуществлять через созданную в стране финансирующую структуру, которая будет отбирать проекты на конкурсной основе при контроле со стороны соответствующих заинтересованных сторон, а не напрямую направлять средства на конкретные проекты при ограниченных конкурсах и обусловленных закупках в рамках проектов. Если размеры средств долгового обмена малы, то можно рассмотреть его направленность на конкретные проекты.

- Во избежание какого-либо инфляционного воздействия и для управления финансовыми потребностями проектных направлений, долговой обмен должен содержать перевод всего потока будущих долговых выплат в течение согласованного периода (механизм сокращения долгов по мере долговых выплат) вместо одноразового перевода текущей стоимости долга.
- Финансирующая организация должна быть создана в стране в виде модульной структуры, ядром которой станет пополняемый фонд, в который будут периодически будут поступать порции денежных средств, соответствующие сумме долговых платежей (вместо их выплаты кредитору) за данный период. Эта структура, однако, должна иметь возможность открытия параллельных счетов и финансовых «окон» - некоторые из них будут сберегательными, другие – дебитовыми, третьи – пополняемыми в зависимости от предпочтений кредиторов и природы спроса на финансирование в самой стране.
- Разумная стратегия состояла бы в финансировании проектов только в виде грантов. По мере развития институциональных возможностей и финансовых рынков, можно будет рассмотреть и другие финансовые продукты. Всегда потребуется со-финансирование для достижения финансовой уверенности и дополнительных средств.
- Подотчетность всем заинтересованным участникам обменов, в сочетании со свободой от внезапного политического вмешательства, будут необходимыми условиями для завоевания международного доверия и, тем самым, привлечения ресурсов. Отчетность, прозрачность и эффективность должны стать основополагающими принципами управления и оперативной деятельности. Руководящий орган финансовой структуры должен быть открытым для кредиторов, участвующим в ОДООС. Ее высокопрофессиональный исполнительный состав должен обладать высокой степенью независимости в управлении проектным циклом и обязательно отчитываться за результаты деятельности. Необходимо использовать лучшую международную практику расходования государственных средств.
- Проектный цикл должен включать четко определенные этапы, обязательства, процедуры и критерии отбора проектов. Критерий эффективности затрат должен быть ключевой количественной основой оценки и отбора проектов. Субъективные, личностные элементы при отборе проектов необходимо минимизировать и предусмотреть это в рамках процедур.
- Конкурсы по закупкам для проектов в рамках механизма ОДООС необходимо использовать в максимально возможной степени с тем, чтобы повысить эффективность проектной деятельности. Если придется выбирать между эффективностью и стимулами для участия кредиторов в ОДООС, то необходимо учитывать вклад различных кредиторов в ход закупок.
- Выбор правового статуса финансирующей структуры в стране требует проведения дополнительного анализа. Предварительные результаты показывают, что создание государственного фонда, размещаемого в Грузии, имеет определенные преимущества по сравнению с другими вариантами.

Оцениваемые годовые административные затраты на управление механизмом ОДООС (73 000 - 94 000 евро) будут полностью оправданы только, если доходы составят минимум порядка 2 млн. евро в год. Если это пороговое значение не будет достигнуто, то придется рассмотреть более экономически эффективные варианты институционального устройства на начальном этапе.

Подготовительные работы обычно занимают много времени, и опыт показывает, что они могут занять от двух до трех лет. Эти мероприятия включают подписание договоров с отдельными кредиторами, включение ОДООС в закон о государственном бюджете на тот год, в котором будет осуществляться первый ОДООС, создание финансирующей структуры. Дополнительное время потребуется на разработку портфеля проектов и для их оценки в первый раз. Правительству Грузии необходимо учитывать эти подготовительные этапы при подготовке стратегии ведения переговоров с кредиторами.

Международный опыт показывает, что четко выраженная позиция правительства в отношении ОДООС, как одного из национальных приоритетов на переговорах с кредиторами, является существенным фактором достижения успеха. Кроме того, для достижения эффективного подготовительного процесса необходим сильный лидер. Такое лидерство может обеспечить министерство финансов, действующее совместно с министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов.

Реализовать такую возможность будет нелегко. Однако опыт стран, таких как Польша, показывает, что ОДООС может явиться действенным инструментом получения дополнительных государственных средств для финансирования природоохранных проектов в странах, где удовлетворение таких потребностей сталкивается со значительными бюджетными ограничениями.

1. ВВЕДЕНИЕ

Значительный официальный внешний долг был накоплен Грузией со времени провозглашения в 1991 году независимости от Советского Союза и последовавшей после этого гражданской войны и резкого экономического спада. На конец 2003 года, общий размер долга Грузии оценивался в 1,95 млрд. долл. США (источник: документ МВФ от 12 мая 2004 года, опубликованный на интернетовском сайте МВФ www.imf.org). Долг кредиторам-членам Парижского клуба оценивался в 525 млн. долл. США на июнь 2004 года (источник: Paris Club creditors): 225 млн. долл. США накопились по линии Официальной помощи развития (ОПР) и 300 млн. долл. США вне ее. В целом показатели внешней задолженности Грузии улучшились, что выражается сокращением отношения размера внешнего долга к ВВП от 46% в конце 2003 года до 36% в конце 2004 года. (IMF, 2005). Однако Грузия все еще испытывает трудности с выплатой своего внешнего долга.

За последние пять лет Грузия достигла некоторого уровня макроэкономической стабилизации и умеренного экономического роста (см. Приложение I по основным макроэкономическим показателям). Однако экономический спад в начале 1990-х годов был настолько глубоким (ВВП сократился на 80% в период 1990-1993 гг.), что до самого недавнего времени положительные тенденции в экономике заметно не повлияли (в абсолютном выражении) на социально-экономические условия в стране. Рост экономики замедлился после 1998 года, затем возобновился после 2002 года и по прогнозам составит 8,5% в 2005 году. Однако оказалось трудным сократить уровень бедности населения, которая продолжает затрагивать около 50% домашних хозяйств, причем 17% всего населения страны живет в условиях чрезвычайной бедности. В соответствии с классификацией Всемирного банка, при ВВП на душу населения, равным 2481,5 долл.США[4] в 2003 году, Грузию до сих пор относят к беднейшим странам мира, и она классифицируется Международной ассоциацией развития (МАР)[5], как страна с низкими доходами. Неравенство в обществе возросло, а малоимущее население несоразмерно с другими страдает от отсутствия должных социальных услуг и доступа к инфраструктуре, обеспечивающей основные условия жизнеобеспечения .

Постоянной проблемой Грузии является неустойчивый бюджет страны. Собранные центральным правительством налоги (включая внебюджетные поступления) составили только 15% от ВВП в 2000 году (IMF, 2001), и это один из самых низких показателей в группе стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), где в среднем этот показатель составил 20,1%, а также в мире[6]. В частности, после быстрого роста задолженности в период 1998-1999 гг., правительство вынуждено было приостановить рост национального дефицита путем резкого сокращения расходной части бюджета. Расходы на обслуживание внешнего долга в 2002 году по оценкам МВФ составили 31% от доходов центрального правительства[7]. Финансовый кризис усугубился неэффективным и зачастую менее, чем прозрачным, управлением государственными расходами. Большая часть государственной инфраструктуры, от которой зависит устойчивое развитие, постепенно разрушалась вследствие войны, вандализма, отсутствия средств на

[4] Вычислено по паритету покупательной способности (ППС).
[5] Международная ассоциация развития (МАР) была создана в 1960 г. в рамках структуры Группы учреждений Всемирного банка для предоставления долгосрочных беспроцентных займов (кредитов) беднейшим развивающимся страна с целью содействия экономическому росту, сокращению бедности и улучшения условий жизни населения.
[6] Средней показатель по ОЭСР составил 37.3% (Источник: EBRD 1999, OECD, IMF and WB, 2001).
[7] IMF Country Report No. 02/261, November 2002.

восстановление, техническое обслуживание и надлежащую эксплуатацию оборудования[8]. Расходованием бюджетных средств на должное управление природными ресурсами и охрану окружающей среды зачастую пренебрегали, так как выгоды от таких капиталовложений редко достигают лиц, принимающих решения. Кроме того, многие негативные воздействия экологических проблем носят широко распределенный характер.

После «Революции роз» 2003 года макроэкономическая ситуация в стране стала стабилизироваться. В 2004 году реальный ВВП вырос на 6,2%[9]. Предварительные прогнозы роста реального ВВП в 2005 году составляют 8,5%. После "революции" правительство приняло серьезные меры по укреплению финансового положения и добилось ликвидации значительной части внутренней задолженности, накопленной предыдущей администрацией. Правительство начало проведение всесторонней реформы государственного сектора, в том числе, укрепление финансового управления расходами и доходами. В 2004 году с ростом собираемости налогов налоговые поступления выросли до 18,2%. Ожидается, что они будут расти на полпроцента ежегодно в 2006-2010 гг.[10] Усилия Правительства нашли значительную международную поддержку, в том числе выразившуюся в реструктуризации внешнего долга Грузии кредиторами Парижского клуба и обещании предоставления помощи в большом объеме на конференции финансовых доноров, состоявшейся в середине 2004 г.

В 2001-2003 гг. инфляция оставалась в среднем на уровне 5%, а обменный курс лари был стабильным. Во второй половине 2004 г. инфляция выросла с 3,6% в июне 2004 г. до более 9,7% в марте 2005 г. По данным МВФ ожидается рост инфляции, равный 7% к концу 2005 г., после чего он снизится до 4% в среднем в среднесрочном периоде.

Одной из серьезных проблем Грузии является негативное влияние долга на устойчивое развитие экономики. В начале 2004 г. суммарный внешний долг достиг 49% ВВП[11]. В июле 2004 г. было заключено соглашение с Парижским клубом по пересмотру сроков долговых платежей кредиторам из этой организации. Отношение выплат по обслуживанию внешнего долга к объему экспорта сократилось до 6,4% (от 13% в 2000 г.). К концу 2004 года объем внешнего долга также уменьшился – до 37% от ВВП (от 49% в начале 2004 г.)[12]. После пересмотра сроков долговых выплат в июле 2004 года были заключены двусторонние соглашения с рядом стран-кредиторов (см. Приложения IX и X).

Несмотря на наблюдаемое улучшение долговой ситуации Грузии, все еще есть риск ее ухудшения. Налоговое бремя Грузии все еще уязвимо воздействиям негативных внешних и внутренних факторов, которое может быть смягчено путем продолжения принятия мер по увеличению прямых зарубежных инвестиций и улучшению экспортной ситуации[13]

Грузия также сталкивается с серьезными экологическими проблемами, которые угрожают возможности восстановления экономики отдельных районов, в частности, расположенных на побережье Черного моря, и в сельской местности, где устойчивый экономический рост существенным образом зависит от состояния окружающей среды и природных ресурсов. В

---

[8] Датский фонд содействия охране окружающей среды Восточной Европы (DANCEE)/ОЭСР (2001), *Сектор муниципального водоснабжения и водоотведения Грузии: Базовый анализ природоохранной финансовой стратегии*, DANCEE/ОЭСР, Париж.
[9] IDA/IFC Country Partnership Strategy for Georgia, 2005.
[10] Там же.
[11] IMF, Georgia: Second Review under the Three-Year Arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility, 2005.
[12] Там же.
[13] IDA/IFC Country Partnership Strategy for Georgia, 2005.

некоторых частях страны, деградация природной среды, в частности, из-за загрязнения воды и почвы, несет в себе значительные риски здоровью населения. Давление на природу в результате бедности населения создало угрозу необратимых потерь богатого биоразнообразия Грузии, которое не только снабжает население продуктами питания, топливом и обеспечивает доходами, но также имеет значимость в мировом масштабе. Неэффективное управление и загрязнение рек, текущих в соседние страны, в основном, Азербайджан, создают угрозу хрупкому миру и безопасности на Кавказе. Охрана окружающей среды и природных ресурсов, развитие лесного хозяйства и восстановление природоохранной инфраструктуры (систем водоснабжения, канализации, объектов энергетики), а также систем орошения и водоотвода определены в качестве основных стратегических направлений Программы Грузии по сокращению бедности и экономическому росту (Government of Georgia, 2000). Однако уровень ассигнований на природоохранные мероприятия остается низкими, как в государственном, так и в частном секторе, и средств недостаточно для покрытия нужд на эксплуатацию и техническое обслуживание существующей природоохранной инфраструктуры: систем водоснабжения и обработки сточных вод, не говоря уже о достижении природоохранных целей развития нового тысячелетия, принятых на Всемирном Саммите в Йоханнесбурге (DANCEE/OECD EAP Task Force, 2001).

Вставка 1. Внешний долг, взаимосвязь между экологией и бедностью

Высокий уровень затрат на обслуживание внешнего долга отражается на состоянии окружающей среды. *Во-первых*, обслуживание долга отвлекает государственные средства от решения внутренних проблем, а природоохранные расходы чаще всего становятся легкой жертвой сокращения бюджетного финансирования, из-за того, что она носит характер общественного товара, и отсутствия в обществе групп, особо заинтересованных в ее охране. *Во-вторых*, необходимость получения иностранной валюты путем увеличения экспорта вызывает дополнительную нагрузку на истощительный характер добычи природных ресурсов (древесины, золота, полезных ископаемых, металлолома и т.д.), являющихся основными источниками поступления иностранной валюты в Грузию. *В-третьих*, обслуживание долга сокращает импорт, что сразу же вызывает рост спроса на отечественное импортозамещение. Деградация природных ресурсов из-за давления долгового бремени, особенно усугубляется высоким уровнем бедности в стране. В большинстве случаев, именно беднейшие слои населения вынуждены прибегать к истощительному использованию природных ресурсов (например, лесов, рыбы, диких животных) для удовлетворения насущных потребностей выживания. В средне- или долгосрочной перспективах, неустойчивое использование природных ресурсов приводит к деградации наиболее легко доступных и важных природных активов, от которых зависит выживание малоимущих.

Правительство Грузии, понимая трудности сложившейся ситуации и необходимость действий, проанализировало пути снижения бремени обслуживания внешнего долга и давления на окружающую среду. 6 марта 2001 года Правительство Грузии согласовало с кредиторами Парижского клуба реструктуризацию части внешнего долга Грузии. Это соглашение было достигнуто после одобрения МВФ 12 января 2001 года мер, предложенных Грузией в рамках Программы финансирования мер по сокращению бедности и экономическому росту. Соглашение с Парижским клубом консолидировало примерно 58 млн. долл. США долгов по займам, полученным Грузией до 1 ноября 1999 года. Эта сумма состояла из основной суммы долгов, которые подлежали погашению в период с 1 января 2001 года по 31 декабря 2002 года (из которых 1 млн. долл. США – займы в рамках ОПР). Возможность ОДООС была включена в общий пакет мер по реструктурированию всего долга. В Соглашении было отмечено, что «на добровольной и двусторонней основе, каждый кредитор может также осуществить обмены долга на природоохранную деятельность, помощь развитию, акции компаний и другие долговые обмены с использованием местной валюты" (Paris Club Press Release, 6 March 2001).

Второй раунд переговоров Грузии с кредиторами из Парижского клуба был проведен 21 июля 2004 года и закончился заключением Соглашения о реструктуризации долгов. Парижский клуб согласился пересмотреть установленные на период 2004-2006 гг. сроки погашения двустороннего долга Грузии. Заключению этого Соглашения предшествовала подготовка Второго доклада по трехлетней договоренности в рамках Программы финансирования мер по сокращению бедности и экономическому росту[14] на сумму, эквивалентную 98 млн. единиц специальных прав заимствования (СПЗ) (65% квоты), или примерно 139 млн. долл. США. Доклад МВФ был одобрен 4 июня 2004 года. Долг будет управляться по хьюстонским условиям (см. ниже) с консолидацией задолженности в 160,6 долл. США (включая задержанные выплаты по процентам) на 31 мая 2004 г. и сроками погашения с 1 июня 2004 года до 31 декабря 2006 года. Условия Соглашения применимы к долгам, которые были заключены до крайнего установленного срока 1 ноября 1999 года. Соглашение не включает соглашение о консолидации долгов, заключенное в соответствии с согласованным Протоколом от 6 марта 2001 года (т.е. первым соглашением, достигнутым с Парижским клубом.

Механизм сокращения долгов состоит в следующем:

а. Сроки погашения и 50% задолженности:

- Кредиты вне ОПР должны быть погашены в течение 20 лет - при пятилетней отсрочке начальных выплат с прогрессирующим погашением под процентные ставки, по крайней мере такие же благоприятные, какие были использованы в предыдущих двусторонних соглашениях;

- Кредиты в рамках ОПР должны быть погашены в течение 20 лет с десятилетней первоначальной отсрочкой и процентными ставками, по крайней мере, такими же благоприятными, как льготные ставки, применимые к этим займам;

б. Остальные 50% задолженности будут погашены в течение 3 лет.

Соглашение также позволяет проведение между Грузией и ее кредиторами долговых обменов, включая обмены долга на природоохранную деятельность, помощь развитию, акции компаний и другие долговые обмены с использованием местной валюты:

а. Все долги в рамках ОПР; и

б. Размеры непогашенных кредитов и займов вне ОПР – до 20% непогашенных объемов долгов на 31 декабря 2000 или до 5 млн. ед. СПЗ, в зависимости от того, какая величина является наибольшей.

Вставка 2. Что такое обмены "долги на охрану окружающей среды" (ОДООС) ?

Главная идея, лежащая в основе ОДООС, состоит в том, что вместо того, чтобы продолжать осуществлять и переводить платежи по непогашенным займам за рубеж в твердой валюте, страна-должник осуществляет платежи в национальной валюте на природоохранные проекты в своей стране на условиях, согласованных с кредитором.

[14] Программа МВФ по оказанию помощи, предназначенная для создания основ стабилизации и долгосрочного роста экономики.

Правительство Грузии уже предприняло некоторые важные шаги для организации ОДООС со странами-кредиторами:

- В 1998 году Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов разослало предложение внутри Правительства Грузии, призывающее реализовать предоставленную возможность ОДООС, заинтересованным лицам (Президенту Грузии, государственному министру, министру финансов, министру экономики и министру иностранных дел) с тем, чтобы получить их мнение о потенциальных ОДООС с кредиторами.

- Одновременно Министр охраны окружающей среды, Председатель Парламента и Министерство экономики Грузии начали предварительные обсуждения и установили контакты со Всемирным банком о возможности сотрудничества и содействия по ОДООС с двусторонними кредиторами. В 2000 г. Министерство ООС и природных ресурсов Грузии попросило Всемирный банк оказать содействие в ведении переговоров по ОДООС со странами-кредиторами.

- В марте 2001 г., кредиторы из Парижского клуба согласились на механизм реструктуризации долгов до 2003 г., в том числе, договорились о включении статьи, обусловливающей возможность ОДООС на добровольной и двусторонней основе.

- После заключения этого договора Президент Грузии создал межведомственную рабочую группу (в ее состав вошли представители Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов, Министерства экономики, Министерства финансов и Министерства иностранных дел) по разработке структуры ведения переговоров со странами-кредиторами об ОДООС.

- В июле 2001 г. Министр окружающей среды Грузии запросил Секретариат СРГ ПДООС ОЭСР оказать содействие Правительству Грузии в разработке схемы ведения переговоров.

- В 2002 г. СРГ ПДООС ОЭСР совместно с Министерством окружающей среды и природных ресурсов разработали совместно первый вариант проекта проведения данного предварительного технико-экономического обследования.

- В 2002 г. Правительство Нидерландов предоставило грант через Секретариат СРГ ПДООС ОЭСР для облегчения межведомственных и международных обсуждений по вопросам ОДООС для Грузии и для изучения мнений по направлениям природоохранных проектов.

- В феврале 2003 г., Министерство окружающей среды в сотрудничестве с Министерством финансов и Секретариатом СРГ ПДООС ОЭСР организовало первые международные консультации по ОДООС.

- 21 июля 2004 г. Правительство Грузии провело второй раунд переговоров с Парижским клубом. Кредиторы Парижского клуба пришли к соглашению о механизме реструктуризации долгов на период до 2006 года. Статья об обмене долгов, в том числе, о проведении ОДООС на двусторонней и добровольной основе, снова была включена в Договор с Парижским клубом.

- В 2005 году СРГ ПДООС ОЭСР завершила полный финансовый и экономический анализ пяти направлений перспективной проектной деятельности, которые могли бы финансироваться за счет средств от ОДООС.

2. ОДООС И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ ДОЛГАМИ

Очевидно, что ОДООС являются привлекательным для министерства, отвечающего за охрану окружающей среды в стране-должнике. Однако для министерства финансов самым важным является вопрос, сократит ли ОДООС экономически эффективным способом бремя обслуживания долгов? Его основной задачей является минимизация ожидаемых затрат на обслуживание долга и затрат на содержание ликвидных активов, при условии приемлемого уровня риска, в средне- и долгосрочной перспективе. Альтернативами ОДООС являются различные транзакции, которые правительство может предпринять, чтобы гарантировать, что финансовые потребности правительства и обязательства по платежам реализуются при минимальных издержках и рисках. Сюда могут входить: необусловленные погашения долговых обязательств, пересмотр сроков платежей по обслуживанию долга, вопросы первичных долгов, операции на рынке вторичных долгов, депозитарные механизмы и механизмы взаимных расчетов (клиринг) и их урегулирования при продаже государственных ценных бумаг.

Некоторые из основных рисков механизма ОДООС, которые могут стать предметом озабоченности правительства страны-должника, представлены во Вставке 3 ниже. Эти риски более подробно обсуждаются далее в данном разделе.

Вставка 3: Основные риски ОДООС

Основные риски ОДООС включают:

- Неблагоприятное воздействие на инфляцию;
- Снижение рейтинга кредитоспособности страны;
- Негативное влияние на более эффективные механизмы управления долгами (реструктуризация и погашение);
- Неэффективные государственные бюджетные ассигнования;
- Бюджетный кризис;
- Сокращение запланированных бюджетных ассигнований на природоохранные цели;
- Неэффективное управление денежными средствами.

Долговые обмены являются одной из форм частичного погашения долга, посредством которых кредиторы могут вернуть часть экономической стоимости своих займов путем выставления условий для погашения долга. Таким образом, для кредиторов долговые обмены обычно являются более привлекательными, чем безусловное аннулирование долга. По этим же причинам для Грузии не обремененное условиями погашение долга всегда лучше, чем долговые обмены с некоторым грузом обязательств. Высвободившиеся средства после отмены платежей на обслуживание долга Грузия могла бы использовать для любых приоритетных целей, в том числе, охрану природы, если страна изберет это направление. Таким образом, Грузия, как и любой другой рациональный должник, может проявлять неуверенность в отношении переговоров о долговых обменах, пока существует возможность необусловленного сокращения долга или удобного пересмотра сроков выплат.

Грузия и другие страны бывшего Советского Союза с низкими доходами могут не исключить возможности реструктуризации долгов в будущем. Поэтому важно сделать так, чтобы ОДООС не ограничили будущие возможности по погашению долгов или пересмотру сроков долговых платежей.

Вставка 4: Бюджетные возможности обслуживания ОДООС

ОДООС включают договорные обязательства о выплатах. Грузии придется убедительно продемонстрировать способность бюджета выполнить эти обязательства и делать платежи для обслуживания ОДООС. Это потребует правовых, институциональных и политических гарантий того, что соответствующие ассигнования будут предусмотрены в будущих государственных бюджетах и что эти выделенные средства будут использоваться на согласованные цели. Стране также придется убедить кредиторов, что она будет последовательно проводить экономические реформы и укреплять финансовое положение государственного сектора.

2.1. Долговые обмены и пересмотр сроков долговых выплат

После подписания в 2001 г. соглашения о реструктуризации долгов у Грузии технически не было долгового дефолта, и она продолжала выполнять свои обязательства по обслуживанию долгов до 2003 г. Однако финансовое положение страны оставалось весьма неустойчивым, особенно до «Революции роз» в конце 2003 г. Поэтому весной 2004 г. Грузия обратилась в Парижский клуб и в июле 2004 г. согласилась на дальнейшую реструктуризацию долга. Включение в соглашение статьи, позволяющей проводить дополнительные долговые обмены, снова было запрошено Правительством Грузии, и затем эта статья была включена в Договор с Парижским клубом. Во время обсуждения весной 2004 г. с группой по проектам ОЭСР, министерство финансов выразило озабоченность относительно запроса об обменах долга, график выплат по которому можно пересмотреть в рамках возможных будущих переговоров по выплате долга с кредиторами Парижского клуба.

Если соглашение о долговом обмене включает только единовременный обмен пакета долгов, то вероятно возникновение конфликта. Этот риск, тем не менее, можно снизить за счет организации транзакции таким образом, чтобы долговой обмен касался не процента долгового пакета по чистой приведенной стоимости долга, а только процента от будущих долговых платежей. Такая модель транзакции по ОДООС была успешно применена в Польше. Такая транзакция просто разделит любые очередные взносы по обслуживанию долга на два параллельных потока: один в исходной валюте займа кредитору, и другой поток в национальной валюте - на финансирование природоохранных проектов внутри страны. Эта операция не окажет никакого воздействия на оставшуюся сумму невыплаченного долгового пакета. Таким образом, это не создаст финансовых или правовых барьеров для будущей возможности пересмотра сроков возвращения долга или погашения долга.

Вставка 5: ОДООС и риск инфляции

Хотя и редко, но ОДООС может способствовать росту инфляции, если объем обменов является слишком большим по сравнению с возможностями экономики страны-должника, и долговые средства расходуются слишком быстро в течение короткого периода времени. Это происходит потому, что в традиционной модели ОДООС поток будущих годовых выплат долга в иностранной валюте конвертируется в годовые бюджетные затраты в национальной валюте, равные сумме (запасу) дисконтированной приведенной стоимости будущих платежей. Риск инфляции можно снизить путем:

- Поддержания объемов обменов небольшими по сравнению с объемом поступающих денежных средств в экономику страны;
- Выпуска долгосрочных долговых обязательств (облигаций долгосрочного займа), для продления периода выплат (см. обсуждение этого варианта в разделе 3.1);
- Организации транзакции в виде потока годовых обменов сумм на обслуживание долга вместо одноразового обмена всей суммы долга (см. раздел 3.1).

Возможная будущая реструктуризация выплаты долгов или погашение долга уменьшит денежные потоки, направляемые на природоохранные мероприятия за счет обмениваемого кредита. По этой причине даже структуризация долгового обмена в виде процента будущих потоков денег на обслуживание долга может вызвать беспокойство некоторых кредиторов, которые высоко ценят природоохранные услуги и товары, «закупленные» в результате долговых обменов. Они также могут быть обеспокоены величиной транзакционных издержек на осуществление многочисленных операций по одному и тому же кредиту.

Таким образом, некоторый пересмотр будущих сроков долговых выплат или погашение долгов может затормозиться, если долговой обмен уже был реализован для конкретного кредита. Вероятность такой ситуации должна быть очень тщательно рассмотрена Правительством Грузии, когда оно предлагает использование ОДООС своим кредиторам. Долговой обмен может принести значительное снижение нагрузки на бюджет только в том случае, если он определяется как процент от суммы по ОДООС в рамках долгосрочного пересмотра графика выплаты средств определенным кредитором. **Рекомендуется обсуждать долговые обмены полностью встроенными в стратегические переговоры по долгосрочным подходам к управлению долгами.**

2.2. Долговые обмены и сокращение долгов

Все доводы, относящиеся к взаимосвязи между долговыми обменами и пересмотром сроков выплаты долгов, справедливы и для случая сокращения долгов. Здесь, однако, существует несколько дополнительных нюансов. Пока Грузия может вполне обоснованно ожидать некоторого пересмотра сроков выплат по своему внешнему долгу в будущем, она, вероятно, не может рассчитывать на наличие многочисленных возможностей для безусловного аннулирования долга. Несмотря на трудности нынешней ситуации, Грузия не является беднейшей страной в мире, и у нее есть перспективы развития в предсказуемом будущем. Намерением Правительства Грузии и проникнутого духом предпринимательства грузинского народа является дальнейший экономический рост, привлечение инвестиций и пересмотр международного кредитного рейтинга. Грузия не соответствует критериям Инициативы по снижению долгового бремени бедных стран с высоким уровнем задолженности (Инициативы по БСБЗ), применяемой в отношении стран с самыми низкими доходами и самой высокой задолженностью. По этим причинам, возможности для списания долга могут появиться только на исключительных условиях и только один раз в течение продолжительного периода времени. Нужно продемонстрировать стойкую приверженность осуществлению экономических и финансовых реформ в качестве важного и необходимого фактора для убеждения кредиторов согласиться на льготные условия погашения долга.

Польский пример показывает важность наличия четких и убедительных обязательств, направленных на проведение экономических и административных реформ, для достижения заинтересованности и доверия кредиторов. Он показывает, как сконцентрированные усилия всего правительства и рациональная стратегия ведения переговоров в сочетании с весьма привлекательной программой расходования средств и хорошей организацией транзакций и институциональной структуры могут принести впечатляющие результаты. Эти уроки успешного опыта Польши весьма применимы к Грузии и другим странам бывшего Советского Союза.

В случае Грузии, возможности для погашения части долга могут появиться в ближайшем будущем, например, в контексте, так называемой инициативы СНГ-7, то есть международной Инициативы по сокращению уровня бедности, стимулированию экономического роста и поддержанию устойчивости долговой ситуации в странах СНГ с низкими доходами[15]. Главной

[15] Эта инициатива касается Армении, Азербайджана, Грузии, Республики Кыргизия, Молдовы, Таджикистана и Узбекистана (см. http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/General/F269F5FA7017062F85256B810078CE70?OpenDocument

причиной принятия этой инициативы некоторыми кредиторами является немедленное сокращение долгового бремени беднейшим странам-должникам из бывшего Советского Союза для стимулирования развития их рыночной экономики таким путем, который позволит им выплатить оставшиеся долги в будущем.

Вставка 6: Обмены "долги на охрану окружающей среды" и безусловное погашение долгов: пример Польши

До 1991 г. Польское правительство участвовало в переговорах с Парижским клубом по пересмотру сроков большого "пакета" долговых платежей, оставшихся после коммунистического режима. Этот пакет включал погашение до 50% долгов, предложенное Польше большинством ее кредиторов, в связи с признанием ведущей роли Польши в проведении рыночных и демократических реформ на посткоммунистическом пространстве в Восточной Европе. Для всех сторон была очевидна уникальная возможность для необусловленного погашения долга. Параллельно с этими переговорами тщательным образом готовилась инициатива по обмену "долги на охрану окружающей среды", но она была объявлена только после того, как сочли завершившимися пересмотр сроков долговых платежей и необусловленное сокращение долгов[16]. В результате кредиторы из Парижского клуба согласились на возможность дополнительно провести двусторонние долговые обмены на сумму до 10% от величины оставшегося долга. США использовали эту возможность почти сразу же, согласившись на долговые обмены по установленному максимуму, то есть 10% причитающегося им долга. Чтобы избежать проблемы для бюджета, транзакция не предусматривала одноразовый обмен всей суммы рассматриваемого долга. Вместо этого, Правительство Польши пообещало переводить ежегодно согласованный процент долга – в национальной валюте – в местную финансовую структуру – ЭкоФонд, который был создан для управления проектной деятельностью. В течение последующих лет, ЭкоФонд способствовал проведению еще пяти долговых обменов с другими кредиторами, каждое из которых осуществлялось на слегка отличных условиях. В совокупности, Польская схема ОДООС привела к образованию беспрецедентной суммы – более полумиллиарда долларов США – больше, чем все другие ОДООС в мире, вместе взятые. В связи с необычайно эффективной деятельностью и очень привлекательной программой расходования средств, ЭкоФонд получил дополнительно многомиллионные донорские гранты на природоохранные цели.

Эта инициатива будет скорее всего инициативой «первого и последнего шанса». В противном случае, кредиторы создали бы стимулы для Грузии и других стран бывшего Советского Союза к возобновлению неконтролируемых займов в надежде на то, что как только сумма долгов станет снова непосильной для экономики, они будут еще раз прощены в будущем. В экономике эта ситуация известна как «проблема морального риска», и кредиторы стараются избегать этого.

Важно, чтобы механизм ОДООС прорабатывался параллельно с ведением переговоров о необусловленным сокращении долга, и был бы представлен сразу же после достижения соглашения о необусловленном сокращении долга. Если эта возможность будет упущена, то снизится вероятность проведения ОДООС, так как после заключения соглашения о сокращении долгов, кредиторы могут не проявить желания начать новые переговоры по долговым проблемам.

ОДООС должны быть прочно встроены в стратегию Правительства Грузии по реализации Инициативы СНГ-7. Если будет сделано предложение о проведении ОДООС, то этот механизм должен рассматриваться четко как дополнительный к любым необусловленным сокращениям долгов, которые могут появиться в рамках этой инициативы. Инициатива СНГ-7 до сих пор четко не сформулирована. Также есть вероятность, что варианты схем сокращения долгов, предлагаемые

[16] Zylicz, Tomasz (1998), “Debt-For-Environment Swap as a Game: The Case of the Polish EcoFund”, Nota di Lavoro, No. 69.98.

в ее рамках, будут включать другие условия. В этом случае, списание ОДООС может рассматриваться в качестве одного из подходов в рамках инициативы СНГ-7.

Вставка 7: Списание долга и рейтинг суверенных заемщиков

У министерства финансов может появиться некоторая обеспокоенность, если министерство охраны окружающей среды поднимет вопрос на международном уровне о списании долга без проведения соответствующих консультаций с правительством. Если правительственные должностные лица в стране-должнике начинают обсуждения о списании долга, международный финансовый ранок может истолковать это как сигнал возможного долгового дефолта. Такая ситуация может оказать воздействие на кредитный рейтинг страны-должника и повысить стоимость будущих займов на международных рынках. В Грузии Министерство окружающей среды действует очень осторожно. Более того, условия ОДООС были включены в более широкий пакет мер по реструктуризации долга в 2001 г., согласованного с кредиторами из Парижского клуба. Поэтому осуществление ОДООС в Грузии не должно негативно отразиться на ее рейтинге, как суверенного заемщика.

3. МНОГОЦЕЛЕВОЙ ДОЛГОВОЙ ОБМЕН: ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА И РАЗВИТИЕ

Договор 2001 года с Парижским клубом о реструктуризации внешнего долга Грузии предоставил возможность каждому кредитору осуществить двусторонние и добровольные многоцелевые долговые обмены, в том числе, на охрану природы, помощь развитию, приобретение активов предприятий или другие обмены, связанные с местной валютой. Из этого набора вариантов Грузия может выбрать некоторые или все варианты в различных сочетаниях. Это предполагает нетривиальную дилемму установления приоритетов для возможных обменов и созданию оптимального взаимовыгодного набора долговых обменов, принимая во внимание те из них, которые будут наиболее приемлемым для кредиторов и Грузии. В данном разделе приводится краткий анализ и обсуждение каждого варианта. Отмечаются также преимущества и недостатки каждого варианта. В конце раздела даются рекомендации по выбору оптимального набора долговых обменов. Кроме того, в Приложении IV содержится более детальный механизм для ОДООС с другими долговыми обменами.

Вставка 8. Различные цели долговых обменов

Обмен "долги на помощь развитию" – транзакция, которая конвертирует внешний долг в грант, используемый по условиям помощи в целях развития.

Обмен "долги на активы" – транзакция, заключающаяся в конвертации внешних долговых обязательства в право собственности кредитора на активы должника. Эти активы, в основном, состоят из доли в местных компаниях, но могут быть природными ресурсами.

Обмен "долги на охрану природы", "долги на охрану окружающей среды (реализацию природоохранных мероприятий)" - транзакция, при которой уменьшается внешний долг в обмен на обязательства страны-должника израсходовать эквивалентную сокращению долга сумму или согласованную часть уменьшенных долговых обязательств в стране-должнике в национальной валюте на согласованных условиях для финансирования природоохранных (сокращение уровня загрязнения, развитие природоохранной инфраструктуры) или экологических («зеленых» - охрана природы или сохранение биоразнообразия) проектов. ОДООС могут (и должны) разрабатываться так, чтобы сократить бедность и способствовать экономическому развитию.

3.1. Обмены "долги на помощь развитию"

Обмены "долги на помощь развитию" (ДПР) могут быть привлекательным для кредиторов, будучи прозрачной транзакцией и обычно связанной с единовременным переводом денежных средств. Управление этими средствами можно легко включить в установленные программные рамки официальных двусторонних договоров о сотрудничестве в области развития. Таким образом, обеспечивается прямой контроль кредиторов за расходованием средств и появляется возможность частично обеспечить им возврат финансовых выгод путем сокращения базового бюджета помощи и обусловленных закупок (обмененный долг используется для закупки товаров или услуг в стране кредитора/финансового донора).

Более того, обмены ДПР предоставляет кредиторам привлекательную возможность списания долга без перечисления значительных дополнительных финансовых средств стране-должнику. Обмен ДПР часто состоит в финансовых трансфертах между различными ведомствами внутри правительства страны-кредитора, то есть неоплаченные дебиторские задолженности по официальным зарубежным займам финансируются путем уменьшения или не увеличения бюджета, выделенного на оказание помощи в целях развития. Такие обмены могут сократить бюджет, выделенный для финансирования других программ официальной помощи, и по этой причине, могут быть более легко одобрены правительством страны-кредитора.

По этим же причинам, Грузия может признать обмены ДПР менее выгодными. С позиции Грузии основным вопросом является добавленная стоимость, которую такая транзакция принесет по сравнению с объемом помощи на развитие, предоставляемой по обычному сценарию. Логичным ожиданием со стороны Грузии явится то, что обмены ДПР не должны заменить собой основную официальную помощь в целях развития, а мобилизовать «новые» и «дополнительные» ресурсы. К сожалению, это ожидание будет, вероятнее всего, трудно оправдать в случае обменов ДПР. Даже если обмен ДПР может и не оказать воздействия на уже утвержденную двустороннюю помощь, то существует большая вероятность того, что такой долговой обмен повлияет на распределение бюджетных средств на зарубежную помощь в будущем.

Вставка 9. Обмены "долги на помощь развитию"

Как отмечает Жилич, если долговой обмен является одноразовой транзакцией, освобождающей должника от части текущих затрат на обслуживание долга или обязательств по основному долгу в обмен на финансирование в национальной валюте какой-то природоохранной деятельности, тогда наиболее экономически эффективным механизмом ее финансирования является прямая субсидия в рамках двусторонней программы официальной помощи в целях развития. Однако, разработка транзакции по долговому обмену, который изменит весь поток будущих платежей предоставит помощь должнику на более постоянной основе. Эту транзакцию нелегко будет заменить на грант официальной помощи. С точки зрения кредитора, такое соглашение может быть воспринято как недостаточно гибкий инструмент, требующий долгосрочных обязательств. По этой же причине, с точки зрения должника, долговой обмен является более удобной формой оказания помощи, так как обеспечивает более стабильный источник финансирования, чем пакеты помощи на цели развития, которые обычно предоставляются на гораздо более короткий срок. Более того, продуманный долговой обмен снижает будущие транзакционные издержки, как для первого кредитора, так и для тех, кто пожелал бы последовать за первым. Первый долговой обмен может продемонстрировать реальную осуществимость транзакции и установить предсказуемые институциональные рамки, облегчающие другие потенциальные транзакции при малых затратах. Он также обеспечивает возможность создания устойчивой институциональной структуры для оценки и управления портфелями природоохранных проектов. В случае традиционной официальной помощи, проекты разрабатываются и управляются временными группами зарубежных консультантов, которые время от времени посещают страну-должника. Участие местных суб-подрядчиков является обычно ограниченным, также по причине краткосрочности контрактов.

Источник: Zylicz, T. (1998), Debt-for-Environment Swaps: The Institutional Dimension, Beijer Institute Discussion Paper, Stockholm.

Обмены ДПР можно, в принципе, использовать для целей охраны окружающей среды и развития. Однако, как уже описывалось ранее, такая транзакция обычно связана с единовременным переводом денег в противоположность изменению потока долговых платежей в течение продолжительного периода времени. Обязательства по бюджетам официальной помощи не превышают одного - двух лет. Использование индикативного программирования может увеличить этот период до трех лет, но не более. Из-за своей краткосрочности, объем транзакций не может быть очень большим. В таком случае, если значительный объем будущих обязательств по долгу

обменивается на обязательства с затратами в местной валюте на помощь в целях развития в течение максимум двух-трех лет, то это может создать бюджетные проблемы для правительства Грузии и негативно отразиться на валютном режиме страны. Правительство может обойти эту трудность путем выпуска облигаций с целью получения необходимых денежных средств для выплат на начальной стадии и смягчения проблем платежей по этой схеме долгового обмена в течение продолжительного периода времени. Такая мера также «обезвредит» потенциально возможные искажения в кредитно-денежной политике, которые могут быть вызваны введением большого объема национальной валюты в экономику за короткий промежуток времени. Но эта мера повлечет дополнительные затраты на выпуск облигаций и их обслуживание (которые весьма высоки для государственных облигаций, выпускаемых Правительством Грузии). Кроме того, она подорвет заемную способность правительства, поэтому для Грузии это может быть неприемлемым вариантом в краткосрочной и среднесрочной перспективах. Как показывает международный опыт, ОДООС можно организовать таким образом, чтобы смягчить эти проблемы и направить в свою экономику гораздо больше средств, причем не вызывая нарушений в макроэкономической ситуации и не оказывая негативного воздействия на кредитоспособность страны-должника. Более того, программа расходования средств по ОДООС может полностью соответствовать целям программы официальной помощи для целей развития. Зачастую природоохранные цели и цели развития являются взаимоподдерживаемыми.

3.2. Обмены "долги на активы"

Самым важным различием между схемой обмена долги на активы (ОДА) предприятий страны должника и другими рассматриваемым нами долговыми обменами является то, что в первом случае кредитор может вернуть себе больше активов, чем в других вариантах. Поэтому неудивительно, что 98-99% всех преобразований долга в мире были ОДА[17]. ОДА оказались вполне успешными в решении некоторых проблем, связанных с ликвидностью, в ряде стран Латинской Америки[18]. Такие долговые обмены зачастую являются предпочтительными для правительств стран-кредиторов в качестве временных целевых мер компенсации своим финансовым институтам, на которых реструктуризация долга оказала негативное влияние. Некоторые кредиторы используют этот инструмент для приобретения стратегических активов в стране-должнике, например инфраструктуру энергетики или стратегические отрасли промышленности. Эта транзакция широко используется Российской Федерацией для решения вопроса о долгах стран бывшего Советского Союза, унаследованных Правительством Российской Федерации, или энергетическими компаниями, контролируемыми российским правительством.

ОДА привлекателен для кредиторов по чисто финансовым соображениям, когда стоимость обмениваемого долга меньше или равна рыночной стоимости приобретаемых активов. Рыночная стоимость, в свою очередь, равна приведенной (дисконтированной), с учетом рисков, стоимости будущих финансовых потоков, за вычетом налоговых выгод от активов, приобретенных за счет долгового обмена.

В отличие от иностранных фирм, которые заинтересованы исключительно в финансовой выгоде, некоторые правительства стран-кредиторов заинтересованы также и в достижении экологических и социальных выгод, которые не могут быть получены частным инвестором в виде денежных поступлений. При такой ситуации правительство-кредитор может изъявить готовность согласиться на стоимость обмениваемого долга, большую рыночной стоимости приобретаемых активов. Разница составит фактическую сумму сокращения долга или цену, которую правительство

[17] UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (1992), *Conversion of Official Bilateral Debt*, GE.92-55494, Geneva.
[18] Там же, сс. 38-42.

иностранного государства заплатит за создание социальных и экологических выгод в стране-должнике, часть которых имеют трансграничное или глобальное значение. Рыночная стоимость экологических активов должна, тем не менее, быть больше нулевой. В противном случае, ни одна из иностранных фирм не согласится на приобретение таких активов, даже бесплатно.

По этим же причинам, Грузия получит выгоду от обмена долгов на активы, которые в противном случае не нашли бы своего покупателя, то есть чья рыночная стоимость равна нулю. Обмены долгов на активы, имеющие положительную рыночную стоимость, не всегда будут выгодными для Грузии. Продавая активы на рынке, используя его конкурентную среду можно, вероятно, получить большую прибыль, чем при обмене этих активов на уменьшение величины внешнего долга одному кредитору при ограниченной конкуренции. Если кредитор не покупает активы путем конкурсного предложения цены (маловероятная процедура для списания долга), то цена покупки будет ниже рыночной стоимости (Zylicz, 1998).

Кроме того, ОДА не способствует развитию институциональных возможностей в стране-должнике в той мере, в какой это создают долгосрочные и комплексные подходы ОДР и ОДООС, рассматриваемые ниже.

Маловероятно, что транзакция, выгодная для Грузии по экономическим соображениям, привлечет интерес кредиторов, если рассматриваемые активы не будут обеспечивать нерыночные услуги, которые имеют характер общественного блага, в котором заинтересованно правительство страны-кредитора. Поэтому оптимальной стратегией для Грузии было бы продавать на рынке все, на что имеется спрос, и что имеет денежную стоимость, и обменивать долг на экономическую стоимость нерыночных услуг. Эти нерыночные услуги могут включать услуги, предоставляемые улучшенными активами окружающей среды (воды, воздуха, почвы), такие как сокращение преждевременной смертности и заболеваемости, защита от наводнений или поддержание устойчивого производства сельского хозяйства. В Приложении IV содержится более детальная проработка возможного синергетического эффекта ОДА и ОДООС.

3.3. Обмены "долги на охрану окружающей среды"

Обмены "долги на охрану окружающей среды" (ОДООС) являются одним из тех совсем немногих инструментов, которые могут обеспечить устойчивую поддержку экономическому развитию, и, в то же время, мобилизовать внутренние бюджетные средства на охрану чисто общественных и общих благ (например, сохранение биоразнообразия) или на ликвидацию явных негативных внешних эффектов хозяйственной деятельности (трансграничного или глобального загрязнения) в странах с низкими доходами. Эти базовые товары и услуги, которые предоставляет природа, являются неотъемлемой основой жизни, социального благополучия и устойчивого экономического роста местных сообществ. Они также являются общими глобальными активами, которые поддерживают жизнь на земле и определяют будущий рост мировой экономики, что признано многочисленными международными конвенциями и договорами. Трагедия общих благ состоит в том, что большая часть услуг, предоставляемых девственной природой, может принести только ограниченные денежные доходы своим собственникам или пользователям. Поэтому они обречены на истощение (в большинстве своем, необратимому) из-за неспособности их собственников и пользователей сотрудничать между собой. Это истощение усугубляется непосредственным воздействием бедности и потребностью в наличных денежных средствах (например, для обслуживания иностранного долга).

ОДООС можно использовать для финансирования «зеленых» общественных благ (природных заповедников, устойчивого туризма или устойчивой практики ведения сельского хозяйства) или направлять средства на смягчение внешних (для предприятий) последствий промышленного

загрязнения – так называемые «коричневые» проекты (улучшение энергосбережения, снижение уровня загрязнения среды от секторов энергетики и районного теплоснабжения, или конкретных промышленных объектов). ОДООС можно также использовать на финансирование коммунальной природоохранной инфраструктуры, такой как системы сбора и очистки сточных вод, переработка накопленных токсичных отходов и т.п. В частности достижение целей развития можно облегчить путем финансирования доступа малоимущего населения к важным инфраструктурным услугам, таким как питьевое водоснабжение, канализация и электро- и теплоэнергия. Многие услуги такой инфраструктуры могут также создавать трансграничные и глобальные выгоды. В отсутствие финансовых стимулов, от страны с низкими доходами обычно невозможно ожидать финансирования в полном объеме проектов, которые частично принесут выгоды и соседним странам вниз по течению или с подветренной стороны. Подобным образом, из-за насущных и местных потребностей стране с низкими доходами обычно вытесняются проекты, которые могли бы принести только глобальные выгоды, такие как предотвращение изменения климата, охрана международных вод или биологического разнообразия.

Большинство таких проектов могло бы принести значительные экономические выгоды бедному местному населению, жизнь которого и устойчивый рост зависят от состояния и качества товаров и услуг окружающей среды. Например, путем переработки сбрасываемых в Черное море сточных вод расположенных на побережье городов, можно было бы не только предотвратить эвфтрофикацию этого чувствительного международного водоема, но также вернуть туристов на эти ныне загрязненные пляжи. Использование местных возобновляемых источников энергии, таких как малые реки, геотермальные воды или биомасса, не только положительно сказалось бы на глобальном климате, но также предоставило бы доступ к дешевому и устойчивому энергоснабжению местному населению, которое не имеет доступа или не имеет средств для снабжения электро- и теплоэнергией, произведенной за счет использования импортированного ископаемого топлива. Поэтому ОДООС можно рассматривать как механизм, который объединяет местное и зарубежное финансирование для осуществления проектов, которые содействуют экономическому развитию и сокращению бедности на местном уровне, и которые, в противном случае, нельзя было бы профинансировать из-за того, что они имеют дело с общественными благами или потому, что выгоды от их реализации распределяться между многими странами. Обмены долгов на охрану окружающей среды и на развитие открывают больше возможностей увязать глобальные экологические выгоды со стратегиями местного экономического развития и сокращения бедности.

Для Грузии, ОДООС является привлекательным вариантом по ряду причин, так при этом: .

- Обеспечиваются новые и дополнительные расходные средства в местной валюте, которые не замещают какие-либо другие государственные расходы.

- ОДООС может привлечь дополнительное финансирование в стране-должнике затрат на общественные экологические блага, которые крайне важны в качестве фундамента для устойчивого развития страны, но которые обычно не рассматриваются как приоритетные из-за насущной необходимости обеспечить продовольствие и безопасность бедным слоям населения, даже если бы это подорвало долгосрочную устойчивую основу для обеспечения населения страны продуктами питания.

- ОДООС предоставляет возможности для включения вопросов повышения качества окружающей среды в программы сокращения бедности, социального благополучия и возрождения экономики путем охраны здоровья населения, создания новых рабочих мест и использования местных ресурсов и опыта для получения местными сообществами устойчивых доходов.

- ОДООС предоставляет уникальную возможность для стран с низкими доходами, такими как Грузия, вступить по путь выполнения международных соглашений в области охраны окружающей среды (таких как Рамочная Конвенция ООН по изменению климата, Конвенция по сохранению биологического разнообразия, Венская Конвенция об охране озонового слоя).

- ОДООС может способствовать смягчению региональных и пограничных конфликтов, возникающих при использовании трансграничных природных ресурсов (например, поверхностных и подземных вод, лесов и объектов дикой природы).

- ОДООС является практическим и эффективным инструментом для включения вопросов окружающей среды в число приоритетов программ Правительства Грузии, касающуюся социального и экономического роста. Как показывает польский опыт, при выходе природоохранных вопросов на уровень правительства стран-должников, переговоры о долговых обменах повышают статус природоохранных органов и делают их партнерами финансовых и промышленных ведомств[19].

- ОДООС при должной его организации может способствовать расширению институциональных возможностей страны в развитии и осуществлении экологических программ, нацеленных на результат, подготовке проектов и управлении государственными затратами прозрачным, подотчетным и эффективным путем.

- ОДООС дает возможность для обмена большого объема задолженности. Это может вызвать законную обеспокоенность тем, что долговой обмен может привести к инфляционному давлению из-за необходимости увеличения расходов в местной валюте. Текущее инфляционное напряжение можно смягчить путем правильной организации транзакций по списанию долга. Вместо одноразового обмена определенной части номинальной нынешней величины долга, долговой обмен можно растянуть во времени более равномерным во времени путем договоренности переводить в будущем согласованную часть средств на обслуживание долга ежегодно в установленное время.

Для кредиторов, ОДООС имеет ряд привлекательных особенностей:

- Для стран-кредиторов, на которые поступает загрязнение из страны-должника, ОДООС может принести прямые выгоды за счет ликвидации источника экологического вреда. В случае Грузии, единственными кредиторами, которые могут получить прямую экологическую выгоду, являются причерноморские страны (т.е., Турция и Россия).

- Для кредиторов, использующих общие ресурсы, ОДООС может предоставить возможность сокращения чрезмерного потребления этих ресурсов в стране-должнике. Опять же, эта выгода может быть важна для стран Черноморского региона в той степени, в какой Грузия истощает рыбные запасы или запасы других морских ресурсов.

- Для кредиторов, которые обеспокоены глобальными экологическими проблемами (изменение климата, состояние морей и океанов, сохранение биологического разнообразия, разрушение озонового слоя и т.п.), ОДООС предоставляет возможность «купить» глобальные экологические выгоды дешевле, чем в своей стране. Эта выгода пропорциональна масштабам потенциальных глобальных выгод, которые можно создать в Грузии (например, потенциальное сокращение выбросов парниковых газов или

[19] Zylicz, Tomasz (1998).

производства озоноразрушающих веществ, объем потенциального поглощения углерода, размеры и разнообразие эндемических природных экосистем).

- Для кредиторов, обеспокоенных проблемами международной безопасности, ОДООС предоставляет возможность стимулирования трансграничного сотрудничества и установления доверия между (потенциально) антагонистическими странами. Эти меры могут включать охрану общих природных биологических ресурсов, например, природные заповедники, биологические виды или озера, которым угрожает исчезновение или загрязнение. ОДООС может также устранить источники международных конфликтов, например, путем улучшения управления водными ресурсами транснациональных рек или за счет снижения загрязнения, которое воздействует на качество жизни в соседних странах. Эти выгоды могут быть существенными для некоторых кредиторов, так как Кавказ до сих пор считается регионом нестабильности.

- Для кредиторов, заинтересованных в сокращении бедности, ОДООС предоставляет эффективные вдвойне возможности – сократить бедность, одновременно повышая экологическую устойчивость. В странах с низкими доходами, такими как Грузия, большая доля населения в высокой степени зависит от природных экосистем для удовлетворения насущных потребностей. Устойчивые источники продуктов питания, энергии и доходов для большей части местного населения появляются в результате направленного на устойчивое развитие управления природными ресурсами, такими как вода, почва, леса или прибрежные зоны.

- ОДООС может также иметь положительное воздействие на экологический и политический имидж страны-кредитора путем повышения политической значимости прощения долга беднейших стран (например, в рамках инициативы СНГ-7) и глобального сотрудничества в области охраны окружающей среды.

РЕКОМЕНДАЦИЯ: ОДООС имеет ряд преимуществ по сравнению с другими вариантами долговых обменов, такими как обмены "долги на помощь развитию и "долги на активы". Они могут легко дать новые и дополнительные ресурсы для Грузии и не заменят собой доходы от продажи активов, которые имеют рыночную стоимость. ОДООС может быть организован как эффективная мера для искоренения бедности и устойчивого развития. Это можно будет сделать путем разработки программы бюджетного финансирования, которая была бы направлена на сохранение международных и глобальных благ общего пользования и в тоже время на сокращение бедности на местном уровне, повышение региональной безопасности, улучшение инфраструктуры для малоимущих слоев населения и укрепление экологических основ устойчивого развития. Поэтому рекомендуется, чтобы Грузия предпринимала меры по широкому применению механизма обмена "долги на охрану окружающей среды", чтобы воспользоваться возможностью при этом сочетать достижение экологических целей и целей развития.

4. СТРУКТУРА ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА ГРУЗИИ

Большая часть зарубежного долга Грузии – государственный долг: займы, взятые от иностранных правительств или государственных организаций под правительственные гарантии. Таким образом, в данном разделе не обсуждаются детали задолженности перед частными кредиторами. Обмены долгов частных компаний всегда можно обсудить на коммерческих условиях с любым отдельным кредитором.

На 30 сентября 2005 года официальный невыплаченный внешний долг Грузии, включая займы под гарантии правительства, составил величину, соответствующую **1 750 522 941 долл. США**. В Таблице 2 показаны объем и структура долга Грузии государственным кредиторам на конец сентября 2005 года.

Таблица 2. Структура государственного долга Грузии на конец сентября 2005 г.

Кредиторы	Неоплаченный долг (долл. США)
Австрия	88 379 407
США	39 330 514
Германия (KfW)[20]	105 961 111
ЕС	102 981 330
Япония (Японский банк международного сотрудничества)	41 124 300
Турция	52 425 726
Нидерланды	921 412
Российская Федерация	154 245 878
Итого (ОЭСР)	**328 142 470**
Итого (Парижский клуб)	**429 962 622**
Итого (Парижский клуб без Японии)	**388 838 322**
Кувейт	14 649 263
Китай	2 953 644
Иран	12 438 632
Армения	19 789 714
Азербайджан	16 172 088
Казахстан	27 774 000
Туркменистан	123 381 725
Украина	364 035
Узбекистан	448 736
Итого (страны ВЕКЦА, включая Россию)	**342 176 176**
Многосторонние займы (МАР, МФСХР, МВФ, ЕБРР)	**947 181 426**
Всего: Официальный внешний долг	**1 750 522 941**

Источник: Министерство финансов Грузии.

[20] Включая займы с государственной гарантией на сумму 55 046 020 долл. США.

4.1. Государственный долг многосторонним кредиторам

Самыми крупными кредиторами Грузии являются многосторонние институты. На 30 сентября 2005 г., невыплаченный государственный долг Грузии международным финансовым институтам (МФИ), включая Международный валютный фонд (МВФ), Международный фонд для сельского хозяйства и развития (МФСХР), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), составил **947 181 426 долл. США**. Международные финансовые институты не могут осуществлять долговые обмены со странами-клиентами по своему статусу и из-за необходимости поддержания наивысшего рейтинга предоставления кредитов. Многосторонние долги не конвертируются, условия для их аннулирования отсутствуют. Это не означает, однако, что МФИ против конверсии долга других кредиторов. Всемирный банк способствовал нескольким двусторонним ОДООС (например, в Болгарии). Через "окно льготных займов" Всемирного банка – Международную ассоциацию развитию (МАР) – даже были предоставлены значительные объемы средств на выкуп собственных долгов, которые иногда ассоциировались с обменами "долги на активы". Иногда сотрудники Банка высказывали интерес в использовании механизмов корректировки займов для финансирования ОДООС (USAID, 1998). Возможно в будущем, для перевода долговых востребований многосторонних организаций в фонды в местной валюте, как уже обсуждалось, хотя и теоретически будет использоваться некое многостороннее учреждение по погашению внешних долгов (Kaiser J. and A. Lambert, 1996). Однако, официальный внешний долг Грузии МФИ не может рассматриваться в качестве кандидата для ОДООС.

4.2. Государственный долг двусторонним кредиторам

На 30 сентября 2005 г. долг Грузии странам ВЕКЦА (включая Армению, Азербайджан, Казахстан, Российскую Федерацию, Туркменистан, Украину и Узбекистан) составил **342 176 176** долл. США**.** Долг странами вне этой группы был **461 165 339** долл.США **(**включая Австрию, Китай, Германию, Иран, Японию, Кувейт, Турцию, Европейский Союз и США). Двусторонний долг странам Парижского клуба (включая Австрию, Германию, Японию, Российскую Федерацию, Турцию, США и ЕС) составил **429 962 622 долл.США,** и **328 142 470 долл. США** – долг странам ОЭСР. Без учета Японии, страны Парижского клуба владеют **388 838 322 долл.США** внешнего долга Грузии.

Правительства стран-кредиторов обычно требуют от страны выполнения обязательств по погашению оставшейся части долга. Очень часто правительства-кредиторы используют схему ОДООС в качестве составной части более широкого "пакета" мер по сокращению долга и проведению политических реформ. Таким образом, политическая воля является важной предпосылкой для заинтересованности правительств-кредиторов в осуществлении транзакций по ОДООС. ОДООС должен отражать баланс между приоритетами должника и кредитора.

Маловероятно, что кредиторы стран ВЕКЦА пожелают простить задолженность Грузии в обмен на улучшение состояния окружающей среды. Большинство этих стран сами страдают от недостаточного уровня экономического развития и проблем выплат долга другим странам. Более того, маловероятно, что эти страны, за исключением Армении, Азербайджана и России (соседние страны), будут заинтересованы в каких-либо мероприятиях по улучшению окружающей среды на территории Грузии. Десять лет назад Армения могла иметь некоторый интерес в снижении уровня трансграничного загрязнения воздуха в Грузии, но на данный момент, из-за сокращения промышленного производства в Грузии, эта проблема не является предметом большого интереса для Армении. Более того, Армения сама является одной из беднейших стран мира. Азербайджан, как страна, расположенная внизу по течению реки Кура (Мтквари), заинтересована в сокращении загрязнения этой реки на территории Грузии. Однако, это вопрос долгосрочных переговоров между двумя странами, и было бы нереалистичным рассматривать ОДООС в качестве приоритета

Азербайджана. Российская Федерация – это особый случай, так как Россия может иметь интерес в каком-то долговом обмене. Этот вопрос коротко рассматривается в следующем разделе.

Страны, не входящие в группу стран ВЕКЦА и не являющиеся членами Парижского клуба, (например, Китай и Иран), не имеют какого-либо интереса к трансграничным экологическим проблемам в Грузии. Также маловероятно, что их заинтересованность в глобальных проблемах окружающей среды как общего блага будет для них достаточным основанием для участия в ОДООС с Грузией.

Наиболее перспективными для Грузии в отношении ОДООС в самое ближайшее время являются переговоры со странами Парижского клуба (включая Турцию), которые входят в ОЭСР. Эти страны в марте 2001 г., а затем в июле 2004 г., согласились на включение в соглашения об общей реструктуризации долга положения, которое позволяет проведение ОДООС с Грузией на «добровольной и двусторонней основе». Несмотря на то, что большинство этих стран ОЭСР не имеют прямого интереса в трансграничных природоохранных проблемах Грузии, они определенно заинтересованы в сохранении глобальных общих экологических ценностей, в сокращении уровня бедности и установлении региональной безопасности в Кавказском регионе.

Вставка 10. Что представляет собой Парижский клуб?

Парижский клуб – это неформальная группа правительств-кредиторов, в основном, промышленно развитых стран ОЭСР, хотя в него также входит и Российская Федерация. Он был основан в 1956 году. Заседания Парижского клуба проходят ежемесячно в Париже со странами-должниками для обсуждения и выработки условий реструктуризации их долгов. За редким исключением, страна-должник может обсуждать двусторонние ОДООС только в том случае, если рамочное соглашение с Парижским клубом о реструктуризации долга содержит пункт о долговых обменах. Эта статься позволяет странам-должникам пойти на дополнительные долговые обмены на двусторонней и добровольной основе, в том числе ОДООС. Эти ограничения введены для того, чтобы обеспечить сравнимость подходов к управлению долгами и солидарность среди кредиторов. Размеры долговых обменов, которые можно получить, ограничиваются определенным процентом от суммы притязаний отдельных кредиторов.

Условия, на которых можно осуществить долговые обмены, содержатся в документе стандартные "Условия обращения с долгами", с которым можно ознакомиться на веб-странице Парижского клуба[21]. Чтобы обеспечить полную прозрачность отношений между кредиторами, должники и кредиторы представляют в Секретариат Парижского Клуба отчет с подробным описанием любых предпринятых транзакций.

Члены Парижского клуба, которые принимали участие в реструктуризации внешнего долга Грузии в июле 2004 года, включали представителей правительств Австрии, Германии, Нидерландов, Российской Федерации, Соединенных Штатов и Японии. Турция[22], основной кредитор Грузии, также принимала участие в пересмотре сроков погашения долга. В качестве наблюдателей на этом заседании присутствовали представители правительств Канады, Великобритании, Италии и Франции. Европейская Комиссия (ЕК), Международный валютный фонд, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Международный банк реконструкции и

[21] www.clubdeparis.org
[22] Турция не является постоянным членом "Парижского клуба", но была приглашена как кредитор Грузии.

развития (МБРР), Организация экономического сотрудничества и развития и Секретариат Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД)[23] также принимали участие.

4.3. Установление приоритетов для переговоров по двусторонним долговым обменам

Не все кредиторы, возможно, согласятся на списание части внешнего долга в одно и то же время и на тех же условиях. Многие, вероятнее всего, придут на переговоры, как только Грузия откроет «окно долговых обменов », и как только станет очевидно, что первые транзакции были осуществлены успешно и без рисков. Поэтому очень важно организовать первый долговой обмен относительно быстро и создать "критическую массу" денежных поступлений для создания институциональной инфраструктуры, которая облегчит и осуществит все дальнейшие транзакции. Грузии потребуется нацелить себя на ведение переговоров, в первую очередь, с кредиторами и финансовыми донорами, проявляющими наибольшую степень готовности. Следующие факторы, вероятно, повлияют на готовность кредиторов провести двусторонние долговые обмены с Грузией:

- Знакомство с прямыми или косвенными последствиями распространения экологического загрязнения, образовавшегося на территории Грузии;
- Наличие уже выполненной программы обмена официального долга или предыдущего опыта участия в долговых обменах другими должниками;
- Выявленная приверженность к охране глобального экологического общего блага и сокращения бедности во всем мире;
- Ясно выраженная заинтересованность в обеспечении региональной безопасности и экономическом развитии на Кавказе;
- Предшествующее участие в двусторонней помощи Грузии, например, в крупных программах технической помощи, в частности, в области окружающей среды.

4.4. Краткие сведения о некоторых странах – кредиторах

США: США располагают большим опытом в ОДООС во многих странах мира и осуществляет крупную программу оказания помощи Грузии (в том числе, в сфере окружающей среды). Поэтому, США, естественно, рассматриваются в первую очередь в качестве кандидата для переговоров. США являлись также самой первой страной, которая осуществила ОДООС без каких-либо условий максимально возможной установленной суммы долга с Польшей.

Австрия: Австрия является хорошей кандидатурой, благодаря ее явному интересу в сохранении глобальных общих благ, в частности, в вопросах изменения климата. Страна также проявляет большую активность в искоренении бедности на планете.

Германия: Обычно Германия проявляет готовность рассмотреть долговые обмены (продажу долгов, обмены долгов на окружающую среду, сокращение бедности и образование) только для стран, которые имеют статью о долговых обменах в соглашении с Парижским клубом (USAID, 1998). Поэтому в том, что касается Германии, Грузия, в принципе, должна быть приемлемой страной для ОДООС.

***ЕС*:** Европейский Союз – хороший кандидат, благодаря заинтересованности в региональной безопасности на Кавказе, решении экологических проблем Черного моря, сохранении глобальных общих благ, в обеспечении доступа малоимущего населения на планете к безопасной воде. Однако

[23] Пресс-релиз Парижского Клуба, от 21 июля 2004 года.

необходимо уточнить правомочность ЕС проводить ОДООС. Правовая структура договора о предоставлении займа аналогична договору по двусторонним долгам, что дает право на долговой обмен. Однако Европейская Комиссия склонна представлять свои долги, как многосторонние и, следовательно, не подлежащие списанию.

***Япония*:** Из-за правовых ограничений правительство Японии не готово к списанию долгов развивающихся стран. Вместо этого Япония предпочитает предоставить условия для долгосрочной реструктуризации долга и новые денежные средства для обслуживания старых задолженностей путем предоставления грантов Комитета по торговле и развитию, что, как считают, оказывает воздействие, аналогичное списанию долга. Таким образом, Япония, вероятнее всего, не сможет обменивать свои долги на условиях, которые повлекли бы списание долга (т.е., погашение долга составило бы 100%). В настоящее время ОДООС не является приоритетом японских политиков (Министерства финансов). Для участия Японии в схемах обменов "долги на охрану окружающей среды" и "долги на развитие", необходимо будет получить политическую поддержку на высоком уровне. «Американо-японская общая программа сотрудничества в глобальной перспективе» является форумом для выявления инновационных партнерских взаимоотношений, которые США и Япония могут осуществить совместно через сотрудничество в государственном и частном секторах. В сотрудничестве с Правительством США, американские организации по сохранению природы, изыскивают возможности создания в рамках "Общей программы" структуры для американо-японского сотрудничества по обменам "долги на охрану окружающей среды" и "долги на развитие" (USAID, 1998).

***Российская Федерация*:** В качестве кредитора для стран бывшего Советского Союза, Российская Федерация до сих пор обычно предпочитала обменивать долги на активы предприятий, в основном, входящих в инфраструктуру энергетики, занимающихся добычей полезных ископаемых, и промышленности. Несмотря на то, что обе страны имеют общую протяженную границу и выход к Черному морю, Россия не выразила до сих пор явного интереса к экологическим проблемам ни внутри страны, ни на мировом уровне. Эти факторы делают России маловероятным кандидатом для ОДООС. Однако, будучи должником, Россия попыталась убедить своих кредиторов произвести ОДООС. Например, состоялись переговоры с Финляндией об обмене 50 млн. долларов США на финансирование экологических проектов, направленных на сокращение трансграничного загрязнения. Таким образом, Российская Федерация может быть заинтересована в реализации схемы многостороннего долгового обмена, при котором Россия обменяла бы долг Грузии на финансирование природоохранных мероприятий в этой стране в обмен на сокращение кредиторами ОЭСР долга России в рамках ОДООС.

***Турция*:** Будучи соседями, Грузия и Турция сталкиваются с проблемами трансграничных водотоков, такими как река Кура, и загрязнения Черного моря. Однако Турция находится в верховье реки Куры, поэтому в национальные интересы Турции не входит обмен займа Грузии на улучшение качества воды в Куре. А охрана Черного моря, скорее всего, отвечает интересам Турции. Обе страны, Грузия и Турция, являются членами Конвенции по защите Черного моря от загрязнения, которая была подписана в 1992 году и вступила в силу в 1994 году. Однако Турция сама пытается изыскать внешние средства для решения своих собственных проблем, относящихся к охране бассейна Черного моря. Если когда-нибудь Турция и будет вести переговоры с Грузией о долговом обмене, то, скорее всего, другие условия будут добавлены к требованиям реализации природоохранных мер, такие как торговля и экономическое сотрудничество между двумя странами.

Самая последняя информация о состоянии переговоров между Грузией и ее отдельными кредиторами содержится в Приложении X.

5. ПРОГНОЗ ОБЪЕМА ДЕНЕЖНЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ

Величина финансовых средств, которые можно получить в результате потенциальных долговых обменов является чрезвычайно важным фактором при разработке заслуживающей доверие и реалистичной программы расходования бюджетных средств и выборе оптимальной институциональной структуры для управления ресурсами, образовавшимися в результате долгового обмена. Основное внимание в данном разделе уделяется прогнозированию доходов Грузии, которые могут быть получены от ОДООС. Прогноз смоделирован по аналогии с Польской схемой обмена долгов. Разные сценарии с участием различных потенциальных кредиторов разработаны и представляются на рассмотрение правительству Грузии. Кроме того, в данном разделе обсуждаются два основных варианта календарного планирования потоков доходов, и представляется рекомендация по наилучшему из них.

5.1. Планирование потоков доходов во времени

Два основных варианта потоков средств, поступающих во времени в результате ОДООС, можно включить в первоначальную транзакцию с кредитором или с третьей стороной. Ими являются следующие:

- **Единовременный долговой обмен** согласованной суммы текущей стоимости долга; и
- **Долговой обмен при ежегодной выплате долга** в течение согласованного периода времени.

При **транзакции единовременного долговременного обмена** кредитор соглашается списать часть суммы непогашенного долга Грузии. Текущая стоимость всех будущих взносов (выплат) этой суммы аннулированного долга переводится в национальную валюту. Эта сумма в грузинских лари станет основой переговоров относительно объема денежных средств, который правительству Грузии необходимо будет перечислить в качестве аванса в финансовую структуру, управляющую ОДООС, или для оплаты текущих или капитальных затрат на реализацию конкретных проектов. Такая транзакция очень часто использовалась в развивающихся странах для целей ОДООС. Эти активы в местной валюте затем перечисляются в трастовый (доверительный) фонд и используются для финансирования проектов либо за счет чистого дохода, либо из основной суммы долга.

Как уже упоминалось ранее, сумма долга, подлежащая обмену при единовременной транзакции, может ограничиваться уровнем ликвидности активов страны-должника, для которой может оказаться достаточно трудным выделить большой объем денежных средств за один взнос. В более богатых странах правительство может выпустить облигации для преодоления этой проблемы. Правительству Грузии надо будет оценить, насколько реалистичным этот вариант мог бы быть в такой ситуации.

При осуществлении **транзакций обмена долга по мере выплаты долга** кредитор соглашается на долю в процентах от суммы выплат на обслуживание долга, которая будет конвертироваться ежегодно в местную валюту на осуществление природоохранных затрат в течение согласованного периода времени (например, до 2020 года). Эти средства можно перевести либо в финансовую структуру, управляющую ОДООС, либо использовать на оплату затрат конкретных проектов.

В случае перечисления средств от ОДООС специальной финансовой структуре, затраты, отвечающие требованиям возмещения по схеме ОДООС, будут списываться раз или два в год со специального счета условного депонирования в банке, через который правительство Грузии

осуществляет облуживания своего внешнего долга или со счета выбранного коммерческого банка. Точные циклы трансфертов нужно скорректировать проектным циклом указанной финансовой структуры. Раз или два в год, подписываются финансовые контракты между группой бенефициаров и финансовой структурой, управляющей ОДООС и представляющей правительство Грузии. Финансовая структура (фонд) будет выставлять счет-фактуру Министерству финансов на сумму, не превосходящую на банковских счетах кредиторской задолженности. Указанная в счете-фактуре сумма вместо того, чтобы быть перечисленной на счета кредиторов, будет перечислена обратно в Грузию для кредитования счета финансовой структуры, которая таким образом сможет возместить расходы успешным заявителям и направлена на реализацию природоохранных проектов (или напрямую их поставщикам или подрядчикам, осуществляющим проекты).

Некоторые участники ОДООС могут выразить обеспокоенность перечислением денег через финансовую структуру и посчитать это слишком рискованным. И в самом деле, Грузия получила определенную репутацию из-за случаев неэффективного управления государственными средствами и коррупции. Если такая обеспокоенность является сдерживающим фактором для осуществления ОДООС, то транзакцию можно организовать так, чтобы местная финансовая структура не занималась физически перечислением денег. В этом случае ее роль может быть сведена к управлению полным проектным циклом, но исключая вопросы финансирования. После оценки и выбора портфеля проектов для финансирования на данный год, финансовая структура могла бы направить ранжированный список проектов и документацию в министерство финансов. После проверки проектов на удовлетворение требованиям финансирования и принятия окончательного решения, подписывается соглашение о предоставлении гранта между бенефициарами (получателями финансирования) и министерством финансов или назначенным банком. Счета-фактуры могут передаваться через структуру управления ОДООС, но фактические платежи будут осуществляться прямым перечислением от Банка международных расчетов бенефициарам или их подрядчикам. Мониторинг результатов реализации проекта может опять же осуществляться через структуру управления ОДООС. Такой механизм решает одну проблему, но создает ряд других трудностей. Увеличиваются транзакционные расходы, как правительства Грузии, так и бенефициаров. Кроме того, распыляется ответственность за выбор проекта.[24]

<u>РЕКОМЕНДАЦИЯ:</u> Схема обмена долга частями одновременно в сроки выплат ежегодных взносов на обслуживание долга должна рассматриваться как наилучшая альтернатива, так как она дает возможность разработать более долгосрочную программу расходов на охрану окружающей среды. Такой механизм мог бы также создать критическую массу денежных ресурсов для финансирования восстановления некоторой части изношенных основных фондов и избежать искажений бюджетной и кредитно-денежной политики в стране.

5.2. Прогноз средств, получаемых Грузией при долговых обменах

При подготовке прогноза средств, получаемых от ОДООС, мы предположили, что все будущие потоки взносов по выплате долга будут поступать в оргструктуру ОДООС (созданную по типу хорошо функционирующей польской системы). Учитывая существующий опыт двусторонних ОДООС между Парижским клубом и странами-должниками, можно ожидать, что по всей вероятности реально через механизм долгового обмена долг будет уменьшен не более, чем на 15-

[24] Российская программа организации инвестиций в оздоровление окружающей среды (РПОИ), разработанная в 1990-х годах по этой схеме и финансируемая Всемирным банком, не смогла распределить имеющиеся ресурсы. Несмотря на то, что РПОИ выдавала займы, гранты было бы не так легко распределить в том случае, если от бенефициара требовался высокий уровень софинансирования.

25%.[25] В Таблице 3 ниже представлены результаты расчета доходов, которые можно потенциально получить через схему долгового обмена, в предположении 15%-го обмена сумм всех выплат долгов по ОПР до 2020 года и наличия нескольких альтернативных сценариев участия кредиторов. Для долгов вне ОПР учитывали "потолок" в 5 млн. единиц СПЗ[26] для всей суммы каждой страны. Полагается, что первый долговой обмен состоится в 2006 году.

Таблица 3. Годовой поток денежных поступлений от ОДООС для альтернативных сценариев участия кредиторов (тыс. евро в ценах 2005 года)

	США	Германия	ЕС	Австрия	Австрия, США, Германия ЕС	Австрия, США, Германия, ЕС, Турция	Австрия, США, Германия ЕС, Турция, Россия
2006	42,54	137,13	1 107,93	60,41	1 348,00	2 048,64	2 385,84
2007	305,46	218,95	94,39	969,03	1 587,84	2 248,61	3 125,56
2008	302,00	425,26	94,65	730,09	1 552,01	2 195,01	2 377,50
2009	297,52	571,58	989,53	761,77	2 620,40	3 244,94	3 432,15
2010	293,16	608,20	970,66	791,84	2 663,87	3 270,46	3 463,17
2011	288,55	637,68	951,75	496,11	2 374,09	2 793,47	3 088,11
2012	294,19	666,52	932,92	520,29	2 413,92	2 586,38	2 889,27
2013	289,70	672,57	914,01	138,31	2 014,60	2 192,50	2 504,31
2014	285,09	844,66	0,00	142,97	1 272,73	1 457,01	1 779,06
2015	280,60	890,16	0,00	147,84	1 318,60	1 509,36	1 841,99
2016	373,63	903,08	0,00	137,12	1 413,83	1 611,14	1 954,65
2017	367,48	897,54	0,00	156,90	1 421,92	1 626,56	1 981,67
2018	361,45	892,33	0,00	180,81	1 434,60	1 647,09	2 014,93
2019	355,43	885,96	0,00	170,20	1 411,59	1 632,28	2 013,33
2020	349,41	880,20	0,00	176,57	1 406,18	1 635,67	2 030,71
2021	343,39	874,28	0,00	183,61	1401,28	1 640,17	2 049,81
2022	327,63	868,78	0,00	144,63	1 341,04	1 520,23	1 752,25
2023	321,86	863,12	0,00	149,24	1 334,22	1 519,19	1 756,36

Источник: Расчеты выполнены на основе данных, предоставленных министерством финансов, с использованием имитационной модели, разработанной COWI, Венгрия.[27]

Примечание: Предполагается обмен 15% долга в отношении всех платежей по долгам ОПР до 2023 года. Для займов вне ОПР использовался "потолок" в 5 млн. единиц СПЗ (7,1 млн. долл. США) для всей суммы долга каждой стране. Предполагается постоянный процент долга, который используется для обмена, в течение всего срока погашения долга. Цифры включают весь долг, обеспеченный правительственными гарантиями.

Конечно, не все кредиторы согласятся на списание долга. А те, кто выразят желание, вероятнее всего, будут осуществлять транзакции по обмену долга в различные периоды времени и на разных условиях (например, обменивать различные проценты от суммы долга). Поэтому сценарии получения возможных доходов, варьируются от самых оптимистичных предпосылок, что все кредиторы Парижского клуба (в том числе, Россия) согласятся на долговой обмен, до

[25] Правительства США, Швейцарии и Норвегии согласились конвертировать 10% долгов в счет мероприятий Экофонда Польши, Швеция – 4%, Италия – 2%, Франция – 1% от суммы долга Польши каждой из перечисленных стран. Болгария осуществила долговой обмен со Швейцарией, уменьшив свой долг этой стране на 23% (то есть, на 20 миллионов швейцарских франков).

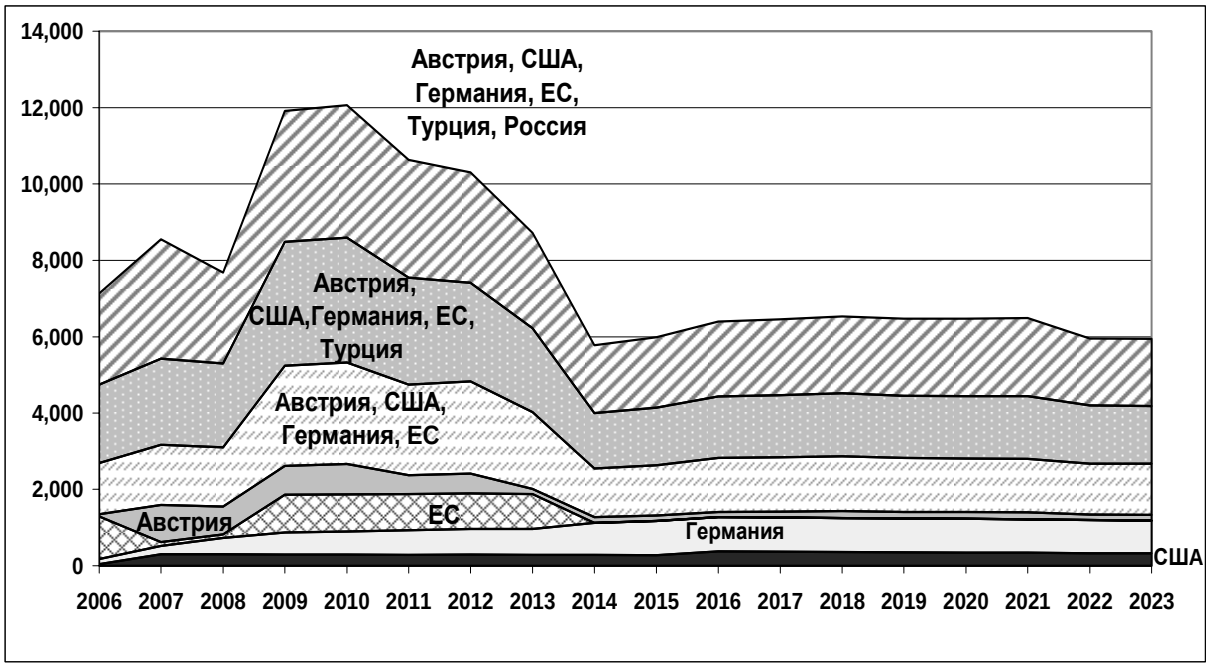
[26] Примерно 7,1 млн.долл. США.

[27] С благодарностью отмечаем помощь в сборе данных и разработке имитационной модели со стороны проекта ЕС ТАСИС НПДООС-2.

пессимистичных предположений, что согласятся только несколько кредиторов (например, только США, Австрия и Германия, в отдельности).

Условиями соглашения с "Парижским клубом", подписанным в 2004 году, не установлено пределов обмена долгов ОПР, в то время как для долгов вне ОПР установлен максимум в 5 млн. единиц специальных прав заимствования (СПЗ) на долг каждой стране.[28] При обмене 15% заемного долга ОПР (за исключением Японии, у которой могут быть юридические ограничения, не дающее ей возможность участвовать в таких долговых обменах) и используя максимально установленный уровень обмена для всех займов вне ОПР, Грузия может рассчитывать на получение свыше 3,4 млн. евро (в ценах 2005 года) годовых денежных поступлений к 2009 году, которые уменьшаться до почти 1,8 млн. евро к 2014 году и снова возрастут до почти 2 млн. евро к 2020 году. В случае если только Австрия, Германия, ЕС и США согласятся на долговой обмен, годовые денежные поступления от обмена достигнут 2,6 млн. евро в 2009 году, затем постепенно снизятся до почти 1,3 млн. евро в 2014 году и потом будут колебаться на уровне 1,3-1,4 млн. евро.

График 1: Оценка денежных поступлений от ОДООС в Грузии при альтернативных сценариях участия кредиторов (в тыс. евро)



Примечание: Расчеты сделаны при обмене 15% долга для всех долговых выплат для займов ОПР до 2023 года. Для займов вне ОПР использовался максимально разрешенный уровень в 5 млн. единиц СПЗ для общего займа от каждой страны.

В этих двух сценариях общие ожидаемые поступления средств от ОДООС за период 2005-2023 гг. могут составить 42 млн. евро и 30 млн. евро соответственно. При чистой приведенной стоимости (при 12% дисконтировании) получим 18,7 млн. и 12,9 млн. евро соответственно. Хотя эти суммы и не очень большие в абсолютном выражении, но их можно выгодно сравнить с примерно 5,3 млн. евро средств природоохранных инвестиций, затраченных в 2001 году. В оптимистическом

[28] СПЗ используется как расчетная единица МВФ и некоторых других международных организаций. Его величина основана на "корзине" основных международных валют. На момент публикации этого доклада (октябрь 2005 г.) 1 ед. СПЗ = 0,704 долл. США.

сценарии, приведенном выше, финансовые поступления от ОДООС в 2006 году составят до 45% от уровня природоохранных инвестиций 2001 года. Для сценария с участием только Австрии, Германии, ЕС и США в ОДООС эта сумма составит 45%.

Наличные средства скорее всего не появятся сразу. Возможно, становление схемы ОДООС, по крайней мере в течение первых одного-двух лет, произойдет в результате обмена с одним или несколькими кредиторами-первопроходцами. Если бы таким "первопроходцем" была Германия, то весь этот процесс значительно ускорился. Однако в этом случае структуру механизма обмена сделать более облегченной и дешевой.

Можно ожидать, что финансовые доноры и международные институты, финансирующие природоохранную деятельность, могут пойти на увеличение ресурсов от ОДООС путем включения в него технической помощи и/или дополнительных грантов (позднее даже займов), но в настоящее время преждевременно делать какие либо конкретные предположения на этот счет. Вероятность появления таких грантов (например, от Глобального экологического фонда) возрастет, если ОДООС с Грузией завоюет репутацию надежного, ответственного и эффективного механизма направления финансов на цели улучшения состояния окружающей среды и развития в стране. Это было четко продемонстрировано на основании международного опыта Европы и хорошо работающих фондов ОДООС в Латинской Америке, Африке и Азии.

В последние годы механизм ОДООС может быть дополнен открытием возобновляемого фонда (дающего займы), если такой инструмент будет одобрен руководящими органами.

Принимая во внимание выше приведенные размеры финансовых поступлений от ОДООС, маловероятно, что ОДООС усилит инфляционные процессы в Грузии, так как ожидаемые годовые бюджетные расходы этого механизма в 2006 году составят 0,5% от общего государственного потребления, прогнозируемого на этот год для самого оптимистического сценария.[29] Эта доля (и соответственно, инфляционная угроза) в дальнейшем со временем сократится, так как национальный доход и бюджетная ситуация в стране восстановятся в будущем.

Потенциальная угроза того, что инфляция может подорвать реальную стоимость финансовых поступлений от ОДООС, будет автоматически смягчаться, если Грузинское правительство будет переводить свои долговые платежи по текущему рыночному валютному обменному курсу в виде годовых (или двухгодичных) взносов. Организационная управленческая структура ОДООС должна будет вовремя подготовить реалистичную проектную программу, чтобы оплачивать счета-фактуры без излишнего накопления нераспределенных фондов в местной валюте. В любом случае, инфляция в Грузии сократилась за последние несколько лет до уровня ниже 5%.

И последнее, но не менее важное, замечание. Важной задачей для правительства Грузии будет убедить кредиторов в том, что средства этих фондов будут переводиться в полном объеме, в установленные сроки и на согласованные цели.

[29] Прогноз министерства финансов Грузии.

6. ПРОГРАММА РАСХОДОВАНИЯ СРЕДСТВ ОТ ОДООС

Установление заслуживающей доверие программы расходования средств, которая отвечала бы приоритетным интересам как кредиторов, так и правительства Грузии, будет существенным фактором для получения поддержки ОДООС. Как уже говорилось ранее, ОДООС должен удовлетворять приоритетам должника и кредитора. Поэтому, когда страна-должник предлагает программу расходования средств, очень важно предусмотреть в ней все возможные интересы и приоритеты кредиторов.

Программа расходования средств, предлагаемая в данном исследовании, разработана на основе результатов тщательного анализа природоохранных приоритетов Правительства Грузии и, главным образом, предполагаемых интересов и приоритетов наиболее вероятных правительств-кредиторов. Она сочетает национальные и глобальные/международные природоохранные приоритеты. Программа учитывает экологические приоритеты наряду с задачами сокращения бедности, создания стабильных рабочих мест и устойчивого экономического роста местных сообществ. Она направлена деятельность в экономических секторах, которые являются приоритетными как для Правительства Грузии, так и для кредиторов. И последнее, но не менее важное, замечание - программа демонстрирует реалистичные возможности для создания солидного портфеля конкретных, реальных и выполнимых проектов, благодаря реализации которых цели программы будут достигнуты.

Ниже, мы приводим краткое описание основных потенциальных портфелей проектов для программы использования средств от ОДООС. Более детальная разработка каждого возможного направления проектной деятельности приведена в докладе *"Обмен долгов на охрану окружающей среды в Грузии: потенциальные направления программы для финансирования"*.

6.1. Приоритеты для программы использования средств от ОДООС

Рассмотрение предпочтений Грузии и кредиторов и анализ ключевых проблем, связанных с проблемами развития и окружающей среды, проведенный в рамках данного предварительного технико-экономического обследования, показывает, что самыми многообещающими и приемлемыми проектами могли бы стать проекты, нацеленные на:

- Сокращение выбросов парниковых газов, воздействующих на глобальный климат;
- Снижение уровня загрязнения международных вод;
- Охрана биологического разнообразия; и
- Облегчение доступа малоимущего населения к чистой воде и услугам санитарии.

  – **В области смягчения климатических изменений,** самые проработанные и перспективные проектные возможности, по-видимому, связаны с сокращением нетто-выбросов парниковых газов за счет использования гидростанций для выработки электроэнергии, геотермальных источников для отопления и горячего водоснабжения, а также повышения энергосбережения и внедрения неистощительного лесопользования. Такие проекты также включают социальные и экономические выгоды для местного населения, особенно, в отдаленных, бедных районах страны. Они повысят энергообеспеченность и надежность поставки энергии, приведут к созданию

стабильной занятости на предприятиях малого и среднего бизнеса, снизят зависимость от импорта топлива и окажут содействие развитию инфраструктуры для развития туризма и экономического роста.

- **В области охраны международных вод,** наиболее перспективные проекты могли бы включать переработку муниципальных и промышленных сточных вод, улучшение практики ведения сельского хозяйства и устойчивое управление водно-болотными угодьями в прибрежной зоне Черного моря. Кроме того, проекты, направленные на улучшение системы управления качеством и объемами использования воды в трансграничных реках – Куре, Арасе и Мтквари, могли бы способствовать значительному улучшению здоровья населения (например, обеспечение чистой питьевой водой и водой для купания) и экономическому росту Грузии (например, развитие рыболовства и туризма), а также международной безопасности в регионе.

- **В области развития биологического разнообразия,** перспективными будут проекты, нацеленные на ускорение экономического развития, реконструкцию инфраструктуры и содействие созданию альтернативных рабочих мест в буферных зонах особо охраняемых природных территорий (ООПТ). Существует ряд возможных проектов для поддержки устойчивого и финансово жизнеспособного сельского хозяйства, удовлетворяющего также требованиям сохранения богатого биоразнообразия. В эту категорию могли бы войти также проекты, ядром которых являются сохранение биоразнообразия в лесопользовании и управлении пастбищами вне и внутри ООПТ, что может сделать лесное и пастбищное хозяйство более устойчивыми. Кроме того, значительные выгоды на местном и международном уровнях приносит охрана биоразнообразия в засушливой и полузасушливой трансграничной зоне с соседними Арменией и Азербайджаном путем внедрения практики устойчивого землепользования (например, на ротационных пастбищных и охотничьих хозяйствах), основанного всестороннем экосистемном подходе.

- **В области облегчения доступа малоимущих слоев населения к услугам водоснабжения и бытовой санитарии** достаточно детально потребности в финансировании рассмотрены в исследовании, выполненном фирмой COWI, для «Стратегии финансирования сектора городского водоснабжения Грузии» по заданию СРГ ПДООС ОЭСР и Датское Агентство по содействию странам Центральной и Восточной Европы. Однако, следует тщательным образом изучить, смогут ли средства ОДООС стать самым эффективным и экономически оправданным механизмом финансирования работ по реконструкции инфраструктуры сектора водоснабжения и санитарии. В этой области могут быть более подходящие возможности для проектов по реконструкции систем водоснабжения и санитарии в сельской местности, но необходимо провести дополнительные исследования, так как пока имеется недостаточно данных об этом секторе. Также необходимо избегать любого возможного дублирования усилий, уже проводимыми существующим Фондом муниципального развития, получившим 21 миллион долларов США на эти цели через Министерство окружающей среды от Всемирного банка.

При годовом бюджете в размере 1,3-3,4 млн. евро только одного механизма ОДООС будет недостаточно для финансирования громоздких проектных направлений. Таким же образом финансирование крупных проектов с большими объемам капиталовложений будет ему не под силу. Поэтому тщательный отбор наиболее экономически эффективных проектов и требования по софинансированию проектов из других источников необходимо ставить во главу угла при

проведении операций по долговому обмену, чтобы добиться реального успеха в любой из приоритетных областей, перечисленных выше.

6.2. Типы приемлемых проектов

Приоритеты расходования средств от ОДООС, предложенные выше, открывают широкие возможности для разработки основательных направлений проектной деятельности, реализация которых способствовала бы достижению улучшения состояния окружающей среды при снижении уровня бедности, повышении занятости населения и устойчивом развитии местной экономики. Такой выбор приоритетов расходования средств ОДООС также отразил бы баланс между природоохранными приоритетами Грузии и стран-кредиторов.

В каждой из перечисленных выше приоритетных областей, можно было бы использовать основную часть имеющихся ресурсов на поддержку капиталоемких проектов, в том числе, реконструкцию, ремонт и повышение эффективности существующих активов природоохранной инфраструктуры. В принципе, необходимо избегать финансирования текущих затрат из фондов ОДООС, так как это не обеспечивает стимулы для долгосрочной финансовой устойчивости. Можно рассмотреть в виде исключения проекты по сохранению природы, но только на ограниченный период времени.

Также можно рассматривать возможность поддержки природоохранных проектов, осуществляемых местными сообществами или малыми предприятиями. Эти проекты могут также быть направлены на создание экологически безопасного и экономически жизнеспособного бизнеса на особо охраняемых природных территориях, чтобы создать альтернативы эксплуатации природных ресурсов.

Меньшая и ограниченная часть "корзины" расходов (например, 20%) может быть выделена на укрепление институционального потенциала для управления глобальными и местными общественным благами, поддерживая сотрудничество между государственными институтами, неправительственными организациями и местными общинами для эффективного управления экологическими активами с открытым доступом. Сюда можно было бы включить обучение подготовке и управлению проектами потенциальных конечных получателей помощи в рамках схемы ОДООС.

Вставка 11. Зачем необходимо сократить количество приоритетов?

Объем денежных средств, которые можно получить посредством долгового обмена, всегда будет меньше, чем этого хотелось бы. Общественные фонды без целенаправленной программы использования имеющихся средств и критериев правомерности расходов всегда подвергаются риску распыления на мелочи своих ограниченных ресурсов, финансируя множество случайных мероприятий, но в совокупности, не достигая каких-либо значительных экологических результатов (OECD, 2002). В общем случае, фонды, направляемые на решение небольшого числа стратегических задач, могут принести ощутимые результаты в своей области деятельности, и добиться признания быстрее, чем те, которые начинают с политики «открытых дверей», основанной на финансировании всего, что предлагается. Если отобранные приоритеты попадают в область экологических интересов кредиторов и доноров, то целенаправленная организационная структура, скорее всего сможет привлечь дополнительное финансирование и долговые обмены. Позднее, если понадобиться, можно и расширить сферу деятельности. С другой стороны, если организация начинает деятельность с довольно широких целей и задач, она может объявить о «пилотном этапе» своей деятельности, в течении которого она сконцентрируется на определенной области, прежде чем начать принимать предложения от других областей.

Если сфокусированность деятельности очень слабая, то эта организация скорее всего утонет в море предложений, которые она не сможет должным образом рассмотреть. Например, Трастовый фонд для сохранения непроходимых тропических лесов национальных парков Мгахинга и Бвинди (MBIFCT) в Уганде, при первом объявлении приема предложений имел достаточно денежных средств, чтобы оказать финансовую помощь примерно 50 проектам для местных общин по 5 000 долларов США каждый. В Фонд поступило 4 750 заявок, и его руководство сочло себя обязанными рассмотреть все из них самым серьезным образом. Этот процесс, который занял несколько месяцев, закончился выбором 50 «победителей» и 4 700 проигравших, что поставило Фонд в не очень хорошее положение в глазах общественности, не говоря уже об эффективности его работы.

Источник: IPG, 2000 год.

6.3. Административные расходы

Не имеет смысла создавать схему ОДООС, в результате которой едва хватит средств на покрытие собственных административных расходов. Поэтому мы попытались оценить будущие затраты на создание и осуществление программы расходования средств, чтобы определить, сколько денежных средств может остаться на реализацию проектов.

Основную часть регулярных годовых административных затрат организации по управлению ОДООС составит заработная плата. Выбор разумной политики оплаты труда будет не простым делом. С одной стороны, уровень заработной платы должен быть сопоставимым с оплатой труда в частном финансовом секторе, чтобы привлечь и удержать высококвалифицированных и опытных сотрудников. Кроме того, при большой зарплате у сотрудников будет меньше соблазнов искать дополнительные источники доходов. С другой стороны, управленческая организация по ОДООС не должна платить зарплату, которая бы значительно превышала зарплату высокооплачиваемых сотрудников министерств – например, министерства финансов. Например, в Польском ЭкоФонде - организации, занимающейся ОДООС, уровень заработной платы увязан, через определенный коэффициент с заработной платой, выплачиваемой в министерстве финансов, но установленной по своему уровню ниже, чем в банковском секторе. В международных кругах ЭкоФонд признан, как организация с высококвалифицированным, добросовестным и стабильным по составу персоналом.

Для управленческой организации ОДООС Грузии мы предложили бы следующую организационную структуру:

- Директор (1);
- Технические специалисты по оценке проектов в определенном направлении (3);
- Бухгалтер (1);
- Секретарь (1); и
- Офис-менеджер, помощник (1).

Этой организации понадобятся три технических специалиста по проектам – каждый будет отвечать за портфель проектов в одной из главных приоритетных областей – климат, вода и биоразнообразие. Конечно, не обязательно все три специалиста будут приняты на работу в течение первого года функционирования организации. Организация по ОДООС в Грузии может начать работу, имея только одного отраслевого специалиста – для формирования первого портфеля проектов только в одной приоритетной области. Кроме того, один из сотрудников должен иметь знания в области финансового и экономического анализа или, при появлении необходимости провести работы в этой области, будут привлечены местные консультанты.

Таким образом, в прогнозе затрат, представленном ниже, мы предположили наличие одного технического управляющего по проектам в первый год работы организации по ОДООС (2006 год), к которому присоединится еще один в 2007 году и, наконец, третий будет принят на работу в 2008 году. При использовании выше указанного подхода, административные расходы организации по ОДООС должны составить около 73 800 евро в первый год, 84 000 евро во второй год, а затем впоследствии возрастут до 94 000 евро в год (в ценах 2005 года).

Таблица 4. Оценка годовых административных затрат организации по ОДООС в Грузии как доля годовых доходов от ОДООС и развитие природоохранной инфраструктуры в Грузии, как доля от годовых доходов

	Административные затраты (2005, 1000 евро/год)	Только США	Только Германия	Только Австрия	США и Германия	Австрия, США и Германия	Плюс ЕС	Плюс Турция	Плюс Россия
2006	73	173.49	53.82	122.17	41.08	30.74	5.47	3.60	3.09
2007	84	27.52	38.39	8.67	16.03	5.63	5.29	3.74	2.69
2008	94	31.23	22.18	12.92	12.97	6.47	6.08	4.30	3.97
2009	94	31.70	16.50	12.38	10.85	5.78	3.60	2.91	2.75
2010	94	32.17	15.51	11.91	10.46	5.57	3.54	2.88	2.72
2011	94	32.68	14.79	19.01	10.18	6.63	3.97	3.38	3.05
2012	94	32.06	14.15	18.13	9.82	6.37	3.91	3.65	3.26
2013	94	32.55	14.02	68.18	9.80	8.57	4.68	4.30	3.77
2014	94	33.08	11.16	65.96	8.35	7.41	7.41	6.47	5.30
2015	94	33.61	10.59	63.79	8.05	7.15	7.15	6.25	5.12
2016	94	25.24	10.44	68.77	7.39	6.67	6.67	5.85	4.82
2017	94	25.66	10.51	60.10	7.45	6.63	6.63	5.80	4.76
2018	94	26.09	10.57	52.16	7.52	6.57	6.57	5.73	4.68
2019	94	26.53	10.64	55.41	7.60	6.68	6.68	5.78	4.68
2020	94	26.99	10.71	53.41	7.67	6.71	6.71	5.77	4.64
2021	94	27.46	10.79	51.36	7.74	6.73	6.73	5.75	4.60
2022	94	28.78	10.85	65.20	7.88	7.03	7.03	6.20	5.38
2023	94	29.30	10.93	63.19	7.96	7.07	7.07	6.21	5.37

Источник: Собственные оценки.

Полученные в Таблице 4 результаты показывают, что обмен 15% долга Грузии США едва ли оправдает административные затраты на на функционирование организации по ОДООС и управление соответствующими портфелями проектов. Присоединение в ОДООС Германии улучшит ситуацию. При этом годовые административные расходы постепенно снизятся до уровня менее 8% (как доля ожидаемого потока поступлений средств от ОДООС) после 2015 года. В свою очередь, если Австрия присоединится к США и Германии, то административные расходы составят в среднем 6-7% после 2015 года, а участие Австрии и ЕС приведет к дальнейшему снижению средних административных расходов до примерно 6%. Присоединение к схеме каждого нового кредитора повысит экономическую эффективность транзакций.

Вероятнее всего, понадобятся гранты доноров для финансирования некоторых начальных мероприятий. Правительству Грузии придется оплатить отдельные первичные затраты. Таблица 5 ниже представляет начальные затраты, необходимые для запуска в Грузии схемы ОДООС. Мы также определили предварительно возможные источники финансирования.

Таблица 5. Оценка стартовых затрат организации по ОДООС (в евро, в ценах 2005 года)

Статья затрат	Затраты (Евро)	Финансирования
Офисная мебель и оборудование	8 542	Госбюджет (средства ОДООС)
Компьютеры (технические средства и программное обеспечение)	12 813	Госбюджет (средства ОДООС)
Одноразовые платежи (плата за установку оборудования, банковские услуги и т.п.)	854	Госбюджет (средства ОДООС)
Автомобиль	17 084	Госбюджет (средства ОДООС)
Разное	3 417	Госбюджет (средства ОДООС)
Обучение сотрудников (зарубежными консультантами)	50 000	Донор
Разработка детального Руководства по управлению проектным циклом, внутренним документооборотом, базами данных, использованию других функциональных инструментов.	100 000	Донор
ИТОГО	**192 710**	
Финансирование из госбюджета:	***42 710***	
Финансирование за счет средств донора:	***150 000***	

Источник: Собственные расчеты.

7. ЗАТРАТЫ НА ПРИРОДООХРАННЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ В ГРУЗИИ[30]

Кредиторы обычно требуют, чтобы средства от ОДООС являлись «дополнительными» к природоохранным затратам страны-должника. Для кредиторов будет неприемлемым, если в результате ОДООС Грузия попросту сократит расходы госбюджета на природоохранные мероприятия. Тем не менее, Грузия могла бы предложить стратегическое перераспределение затрат госбюджета на природоохранные меры, концентрируя свои базовые ресурсы, выделяемые на охрану природы в тех сферах, в которых долговые обмены вряд ли будут осуществимы. В данном разделе рассмотрены природоохранные затраты в Грузии за прошлые годы. Результаты этого анализа могут быть взяты в качестве базовых, по отношению к которым средства, мобилизуемые в рамках ОДООС, можно будет определить как дополняющие.

В Грузии сбор статистических данных по затратам госбюджета на охрану окружающей среды практически перестал осуществляться после развала Советского Союза. В 2001 и 2002 годах, в рамках проекта Секретариата СРГ ПДООС ОЭСР при финансовой поддержке Датского Агентства по охране окружающей среды, консультанты COWI (датской консультационной фирмы) и грузинские консультанты собрали данные по природоохранным затратам в Грузии практически полностью путем проведения опросов. Они также помогли в восстановлении системы регулярного сбора данных. В Таблице 6 представлено краткое обобщение данных по затратам на охрану окружающей среды, собранных в 2002 году.

Капитальные затраты на сокращение загрязнения и контроль за загрязнением (см. методологию ОЭСР[31)] в Грузии были невелики, как в абсолютном, так и относительном выражении, по сравнению со странами ОЭСР и Россией. В 2001 они составили около 1,7 млн. долларов США. Затраты на природоресурсную деятельность связанную с природоохранной, тем не менее, были почти в два раза выше. В данную категорию входит также водоснабжение, куда была направлена наибольшая часть средств. Общая структура затрат, имеющих отношение к охране окружающей среды, представлена в Таблице 6 ниже.

Данные об источниках финансирования капитальных вложений, относящихся к охране окружающей среды, показывают, что деловой сектор обеспечил наибольшую долю (около 90%) инвестиционного финансирования на цели охраны окружающей среды. Это является признаком возможного недофинансирования компонентов общественного блага в природоохранных проектах.

Зарубежные источники инвестиций в природоохранную инфраструктуру играют в Грузии важную роль. Как можно видеть из фиг. 2, ниже, доля источников зарубежного финансирования в природоохранных капитальных затратах, осуществленных предприятиями, включенными в выборку, составила, примерно, 50%-70% в 2001 году (Займы МФИ включены в графу «прочие»). Из

[30] В этом разделе использованы результаты самого последнего анализа природоохранных расходов в Грузии, который был выполнен в рамках СРГ ПДООС в 2002 году.

[31] Деятельность по снижению и контролю за загрязнением непосредственно направлена на предотвращение, снижение и ликвидацию загрязнения или отходов производственных процессов или потребления товаров и услуг. В эту категорию не входят затраты на использование природных ресурсов и предотвращение стихийных бедствий и природных рисков, а также на охрану живой природы. Объединенные вместе, эти два типа расходов называют "природосвязанные расходы”.

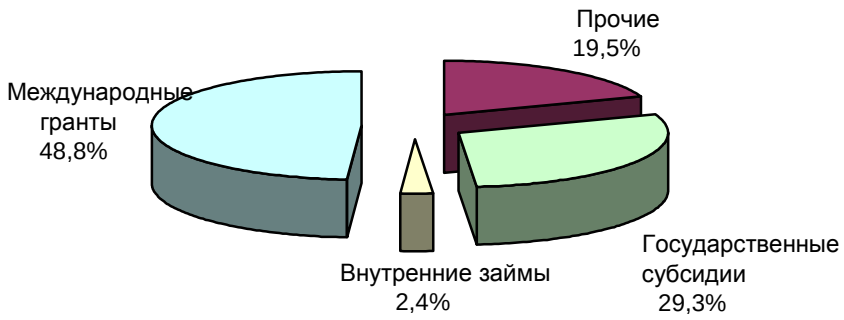
внутренних источников наиболее значимыми являлись внутренние субсидии, а национальный финансовый сектор играл небольшую роль. В целом, данные показывают весьма значительную зависимость от субсидий при финансировании природоохранных капитальных затрат в Грузии.

Таблица 6. Природоохранные затраты в Грузии, 2001 год (в 1 000 долл. США)

	Сокращение загрязнения и контроль за загрязнением	Питьевое водоснабжение и использование других природных ресурсов	Итого
Государственный сектор	779	750	**1 529**
Коммерческий сектор	4 978	24 627	**29 605**
ИТОГО	**5 757**	**25 377**	**31 134**
Из них капитальные затраты:	1 707	3 046	4 753

Примечания: 1)В соответствии со среднегодовыми обменными курсами за 2001 год.
Источник: Национальная статистика Грузии.

График 2. Источники финансирования природоохранных капитальных затрат в Грузии, в 2001 году (в процентах)



Источник: Национальная статистика Грузии.

Анализ имеющейся информации по затратам, осуществленным в Грузии на данное время на финансирование инвестиций в охрану окружающей среды и обеспечение питьевого водоснабжения, приводит к выводу, что использование ОДООС может привести к их значительному росту. Предполагая, что Австрия, Германия, ЕС и США согласятся на 15%-ный ОДООС, природоохранные капитальные инвестиции могут увеличиваться, в строго говоря, ежегодно, примерно, на 30% в среднем в период 2006-2013 гг., и затем почти на 20% впоследствии до 2023 года. Самая оптимистичная реакция кредиторов (при участии ЕС, Турции и России в ОДООС) показывает, что эти цифры составят 42% и 27% соответственно.

Так как уже высокая доля природоохранных инвестиций поступает из зарубежных источников, необходимо проявлять особую осторожность для того, чтобы предотвратить дальнейшее замещение существующих государственных затрат новыми внешними финансовыми ресурсами. Структура механизма управления затратами должна обеспечить такую ситуацию, чтобы ОДООС способствовал мобилизации, а не замещению внутренних затрат. Кроме того, из-за большой зависимости экономики Грузии от бюджетных субсидий, дополнительное государственное

финансирование не должно еще больше замещать финансирование из кредитных и собственных средств предприятий, а, наоборот, стимулировать мобилизацию средств из этих источников. Международный опыт - например, в ЭкоФонд Польше, Глобальный экологический фонд (ГЭФ) - подсказывает, как сделать так, чтобы затраты, финансируемые за счет списания долга, являлись бы дополнительными к тем, которые страна-должник осуществила бы в любом случае. На международном уровне признано, что польский ЭкоФонд для достижения особо высокого показателя использования средств от ОДООС, эффективно использовал дополнительное внутренние источники финансирования при относительно скромных годовых поступлениях средств от ОДООС. В Грузии, использование средств, образовавшихся от ОДООС, для мобилизации банковского кредита на цели охраны окружающей среды и развития, может способствовать развитию более устойчивых механизмов финансирования.

8. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ МОДЕЛИ ТРАНЗАКЦИЙ ПО ДОЛГОВЫМ ОБМЕНАМ

В мире существуют разные модели и различные институциональные структуры, которые использовались для управления средствами, образующимися в результате ОДООС. Среди основных вопросов, которые необходимо будет рассмотреть правительству Грузии в данном контексте, находятся тип транзакции (двусторонняя или трехсторонняя), жизненный цикл и тип организации по управлению средствами от ОДООС, а также структура ее руководящей структуры и менеджмента. Окончательный выбор будет зависеть как от предпочтений Грузии, так и кредиторов, действующей законодательной базы и рыночных условий в Грузии и от потенциального финансового потока, ожидаемого от схемы списания долга. Все эти вопросы, вместе с их перспективными преимуществами и недостатками, обсуждаются в ниже.

8.1. Сравнение двусторонних долговых обменов с обменами через посредников

В международном сообществе использовались две основные формы ОДООС, в зависимости от числа сторон, вовлеченных в переговоры:

- Двусторонние (прямые) долговые обмены; и
- Трехсторонние или многосторонние долговые обмены (через посредника).

Двусторонние прямые долговые обмены

Двусторонний ОДООС применялся, в основном, для официальных (между двумя правительствами) долгов. В двустороннем долговом обмене страна-должник напрямую проводит транзакцию со своим кредитором. Страна-кредитор соглашается простить часть своего долга в иностранной валюте, а страна-задолжник расходует согласованную сумму в своей национальной валюте на реализацию природоохранных мероприятий на согласованных условиях. Двусторонние долговые обмены можно осуществить также через многостороннюю организацию, занимающуюся долговыми обменами, что дает должнику стандартную переговорную структуру для обмена нескольких двухсторонних долгов с целью выполнения одной программы природоохранного финансирования.

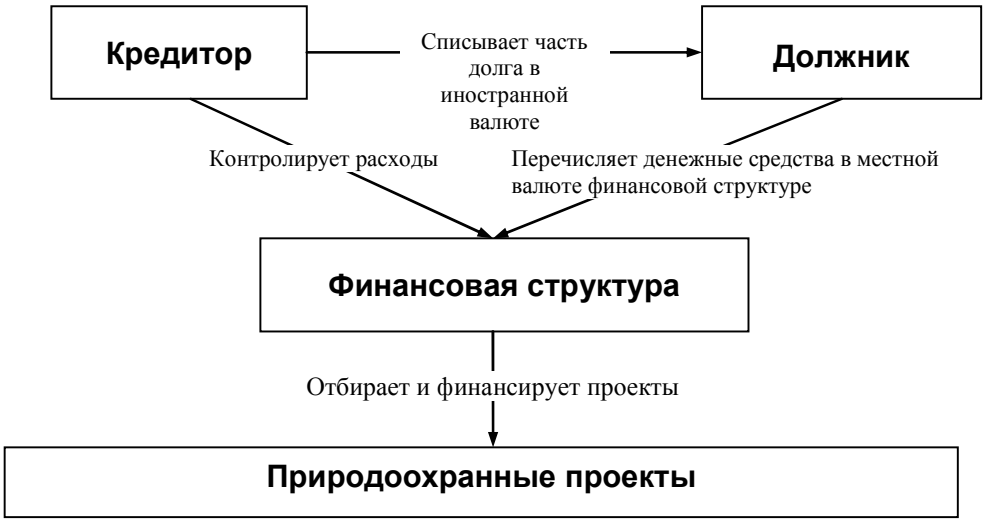
Сумма в национальной валюте может отражать, а может и не отражать коэффициент дисконтирования, относительно номинальной приведенной стоимости исходного долга, и данный коэффициент дисконтирования может быть предметом переговоров между двумя вовлеченными странами. Другими переменными величинами, требующими обсуждения, является обменный курс, по которому осуществляются платежи в местной валюте, график выплат (одноразовый трансферт или взносы в сроки долговых погашений), а также способ платежа (например, наличные средства, государственные ценные бумаги/облигации или неденежные вклады). Все эти переменные определяют степень аннулирования или погашения долга, включенную в данную транзакцию.

Вставка 12. Примеры двусторонних долговых обменов

Наиболее известной и передовой схемой двухстороннего ОДООС является ОДООС, который Польша провела с кредиторами "Парижского клуба" (США, Францией, Швейцарией, Норвегией, Швецией и Италией) в 1990-2000 гг. К 2000 году польским ЭкоФондом были мобилизованы ресурсы, в сумме, соответствующей 571 млн. долл. США, посредством долговых обменов с кредиторами и получения грантов от стран-доноров (*OECD, 1998., веб-страница польского ЭкоФонда*). Это примерно равно величине обменов "долги на природу" и "долги на окружающую среду" во всем мире с настоящему времени. Другим примером двустороннего ОДООС является договоренность о долговом обмене между Болгарией и Швейцарией. В 1995 году Болгария создала Национальный трастовый ЭкоФонд для обмена 23% своего долга Швейцарии (в размере 20 млн. швейцарских франков).

На нижеприведенной Фиг. 3 проиллюстрирована типичная схема транзакции прямых, двусторонних долговых обменов.

График 3. Двусторонний обмен "долги на охрану окружающей среды"

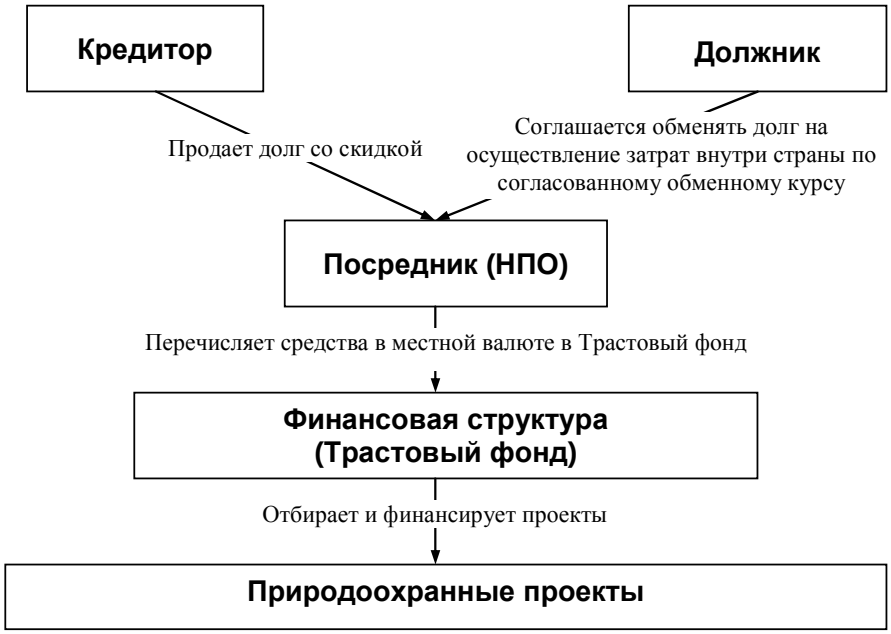


Трехсторонние долговые обмены через посредников

При трехстороннем ОДООС, третья сторона выкупает безнадежные долги страны-должника на вторичном рынке долгов со скидкой и ликвидирует их при условии, если страна-должник дает обязательства о финансировании согласованных природоохранных проектов. Путем обмена долга, приобретенного со скидкой на вторичном рынке, третья сторона может мобилизовать больше ресурсов в местной валюте на природоохранные проекты, чем она получила бы на эти цели за счет прямых платежей (официальной помощи). Третьими сторонами в таких транзакциях обычно выступают экологические неправительственные организации (НПО).

Схема транзакций по долговому обмену через посредника приведена на фиг. 4 ниже.

График 4. Трехсторонняя схема обмена "долги на охрану окружающей среды"



Начиная с 1980-х годов, трехсторонние долговые обмены были больше всего распространены в странах Латинской Америки, Южной Азии и Африки (см. Приложение II). Посредством трехсторонних долговых обменов списание долга можно сократить как официальные, так и неофициальные долги.

Вставка 13. Пример трехстороннего долгового обмена

Первый обмен "долги на окружающую среду" был осуществлен в Боливии в 1987 году, когда 650000 долл. США долга этой страны (гораздо менее одного процента общей суммы долга) были куплены организацией "Консервейшн интернешнл" (Conservation International) за 100 000 долл. США (примерно, 15 центов за 1 доллар долга) на вторичном финансовом рынке и изъяты из долговых обязательств. В обмен на это правительство Боливии согласилось увеличить площадь охраняемой территории вокруг Бенийского биосферного заповедника на 1,5 млн. га. Боливийское правительство вложило 100 000 долл. США на программу финансирования заповедника и также получило грант в сумме 150 000 долл. США от Агентства международного развития США.

Трехсторонние долговые обмены, обычно, включают относительно небольшие суммы и одноразовые перечисления финансовых средств в качестве взноса для создания трастового (доверительного) фонда. Трехсторонние долговые обмены, за редким исключением, не обладают потенциалом для привлечения критической массы ресурсов, необходимых для финансирования капитальных проектов, например, для реконструкции плохо функционирующей природоохранной инфраструктуры. Они также содержат дополнительные ограничения на планирование расходов – необходимо учитывать интересы посредника, могут совпадать или не совпадать с предпочтениями кредиторов и/или правительства Грузии. Трехсторонние долговые обмены были эффективными в странах с коррумпированными, диктаторскими правительствами, не пользующимися доверием. Могут возразить, что так как в Грузии достигается прогресс в деле построения демократии и гражданского общества и совершенствования системы управления, может не вызвать

необходимости передачи управления расходованием средств от организаций, контролируемых правительством, международным неправительственным организациям. В любом случае, международные экологические НПО пока не проявляли интерес к Грузии и другим небольшим странам бывшего Советского Союза с низкими доходами. Маловероятно, что в обозримом будущем они пожелают и будут способны собрать средства для покупки официального долга Грузии у ее кредиторов. Что касается грузинских НПО, они могут и должны играть роль критических наблюдателей, но не обязательно посредников.

Международный опыт, краткое обобщение которого представлено в Приложении II, говорит сам за себя. Самыми крупными по сумме обмена долга были двусторонние обмены государственных долгов без участия посредников. Только один двухсторонний долговой обмен Польши перенаправил большую сумму задолженных денег на экологические цели, чем все трехсторонние долговые обмены во всем мире вместе взятые. Двусторонние обмены могут создать критическую массу предсказуемого природоохранного финансирования на более продолжительный период времени. Важный результат, который уже был получен при открытии возможности для ОДООС в рамках стран Парижского клуба, делает такие транзакции реальными в ближайшем будущем. Необходимо отметить, однако, что двусторонние транзакции ОДООС можно организовать таким образом, чтобы они смогли вместить любое число одноразовых трансферт от единовременных списаний государственного или частного долга, при содействии со стороны потенциальных посредников.

<u>РЕКОМЕНДАЦИЯ</u>: Прямые двусторонние долговые обмены с отдельными странами-кредиторами, должно стать первоочередным выбором Грузии. Институциональную структуру для двусторонних долговых обменов, тем не менее, необходимо спроектировать так, чтобы стимулировать установление многосторонних рамок для двусторонних транзакций и обеспечить возможность для дополнительных трехсторонних обменов, если они будут организованы заинтересованными третьими сторонами.

8.2. Институциональная структура по управлению использованием финансовых средств: проектно-ориентированный подход или использование внутренних посредников

Образующиеся средства от двусторонних, так и трехсторонних долговых обменов можно было бы использовать внутри страны либо непосредственно на реализацию конкретных проектов, согласованных с кредитором, либо переводом денежных средств созданной финансовой организации, которая выбирает проекты под контролем со стороны соответствующих заинтересованных сторон, в том числе, кредиторов. Возможны два варианта организации институциональной структуры:

- **Проектно-ориентированные долговые обмены, при которых** транзакции с самого начала связывают каждый отдельный обмен с реализацией конкретного проекта;

- **Долговые обмены через местную финансовую организацию –** транзакции перевода денежных средств в местную финансовую организацию, которая управляет программой расходов образовавшихся средств и портфелями проектов (в том числе, занимается оценкой и отбором проектов) в соответствии с утвержденными процедурами и критериями.

Выбор между двумя альтернативами не является однозначным. Он зависит от предпочтений стран-кредиторов, а также от общего объема транзакций по долговым обменам. Любая успешная транзакция должна быть выгодной для обеих сторон.

Предпочтения кредиторов станут полностью ясными только после того, как фактически начнутся переговоры. На основе международного опыта, можно уже ожидать, что проектно-ориентированные ОДООС могут быть привлекательным для некоторых кредиторов по ряду причин:

- Они дают кредитору полную гарантию того, насколько точно будут израсходованы его деньги.

- Для кредиторов будет легче провести связанные с реализацией проекта поставки, и таким образом, частично восстановить свои финансовые потери, вынудив страну-должника покупать товары или услуги от поставщиков, выбранных кредиторами.

- Такие обмены, будучи временной и целевой мерой, обычно, связаны с более низкими транзакционными и административными затратами. Не требуется создания и функционирования специализированной организации по управлению проектным циклом. Функция по контролю за осуществлением заранее согласованного проекта, может быть включена в существующие функции правительственных и/или негосударственных организаций при низких дополнительных затратах. Кроме того, управление проектным циклом могут осуществлять консультанты, работающие по краткосрочному контракту.

Вставка 14. Пример проектно-ориентированного ОДООС с оговоренными поставками по проекту

В 1990 году было заключено двусторонне польско-финское соглашение об обмене существенной доли польского официального двустороннего долга на субсидию (до 30% от цены контракта) польским импортерам, приобретающим финское природоохранное и энергосберегающее оборудование. Это было типичное двустороннее соглашение со всеми недостатками обусловленных закупок и созданием временной специализированной институциональной структуры. В начале, осуществление данного соглашения шло медленно из-за бюрократических и процедурных промахов с польской стороны. В итоге стало ясно, что из-за отсутствия соответствующих стимулов для конкуренции (результат связанных закупок), финские поставщики завысили цены. Потенциально выгодные проекты стали неконкурентоспособными по сравнению с их рыночными вариантами даже после предоставления 30% государственных субсидий польским импортерам. Таким образом, портфель проектов оставался фактически пустым на протяжении более одного года.

Источник: Лорен и др.[32], Жилич (1998 год).

Альтернативным вариантом является осуществление ОДООС через специально созданную местную финансовую структуру, которая бы управляла всем проектным циклом (выявление, разработка, оценка, финансирование и мониторинг реализации проектов) в соответствии с правилами и процедурами контроля, утвержденными сторонами транзакции. Выбор проектов и проектные закупки при таком подходе становится возможным на более конкурентной основе. Кроме того, вариант создания финансовой организации для отбора проектов на конкурентной основе имеет ряд преимуществ, особенно для Грузии. Ниже перечислены некоторые из них:

[32] Lauren, P., Melzer, A., Zylicz T., 1995. *A Strategy to Enhance Partnerships in Project Financing for Environmental Investments in Central and Eastern Europe*. Environmental Project Financing Working Group, документ, подготовленный к Конференции министров в рамках процесса «Окружающая среды для Европы», София, 25-27 октября 1995 года, при содействии ЕБРР.

– Отбор проектов на конкурсной основе способствует более эффективному использованию ресурсов и повышает экологические выгоды, получаемые от долгового обмена. В отсутствие конкуренции, как это имеет место при проектно-ориентированных долговых обменах, поставщики из страны-кредитора стремятся завышать свои цены, что может сделать многие проекты финансово нежизнеспособными даже при наличии значительных субсидий (см. пример Вставки 14, приведенной выше).

– Создание местной управленческой структуры для фондов ОДООС, также повышает выгоды ОДООС для целей социально-экономического развития. Такая местная структура, созданная должным образом, может содействовать лучшему управлению благами национального и глобального значения не только путем направления денежных ресурсов на нужные проекты, но также путем создания в Грузии необходимой институциональной инфраструктуры. Создание модельной организации в соответствии с лучшими международными стандартами, может через демонстрационный эффект оказать влияние на улучшение системы управления государственными финансовыми средствами в Грузии и других странах ВЕКЦА. Как отмечает Т. Жилич – довод в пользу проектно-ориентированных долговых обменов и их обусловленности проектными поставками от фирм страны-кредитора оказывается несостоятельным, так как он:

…предполагает, что охрана окружающей среды или рациональное управление ресурсами являются техническим вопросом, который можно решить, как только есть деньги. При этом не учитывается, что охрана природы и управление осуществляются организациями. Более того, если эта деятельность предусматривается на самоподдерживающейся основе, то эти организации должны быть местными, управляться местными квалифицированными специалистами и способствовать появлению местных сообществ по заботе об окружающей среде и неистощаемости природных ресурсов.[33]

– Создание функционирующей на условиях открытости надежную организации, которая эффективно и разумно отбирает и финансирует природоохранные проекты, может привлечь дополнительное финансирование от стран-доноров, международных институтов, НПО и других финансовых источников (гранты, трехсторонние долговые обмены, займы и т.п.). В мире существует множество примеров, когда правильное руководство и эффективное управление расходованием средств, привлекают финансы из государственных и частных источников.

Добавленная стоимость от перечисления средств, полученных от долговых обменов, через финансовую структуру (в виде повышенной эффективности деятельности, потенциала получения новых средств, укрепления институциональных возможностей), необходимо сравнить с дополнительными транзакционным и административным затратами на создание и функционирование этой структуры. В Разделе 6 мы привели расчет транзакционных издержек на создание и годовых затрат на функционирование организации по ОДООС в Грузии. Мы также подсчитали пороговое значение поступлений средств от ОДООС, чтобы оправдать этот институциональный вариант управления ОДООС в предположении, что его средние годовые административные расходы должны быть составлять относительно небольшую долю (около 5%) расходной части среднего годового бюджеты, за исключением стартовых затрат. Мы пришли к выводу, что долговые обмены только с отдельными относительно небольшими (по сумме займов)

[33] Zylicz, Tomasz (1998).

кредиторами (например, Австрией, Германией или США), вероятно, не оправдало бы создание постоянной организации по ОДООС с относительно сложным проектном цикле. Однако, если эти три страны объединятся в долговом обмене, то годовые административные издержки, начиная с 2007 года, составят примерно 6,7%, что вполне приемлемо.

<u>РЕКОМЕНДАЦИЯ:</u> Эффективная, подотчетная, прозрачная и профессиональная местная организация по управлению расходованием средств от долговых обменов, готовая вести все дела по многочисленным двусторонним долговым обменам и отбирать проекты на конкурентной основе была бы наиболее приемлемой для способствования достижению целей ОДООС в Грузии по охране окружающей среды и развития. Обмены долгов на реализацию конкретных проектов можно рассматривать в случае, если денежные объемы транзакции незначительны и нельзя избежать обусловленных закупок. Но в этом случае правительство Грузии может решить не пойти на ОДООС, как не оправдывающий усилия на него.

8.3. Определение жизненного цикла местной финансовой организации ОДООС: сберегательный, амортизационный или возобновляемый фонд?

Как только принято решение о создании местной финансовой организации, необходимо сделать важный выбор, касающийся ее жизненного цикла, будет ли она создана на бессрочной основе, предполагать постепенную амортизацию средств в течение определенного периода времени или периодическое восполнение средств.

- **<u>Постоянно действующие фонды (perpetual funds)</u>** создаются на основе единовременного отдельного перечисления денежных активов. Эти активы хранятся на банковском счете в форме взноса (пожертвования) или вкладываются в другие активы, способные принести доходы (например, государственные облигации, акции). Организация по ОДООС может расходовать только чистый доход, принесенный этими активами.

- **<u>Амортизационные фонды (sinking funds)</u>** создаются также на основе одноразового, дискретного перечисления финансовых активов, но предусмотрено расходование как дохода от этих активов, так и всего основного капитала в течение фиксированного промежутка времени. Постоянные и амортизационные фонды создаются путем одноразового вливания капитала со стороны кредиторов, доноров или других инвесторов, причем не предусматривается пополнение их первоначального капитала.

- **<u>Возобновляемые (пополняемые) фонды (revoving funds)</u>** организуются с целью их пополнения. Они получают более или менее регулярно новые средства, которые пополняют их активы и возмещают израсходованные средства. Новые добавленные средства таким образом пополняют или увеличивают первоначальный капитал. Новые вливания денежных средств могут поступать в форме внешних перечислений в виде взносов или в форме доходов от целевых фискальных инструментов (налогов, сборов). Они могут также быть получены через предоставление кредитов или путем любого сочетания вариантов, перечисленных выше.[34] Возобновляемые фонды применимы в тех случаях, когда транзакция по долговому обмену обеспечивает денежные поступления в виде регулярных взносов в размере согласованного процента обязательств по обслуживанию долга, поступающих в предусмотренные сроки периодически в течение указанного периода погашения долга. Польский фонд по

[34] Мы приняли определение возобновляемого фонда, которое несколько шире того, что используется в литературе.

ОДООС (ЭкоФонд) является примером возобновляемого фонда, хотя его средства расходуются как невозвращаемые гранты. ЭкоФонд получает дважды в год денежные перечисления от министерства финансов и осведомлен о графике получения своих основных доходов на несколько лет вперед. Конечно, после того, как прекратятся новые и дополнительные поступления средств, у фонда есть выбор - либо постепенного сокращения своих средств, либо превращения в постоянный фонд и функционирования постоянно за счет чистого дохода.

Постоянные фонды (на основе доходов от пожертвований) и амортизационные фонды, обычно, применимы к схемам трехсторонних обменов "долги на природу" и "долги на окружающую среду", когда единовременный выкуп долга третьей стороной конвертируется в активы экологического трастового фонда или финансовой организации. Аргументом в пользу фонда пожертвований является низкий политический риск, так как при такой организации нет опасений, что правительство-должник не сможет своевременно перечислить согласованную сумму на реализацию утвержденных мероприятий. Недостатком является то, что сумма, перечисленная на реализацию проектов обычно слишком мала по сравнению со средствами, необходимыми для капиталовложений, приносящих годовой доход. Это также может привести к компромиссам, когда необходимо срочно использовать эти деньги на предотвращение разрушение природоохранной инфраструктуры, требующей немедленные и значительные капитальные вложения. И, наконец, но не в самую последнюю очередь, управление первоначальным капиталом (пожертвованиями) требует сложной и затратной инфраструктуры. В случае Грузии, возможно потребуется привлечь менеджеров по управлению оффшорными активами, так как в стране может не быть достаточно долгосрочных инвестиционных возможностей с низким уровнем рисков. А это еще больше сократит располагаемые ресурсы на достижение намеченных целей охраны окружающей среды и развития.

В конечно счете, выбор типа фонда будет зависеть от стратегических целей и потребностей в финансировании намечаемой программы деятельности. Если основной задачей является финансирование текущих затрат деятельности, связанной с охраной природы, и предоставлением небольших грантов, не связанных с капиталовложениями, то фонд типа фонда пожертвований может быть наиболее подходящим. Если, однако, целью фонда является финансирование крупномасштабных проектов, в том числе, капитальных инвестиций, тогда амортизационный или возобновляемый фонды будут наиболее подходящим средством финансирования.

Грузинский фонд может быть также организован в форме **модульного фонда**, с несколькими отдельными счетами и «окнами» финансирования в рамках одной организации – некоторые из них будут грантовые, некоторые – амортизационные, другие - возобновляемые в зависимости от предпочтений кредитора/инвестора/донора. Единственным препятствием такой организации могут быть высокие транзакционные издержки управления несколькими счетами, денежными потоками и портфелями проектов.

РЕКОМЕНДАЦИЯ: В первую очередь рекомендуется создание центральной организации по ОДООС на основе возобновляемого фонда для управления переходящими во времени программами расходования средств. Это должно гарантировать предсказуемость основных доходов в течени е продолжительного периода времени, что необходимо для разработки должного портфеля проектов. Возобновляемая природа фонда должна с самого начала проектироваться для долгового обмена порциями, как фиксированная доля суммы обслуживания долга, выплачиваемой в установленные сроки в течение согласованного периода времени. Однако рекомендуется предоставить возможность финансовой организации использовать параллельные счета и «окна» финансирования в рамках одной, но модульной организации – некоторые из модулей будут грантовыми, другие – амортизационными, третьи

– возобновляемыми, в зависимости от предпочтений кредиторов, грантодателей, инвесторов или доноров.

8.4. Руководство и управление местной финансовой организацией ОДООС

Подотчетность всем заинтересованным участникам и защита от неожиданного политического вмешательства являются критически важными условиями для того, чтобы финансовая организация заслужила доверие, как внутри страны, так и на международной арене. Это может быть достигнуто, в значительной степени, за счет обеспечения непредвзятой, подотчетной, прозрачной и высокопрофессиональной деятельности. Надежность для ее участников и доказанная способность эффективно достигать поставленные цели будут также решающими факторами, подтверждающими способность организации по ОДООС мобилизовать дополнительные внутренние и зарубежные финансовые ресурсы.

Доноров, обычно, устраивает только полностью прозрачная структура руководства, которая обеспечивает годовое расходование средств на согласованные цели и в утвержденные сроки. Поэтому Грузии, вероятнее всего, придется согласиться на уступку донорам некоторой меры контроля процесса оценки и выбора проектов.

В мире существует ряд примеров экологических фондов и, особенно, в странах ВЕКЦА, которые оказались крайне неэффективными в деле реального улучшения состояния окружающей среды. Основными причинами этих неудач стали отсутствие прозрачности процедур принятия решений и навязчивое беспорядочное политическое вмешательство различных организаций, таких как министерство финансов, министерство охраны окружающей среды или местных органов власти (OECD, 1999; OECD, 2002). Без ясно сформулированных целей и приоритетов, правил и процедур и должной структуры управления, без прозрачности и отчетности, всегда появится масса возможностей для перевода ресурсов, полученных от ОДООС на удовлетворение частных интересов, а не на проекты, которые могли бы принести значительные экологические и социо-экономические выгоды.

Вставка 15. Руководящий материал ОЭСР по экологическим фондам

Начиная с 1995 года, ОЭСР осуществляет мониторинг и анализирует деятельность нескольких экологических фондов стран с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы, бывшего Советского Союза и Китая, в том числе, фонды по ОДООС в Польше и Болгарии. Уроки, извлеченные по результатам анализа деятельности этих фондов, выявляют следующие основные факторы успешной деятельности государственных экологических финансовых структур (фондов) (OECD, 1995, OECD 2003a):

- Наличие четко определенного, стабильного и международно понимаемого правового статуса;
- Наличие ясно определенных природоохранных целей и узко направленных приоритетов расходования средств;
- Оперативная независимость от политических вмешательств;
- Эффективная и подотчетная структура управления с порядком разрешения конфликтов интересов, сдерживающих и уравновешивающих процедур, прозрачным процессом принятия решений и процедур оперативного функционирования;
- Предсказуемые в долгосрочным плане доходы;
- Эффективность и результативность при достижении своих целей (соответствующие стимулы, сильное руководство и высококвалифицированный штат, экономически эффективные проекты в портфеле проектов);
- Процедуры бухучета, финансового управления и отчетности, совместимые с международными стандартами и национальным законодательством;
- Наличие способности и стимулов для мобилизации финансирования из других источников;
- Приемлемые транзакционные и административные затраты.

Существенным фактором, гарантирующим подотчетность отечественной финансовой структуры, будет обоснованная структура руководства и системы управления, которые должно позволить всем основным сторонам в процессе принятия решений иметь сбалансированное представительство и право голоса, а также полномочия контроля за выполнением решений. Организационная структура должна позволить странам –кредиторам, правительству Грузии и другим внутренним и внешним заинтересованным сторонам, таким как НПО, академические институты, доноры, эффективным образом включить свои интересы в программу расходования средств с соответствующими механизмами контроля.

Вставка 16. Руководящий материал ГЭФ по фондам по сохранению биоразнообразия

Глобальный экологический фонд (ГЭФ) предоставляет гранты на сохранение биоразнообразия через несколько трастовых фондов и финансовых организаций в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.[35] В 1998 году ГЭФ выполнил оценку ряда трастовых фондов, финансирующих проекты по сохранению биоразнообразия в разных странах, и выявил некоторые основные условия для будущей поддержки экологических фондов со стороны ГЭФ. Эта информация может быть важной при планировании ОДООС в Грузии, особенно так как внутренняя финансовая организация может получить право привлечения дополнительного финансирования со стороны доноров, ГЭФ или частных источников. Некоторые из их условий включают:

- Активную поддержку со стороны правительства – не только согласие – в создании механизма (иногда смешанного, включающего государственный и частный сектор), который будет функционировать помимо прямого государственного контроля. Данная поддержка должна быть активной и достаточно широкой, начиная от политических лидеров страны и заканчивая руководством региональных и местных органов власти, помимо министерства охраны окружающей среды и его департаментов, и включать министерства финансов и планирования. Достаточный денежный и/или неденежный вклад от правительства, если не прямо в фонд, то на реализацию проектной деятельности.
- Наличие критической массы людей из различных секторов общества, которые могут работать вместе, несмотря на различные подходы к вопросам сохранения биоразнообразия и устойчивого развития.
- Наличие базового опыта правовой и финансовой практики и соответствующих институтов (в том числе, банковских, аудиторских и работающих с контрактами), к которым имеется доверие со стороны людей.
- Договоренность об «уставе» или «официальном акте о регистрации», описывающих предлагаемые цели, руководящую структуру, рабочие процедуры управляющего органа фонда.
- Общий консенсус правительства, НПО и основных экологических лидеров относительно целей и задач и предложенного *modus operandi* нового трастового фонда.
- Соответствующее национальное законодательство, которое позволяет создание трастового фонда, финансовой организации или аналогичной структуры, обладающей достаточной гибкостью.
- Налоговое законодательство, которое позволяет фонду получить освобождение от уплаты налогов и предоставляет стимулы для внесения пожертвований (взносов) от государственных и частных вкладчиков.

Наблюдательный (контрольный) или руководящий орган финансовой структуры должен стать платформой, на которой будут представлен спектр частных интересов различных заинтересованных сторон, контролируемых и сбалансированных с тем, чтобы обеспечить эффективный и заслуживающий доверия результат. Международно признанная лучшая практика управления государственными расходами (УГР) показывает, чтобы добиться отчетности руководящих органов должно быть четкое разделение ответственности между административным руководящим органом и исполнительным советом (ОЭСР, 2000). В частности, ответственность за разработку программ и

[35] Важно отметить, что экологические фонды, анализируемые ОЭСР, значительно отличаются от экологических фондов, оцениваемых ГЭФ. Первые, обычно, являются правительственными фондами, доходы которых образуются за счет целевых налогов и которые поддерживают широкий спектр различных экологических проектов (включая те, которые требуют больших капиталовложений). Последние - это, как правило, небольшие общественные/частные трастовые фонды, средства которых образуется за счет прямого перечисления средств от доноров/лиц, вносящих свой взнос, и которые специализируются на финансировании текущих затрат деятельности, направленной на сохранение биоразнообразия.

планирование необходимо отделить от ответственности за отбор проектов. Управляющий орган должен отчитываться за определение стратегических целей, установление критериев приемлемости и оценки проектов, «правил игры» и за контроль.

Исполнительный орган организации по ОДООС должен нести ответственность за осуществление этих установленных "правил игры" и ежедневную оперативную деятельность. Всегда будет существовать сильное искушение у различных политических заинтересованных лиц, представленных в управляющем органе, переступить черту между руководством и управлением текущей работой, и, в частности, оказывать влияние на решения по выбору отдельных проектов. Международный опыт показывает ясно, что, если такое происходит, государственные фонды становятся полем боя групп с частными интересами, теряя прозрачность, доверие, оперативность и эффективность (Mikitin, 1995; OECD/Phare, 1999; Lovei, 1999; OECD, 2002). Очень ценные руководящие принципы разработаны Глобальным экологическим фондом, который финансирует большое число экологических проектов по всему миру. Некоторый опыт представлен в текстовых вставках в данном разделе, а дополнительную информацию можно найти в Приложении VII.

Вставка 17. Рекомендации ГЭФ по совету управляющих финансовых структур

Создания совета управляющих часто является самой наиболее сложной и длительной частью создания фонда. ГЭФ (Mikitin, 1995) рекомендует, чтобы совет управляющих:

- Оставался **функционально действующим** (не слишком многочисленным, не слишком политизированным, с разумной периодичностью заседаний и т.п.);
- Имел **систему сдержек и противовесов** для предотвращения доминирования одной из участвующих сторон (использование системы голосования, ротации членства);
- **Представлял наиболее важные заинтересованные стороны для программы** (местное правительство, национальные общины и НПО, национальное правительство, экологические агентства, частный сектор); и
- **Включал компетентных специальных экспертов или имел доступ к ним** (в экологической и технической области в соответствующих экологических секторах, финансовой и правовой области).

Оперативное управление проектным циклом, в частности, оценка и отбор конкретных проектов, должно быть передано оперативно независимому подразделению блока исполнительного управления, укомплектованному квалифицированным персоналом, политически неангажированным и являющемся строго подотчетным за результаты своей деятельности в соответствии с правилами, установленными Уставом и управляющим органом организации по ОДООС.

Приложение VII содержит более детальные предложения по распределению ответственности, членству и системе выборов в управляющий орган и по ответственности органа исполнительного управления. Создание финансовой организации по управлению ОДООС в Грузии в соответствии с этими предложениями, повысило бы доверие к грузинскому институциональному устройству со стороны зарубежных и отечественных заинтересованных сторон.

РЕКОМЕНДАЦИИ: Сферы ответственности за руководство и управление в организации по ОДООС должны быть четко разграничены. Отчетность и прозрачность должны стать краеугольными камнями в руководстве. Необходимо создать Руководящий совет, который будет отвечать за разработку программы деятельности, определение приоритетов, оценку результатов деятельности, наблюдение и контроль. Представители стран-кредиторов должны

иметь сильное представительство в руководящем совете. Высокопрофессиональный исполнительный орган должен иметь высокую степень независимости в оперативной деятельности, при условии строгой отчетности о достигнутых результатах. Руководящие структуры обязаны в четко следовать лучшему имеющемуся международному практическому опыту управления государственными расходами. Международные системы управления качеством (серия стандартов ИСО 9000) должна быть взята как основа оценки результатов деятельности исполнительного органа.

8.5. Инструменты расходования денежных средств

Из-за того, что проекты, финансируемые в рамках схемы ОДООС, обеспечивают внешние выгоды и общественные блага, их финансирование необходимо осуществляться на условиях, более благоприятных по сравнению с имеющимися на финансовом рынке. Льготное финансирование может быть предоставлено в различной форме: это могут быть прямые гранты, займы с низкими процентными ставками, низкими страховыми взносами, гарантии под займы повышенного риска или ценные бумаги с небольшим ожидаемым возмещением и высокими рисками акцептования.

С точки зрения финансовой стабильности финансовой организации, было бы привлекательным использовать **прямые займы** как вид распределения своих ресурсов. Займы могли бы обеспечить некоторые доходы от активов для пополнения фонда. Более того, займы под проекты, которые имеют потенциал для окупаемости, могут стать для собственников проектов стимулами для быстрого и эффективного их осуществления.

Однако, использование займов, гарантий по кредиту или ценных бумаг требует значительных ресурсов для управления связанными с таким финансированием рисками. Некоторые из экологических фондов стран ВЕКЦА использовали прямые займы, акции или гарантии по кредиту, не имея соответствующих навыков и опыта, и потерпели неудачу. Было выплачено лишь небольшое количество займов (OECD, 2002). Способности управлять рисками могут быть встроены в организацию по ОДООС путем создания кредитного отдела, по меньшей мере, с двумя или тремя опытными кредитными аналитиками для оценки кредитоспособности и финансовых гарантий заемщиков. Возможности можно также приобрести на рынке путем заключения договора с коммерческими банками на оказание услуг кредитного анализа за определенное вознаграждение (и участие в риске). Без наличия на ранней стадии таких возможностей, портфель займов, обычно, быстро превращается в груду бесполезных активов. Эффективное кредитование потребует также наличия определенной правовой и институциональной инфраструктуры в стране для арбитража и разрешения договорных споров, не говоря уже о минимальном уровне зрелости финансовых рынков. Если инвестиционное кредитование считается слишком рискованными даже коммерческими банками, то маловероятно, что организация по ОДООС будет иметь успешный портфель займов. В некоторых нишах (например, в агробизнесе или на малых и средних предприятиях в зоне, прилегающей к природных паркам) можно было бы создать небольшое кредитное бюро по ОДООС, на основе договора с каким-либо коммерческим банком для управления целой программой кредитования и передачи кредита конечным бенефициарам от имени организации по ОДООС.

До рассмотрения предоставления каких либо займов в любой форме, необходимо выявить и снизить все риски. Кроме того, детальный анализ рынка должен определить, действительно ли имеющие право на заем бенефициары готовы взять кредиты на финансирование природоохранных проектов в рамках ОДООС. Более рискованные инструменты (кредитные гарантии, покупка акций) фонду по ОДООС нельзя использовать совсем, разве что в отдаленном будущем, но тогда необходимо будет пересмотреть основания для создания такого фонда в государственном секторе.

Прямые гранты являются самой прозрачной, наименее рискованной и легкой в управлении формой государственного финансирования. В европейских традициях государственного финансирования, они также считаются самой приемлемой для рынка формой государственного финансирования, так как они не конкурируют с финансовыми продуктами частного финансового сектора. Поэтому стратегия наименьших рисков состоит в создании организации по ОДООС в виде возобновляемого фонда, который бы выдавал только гранты. В течение первых двух лет функционирования, такой фонд может приобрести опыт финансового управления, заключения договоров, выполнения оценки проектов и мониторинга их осуществления. Это создаст запас времени на освоение и лучшее понимание ситуации на текущем рынке природоохранных инвестиций, типичных потребностей в финансировании и рисков. Если позволят условия, то руководящий орган организации по ОДООС может рассмотреть внедрение и использование других инструментов выплаты средств, таких как предоставление льготных займов и субсидий под процент.

Для повышения своей природоохранной эффективности, организация по ОДООС должна использовать свои ограниченные ресурсы в качестве катализатора для получения дополнительного финансирования улучшений в состоянии окружающей среды. Это может быть сделано путем предоставления грантов с условием софинансирования, покрывающих только ограниченную часть финансовых потребностей проекта. Доля гранта в приемлемых для его получения затратах по проекту (доля технической помощи) может различаться для разных проектов, в зависимости от приоритетной области, типа проекта (например, его возможности получать доходы) и бенефициара. Критерии для определения максимального размера гранта должны быть относительно простыми и прозрачными. Необходимо с большой осторожностью идти на соблазн использовать сложные и дорогие модели (например, приростных издержек, которые используются в грантах ГЭФ), и рассматривать возможность их использования только после приобретения достаточного опыта и наличия внутренних накопленных возможностей. В Приложении VI содержится в качестве примера простая матрица возможной дифференциации ставок гранта.

РЕКОМЕНДАЦИЯ: Проектирование организации по ОДООС в Грузии в качестве кредитной организации с начала ее функционирования было бы слишком рискованным при существующем уровне возможностей и рыночных условий в стране. Использование мер безопасности для снижения этих рисков возможно, но при очень высоких затратах, которые, в конечном счете, придется переложить на бенефициаров, подрывая их готовность брать средства на осуществление проектов. Таким образом, следует начать с финансирования с помощью грантов, что будет разумной стратегией. По мере развития институциональных возможностей и финансовых рынков в Грузии можно будет рассматривать другие финансовые продукты. Организация по ОДООС никогда не должна финансировать 100% стоимости проекта. Необходимо будет всегда требовать софинансирования для достижения мобилизации финансовых средств и выполнения требования дополнительности при финансировании.

8.6. Проектный цикл

Местная организация по ОДООС должна разработать руководство по проектному циклу со строго определенными этапами, распределением ответственности, процедурами и критериями отбора проектов. Типовые этапы проектного цикла, управляемого государственными финансовыми организациями, представлены во Вставке 18, приведенном ниже.

Вставка 18. Типовые этапы проектного цикла государственных финансовых организаций

- Определение потенциальных проектов;
- Представление заявок на финансирование проектов;
- Оценка и выбор представленных на рассмотрение проектов;
- Утверждение выбранных проектов;
- Заключение договора и финансирование (перечисление денежных средств);
- Мониторинг и оценка проектов и результатов осуществления проектов.

Так как рынок природоохранных инвестиций в Грузии пока слабо развит, будет не так просто найти подходящие проекты. Поэтому любая организация, выполняющая программу расходов, финансируемых средствами ОДООС, должны быть очень проактивной в выявлении подходящих и перспективных проектов в каждой из приоритетной областей. Собственников этих проектов необходимо четко информировать о возможностях и условиях финансирования. В противном случае, они не смогут подать заявку, и портфель проектов может оказаться пустым.

Некоторым заявителям может понадобиться помощь в подготовке проектов на финансирование и в представлении грамотно составленных заявок, особенно, в первые годы функционирования схемы ОДООС. В принципе, подготовка конкретных проектов не должна финансироваться за счет средств, полученных от ОДООС. Помощь, предоставляемая некоторым бенефициарам, а другим не предоставляемая, дает первым несправедливые преимущества по сравнению с теми, кто соревнуется за грант, рассчитывая только на свои силы. Это может также исказить развитие рынка независимых консультативных услуг в области подготовки проектов. Вместо этого, можно было бы организовать и профинансировать за счет средств ОДООС курсы по подготовке проектов и заявок по их финансированию для всех потенциальных заявителей. Однако, если потребность в оказании помощи для подготовки отдельных проектом будет сохраняться (если, например, в отсутствие обучения будут поступать проектные предложения низкого качества), тогда необходимо особенно тщательно разработать систему финансирования подготовки проекта, которая не приведет к дискриминации отдельных заявителей и обеспечит стимулы для осуществления проектов впоследствии.

Процедуры и критерии оценки и отбора проектов будут краеугольным камнем доверия, подотчетности и прозрачности схемы ОДООС для различных заинтересованных сторон. Организации по ОДООС потребуется использовать лучшие международные стандарты оценки проектов в государственном секторе.[36] Кроме того, принципы и критерии оценки и ранжирования проектов необходимо определить в уставе этой организации и затем детально изложить их для применения в оперативной деятельности в документах, утверждаемых ее руководящим советом.

Циклы оценки проектов должны иметь установленные интервалы и сроки для подачи заявок заявителями и принятия решений по заявкам фондом ОДООС. Необходимо будет корректировать частоту интервалов и сроков подачи заявок в соответствии с практическими потребностями портфеля проектов. Может возникнуть необходимость поведения оценки крупномасштабных проектов, требующих больших капиталовложений, в два этапа: на первом - краткие и относительно простые заявки должны просматриваться на предмет их соответствия критериям приемлемости, чтобы отклонить несоответствующие этим критериям проекты на ранней стадии и сэкономить время и ресурсы как фонда ОДООС, так и самих заявителей. Заявителям, прошедшим первый тест

[36] ОЭСР (2003), *Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами в странах с переходной экономикой*, ОЭСР, Париж.

на приемлемость, получат просьбу подготовить более детальную заявку и представить всю документацию в ее поддержку (например, результаты технико-экономического обследования (ТЭО), оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), экологические разрешения и разрешения на проведение строительных работ и т.п.).

На основе полной и подробной информации о проекте, можно выполнить его оценку, применяя критерии оценки и сравнивая проекты между собой или с некоторым базовым проектом. Критериев оценки должно быть немного, они должны быть относительно простыми, измеримыми и объективными. Они должны допускать как можно меньше субъективных суждений, насколько это возможно на практике. Экономическая эффективность (отношение дисконтированных затрат на весь период его осуществления к его социальным и экологическим результатам, выраженных в физических единицах) должна быть самым важным критерием оценки, обеспечивающим достижение максимального результата при ограниченных ресурсах, получаемых от ОДООС. Однако, проведение полного анализа затрат-выгод (АЗВ) для каждого принятого к рассмотрению проекта, вероятно, будет затруднительно в рамках ОДООС, так как расходы на АЗВ могут быть большими, а стоимость принятых к рассмотрению проектов мала. Бенефициарам придется показать финансовую жизнеспособность своих проектов (при наличии гранта). Они должны также предоставить обоснованную гарантию, что они не обанкротятся в течение всего периода реализации проекта и в течение достаточно продолжительного периода функционирования проекта (или предоставить гарантию устойчивости экологических и социальных выгод в случае банкротства). Во время каждого заседания по оценке проектов, все рассматриваемые проекты должны быть ранжированы, начиная с высшего до низшего балла до тех пор, пока их кумулятивная стоимость не сравняется с объемом денег, выделенных на данный этап оценки.

После того, как оценка и ранжирование выполнены исполнительным органом организации по ОДООС, руководящий совет (политический орган ОДООС) должно получить полный, ранжированный портфель проектов для окончательного утверждения, с письменным обоснованием достоинств каждого проекта. Рекомендуется, чтобы у руководящего совета было право наложения вето на отдельные проекты, но не было права изменять последовательность проектов в ранжированном списке или добавлять новые, не прошедшие техническую оценку, проекты.

Заключение контрактов и выплата средств. После утверждения проектов руководящим советом, бенефициару будет предоставлено фактическое финансирование на основе предыдущего контракта, который был подписан после переговоров между бенефициаром и соответствующим государственным органом (в зависимости от выбранной правовой формы организации по ОДООС). Однако, более крупные суммы для инвестиционных проектов рекомендуется выплачивать после осуществления проекта и только в соответствии с оригиналами счетов-фактур, представленных реализовавшей проект фирмой/подрядчиком, которая, в большинстве случаев, отличной от бенефициара. Перечисление денежных средств собственнику основных фондов или авансовые платежи необходимо избегать в принципе, и, если это делается, должен применяться строгий контроль, чтобы деньги не были перенаправлены бенефициарами на цели, отличные от согласованных в договоре.

Мониторинг реализации и оценка выполненного проекта. Роль и ответственность организации по ОДООС, должны также включать мониторинг осуществления проектов и оценку полученных фактических результатов. У этой организации должно оставаться обусловленное договором право прекращения его действия, а также должны быть инструменты отзыва выплаченных средств, если бенефициар не соблюдает сроки и условия договора.

Организация по ОДООС должна ежегодно выпускать годовой финансовый отчет в соответствии с международными стандартами бухучета и отчетности. Отчеты о результатах

деятельности также следует готовить ежегодно, чтобы можно было оценить выполнение программы затрат в соответствии со стандартами СРГ ПДООС ОЭСР: экологическая эффективность, экономичность расходования бюджетных средств и эффективность управления[37]. Финансовые отчеты фонда ОДООС необходимо будет подвергать регулярной аудиторской проверке со стороны независимых международных аккредитованных аудиторов. Кроме того, схема ОДООС должна для поддержания международного доверия к ней оцениваться путем проведения аудитов результатов деятельности, осуществляемых независимыми международными консультантами в соответствии с вышеупомянутыми стандартами СРГ ПДООС ОЭСР.

<u>РЕКОМЕНДАЦИЯ</u>: Управление проектным циклом должно осуществляться в соответствии с предписанными прозрачными процедурами. Критерии оценки проектов должны быть объективными, прозрачными и однозначными. Экономическая эффективность должна стать ключевой количественной основой для оценки и выбора проектов. Субъективные, неформализованные элементы оценки проекта должны подчиняться установленным процедурам. Для крупных инвестиционных проектов, необходимо использовать двухэтапную оценку. В принципе, организация по ОДООС не должна финансировать подготовку проектных предложений. Обучение и содействие в подготовке проектов должно гарантировать равные возможности доступа к финансированию для потенциальных бенефициаров. Необходимо избегать авансовой выплаты грантов.

8.7. Правила закупок

Соглашение о предоставлении гранта должно содержать статью о процедурах закупки товаров и услуг, финансируемых средствами ОДООС. Некоторые кредиторы могут настаивать на ограничении конкуренции при закупке от своих поставщиков. Как уже объяснялось ранее, обусловленные поставки, вероятнее всего, значительно увеличат затраты проекта. Тем не менее, возможно придется найти некоторый компромисс между эффективностью и стимулами для страны-кредитора к осуществлению транзакций по списанию долга.

Грузия, по крайней мере, должна настаивать на проведении конкурса между местными фирмами и фирмами из страны кредитора. В противном случае, достижение социально-экономических целей схемы ОДООС будут находиться под вопросом. Более того, если соглашение на ОДООС получено более чем от одного кредитора, правительство Грузии может предложить процедуры закупки, аналогичные тем, которые используются польским ЭкоФондом, где конкурс является открытым и для польских фирм, и для фирм из всех стран, участвующих в ОДООС на территории Польши (OECD, 1998). Это, так называемое, правило *географического распределения* – также широко применяемое и в программах Европейского Союза (ЕС), при котором каждому участвующему кредитору предлагается возможность получить обратно (через контракты) некоторую заранее оговоренную часть средств. Даже если это и не самое лучшее решение, географическое распределение контрактов является самой эффективной альтернативой связанным закупкам, которая показала свою жизнеспособность в практике ЕС (Zylicz, T., 1992).

<u>РЕКОМЕНДАЦИЯ</u>: Чтобы повысить эффективность поставок по проектам ОДООС, необходимо максимально поднять уровень конкуренции, как это соответствует правилам закупок по схеме ОДООС. Если возникает необходимость достижения компромисса между эффективностью и стимулами для кредиторов присоединиться к схеме ОДООС, необходимо использовать правило географического распределения в качестве основы для разработки детальных процедур закупок.

---

[37] ОЭСР (2003), *Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами в странах с переходной экономикой*, ОЭСР, Париж.

9. ДАЛЬНЕЙШИЕ ДЕЙСТВИЯ

Процесс подготовки реальных транзакций и финансовых трансфертов схемы ОДООС не будет быстрым, простым и дешевым. Однако, некоторые внутренние и внешние обстоятельства «работают» на Грузию. В этой стране структура долга приемлема для долговых обменов, и существует благоприятствующая экономическая ситуация и цикл управления долгами. Правительство уже сделало шаги в правильном направлении, и демонстрирует готовность к принятию соответствующего решения в пользу ОДООС не только на уровне министерства охраны окружающей среды, но и на уровне других ведомств, включая министерство финансов.

Похоже, что международная ситуация складывается в пользу усилий Грузии в этой области. На Глобальном форуме по устойчивому развитию ОЭСР, прошедшем в апреле 2002 г., схема ОДООС была признана перспективным направлением международного сотрудничества в области охраны окружающей среды и снижения уровня бедности. Для Грузии реализация такой схемы возможна в рамках «Международной инициативы по сокращению уровня бедности, стимулированию экономического роста и поддержанию устойчивости долговой ситуации в странах СНГ с низкими доходами». Эта задача рассматривается как одна из важнейших в "Партнерстве Восток-Запад" и Экологической стратегии для Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии, принятой министрами окружающей среды на 5-ой министерской конференции «Окружающая среда для Европы» в Киеве в мае 2003 г.

Судя по всему, международное сообщество готово поддержать Грузию в подготовке к ОДООС. Сотрудничество в рамках СРГ ПДООС ОЭСР уже началось и его первым результатом является настоящее исследование. В подготовке данного доклада приняла участие Европейская Комиссия в рамках проекта «Поддержка реализации природоохранных мероприятий и НПДООС в странах ННГ» («Проект НПДООС-2»). Правительство Нидерландов участвовало в финансировании некоторых подготовительных работ, включая проведение первого международного семинара, посвященного ОДООС в Грузии, который был проведен 12 февраля 2005 г. в Тбилиси. Этот семинар положил начало процессу многосторонних консультаций, проводимых Правительством Грузии с целью более тщательной подготовки к возможным двусторонним переговорам. Готовность оказать поддержку, в той или иной форме, выразили ПРООН и Всемирный банк.

С целью обеспечения максимальной эффективности, процесс должен возглавить сильный, целеустремленный лидер. Министерство охраны окружающей среды может обеспечить такое лидерство. Такое же мнение было выражено министерством финансов на встрече с представителями ОЭСР.

В Таблице 7 представлены основные этапы подготовительного процесса для проведения ОДООС, которые правительство уже осуществило или может рассмотреть для реализации. Сроки проведения различных мероприятий в этом процессе нужно будет скорректировать с учетом текущей ситуации в стране.

Таблица 7. Основные этапы процесса подготовки к проведению обмена "долги на охрану окружающей среды"

Мероприятие	Сроки	Внешние издержки (Евро)	Финансирование
1. Начало процесса официальных многосторонних внутренних и международных консультаций с использованием предварительного ТЭО в качестве подготовительного документа	13 февраля 2003 г. (семинар в Тбилиси) -	50 000	Нидерланды, ОЭСР
2. Обращение к донорам или международным организациям (например, Всемирный банк, ОЭСР, ПРООН) за технической поддержкой при осуществлении следующих шагов подготовительного процесса	Март 2003	нет	нет
3. Проведение дополнительного анализа (программа расходования средств, институциональные вопросы)	Май 2003	40 000	Нидерланды
4. Достижение договоренности в правительстве Грузии о его исходной позиции в переговорах с потенциальными кредиторами		нет	нет
5. Начало неформальных консультаций с выбранными странами-кредиторами (Австрией, США, Германией, ЕС, Японией, Турцией)		Транспортные расходы	Следует определить
6. Начало официальных переговоров с первым(и) кредитором(ами)		Транспортные расходы	Следует определить
7. Включение ОДООС в консолидированный баланс финансовых ресурсов и основные направления бюджетной политики, разработанной министерством экономики, министерством финансов, государственным департаментом социально-экономических реформ и Национальным банком Грузии при подготовке бюджета 2006/ 2007 гг.		нет	нет
8. Подписание первого(ых) меморандума(ов) о взаимопонимании с выбранным(и) кредитором(ами)		Транспортные расходы	Следует определить
9. Подготовка ТЭО с бизнес-планом, подробной институциональной структурой и анализом инвестиционных возможностей		200 000 – 300 000	Средства доноров
10. Включение информации об ОДООС в доклад правительства Президенту в связи с разработкой госбюджета на 2006 г.		нет	нет
11. Подписание первого(ых) соглашения(ий) об ОДООС		н	н
12. Принятие нормативно-правовой базы, включая устав организации по ОДООС		100 000 – 150 000	Средства доноров
13. Включение ОДООС в закон о бюджете на 2006/2007гг.		нет	нет

14. Создание организации по ОДООС в Грузии с офисом и оборудованием, назначение директора и найм персонала		50 000	Госбюджет (средства ОДООС)
15. Обучение персонала, разработка подробного руководства по управлению проектным циклом, внутренних оперативных документов, программного обеспечения и других необходимых средств для оперативной деятельности		100 000 – 150 000	Госбюджет, средства доноров
16. Начало проектного цикла – первый период выявления проектов, информационная кампания, курсы для заявителей проектов		Будет определено позднее	Госбюджет (средства ОДООС), средства доноров
17. Первый период подачи заявок		нет	Госбюджет (средства ОДООС)
18. Первое заседание по оценке проектов		нет	Госбюджет (средства ОДООС)
19. Первые соглашения о финансировании проектов и начало реализации первых проектов		нет	Госбюджет (средства ОДООС)
20. Первые выплаты по проектам		нет	Госбюджет (средства ОДООС)

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) (1999), *Transition Report 1999*, EBRD, London.
2. EBRD (2001), *Transition Report Update, April 2001*, EBRD, London.
3. EBRD (2001), *Transition Report Update, May 2005*, EBRD, London.
4. GEF (Global Environmental Facility) (1998), *GEF Evaluation of Experience with Conservation Trust Funds*, GEF/C.12/Inf.6, Washington.
5. GEF (1999), "When Is Conservation Best Served By a Trust Fund?" *GEF Lessons Notes*, 5 January 1999, Washington.
6. Government of Georgia (2000), *Poverty Reduction and Economic Growth Program of Georgia. Interim Document*, Statement November 2000, Tbilisi.
7. International Development Association (IDA)/International Finance Corporation (IFC) (2005), *Country Partnership Strategy for Georgia*, IDA/IFC, Washington.
8. IMF (International Monetary Fund) (2000), *Georgia Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, December 6, 2000*. Document published on the IMF website: www.imf.org, IMF, Washington.
9. IMF/WB (World Bank) (2001), *Armenia, Georgia, the Kyrgyz Republic, Moldova and Tajikistan: External Debt and Fiscal Sustainability*, 7 February 2001, IMF, Washington.
10. IMF/World Bank (2001a), Transcript of a joint briefing by IMF European II Department Assistant Director Mr. Mohammad Shadman-Valavi and World Bank Sector Manager of Macroeconomics I Poverty Reduction and Economic Management Group for Europe and Central Asia Region Mr. Samuel Otoo on External Debt and Fiscal Sustainability in Armenia, Georgia, the Kyrgyz Republic, Moldova, and Tajikistan, Thursday, March 8, 2001 Washington, D.C.
11. IMF (2002), *Country Report No. 02/261*, November 2002, IMF, Washington.
12. IMF (2004), *Georgia - Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding.* May 12, 2004, IMF, Washington.
13. IMF (2005), *Georgia - Second Review under the Three-Year Arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility and Requests for Waiver of Performance Criterion and Conversion of an Indicative Target into a Performance Criterion*, IMF, Washington.
14. Interagency Planning Group (IPG) (2000), *The Current Situation and Capacity Building Needs of Environmental Funds in Africa, Preliminary Assessment*. Interagency Planning Group on Environmental Funds, by Melissa Moye with Ruth Norris, New York.
15. Kaiser, J. and A. Lambert (1996), *Debt Swaps for Sustainable Development, A Practical Guide for NGOs*, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
16. Lauren P., Melzer A. and T. Zylicz (1995), *A Strategy to Enhance Partnerships in Project Financing for Environmental Investments in Central and Eastern Europe*. Environmental Project Financing

Working Group, Paper prepared for the Third "Environment for Europe" Ministerial Conference, Sofia, 25-27 October 1995 under the auspices of the EBRD, EBRD, London.

17. Lovei, M. (1999), "Environmental Funds, Pollution Management in Focus", *Discussion Note No. 1*, World Bank, Washington.

18. Lovejoy, T. E. (1984), "*Aid Debtor Nations' Ecology*", The New York Times, 4 October 1984, p. A 31, New York.

19. Mikitin, K. (1995), "Issues and Options in the Design of GEF Supported Trust Funds for Biodiversity Conservation", *Environment Department Papers No.11*, World Bank, Washington.

20. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2000), *Managing Public Expenditure in Transition Economies*, OECD/SIGMA, Paris.

21. OECD (2002), *Innovative Mechanisms to Manage Public Environmental Expenditure in the Countries Undergoing Transition to a Market Economy (CEE, NIS, China)*, Background paper by Grzegorz Peszko submitted to the OECD Global Forum on Sustainable Development: Conference on Financing Environmental Dimension of Sustainable Development, April 2002, OECD, Paris.

22. OECD (2003b), *Pollution Abatement and Control Expenditure in OECD Countries*, OECD, Paris.

23. UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (1992), *Conversion of Official Bilateral Debt*, GE.92-55494, UNCTAD, Geneva.

24. UNEP (United Nations Environmental Programme) (1996), *Biodiversity Country Study - the Situation in 1996*, UNEP, Nairobi.

25. USAID (United States Agency for International Development) (1998), *Assessment of Feasibility: Debt-For-Nature Swaps in Indonesia*, Report prepared for the USAID under the Indonesian Natural Resources Management/EPIQ Program, USAID, Washington.

26. World Bank (2001), *Global Development Report*, World Bank, Washington.

27. Zylicz, T. (1992), "Debt-For-Environment Swaps: the Institutional Dimension", *Beijer Institute Discussion Paper*, Beijer Institute, Stockholm.

28. Zylicz, T. (1998), "Debt-For-Environment Swap as a Game: The Case of the Polish EcoFund", *Nota di Lavoro, 69.98*, Fondazione Eni Enrico Mattei, Milano.

29. Датский фонд содействия охране окружающей среды Восточной Европы (DANCEE)/ОЭСР (2001), *Сектор муниципального водоснабжения и водоотведения Грузии: Базовый анализ природоохранной финансовой стратегии*, DANCEE/ОЭСР, Париж.

30. ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) (1995), *Санкт-Петербургское руководство по экологическим фондам при переходе к рыночной экономике*, ОЭСР, Париж.

31. ОЭСР (1998), *Обмен «Долги-природа»: Польский Экофонд*, ОЭСР СРГ ПДООС, Париж.

32. ОЭСР/ЕС Phare (1999), *Справочник по экологическим фондам стран с переходной экономикой*, ОЭСР, Париж.

33. ОЭСР (2000), *Реформирования природоохранных финансовых институтов в Казахстане: Выводы и рекомендации обзора деятельности государственного фонда охраны окружающей среды Казахстана*, ОЭСР, Париж.

34. ОЭСР (2001), *Обзор расходов на охрану окружающей среды в ННГ*, CCNM/ENV/EAP(2001)1, Париж.

35. ОЭСР (2003), *Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами в странах с переходной экономикой*, ОЭСР СРГ ПДООС, Париж.

36. ОЭСР (2003а), *Тенденции природоохранных расходов и международных обязательств по помощи для целей охраны окружающей среды в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии 1996-2001 гг.*, ОЭСР, Париж.

37. ОЭСР/DANCEE (2003б), *Финансовые стратегии для водоснабжения и природоохранной инфраструктуры*, ОЭСР /DANCEE, Париж.

Интернет-страницы

38. Болгарский Экофонд: www.ecofund-bg.org

39. МВФ: www.imf.org

40. Международная инициатива по сокращению уровня бедности, стимулированию экономического роста и поддержания устойчивости долговой ситуации в странах СНГ с низкими доходами: http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/General/F269F5FA7017062F85256B810078CE70?OpenDocument

41. ОЭСР: www.oecd.org

42. Парижский клуб: www.clubdeparis.org

43. Польский Экофонд: www.ekofundusz.org.pl

44. Всемирный банк: www.worldbank.org

45. Министерство жилищно-коммунального хозяйства, планирования территории и окружающей среды Нидерландов: http://www.vrom.nl/international

46. ТАСИС: http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ I. ОСНОВНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ, 1991-2004 ГГ.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ВВП, в рыночных ценах (млн. долл. США)	н	15 252	764	823	1 897	3 046	3 575	3 620	2 803	3 042	3 201	3 392	3 984	4 453
Реальный рост ВВП (%)	н	-44,9	-29,3	-10,4	2,6	10,5	10,6	2,9	3	1,9	4,7	5,5	11,1	8,5
Валовый выпуск промышленной	н	н	-21	-40	-10	7,7	8,1	-1,8	3,7	5,3	-4,5	7,8	14	н
Безработица (конец года; в % от раб.силы)*	н	н	9,1	3.6	3,1	2,8	7,6	14,5	13,5	10,3	11,1	12,6	14,4	12,6**
Инфляция потребительских цен:														
(средняя; %)	78,5	887,4	3 125	15 607	162,7	39,3	7	3,6	19,1	4	4,7	5,6	4,8	5,7
(конец периода; %)	н	н	7 488	6 473	57,4	13,8	7,2	10,7	11	4,6	3,4	5,6	7	7,5
Население (млн.)	5,42	5,44	5,41	5,38	5,35	5,33	5,32	5,31	5,29	5,26	5,22	5,18	5,13	4,37
Текущий платежный баланс (млн. долл. США)	н	-365	-308	-278	-281	-329	-375	-370	-218	-135	-209	-196	-286	-341
Торговый баланс (млн. долл. США)	н	н	-448	-365	-338	-351	-786	-695	-534	-512	-550	-458	-636	-852
Текущий баланс/ВВП (в %)	н	-33,5	-40,2	-22,3	-7,5	-9,1	-10,6	-8,9	-7,7	-4,5	-6,6	-6	-7,9	-6,6
Внешний долг - резерв (млн. долл. США)	н	н	596	957	1 055	1 194	1 342	1 518	1 590	1 473	1 551	1 660	1 763	1 769
Внешний долг/ВВП (в %)	н	н	67,8	80,4	63,7	44,9	42,8	39,4	61,1	52	53,5	54,8	49,5	34
Внешний долг/экспорт товаров и услуг (в %)	н	н	112,7	206,9	250,1	264,7	229,2	227,1	232,5	143,8	175,6	173,6	161,8	109,4

Источник: EBRD, IMF.

Примечания:

** До 1996 г. уровень безработицы рассчитывался на основе зарегистрированного количества безработных. С 1997 г. по настоящее время используется методология Международной организации труда (МОТ)- "жесткие" критерии.*

*** Согласно "мягким" критериям МОТ эта цифра равна 15,2%.*

н – Нет данных.

76

ПРИЛОЖЕНИЕ II. ПРИМЕРЫ ПРИМЕНЕНИЯ СХЕМ СПИСАНИЯ ДОЛГОВ В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ МИРА

Страна	Начало / период	Внутренние участники[38]	Кредиторы	Содействующая сторона, донор	Номинальная стоимость списания долга (долл. США)	Средства от ОДООС (долл. США)	Расходование средств от ОДООС
Боливия	1987	Правительство	н	CI[39], USAID[4040], Правительство	0.65 млн.	0.25 млн.	н
Боливия	1992	Правительство	н	CI, WWF[41], J.P Morgan	11.5 млн.	2.76 млн.	н
Бразилия	1992	н	н	CI	2.2 млн.	2.2 млн.	н
Болгария	1995	Национальный трастовый экофонд (NTEF)	Швейцария	IBRD[42]	23,5 млн. швейцарских франков	На начальном этапе 7.5 млн. в 1996 г.	NTEF[43] согласился финансировать и реализовать 21 проект общей стоимостью 36.5 долл. США, из которых вклад NTEF составляет 6.67 млн. долл. США
Колумбия	н	Правительство, Ecofondo	н	USAID, CIDA, Правительство, местные и международные НПО, TNC[44], WWF-US	н	18 млн.	34 грантов для НПО, составляющих в общей сложности 1.95 млн. долл. США (1994)
Коста Рика	1988	Правительство, Центральный банк, Banccoop, Национальный фонд парков, Фонд охраны природных ресурсов	н	CI	н	5.4 млн.	н
Эквадор	1987	Fundacion Natura of Ecuador	н	WWF	н	н	н
Гана	1991	n.a.	н	CI	н	1 млн.	н
Гватемала	1993	n.a.	н	CI	н	1.9 млн.	н
Мадагаскар	1990	Правительство	н	WWF	4.5 млн.	н	н
Мадагаскар	1991-1994	n.a.	н	CI, WWF	н	3.48 млн.	н
Мексика	1991-1996	n.a.	н	CI	н	3.84 млн.	н
Панама	1992	n.a.	н	CI	30 млн.	н	н

[38] Правительство и созданные фонды.
[39] CI: Организация «Консервэйшн Интернэшнл».
[40] USAID: Агентство США по международному развитию.
[41] WWF: Всемирный фонд дикой природы.
[42] IBRD: Международный банк реконструкции и развития (или Всемирный банк).
[43] NTEF: Национальный трастовый экофонд Болгарии.
[44] TNC: «The Nature Conservancy».

77

Страна	Начало / период	Внутренние участники[38]	Кредиторы	Содействующая сторона, донор	Номинальная стоимость списания долга (долл. США)	Средства от ОДООС (долл. США)	Расходование средств от ОДООС
Перу	1993-1995	Правительство, FONCODES[45], PROFONAMPE[46] (фонды), НПО	Канада, Германия, Финляндия, Швейцария	НПО	Более 230 млн. (20-25%, из которых должны быть потрачены на природоохранные цели)	50 млн.	н
Филиппины	н	Правительство, Фонд охраны окружающей среды Филиппин	н	USAID, Банк Токио; WWF, USAID, "Предприниматели Филиппин за социальное развитие", НПО, научные организации	н	22 млн.	157 грантов для НПО и академии общей суммой 3,5 млн. долл. США (1992-94)
Филиппины	1993	Правительство, Фонд охраны окружающей среды Филиппин	н	WWF, IBRD/ГЭФ	19 млн.	17.7 млн.	н
Польша	1990	н	н	WWF	0.05 млн.	н	н (цель: охрана озера Мазуриан)
Польша	1990	Правительство	Финляндия	н	н	н	н (цель: до 30% грант на импорт финского природоохранного оборудования)
Польша	1992-2010	EcoFund	Франция, Италия, Норвегия, Швейцария, Швеция, США	WWF, «Друзья Земли», другие международные и польские НПО	571 млн.	571 млн.	Гранты (с 2001 также льготные займы) на капиталовложения в приоритетные области: сокращение выбросов ПГ[47] (включая возобновляемые ресурсы и энергоэффективность), трансграничное загрязнение воздуха, защита биоразнообразия и международные водные ресурсы
Сенегал	1993	Правительство	Аргентина	UNICEF	24 млн.	н	Сенегал согласился выплатить UNICEF[48] 11 млн. долл. США в течение трех лет, с целью поддержки проектов UNICEF

[45] FONCODES: Фонд социальной защиты и снижения уровня бедности.
[46] PROFONAMPE: Фонд охраняемых территорий.
[47] ПГ: Парниковые газы.
[48] UNICEF: Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ).
н – Нет данных.

78

ПРИЛОЖЕНИЕ III. ПЕРЕСМОТР СРОКОВ ПОГАШЕНИЯ ДОЛГА ГРУЗИИ: СОГЛАШЕНИЕ С ПАРИЖСКИМ КЛУБОМ 2001 Г. [49]

Общая сумма государственного долга Грузии по оценкам на 31 декабря 1999 г. составляла 1,7 млрд. долл. США (источник: документ МВФ от 6 декабря 2000 г., опубликованный на веб-сайте МВФ www.imf.org). Сумма долга, причитающаяся выплате кредиторам Парижского клуба на 1 января 2000 г., оценена в размере 482 млн. долл. США (источник: кредиторы Парижского клуба). Долг кредиторам из Парижского клуба подразделяется на 153 млн. долл. США, востребованного рамках ОПР[50], и 329 млн. долл. США, востребованного вне программ ОПР.

6-го марта 2001 г. кредиторы Парижского клуба и Правительство Грузии договорились о реструктуризации внешнего долга Грузии. В данном соглашении консолидируется примерно 58 млн. долл. США по займам, полученным Грузией до 1 ноября 1999 (крайняя дата реструктуризации долгов). Эта цифра представляет собой сумму долгов (без процентов) со сроками погашения с 1 января 2001 г. по 31 декабря 2002 г. (вкл. 1 млн. долл. США – займы ОПР).

Условия пересмотра срока долговых выплат следующие: кредиты ОПР должны быть возвращены в течение 20 лет с периодом в 10 первых лет без выплаты процентов и при пониженных процентных ставках на уровне льготных условий для подобных займов. Коммерческие кредиты подлежат выплате в течение 20 лет с трехлетним льготным (беспроцентным) периодом и прогрессивным погашением по рыночным процентным ставкам. Однако, для размера займов, полученного в результате переговоров правительства Грузии о предыдущей консолидации долгов на двусторонней основе, при пересмотре графика их погашения будет предусматриваться процентная ставка, не превышающая процентную ставку этих двусторонних консолидаций долгов. В таблице ниже представлен график погашения реструктурированных займов.

"Крайняя дата" используется кредиторами Парижского клуба в соглашениях только для внутренних целей. "Крайняя дата" определяется на первой встрече кредиторов из Парижского клуба со страной-должником и не меняется впоследствии Парижским клубом, а кредиты, выдаваемые после этой даты, не подлежат дальнейшей реструктуризации. Таким образом, "конечный срок" помогает восстановить доступ к кредитам для стран-должников, сталкивающихся с проблемой ликвидности. "Крайняя дата" для Грузии установлен на 1 ноября 1999 г.

Процентные ставки, применяемые при реструктуризации, будут результатом переговоров правительства Грузии с каждой страной-кредитором и указаны в двусторонних соглашениях, заключаемые во исполнение соглашения с Парижским клубом. При пересмотре сроков погашения займов в рамках официальной помощи развитию (ОПР) процентные ставки по ним устанавливаются ниже рыночных и не превышающих процентные ставки по первоначальным кредитам. График погашения займов, образованных в результате предыдущих двусторонних консолидаций в ходе переговоров Правительства Грузии, будет пересмотрен с учетом процентной ставки, не превышающей процентную ставку, применявшуюся при консолидации долгов. График погашения других займов будет пересматриваться с применением рыночной процентной ставки

[49] Данное приложение основано на данных и информации, содержащихся на веб-сайте Парижского клуба.
[50] Официальная помощь развитию (ОПР) – Official Development Assistance (ODA).

(так называемой “надлежащей рыночной ставкой процента”), определенной на основе рыночных процентных ставок с учетом всех рисков для рассматриваемой валюты и расходов на управление долгом.

Как и при заключении любого договора с Парижским клубом, с Грузией было согласовано, что она будет добиваться сопоставимых условий от кредиторов, не являющихся членами Парижского клуба. В данном случае, сопоставимые условия подразумевают эквивалентный вклад официальных кредиторов, не являющихся членами Парижского клуба, в закрытие дефицита финансирования в течение периода долговой консолидации (2001- 2002 гг.). Грузинская делегация выразила готовность в скором времени встретиться с данными кредиторами в ближайшее время с целью обсуждения условий будущего пересмотра сроков погашения долгов.

Таблица III.1. Возврат основной суммы долгов в рамках ОПР

2012	10%
2013	10%
2014	10%
2015	10%
2016	10%
2017	10%
2018	10%
2019	10%
2020	10%
2021	10%

Таблица III. 2. Возврат основной суммы долгов, не относящихся к ОПР

2005	1.17%
2006	1.54%
2007	1.94%
2008	2.37%
2009	2.84%
2010	3.36%
2011	3.93%
2012	4.54%
2013	5.20%
2014	5.92%
2015	6.70%
2016	7.54%
2017	8.46%
2018	9.44%
2019	10.51%
2020	11.66%
2021	12.88%

ПРИЛОЖЕНИЕ IV. ОБЪЕДИНЕНИЕ ОБМЕНОВ "ДОЛГИ НА АКТИВЫ" И "ДОЛГИ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ"

Обмены "долги на активы" и "долги на охрану окружающей среды" могут быть объединены в одну транзакционную схему в различных вариантах. Один из них это - обмен "долги на природоохранные активы" либо обмен "долги на партнерство государство–частный сектор". При таком обмене фирмы страны-кредитора оставляет в своей собственности активы или проекты, обеспечивающие выгоды в социальной и природоохранной сфере страны-должника (напр., в муниципальной и природоохранной инфраструктуре: управление водоснабжением, сточными водами, отоплением и отходами). Примеры включают обмены долгов на:

- управленческие услуги зарубежной компании-оператора за управление объектами муниципальной и природоохранной инфраструктуры с целью повышения показателей производственной деятельности в течение определенного периода времени (напр., 4-5 лет);

- эксплуатацию данной инфраструктуры на льготных условиях и разрешение взимать плату с пользователей (напр., в течение 10-20 лет);

- акции в жилищно-коммунальных предприятиях Грузии.

Однако, обмен долга на контракт с зарубежной компанией, поставляющей жилищно-коммунальные услуги, может усугубить проблемы ликвидности, испытываемые правительством Грузии. Например, управленческие услуги зарубежной компании по водоснабжению г. Тбилиси оцениваются в 5 млн. долл. США за 5 лет. Это будет означать выплату суммы в местной валюте, эквивалентной 1 млн. долл. США в год, из государственного бюджета в течение следующих пяти лет, что больше выплат по обслуживанию долга любому кредитору ОЭСР в течение такого же периода. При отсутствии конкурентных торгов, что подразумевается в рамках долгового обмена, размер платы за управленческие услуги, наверняка, будет выше. Зарубежная компания-оператор может установить наценку за платежи в местной валюте – единственной валюте, разрешаемой при обмене долгов в рамках соглашения с Парижским клубом. Для Грузии, обмен долга на управление жилищно-коммунальным предприятием является целесообразным только, если страна получит очень высокий процент скидки от номинальной стоимости долга от кредитора в обмен на выплату комиссионных предприятию-оператору из страны-кредитора за такой короткий период времени.

Обмены долгов на льготные условия эксплуатации или акции могли бы быть привлекательными для кредиторов при строгих финансовых условиях, если стоимость обмениваемого долга меньше или равна рыночной стоимости природоохранного актива. Рыночная стоимость равна текущей (дисконтированной) с учетом риска стоимости чистого (нетто) будущего дохода предприятия после налогообложения или приобретенного в ходе обмена проекта. Высокие издержки восстановления и эксплуатации изношенных основных фондов муниципальной и природоохранной инфраструктуры Грузии (DANCEE/ОЭСР, 2001) снижают их рыночную стоимость. Кроме того, ожидаемая прибыль сокращается из-за низкого размера платежей, взимаемых с потребителей, по крайней мере, в некоторых секторах муниципальной инфраструктуры. В водном секторе, например, по данным отчета DANCEE/ОЭСР по финансовой стратегии для городского водоснабжения и канализации Грузии платежи потребителей покрывают в среднем около 20% затрат на эксплуатацию и обслуживание используемой сейчас инфраструктуры. Это несмотря на то, что большая часть канализационных очистных сооружений бездействует уже несколько лет из-за отсутствия финансирования (DANCEE/ОЭСР, 2001). Тем не

менее, существуют возможности повышения размеров платежей водопотребителей и повышения финансовой устойчивости инфраструктуры водоснабжения и канализации. Средний размер платежа за воду составляет в Грузии всего лишь 0,8% от среднего располагаемого дохода домохозяйства. Это очень низкая цифра, даже по сравнению с другими странами СНГ со средними и низкими доходами (Молдова – 3,5%, Казахстан – 3,8%) (ОЭСР, 2001). Более того, уровень тарифов не единственная проблема, которая должна быть решена с целью повышения привлекательности для инвесторов предприятий водного сектора. Немаловажным также является и законодательная основа для сбора платежей по выставленным счетам. Если взыскание платежей не будет обеспечено должным образом, очевидно, что инвестор занизит стоимость активов.

В отличие от зарубежных компании, которые заинтересованы исключительно в финансовой прибыли, некоторые государства-кредиторы также заинтересованы в природоохранных и социальных выгодах, которые не могут быть реализованы частным инвестором в денежном эквиваленте. В случае, если кредитором выступает государство, оно может согласиться на более высокую стоимость обменной сделки по сравнению с рыночной стоимостью предоставляемых льгот или активов. Разницей в данном случае послужит фактическое погашение долга или цена, которую государство-кредитор заплатило бы за создание социальных или природоохранных выгод в стране-должнике, некоторые из которых носят трансграничный или глобальный характер. Рыночная стоимость экологических активов должна, тем не менее, быть выше нуля. В противном случае, ни одна зарубежная компания не согласится принять активы даже бесплатно.

Рыночная стоимость зависит от готовности государственных структур Грузии на различных уровнях, влиятельных политических кругов и общественности в целом согласиться на участие зарубежных частных фирм в эксплуатации объектов муниципальной природоохранной инфраструктуры. Общее согласие также требуется для того, чтобы потенциальные покупатели могли бы восстановить полную стоимость эксплуатации и обслуживания сооружений, а также получать достаточно прибыли за счет платежей потребителей услуг. Более того, все соответствующие заинтересованные стороны должны будут прийти к единому мнению относительно того, каким образом обеспечить капиталовложения в восстановление основных фондов и повышение качества обслуживания. Финансовые ресурсы из внутренних источников могут быть выделены, если, например, помимо обмена долга на активы (льготные условия эксплуатации или акции водоканала) кредиторы обменяли бы возрастающую часть внешнего долга на финансирование программы капиталовложений в восстановление муниципальной природоохранной инфраструктуры. Такая программа расходования возникающих средств могла бы быть включена в схему ОДООС, рассматриваемую в настоящем документе.

Могут возникнуть сложности с распределением ответственности за реализацию различных аспектов схемы обмена долга между правительственными структурами различных уровней. Центральное Правительство отвечает за схему обмена долга в целом, тогда как органы исполнительной власти на местах является формальными собственниками активов. Следовательно, для обеспечения успешного осуществления процесса, необходимо очень внимательно и тщательно планировать и координировать взаимодействие между этими структурами.

С самого начала следует также предусмотреть запасные варианты на тот случай, если вся схема потерпит неудачу или появится необходимость в пересмотре контрактов на управление или на предоставление льготных условий (что часто случается при участии частного сектора). В любом случае, по-видимому, обмены долгов на природоохранные активы или на управление активами будет очень сложно, принимая во внимание разнообразие участников и неопределенность в отношении ключевых аспектов транзакции.

ПРИЛОЖЕНИЕ V. СТАНДАРТЫ РУКОВОДСТВА И УПРАВЛЕНИЯ ФОНДОМ ОДОС

Сфера ответственности руководящего органа (т.е. руководящего совета):

- Утверждение нормативных актов деятельности Фонда ОДООС;
- Формулирование стратегического плана управления Фондом и общих направлений политики и административных инструкций;
- Утверждение годового оперативного плана и бюджета;
- Утверждение мероприятий по увеличению средств фонда и определение новых источников доходов;
- Окончательное утверждение портфеля проектов, рекомендуемых к финансированию исполнительным директором от имени исполнительного управляющего совета;
- Утверждение отчетов о реализации и ходе выполнения проектов и годовых отчетов, представляемых исполнительным советом;
- Решения о проведении внешних регулярных аудитов независимыми сертифицированными аудиторами;
- Регулярная оценка эффективности функционирования Фонда, назначение и увольнение исполнительного директора и членов исполнительного управляющего совета (по предложению директора);
- Определение размера оплаты для членов исполнительного управляющего совета.

При организации руководящего совета следует учитывать два основные аспекта - **членский состав** и **система голосования.**

Членами Руководящего совета могут быть представители правительства Грузии, включая министерства финансов и окружающей среды, Парламента, неправительственных организаций, выразителей общественного мнения, научных организаций, правительств стран-кредиторов, согласившихся на долговые обмены с Грузией, а также стран-доноров и организаций, которые согласились предоставить грантовое финансирование Фонду ОДООС. Представительство кредиторов и доноров, сделавших существенные вклады в Фонд ОДООС, реализуется через предоставление им права голосования или *«в силу занимаемой должности»*. Это важно для завоевания доверия потенциальных вкладчиков. Но при этом, как показывает международный опыт, необходимо позаботиться о том, чтобы в Фонде слишком не преобладали интересы кредиторов, что может нанести ущерб его эффективности и интересам страны-должника (IPG, 2000). Если какая-либо внешняя третья сторона, например зарубежная неправительственная организация, изъявит желание осуществить трехсторонний обмен долгов с Грузией через фонд ОДООС, она также может быть представлена в Руководящем совете. Все члены Совета назначаются индивидуально на определенный срок (например, 3 года). Структура руководящего совета и принципы назначения и снятия с должности его членов устанавливаются в уставе (что следует предусмотреть на первом заседании Совета), а конкретные правила излагаются во вторичных нормативных актах, принимаемых Советом. Заседания Совета проводятся регулярно (напр., как минимум два раза в год). В особых случаях возможет созыв внеочередных заседаний.

Исполнительный директор и Исполнительный управляющий совет составляют исполнительный орган Фонда ОДООС, отвечающий за текущее управление деятельностью Фонда, включая:

- Управление проектным циклом, в т.ч. выявление, оценку и выбор проектов;
- Подготовку портфеля выбранных проектов для представления Руководящему совету на рассмотрение и окончательное утверждение;
- Заключение соглашений о предоставлении грантов для проектов, одобренных Руководящим советом;
- Осуществление выплат и контроль расходования средств;
- Обеспечение своевременного завершения проектов на должном уровне получателями грантов;
- Подготовка годовых отчетов и оценка завершенных проектов.

Исполнительный директор должен быть сильным лидером, уважаемым в стране и за рубежом. Исполнительный директор не должен быть выдвиженцем каких-либо политических сил, в том смысле, что его/ее назначение должно быть основано на личных профессиональных качествах, а его/ее пребывание на данном посту должно зависеть от показателей работы, а не от изменения «политического ландшафта» в Грузии. Исполнительный совет и штат исполнительного органа должны состоять из высококвалифицированных специалистов, принятых на работу на основе конкурса и личных деловых качеств. Их компетенция должна соответствовать требованиям эффективного достижения целей Фонда. Штат сотрудников может включать бухгалтера, финансового аналитика, специалистов для ведения деятельности фонда по каждому приоритетному направлению, а также одного или двух человек вспомогательного персонала. Консультации по юридическим вопросам могут оказываться либо собственными юристами, либо по контракту внешними независимыми юристами.

ПРИЛОЖЕНИЕ VI. ДОЛЯ ГРАНТОВОГО СОФИНАНСИРОВАНИЯ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ

Таблица VI.1. содержит возможные варианты соотношения и типа со-финансирования, предоставляемого получателям финансовых средств для реализации различных видов проектов ОДООС. Со-финансирование выражено в виде доли гранта в структуре проектных затрат. Величина допускаемых затрат должна быть определена в уставе.

Эта таблица является лишь примером того, каким образом можно распределить и использовать средства грантов при финансировании проектов. Цифровые значения носят только иллюстративный характер.

Таблица VI.1. Возможные варианты со-финансирования различных видов проектов ОДООС в зависимости от различных получателей средств (как доля проектных затрат)

Тип проекта / Получатель	Биоразнообразие			Изменение климата			Международные водные объекты			Институциональное развитие		
	I*	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Центральное правительство	0%	75%	75%	0%	50%	75%	0%	50%	75%	0%	75%	85%
Местные органы власти	0%	75%	75%	0%	50%	75%	0%	50%	75%	0%	75%	85%
Предприятия ЖКХ (напр., водоканалы, предприятия теплоснабжения)	0%		75%	0%		75%	0%		75%	0%		85%
Бюджетные организации (напр., школы, больницы)	0%	85%	75%	0%	50%	75%	0%	50%	75%	0%	85%	85%
Неправительственные организации	0%	85%	75%	0%	50%	75%	0%	50%	75%	0%	85%	85%
Частный сектор	0%	50%	75%	0%	50%	75%	0%	50%	75%	0%	50%	85%
Частный сектор: МСБ**, небольшие фермы, общины	25%	50%	75%	25%		75%	25%		75%	25%	50%	85%

** I – потенциально прибыльные; II – неубыточные; III - некоммерческие.*
*** Малый и средний бизнес.*

ПРИЛОЖЕНИЕ VII. УСЛОВИЯ ГЭФ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ УСПЕШНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФОНДОВ СОХРАНЕНИЯ БИОРАЗНООБРАЗИЯ

Глобальным экологическим фондом (ГЭФ) были выявлены условия успешной деятельности природоохранных фондов, занимающихся сохранением биоразнообразия. Некоторые из этих условий имеют непосредственное отношение к Грузии. Среди них:

- Наличие одного или нескольких «наставников» - это может быть донорская организация с хорошим обеспечением программной деятельности, партнерство с международными НПО, тесные отношения с другим, более опытным, трастовым фондом, который может оказать как моральную, так и техническую поддержку фонду на начальном этапе и во время реализации программы.
- Реалистичные перспективы привлечения объема денежных средств, достаточного для реализации крупной программы при одновременном сохранении доли административных расходов на разумном уровне. В большинстве случаев, это подразумевает перед началом работы фонда наличие четких финансовых обязательств других доноров, помимо ГЭФ, или механизмов обмена долга.
- Реальный спрос на "продукцию" Фонда, т.е. контрагенты Фонда заинтересованы в осуществлении мероприятий по сохранению биоразнообразия и способны их реализовать в масштабах, достаточных для достижения значимого эффекта.
- Четкие и измеримые цели и задачи. Настрой и стиль работы, ориентированные на достижение результатов и целей в сочетании с гибким подходом к корректировке целей при необходимости и использованием обратных связей и накопленного опыта.
- Структура руководства Фондом, основанная на использовании сдерживающих и уравновешивающих сил, процедур разрешения конфликта интересов и смены его участников. "Чувство собственной ответственности" за Фонд его руководящим советом и другими руководящими органами, выражаемое тем временем, которое их члены уделяют Фонду, их вовлеченностью в политику и руководство Фондом и обеспечение поддержки Фонда различными организациями и слоями общества.
- Взаимосвязь Фонда с руководством национального плана действий по охране окружающей среды, стратегии по сохранению биоразнообразия или по отношению к изменению климата.
- Способность привлечь преданных и компетентных сотрудников, в частности сильного исполнительного директора. Гармоничные и продуктивные взаимоотношения между членами управляющего совета и сотрудниками.
- Наличие базового профессионализма и других способностей, позволяющих сделать Фонд уважаемой и независимой организацией в обществе. Доступ к программам обучения, "наставничества" и технической помощи и их конструктивное использование для укрепления институционального потенциала.
- Конструктивные взаимоотношения с соответствующими государственными ведомствами, посредническими организациями, оказывающими услуги получателям грантов, и другими организациями страны. Сам Фонд не должен стать органом исполнительной власти.
- Механизмы непрерывного привлечения широкого круга заинтересованных сторон в реализацию программ Фонда. Четкое видение перспектив и руководство с тем, чтобы избежать фрагментарного выполнения программ и рассредоточения людских и финансовых ресурсов по многим направлениям.
- Регулярная отчетность и руководству Фонда и контроль последнего за его эффективностью путем сравнения показателей деятельности фонда с базовыми индикаторами.

ПРИЛОЖЕНИЕ VIII: ВАРИАНТЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ФОНДА ОДООС СТРАНЫ-ДОЛЖНИКА

До настоящего времени в странах, применяющих схему ОДОС, использовались четыре формы правового статуса организаций – государственное ведомство, трастовый фонд, государственный фонд или государственная ассоциация. Однако, для наилучшего выбора статуса для фонда ОДООС в Грузии юристы должны изучить эти варианты.

Для создания ***государственного ведомства (юридическое лицо в публичном праве)*** требуется постановление правительства (указ президента) или парламентский законодательный акт. Таким образом созданы многие многопрофильные природоохранные фонды, капитализированные за счет природоохранных платежей и штрафов в странах Центральной и Восточной Европы и ВЕКЦА. Такое ведомство могло бы быть создано в Грузии совместно Министерством финансов и Министерством охраны окружающей среды. Министерство охраны окружающей среды могло бы иметь дело с проектным циклом, а Министерство финансов – осуществлять финансовые транзакции через счет условного депонирования в Центральном банке Грузии или в Банке международных расчетов.

Преимуществами такого решения являются его относительная легкость и низкие текущие расходы, за счет использования уже имеющейся инфраструктуры государственных органов и низкого уровня оплаты труда сотрудников этих органов. Недостаток заключается в том, что при такой подход налагает дополнительную нагрузку на уже перенапряженную и ослабленную инфраструктуру госучреждений (нужно найти время и помещение для сотрудников т.д.). Еще одна проблема состоит в том, что оплаты труда в госучреждениях может не позволить привлечь к работе кадры нужной квалификации и специализации. Более того, такой фонд вряд ли может привлечь внимание кредиторов и доноров, поскольку он не может противодействовать неожиданному политическому вмешательству. Кредиторы, вкладчики и другие третьи стороны не имеют возможности эффективно контролировать выбор проектов и соответствующие транзакции. И, наконец, такой вариант не гарантирует оперативной независимости и качества управления проектным циклом (см. Вставка VIII.1).

Трастовые фонды наиболее часто используются в странах, обычно называемых странами "общего права", т.е. нынешними или бывшими членами Британского содружества наций, и США Содружества Независимых Государств и США, и не применяются больше нигде, например, в Грузии, которая является страной "гражданского права".

Вставка VIII.1 Природоохранные фонды со статусом государственного учреждения

FONAMA (национальный фонд охраны окружающей среды) был создан в 1990 г. правительством Боливии в качестве госучреждения для привлечения средств на охрану окружающей среды через международное сотрудничество и сокращение внешнего долга. Цель фонда FONAMA – привлечение финансовых средств как из внутренних, так и из международных источников, управление этими активами и выделение грантов государственному и частному секторам. В течение первых двух лет работы, фонд FONAMA поучил около 70 млн. долл. США от доноров и сумел создать коллектив высокопрофессиональных специалистов. Но затем - в 1993 г.- в стране сменилось правительство, и FONAMA, который до этого момента был очень значимым ведомством, отчитывающимся непосредственно перед Президентом, стал третьестепенной государственной структурой - самым малым министерством в Правительстве. На место профессионалов пришли выдвиженцы определенных политических сил, и фонд FONAMA погряз в бюрократических процедурах, внутренних и внешних конфликтах. Он "прославился" созданием бюрократических проблем и затянутыми административными процедурами (по крайней мере, при выделении грантов) и стал неспособным готовить сводные финансовые отчеты.

Источник: GEF (1998.),p..62-63.

Государственный фонд является функциональной заменой трастовому (доверительному) фонду в странах, правовая система которых основана на "гражданском праве". Правовая система Грузии, в которой Новый Гражданский кодекс был принят в 1997 г., основана на гражданском праве. Государственные фонды существуют в большинстве стран континентальной Европы, где они широко используются крупными природоохранными организациями. Например, Польский ЭкоФонд имеет статус государственного фонда, определенный в Гражданском Кодексе и специальном Законе о государственных фондах Польши. Другими примерами государственных фондов также могут служить природоохранные фонды в Мексике и на Филиппинах.

Государственные фонды создаются учредителем (или учредителями), который отчисляет безотзывное пожертвование на деятельность, отражающую определенные интересы общества. В большинстве стран такими общественно значимыми целями являются охрана окружающей среды и сохранение природы. Учредитель или учредители, как правило, должны отразить свое намерение в письменной форме. Для признания законности, государственный фонд должен иметь письменный устав, одобренный правительственным органом и официально зарегистрированный в суде. Устав должен отражать намерения учредителя(ей). Затем компетентный государственный орган осуществляет жесткий государственный контроль. Государственные служащие и представители страны-кредитора могут быть членами руководящего совета. Деятельность фонда может подвергаться регулярным аудиторским проверкам, чтобы удостовериться, что активы фонла используются на некоммерческие цели и что эти цели соответствуют официально поставленным целям. Правительство (или любое другое заинтересованное лицо) имеет право (которое используется редко) потребовать аннулировать устав через издание формального государственного акта или изменить цели государственного фонда, если первоначально установленные цели стали недостижимыми или неправомерными.

Вставка VIII.2. Управление активами в трастовых фондах и государственных фондах

Важным отличием государственных фондов от, например, англо-американских трастовых фондов, является то, что государственные фонды приобретают самостоятельную правосубъектность, которой они наделяются с определенными условиями Правительством и которая осуществляется руководящим советом. Самостоятельная правосубъектность дает возможность фонду владеть собственностью, тогда как доверенные лица типичных трастовых фондов являются обладателями правового (опекунского) титула, относящегося к конкретному объекту собственности, и как попечители управляют данной собственностью на благо бенефициаров трастового фонда, которые обладают равным титулом по отношению к этой собственности (Mikitin, 1995 г.).

Средства государственного фонда должны быть полностью независимы от любого члена организации фонда, включая учредителя. Это необходимо для защиты активов государственного фонда от кредиторов. Можно сказать, что по гражданскому праву, государственные фонды функционируют под постоянным контролем со стороны административного органа (IPG, 2000). Как правило, государственные фонды не могут получать прибыль; все вырученные средства должны использоваться для достижения установленных законом целей фонда (но сюда могут быть включены зарплата персонала и членов руководящего совета).

Правовые структуры государственных фондов и принципы размещения их активов в разных странах различны. Большинство природоохранных государственных фондов, созданных до настоящего времени, были капитализированы через отдельные денежные переводы (часто комбинация частных и донорских средств) и предназначены для обеспечения долгосрочного устойчивого финансирования для покрытия текущих затрат на функционирование и должное поддержание охраняемых природных территорий. Поэтому до настоящего времени их большинство были типа грантов, т.е. расходовался только чистый доход, полученный от транзакций с активами. Основной капитал государственного фонда остается нетронутым и инвестируется. Заметным исключением является польский ЭкоФонд, который представляет собой пополняемый фонд и также осуществляет (со-) финансирование крупных капиталоемких проектов по решению проблем загрязнения окружающей среды промышленными объектами.

Государственные фонды обладают особой возможностью размещать свои счета и легальные штаб-квартиры за рубежом. Некоторые доноры отдают предпочтение именно такому варианту, с тем, чтобы оградить финансовые ресурсы от политического влияния внутри страны. Однако, это палка о двух концах. Оффшорные фонды очень дороги в управлении, не предусматривают владением собственностью и не способствует институциональному развитию внутри страны (см. Вставку VIII.3.). Правительство Грузии должно гарантировать принципы управления и нормы права, позволяющие эффективно защитить средства, размещенные и управляемые фондом ОДООС внутри страны.

Вставка VIII.3. Оффшорный Карпатский фонд

Фонд сохранения биоразнообразия Восточных Карпат был создан в 1994 г., как финансовый механизм поддержки природоохранных мероприятий в биосферном заповеднике Восточных Карпат, расположенном на территории трех государств. Легальная штаб-квартира фонда находится в Швейцарии. Начальный капитал фонда составлял только 600 000 долл. США, который инвестируется весьма консервативно – главным образом в облигациях – швейцарской банковской фирмой, и приносит примерно 30 000 долл. США в год. Фонд МакАртура предоставил 45 000 долл. США в качестве стартового гранта на оплату организации заседаний руководящего совета и других текущих расходов в течение 1995-1998 гг. Фонд не имеет штатного персонала и не смог привлечь дополнительный капитал. Фонд несет значительные расходы на проведение заседаний руководящего совета (12 членов из трех стран и два международных представителя), а также на оплату юридических консультаций, перевод материалов и ведение бухучета. В связи с размещением на законных основаниях штаб-квартиры фонда в Женевском кантоне в Швейцарии фонд должен составлять все официальные документы на французском языке, помимо английского (рабочий язык фонда) и трех других национальных языков Швейцарии; а также привлекать только аудиторов, имеющих швейцарские лицензии. С учетом небольшого располагаемого дохода, фонд сконцентрировал свою деятельность на выделении малых грантов для НПО, два из которых уже выданы и шесть находятся на стадии рассмотрения.

Источник: GEF (1998), p.67.

Ассоциация в рамках гражданского права может быть создана частными лицами и организациями для защиты конкретных общественных интересов или общих интересов вовлеченных сторон. В отличие от государственного фонда, создание ассоциации обычно требует коллективных усилий большего количества сторон. В некоторых случаях, существует установленное минимальное число людей, при котором группа лиц может создать ассоциацию (IPG, 2000). Это может быть сдерживающим фактором для фонда, управляющего ОДООС в Грузии. Слишком большое количество лиц, принимающих решения, может привести к размыванию ответственности за решения, негативному влиянию на эффективность деятельности и повышению транзакционных издержек.

Высшим руководящим органом ассоциации обычно является генеральная ассамблея. Стратегический контроль и надзор может осуществляться советом, состоящим из представителей основных сторон, которые сформировали ассоциацию. Функции по оперативному управлению могут быть возложены на исполнительный совет/секретариат.

В отношении членства в ассоциации зарубежных организаций и ее финансовой деятельности могут существовать определенные ограничения. В некоторых странах, ассоциации могут также осуществлять время от времени деятельность с целью получения прибыли в пользу членов группы. Правительство обычно относится к благотворительным ассоциациям более благосклонно, чем к другим типам ассоциаций (IPG, 2000).

Наиболее приемлемый правовой статус организации для управления финансовыми ресурсами при транзакциях в рамках ОДООС, может быть выбран только после тщательного анализа законодательства Грузии, регулирующего создание и деятельность юридических лиц, и всесторонних консультаций с потенциальными кредиторами. Это не входит в рамки настоящего анализа. Следовательно, на данном этапе не может быть выработано какой-либо конкретной рекомендации по наилучшему варианту правовой основы деятельности финансового фонда ОДОС, хотя, основываясь на предварительных выводах, можно судить о том, что наиболее предпочтительным вариантом по сравнению с другими вариантами является организация государственного фонда на территории Грузии.

ПРИЛОЖЕНИЕ IX: ДОСТИГНУТА ДОГОВОРЕННОСТЬ МЕЖДУ ПАРИЖСКИМ КЛУБОМ И ГРУЗИЕЙ О РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ДОЛГА

Пресс-релиз Парижского клуба, 21 июля 2004 г.

21 июля 2004 г. кредиторы Парижского клуба и Правительство Грузии договорились о реструктуризации внешнего долга этой страны. Этому соглашению предшествовало одобрение 4 июня 2004 г. Международным валютным фондом усилий Грузии в рамках Механизма финансирования на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту для поддержки целенаправленной программы реформ Правительства Грузии.

В соглашении консолидируется примерно 160,6 млн. долл. США долговых обязательств, взятых Грузией до 1 ноября 1999 г. (12,7 млн. долл. США из которых являются долгами ОПР). Эта сумма включает просроченные (включая процентные) платежи, подлежащие выплате на 31 мая 2004 г., а также платежи, срок выплаты которых - с 1 июня 2004 г. по 31 декабря 2006 г.

Пересмотр предстоящих сроков погашения долгов и 50% просроченных платежей осуществляется на "хьюстонских условиях" (для стран с низким и средним уровнем дохода, обремененных крупными долгами – прим. ред. перевода). Долги в рамках ОПР должны быть погашены в течение 20 лет с льготным (беспроцентным) периодом в течение первых 10 лет и при льготных процентных ставках, по крайней мере таких же, которые применяются к подобным займам; коммерческие кредиты должны быть погашены в течение 20 лет с пятилетним льготным периодом и прогрессивными погашением, при льготных процентных ставках, по крайней мере таких же, которые применяются в предыдущих двусторонних соглашениях. Оставшиеся 50% задолженности будут погашены в течение 3 лет.

Ожидается, что подписанное соглашение сократит объем средств для обслуживания долга кредиторам Парижского клуба в течение реализации программы МВФ с 169,2 млн. долл. США до 46,4 млн. долл. США (которые представляют собой, главным образом, процент по суммам, график выплат которых был пересмотрен, и платежам по задолженностям).

Реструктуризация долга положительно отразится на перспективах экономического развития Грузии. После принятия аналогичных мер другими кредиторами, реструктуризация позволит удовлетворить потребности Грузии в финансировании на период 2004 - 2006 гг.

На добровольной и двусторонней основе, каждый кредитор может также реализовать схемы обмена долга на природоохранные мероприятия, техническую помощь, финансовые активы или другие обмены долга на мероприятия, реализуемые в местной валюте.

Кредиторы Парижского клуба договорились в принципе о встрече по истечении срока достигнутого соглашения с тем, чтобы рассмотреть состояние долговой задолженности Грузии, используя «эвианский подход». (Предусматривается, что «Эвианский подход» будет более решительно способствовать урегулированию проблем с погашением задолженности, причем реструктуризация долга будет использоваться лишь в качестве последнего средства. Речь идет о документа сессии "Большой восьмерки" в г. Эвиане, Франция, в 2003 году. – Прим. ред. Перевода.)

Историческая справка

1. Парижский клуб был создан в 1956 году как неформальная группа государств-кредиторов из основных промышленно развитых стран (т.е. ОЭСР). Его заседания проводятся ежемесячно со странами-должниками по вопросам реструктуризации их долгов.

2. В обсуждении реструктуризации долгов Грузии принимали участие представители правительств Австрии, Германии, Нидерландов, Российской Федерации, Соединенных штатов Америка и Японии в качестве членов Парижского клуба. Республика Турция – один из основных кредиторов Грузии также принимала участие в переговорах по реструктуризации долгов.

Наблюдателями на заседании были представители правительств Великобритании, Италии, Канады и Франции, а также представители Международного валютного фонда, Международного банка реконструкции и развития, секретариата Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Организации экономического сотрудничества и развития и Европейского Союза.

3. Делегацию Грузии возглавлял министр финансов г-н Зураб Ногадейли. Председателем заседания был заместитель помощника секретаря казначейства министра экономики, финансов и экономики Франции, вице-президент Парижского клуба г-н Рамон Фернандез.

Техническая справка

1. Механизм финансирования на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту для поддержки программы экономического развития Грузии был одобрен Международным валютным фондом (МВФ) 4 июня 2004 года.

2. Общий объем долга Грузии оценивался на конец 2003 года в размере 1,95 млрд. долл. США (источник: документ МВФ на его веб-сайте www.imf.org). Размер долга кредиторам Парижского клуба составлял по оценкам 525 млн. долл. США (источник: кредиторы Парижского клуба). Объем долгов кредиторам парижского клуба состоит из 225 млн. долл. США по линии ОПР и 300 долл. США вне ОПР.

3. "Дата отсечки" реструктуризации долгов используется кредиторами Парижского клуба чисто для внутренних целей соглашения с Парижским клубом. Дата отсечки реструктуризации устанавливается, когда страна-должник встречается с кредиторами Парижского клуба в первый раз и не изменяется в последующих переговорах, а кредиты предоставляемые после этой даты не подвергаются реструктуризации в будущем. Таким образом, установление даты отсечки дает возможность восстановить доступ к кредитам странам-должникам, имеющим проблемы ликвидности средств. Для Грузии дата отсечки была установлена на 1 ноября 1999 года.

4. Как и при заключении любого договора с Парижским клубом, с Грузией было согласовано, что она будет добиваться сопоставимых условий от кредиторов, не являющихся членами Парижского клуба. В данном случае, сопоставимые условия подразумевают эквивалентный вклад официальных кредиторов, не являющихся членами Парижского клуба, в закрытие дефицита финансирования в течение периода долговой консолидации (2001 - 2002 гг.). Грузинская делегация выразила готовность в скором времени встретиться с данными кредиторами с целью обсуждения условий будущего пересмотра сроков погашения долгов.

Таблица IX.1. Схема погашения долга

1 марта 2011		2,00%
1 сентября 2011		2,07%
1 марта 2012		2,10%
1 сентября 2012		2,21%
1 марта 2013		2,28%
1 сентября 2013		2,33%
1 марта 2014		2,43%
1 сентября 2014		2,51%
1 марта 2015		2,60%
1 сентября 2015		2,68%
1 марта 2016	5%	2,77%
1 Сентября 2016	5%	2,85%
1 марта 2017	5%	2.95%
1 сентября 2017	5%	3,05%
1 марта 2018	5%	3,16%
1 сентября 2018	5%	3,26%
1 марта 2019	5%	3,37%
1 сентября 2019	5%	3,48%
1 марта 2020	5%	3,59%
1 сентября 2020	5%	3,71%
1 марта 2021	5%	3,84%
1 сентября 2021	5%	3,96%
1 марта 2022	5%	4,09%
1 сентября 2022	5%	4,23%
1 марта 2023	5%	4,37%
1 сентября 2023	5%	4,51%
1 марта 2024	5%	4,66%
1 сентября 2024	5%	4,82%

ПРИЛОЖЕНИЕ X. СТАТУС ДВУСТОРОННИХ СОГЛАШЕНИЙ С КРЕДИТОРАМИ НА 30 СЕНТЯБРЯ 2005 ГОДА

Условия Парижского клуба 2004 года:

Крайний срок	1 ноября 1999 г.
Период долговой консолидации	1 января 2003 г.– 31 декабря 2006 г.
Объемы долговой консолидации	Объем задолженности по основному долгу и процентным выплатам (включая штрафы за просрочку платежей) (к 31 мая 2004 г.) и сроки погашения основного долга и обслуживания долга (1 июня 2004 - 31 декабря 2006 г.**)**
График платежей (сумма А) **50% задолженности**	Полугодовой платеж От 1 декабря 2004 г. до 1 декабря 2006 г.
График платежей (сумма В)	Полугодовой платеж
50% задолженности и сроки выплаты (льготные ОПР долги)	1 марта 2016 г. – 1 сентября 2025 г.
График платежей (сумма В) **50% задолженности и сроки выплаты (нельготные ОПР долги)**	Полугодовой прогрессивный платеж Март 2011 г.– 1 сентября 2025 г.

Кредиторы (валюта)	Сумма А	Процент	Сумма В	Процент	Первоначальный процент	Итого
Страны-кредиторы Парижского клуба						
Австрия (евро)	0,000	3,00 %	20,340	3,00%	4,00 %	20,340
Германия (евро)	0,000	0,75 %	1,480	0,75%	0,75 %	1,480
Япония (иены)	0,000	1,30 %	258,820	1,30%	2,30 %	258,820
Нидерланды (евро)	0,368	4,50 %	0,368	4,10%	6,75 %	0,736
Россия (долл. США)	16,668	4,00 %	77,762	4,00%	4,00 %	94,430
Турция (долл. США)	4,375	3,25 %	22,152	3,25%	4,00 %	26,527
США (долл. США)	0,673	2,25 %	7,644	2,25%	2,25 %	8,317
Страны-кредиторы вне Парижского клуба						
Армения (долл. США)	1,959	3,00 %	10,036	3,00%	4,00 %	11,995
Азербайджан (долл. США)	2,024	3,00 %	11,262	3,00%	3,00 %	13,286
Китай (швейц. франки)	0,597	4,00 %	1,324	4,00%	4,00 %	1,921
Иран (долл. США)	1,669	3,00 %	8,298	3,00%	3,00 %	9,967
Казахстан (долл. США)	3,495	3,00 %	13,513	3,00%	4,00 %	17,008

Источник: Министерство финансов Грузии.

Страны-кредиторы Парижского клуба

Австрия: Правительство Грузии предлагает восстановить 4,5 млн. евро, снятые Австрией со счета условного депонирования. После восстановления счета общая сумма (15 млн. евро) должна быть переведена в бюджет Грузии, после чего Грузия восстановит режим долга Австрии на равной основе с другими долгами. Австрийская сторона не соглашается с этим подходом и предлагает подписать соглашение, согласно которому у грузинской стороны не должно остаться какой-либо задолженности за 2003 год, которая может быть реструктурирована по условиям Парижского клуба. Письмом от 29 марта 2005 г. австрийская сторона направила правительству Австрии предлагаемый ею текст для подписания. Грузинская сторона не соглашается с предложенным текстом и продолжает консультации. Письмом от 22 июня 2005 г., австрийская сторона снова предложила подписать соглашение.

Германия: Германская сторона направила Грузии проекты двух соглашений: "зонтичное" межправительственное соглашение, включающее соглашения по 8 небольшим долгам (4 Национального банка Грузии, 1 - Объединенного грузинского банка и 3 – правительства Грузии) и соглашение по долговому обслуживанию с Германским банком рекострукции (KfW) по гарантированным кредитам. Министерство финансов дало несколько комментариев по соглашениям, относящимся к кредиту под правительственную гарантию и являющимся предметом реструктуризации (кредит обслуживается Национальным банком Грузии с гарантией министерства финансов). Если Грузия подпишет это соглашение, то правительство будет ответственным за все долги, полученные указанными банками и другими государственными учреждениями. Переговоры проводятся через Посольство Германии и местное отделение KfW. Обе стороны пришли к согласию в отношении текста межправительственного соглашения и обсуждают детали соглашения по обслуживанию долгов. Письмом от 25 августа 2005 г. посольство Германии снова предложило подписать оба соглашения, начиная с соглашения по долговому обслуживанию, которое приемлемо для правительства Грузии. Ответ готовится.

Япония: 11 марта 2005 г. министерство финансов Грузии и посол Японии подписали межправительственное соглашение о реструктуризации грузинского долга Японии посредством обмена дипломатическими нотами. Соглашение по долговому обслуживанию будет подписано министерством финансов и японским банком международного сотрудничества. Банк представил проект соглашения, и сейчас ведутся приготовления к проведению соответствующих процедур, которые должны привести к подписанию этого соглашения.

Нидерланды: 7 июня 2005 г. было подписано соглашение о пересмотре сроков долговых платежей. От имени Грузии это соглашение подписал Национальный банк Грузии.

Россия: Соглашение с Россией было подписано 24 января 2005 г. 1 февраля 2005 г. подписанное соглашение было передано министерству иностранных дел, чтобы начать необходимые процедуры для вступления его в силу. В настоящее время соглашение находится в Парламенте для ратификации.

Турция: 5 октября 2005 г. было подписано соглашение о реструктуризации долгов в г. Анкаре, Турция.

США: 24 марта 2005 г. министерство финансов Грузии получило проект соглашения от Посольства США и отправило свои комментарии по нему. 18 апреля 2005 г. во время визита министра финансов Грузии в США грузинская сторона представила предложения по внесению изменений в проект. США приняли все поправки, за исключением изменения процентной ставки. По мнению грузинской стороны, использованная США формула подсчета накопившихся процентов на долг Грузии не верна. Грузия предложила сократить процентную ставку с 2,25% до 1,5%. Американская сторона пока не согласилась на это.

Страны-кредиторы вне Парижского клуба

Армения: Соглашение о реструктуризации долга подписано в Ереване (Армения) 29 сентября 2005.

Азербайджан: Из-за задержек с подписанием соглашения долговое обслуживание временно приостановлено, начиная с сентября 2004 года. 22 июня 2005 года стороны начали процесс подписания соглашения о реструктуризации грузинского долга Армении. Грузинская сторона завершила все процедуры, необходимые для подписания соглашения.

Китай: 29 сентября 2004 года министерство финансов направило письмо министерству торговли Китая, уведомив о временной приостановке обслуживания своего долга. Пока никакой реакции не последовало и обслуживание долга все еще не возобновилось. 22 июня 2005 года председатель парламента Грузии обсудила реструктуризацию долга во время своего визита в Китай. Китайская сторона пока не сделала каких-либо конкретных предложений. Китайская сторона предлагает провести переговоры о реструктуризации долга в Китае. В июле и августе 2005 года были проведены консультации между заместителем министра финансов Грузии и торговым представителем Китая.

Иран: 23 апреля 2005 года было подписано приложение к соглашению о реструктуризации долга. Парламент Грузии ратифицировал это приложение 15 июня 2005 года.

Казахстан: В рамках совещания СНГ 5-6 июня 2005 года состоялась встреча с заместителем министра финансов в министерстве финансов Грузии, во время которой обе стороны договорились о том, что вопросы взаимной задолженности следует обсудить в контексте финансово-экономических отношений между двумя странами и что переговоры следует продолжить в рамках визитов премьер-министра Казахстана в Грузию в сентябре 2005 и премьер-министра Грузии в Казахстан в октябре 2005 года. До достижения новых договоренностей долговое обслуживание временно приостановлено.

Источник: Министерство финансов Грузии, Всемирный банк.

ПРИЛОЖЕНИЕ XI: СЛОВАРЬ ОСНОВНЫХ ТЕРМИНОВ

Амортизация долга (Amortisation of Debt): Снижение стоимости актива за период владения им. Ликвидация задолженности через долговые выплаты кредитору или в амортизационный фонд (фонд погашения).

Возобновляемый, пополняемый фонд (Revolving Fund): Фонд, обеспечивающий поступление на регулярной основе новых ресурсов (например, денежные поступления от специальных налогов, направляемые на финансирование природоохранных программ), которые могут пополнять или увеличивать исходный капитал фонда и являться постоянным источником денежных средств на конкретные виды деятельности.

Вторичный рынок долгов (Secondary Debt Market): рынок, на котором коммерческие кредиторы могут приобрести со скидкой долговые обязательства правительств развивающихся стран. Также носит название "Рынок долгов развивающихся стран".

Выкуп собственных долгов (Debt Buy-Back): Выкуп государством-должником всего или части своего внешнего долга со скидкой от номинальной стоимости. Механизм по сокращению долгов Ассоциации международного развития в структуре Всемирного банка (финансируемой ЕБРР и двусторонними донорами) обеспечил странам с низкими доходами средства для выкупа на коммерческой основе собственных долговых обязательств. Кроме того, некоторые кредиторы спонсировали выкуп взятых под правительственные гарантии экспортных кредитов у экспортных кредитных агентств или негарантированные части таких кредитов (так называемые «кредитные хвосты») у экспортеров и банков для проведения долговой конверсии через программы сокращения двусторонних долгов (например, Бельгийская и Швейцарская программы).

Выкупная цена (ставка) (Redemption Price (Rate): Цена в процентном выражении, по которой долг конвертируется в другой актив.

Двустороннее соглашение о долговой конверсии (Bilateral Debt Conversion Agreement): юридическое соглашение между правительством государства-должника и правительством государства-кредитора, касающееся конверсии долга.

Двусторонний (государственный) долг (Bilateral (Official) Debt): займы, подлежащие возврату правительствам-кредиторам на двусторонней основе. Займы в рамках официальной помощи развитию (ОПР) обычно выдаются организациями по финансовой помощи. Займы, предоставляемые под гарантии правительства (в основном экспортные кредиты), выдаются экспортными кредитными агентствами.

Долговой обмен (долговая конверсия) (Debt Swap, Conversion, Exchange): аннулирование внешнего долга, обычно со скидкой от номинальной стоимости, в обмен на платежи в местной валюте или на другие активы (облигации, приватизированные государственные активы и т.д.). Понятия "долговой обмен" и "долговая конверсия" используются как синонимы.

Дополнительность (Additionality): Новые инвестиции как результат долговой конверсии. Обмены долгов на финансовые активы могут быть использованы для привлечения зарубежных инвестиций в приоритетные сектора экономики и стимулирования приватизации или нетрадиционного экспорта. Обмены долгов на помощь развитию и на природоохранные мероприятия могут привлечь дополнительную поддержку со стороны доноров.

Инициатива по снижению долгового бремени бедных стран с большой задолженностью (БСБЗ) (HIPC Debt Initiative): Объявленная в 1996 г. инициатива по снижению долгового бремени БСБЗ является договоренностью международного сообщества оказывать помощь бедным странам с положительными показателями политики развития. Эта инициатива направлена на освобождение их от непосильного долгового бремени за счет широкомасштабного сокращения задолженности. Расширенная структура реализации инициативы для БСБЗ, принятая в 1999 г., содержит облегченные для стран критерии участия в ней, ускоренный и четкий процесс сокращения бедности. Примерно 36 стран, главным образом расположенных к югу от Сахары, соответствуют критериям инициативы БСБЗ.

Инфляционный эффект (Inflationary Effect): побочные последствия вброса большого количества местной валюты на отечественный рынок. При увеличении денежной массы в стране, упрощается и удешевляется доступ населения к деньгам и, следовательно, стремится расти его покупательная способность (растет спрос). С повышением спроса на товары и услуги, повышаются цены, а повышение цен, в свою очередь, приводит к повышению зарплат, за которым следует повышение цен и т.д., а все это вместе порождает инфляцию.

Коммерческие кредиты (Commercial Credits): (i) Кредиты, выдаваемые банком или поставщиком государству-должнику на импорт товаров и услуг. В случае, если такие кредиты выдаются под гарантии соответствующей организации кредитора Парижского клуба, они включаются в претензии, рассматриваемые в контексте Парижского клуба. (ii) кредиты, не связанные с ОПР, иногда называют коммерческими кредитами.

Коммерческий (частный) долг (Commercial (Private) Debt): Долг частным кредиторам, включая коммерческим банкам, держателям облигаций, экспортным и торговым компаниям. Включает облигации, займы и долговые обязательства.

Конечный срок (Cut-off Date): Когда страна-должник впервые встречается с кредиторами Парижского клуба, устанавливается "конечный срок" (дата завершения периода долговой реструктуризации – прим. ред. перевода), который не меняется Парижским клубом при последующих обсуждениях долгового режима, а кредиты, выдаваемые после этой даты, не подлежат реструктуризации в будущем. Таким образом, установление этой даты позволяет стране-должнику, испытывающей проблемы с долговыми платежами, снова получить доступ к кредитам.

Кредиты ОПР (ODA Credits) и кредиты вне ОПР (Non-ODA Credits): кредиты, выделяемые в рамках "официальной помощи развитию" (ОПР), по определению ОЭСР относятся к кредитам с низкой процентной ставкой и предназначенным для содействия развитию.

Льготный режим (Concessional Treatment, Concessionality): Льготный режим может реализовываться через отмену части долговых претензий или пересмотр сроков их ликвидации, распространяя их на длительный период времени с процентной ставкой ниже соответствующей рыночной процентной ставки. Когда установленный долговой режим приводит к сокращению чистой приведенной стоимости реструктурированного долга, он включает предоставление льготного режима.

Моральный риск (Moral Hazard): Возможность того, что информация или ожидание возможной будущей финансовой поддержки правительства могут вызвать нежелательные изменения в поведении руководства какого-либо предприятия или банка, например, путем участия в более рискованной деятельности на том основании, что некоторые из потенциальных убытков будут наверняка списаны правительством.

Наблюдатели (Observers): Представители международных финансовых организаций - или стран-членов Парижского клуба, не имеющих претензий относительно процедуры обращения с долгами (малозначительные кредиторы, кредиторы только с краткосрочными претензиями о погашении долга или претензиями по долгам после конечного срока долговой реструктуризации и т.п.) - могут присутствовать на долговых переговорах как наблюдатели. Хотя они не подписывают согласованный протокол совещания, они в нем упоминаются.

Номинальная стоимость (Face Value): Первоначальный размер займа, предоставленного в рамках соглашения о предоставлении займа или другого кредитного соглашения, до реструктуризации или сокращения размера долга. Также называют "нарицательная стоимость долга".

Обмен "долги на активы" (Debt-for-Equity Swap): Аннулирование внешнего долга в обмен на активы местной компании или приватизированного государственного предприятия в стране-должнике.

Обмен "долги на помощь", "долги на программы развития" (Debt-for-Aid (Development) Swap): Аннулирование внешнего долга в обмен на финансирование проектов развития (в областях помощи детям, образования, здравоохранения, сохранения природы, окружающей среды и т.п.) в стране-должнике. Часто такой долговой обмен называют обмен "долги на программы развития".

Обмены "долги на природу", "долги на окружающую среду" (Debt-for-Nature (Environment) Swap): аннулирование внешнего долга в обмен на обязательство страны-должника вложить эквивалентную сумму средств или согласованную часть сокращаемого долга в местной валюте в финансирование проектов сохранения или охраны природы в стране-должнике.

Обращение с основной суммой долга, режим основной суммы долга (Stock Treatment): В отличие от стандартной схемы режима движения денежных средств, некоторые режимы долгов Парижского клуба касаются не только платежей, подлежащих выплате в определенный период времени, но и всей суммы долга, из которой должны быть выплачены эти суммы. Цель любого соглашения, касающегося подобного режима суммы долга - обеспечить для государства–должника осуществление заключительной стадии долгового режима, т.е. так называемого заключительно пересмотра долговых выплат.

Отсрочка (Deferral): Применяя тот или иной долговой режим, можно отложить (т.е. отсрочить, пересмотреть) на более позднее время погашение долга, срок которого уже истекает или истечет в ближайшем будущем. Когда новая долгосрочная схема погашения долга определена, применяемый долговой режим не является отсрочкой, а становится долговым перепрофилированием или пересмотром сроков долговых платежей.

Официальный кредитор (Official Creditor): Это понятие включает: а) официальные двусторонние кредиторы (правительственные и их соответствующие учреждения), включая членов Парижского клуба, и б) многосторонних кредиторов (международные организации, такие как МВФ, Всемирный банк или региональные банки развития).

Парижский клуб (Paris Club): Парижский клуб – специально созданная группа официальных двусторонних кредиторов, которая ежемесячно обсуждает вопросы пересмотра сроков долговых выплат со странами-должниками. Секретариатом Парижского клуба является Министерство финансов Франции.

Первичный баланс (Primary Balance): Общий баланс, не включающий процентные выплаты.

Пересмотр сроков долговых платежей (Rescheduling): (1) Долговая консолидация, изменение сроков обязательств по погашению долга; (2) в отличие от обсуждения льготного режима долговых платежей, нельготной долговой консолидации; (3) в отличие от долговой отсрочки или перепрофилирования, обсуждения долговой консолидации с более длительными сроками погашения и (4) в отличие от рефинансирования, долговой консолидации с изменением сроков погашения и изменением условий существующего долга.

Рассматриваемый долг (Eligible Debt): Долг, который может обсуждаться в контексте соглашения с Парижским клубом.

Режим долговых платежей (Flow Treatment): Стандартное соглашение с Парижским клубом предусматривает процедуру помощи стране-должнику в решении временных проблем с платежным балансом в течение определенного периода времени. Это понятие используется в противоположность понятию «режим основной суммы долга» (stock treatment).

Рынок долгов развивающихся стран (Emerging Markets Debt Market): Вторичный рынок долгов, на котором происходит торговля коммерческими долгами правительств развивающихся стран. Понятие "развивающиеся страны" относится к странам с низким и средним уровнями доходов, осуществляющим политические и экономические реформы и стремящимся к более полной интеграции в мировую экономику.

Сберегательный донорский фонд (Endowment Fund): Фонд, который инвестирует свой капитал, а для финансирования своей деятельности использует только доход, получаемый от этих капиталовложений. (Прим. ред. перевода – в русском языке до сих пор нет адекватного перевода этого понятия, причем наиболее распространенным является "благотворительный фонд", что не отражает его суть, приведенную выше; встречаются попытки вроде: "фонд неизменного инвестиционного актива", "фонд оставшихся средств").

Скидка от номинальной стоимости (Discount from Face Value): Процент сокращения долга по сравнению с его номинальной стоимостью. Обратной величиной скидки покупная или сокращенная цена долга. В английском разговорном языке среди финансистов такую скидку называют "стрижкой" ("haircut").

Сокращение долга (Debt Reduction): В контексте льготного долгового режима кредиторы могут, обычно, выбрать из ряда возможных вариантов предоставление требуемого сокращения долга по его чистой приведенной стоимости (ЧПС). Когда кредиторы выбирают этот вариант сокращения долга, снижение ЧПС достигается путем аннулирования части долговых претензий кредитора.

Суверенный долг (Sovereign Debt): Долг правительства или государственного ведомства.

Трастовый фонд (Trust Fund): Правовая структура, в рамках которой денежные средства или другое имущество содержатся, инвестируются и расходуются советом попечителей или советом директоров исключительно на конкретные благотворительные цели согласно положениям устава или иным учредительным документом. Примечание: в странах общего права, трастовые фонды могут также быть созданы под конкретных индивидуальных бенефициаров и управляться отдельным доверительным лицом, а не советом попечителей. В таком общем смысле трастовые фонды могут иметь одну из несколько правовых форм в зависимости от законодательства конкретной страны.

Трехсторонний долговой обмен (Three-Party Debt Swap): Конверсия задолженности с участием правительства страны-должника, инвестора и кредитора.

Условные обязательства (Contingent Liabilities): Условные (непредвиденные) обязательства – это затраты, на которые должно пойти государство, в случае возникновения определенной ситуации. Эти обязательства вызваны дискретным непредвиденным обстоятельством. Когда речь идет о государственной политике, вероятность возникновения непредвиденного обстоятельства и размер выделяемых при этом необходимых государственных средств определяются внешними факторами (такими, как стихийные бедствия) или внутренними причинами (такими, как последствия действий рыночных механизмов и реализации правительственных программ, создающие моральный риск на рынках). Следовательно, условные обязательства не рассматриваются как прямая ответственность. Однако, условные обязательства государства связаны с крупными скрытыми рисками для бюджета. Типичным примером условного обязательства является займ, выданный под гарантии правительства. В момент выдачи гарантии, правительство не связано какими-либо обязательствами, поскольку последние обусловлены заемщиком в случае, если тот не погашает задолженность в сроки, оговоренные в контракте. Однако, в случае отказа выплачивать долги, кредитор может напомнить о гарантии, а правительство будет обязано покрыть сумму непогашенного заемщиком займа. В этом случае, условная ответственность становится фактической задолженностью правительства, которая должна быть погашена.

Устав (Charter): Юридический документ, подобный уставу корпорации или акту об учреждении доверительной собственности, но специально применяемый в случае, если организация-субъект права создается в соответствии с законодательным актом страны или исполнительным указом президента, короля и т.д. (в отличие от организации-субъекта права, создаваемой исключительно частными лицами или группами гражданского общества).

Участвующие страны-кредиторы (Participating Creditor Countries): Страны-кредиторы, являющиеся членами Парижского клуба или другие официальные кредиторы, которые подписывают согласованные протоколы совещаний.

Фонд погашения задолженности (Sinking Fund): Фонд, который использует весь свой основной вклад и доход, полученный от своей инвестиционной деятельности, в течение относительно продолжительного фиксированного периода времени, например, в течение 10 лет или более.

Цена приобретения (Purchase Price): Цена в процентном выражении, уплачиваемая за приобретение долга у кредитора. Цена приобретения является обратной величиной скидки от номинальной стоимости.

Чистая приведенная стоимость (ЧПС): Чистая приведенная стоимость (ЧПС) долга - это критерий, который учитывает степень льготного обращения с долгом. Она определяется как сумма всех будущих обязательств по обслуживанию текущего долга (процента и основной суммы), дисконтированная по соответствующей рыночной учетной ставке. Всякий раз, когда процентная ставка по займу ниже рыночной, результирующая ЧПС долга будет меньше его номинальной стоимости.