



## ПРИРОДООХРАННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

Данный отчет содержит технико-экономическую оценку и анализ возможных способов реализации обмена долга Кыргызской Республики перед некоторыми из ее кредиторов на охрану окружающей среды. В нем делается заключение, что при определенных условиях такой обмен будет возможен и взаимовыгоден. В отчете также предлагаются потенциальные проекты, на софинансирование которых могли бы быть направлены средства, получаемые от обмена долга. Проведенный анализ предоставляет возможную модель, которой могли бы воспользоваться и другие страны с низкими доходами и высокой задолженностью и их кредиторы для того, чтобы привлечь ресурсы для решения экологических проблем международного значения. Правильно спланированные проекты могут одновременно помочь также в сокращении бедности и повышении жизненных стандартов.



## ПРИРОДООХРАННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ТЕХНИКО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ  
ОБОСНОВАНИЕ, ПРОЕКТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ  
И МЕРЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ  
ДЛЯ ОБМЕНА ДОЛГОВ НА ОХРАНУ ОКРУЖАЮЩЕЙ  
СРЕДЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ



## ПРИРОДООХРАННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ



# Предварительное технико-экономическое обоснование, проектные направления и меры институциональной поддержки для обмена долгов на охрану окружающей среды в Кыргызской Республике



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ





# 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.oecd.org/env/ear](http://www.oecd.org/env/ear)

Данная публикация также доступна на английском языке под названием:

**Pre-feasibility Analysis, Project Pipelines and Institutional Support for Debt-for-Environment Swap in the Kyrgyz Republic**

© OECD 2005

Эта публикация не может быть воспроизведена, скопирована, передана или переведена без письменного разрешения. Заявки нужно направлять в Издательство ОЭСР: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.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](mailto:contact@cfcopies.com)).



## Предисловие

Данный отчет представляет собой результаты работы проекта «Предварительное технико-экономическое обоснование, проектные направления и меры институциональной поддержки для обмена долгов на охрану окружающей среды в Кыргызской Республике». Исследование направлено на оказание помощи правительству Кыргызской Республики в проведении анализа возможностей и проблем, связанных с обменом (части) государственного внешнего долга на внутреннее финансирование экологических проектов. В отчете говорится о том, что такой обмен, по всей вероятности, возможен и может быть выгоден как для Кыргызской Республики, так и для стран-кредиторов. Предварительное технико-экономическое обоснование – это только первый шаг. Предстоит сделать намного больше для того, чтобы убедить кредиторов в выгоды такого обмена долга и в том, что полученные ресурсы могут управляться прозрачно и подотчетно.

Этот отчет был подготовлен в рамках Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС), Секретариат которой является структурным подразделением Директората по окружающей среде ОЭСР. Менеджером проекта была Нелли Петкова, с ней работали консультанты Малгожата Маркевич (эксперт по государственным финансам) и Михал Вилчински (эксперт по экологии) из CASE-Польша и Роман Могилевский из CASE-Кыргызстан. Подготовка этого отчета была финансово поддержана Программой TACIS Европейского Союза.

Отчет был подготовлен на основе имеющихся документов и данных, а также вклада со стороны экспертов и должностных лиц Кыргызстана и представителей международных организаций (см. в Приложении X список лиц, с которыми были проведены встречи). Особой благодарности заслуживают Омор Рустенбеков, Джыпаркуль Беккулова и Татьяна Филкова из Министерства экологии и чрезвычайных ситуаций и Бакытбек Сатыбеков из Министерства финансов Кыргызской Республики, которые внесли огромный вклад в реализацию проекта.

Отчет рецензировали Брендан Гиллеспи и Ксавье Лефлев из ОЭСР. Томаш Жилич из Варшавского центра экологической экономики при Варшавском университете дал свои комментарии по начальной версии отчета. Гжегож Пешко (в настоящее время сотрудник Всемирного банка, а до этого член Секретариата СРГ ПДООС) внес большой вклад в согласование данного проекта с правительством Кыргызстана. Карла Бертуцци помогла со сбором и проверкой статистических данных. Динара Акназарова обеспечила административную поддержку. Всем им авторы выражают глубокую признательность.

Взгляды, выраженные в этом отчете, отражают мнение авторов и не обязательно совпадают с мнением ОЭСР или государств-членов этой организации.



# Содержание

РЕЗЮМЕ .....	11
<b>ЧАСТЬ 1. ПРЕДПОСЫЛКИ ПРОЕКТА .....</b>	<b>15</b>
1.1. Возможные операции с долгами .....	17
1.2. Модели обменных операций.....	24
1.3. Уроки, извлеченные из имеющихся программ обмена долгов на мероприятия по охране окружающей среды .....	28
<b>ЧАСТЬ 2. ПРОФИЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВНЕШНЕГО ДОЛГА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ .....</b>	<b>31</b>
2.1. Внешний долг .....	31
2.2. Прогноз доходов от схемы Обмена долгов на охрану окружающей среды .....	47
2.3. Существующий уровень расходов на охрану окружающей среды ....	52
2.4. Финансовые возможности по обслуживанию схемы ОДОС .....	55
<b>ЧАСТЬ 3. ПРОГРАММА РАСХОДОВ .....</b>	<b>62</b>
3.1. Существующая инфраструктура окружающей среды и общие экологические условия.....	63
3.2. Приоритеты для программы расходов.....	66
3.3. Рекомендации по наиболее перспективным проектным направлениям для дальнейшего анализа .....	87
<b>ЧАСТЬ 4. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПОТЕНЦИАЛЬНОЙ ПРОГРАММОЙ РАСХОДОВ .....</b>	<b>90</b>
4.1. Модели реализации обмена .....	90
4.2. Учреждение по управлению расходами .....	94
4.3. Управление .....	101
4.4. Управление проектным циклом .....	103
<b>ЧАСТЬ 5. ВЫВОДЫ И ДАЛЬНЕЙШИЕ ДЕЙСТВИЯ .....</b>	<b>108</b>
<b>ЧАСТЬ 6. ЛИТЕРАТУРА.....</b>	<b>112</b>
<b>ЧАСТЬ 7. ПРИЛОЖЕНИЯ.....</b>	<b>116</b>
Приложение I. Основные макроэкономические показатели Кыргызской Республики.....	116
Приложение II. Соглашение 2002 года с Парижским клубом по реструктуризации долга.....	117
Приложение III. Соглашение 2005 года с Парижским клубом по сокращению государственного внешнего долга .....	119
Приложение IV. Проект резолюции ООН: Оказание помощи бедным горным странам для преодоления препятствий в социально-экономической и экологической сфере.....	121
Приложение V. Основные этапы осуществления обмена долга на охрану окружающей среды .....	122
Приложение VI. Мировой опыт использования обмена долгов .....	123
Приложение VII. Удельный вес грантового софинансирования в общих правомочных издержках проекта.....	125
Приложение VIII. Стандарты управления финансовым учреждением .....	126
Приложение IX. Проектное направление: производство биогаза из отходов животноводства.....	128



Приложение X. Список опрошенных официальных лиц/организаций .....	130
Приложение XI. Состав Наблюдательного совета проекта.....	132
Приложение XII. Глоссарий основных терминов .....	133

## Таблицы

Таблица 1. Среднегодовой обменный курс, сом/доллар США и евро .....	10
Таблица 2. Основные данные по внешнему долгу для стран СНГ-7 .....	37
Таблица 3. Показатели устойчивости долга на Лондонских условиях* по соглашению 2005 года с Парижским клубом .....	37
Таблица 4. Финансовые соглашения с МВФ .....	39
Таблица 5. Государственный долг Кыргызской Республики на 31 декабря 2004 года .....	43
Таблица 6. Ежегодный приток доходов для ОДООС в рамках альтернативных сценариев участия кредиторов (при допущении об обмене 20% всех ежегодных выплат в счет погашения долга до 2028 г. или до 2045 г.), тысяч долларов США.....	49
Таблица 7. Распределение расходов на капиталовложения в охрану окружающей среды, 1996 – 2003 гг. ....	54
Таблица 8. Доходы и расходы на капиталовложения кыргызских экологических фондов, 2001-2003 гг. ....	54
Таблица 9. Программа государственных инвестиций—объем и структура .	56
Таблица 10. Программа государственных инвестиций в 2002-2004 гг. ....	59
Таблица 11. Внешнее финансирование проектов ПГИ, начинающихся в 2005 году, млн. долларов США .....	60
Таблица 12. Выбросы в воздух из стационарных источников в Кыргызской Республике, 1991-2003 гг., тыс. тонн.....	65
Таблица 13. Основные речные бассейны в Кыргызстане .....	68
Таблица 14. Реализуемая и планируемая деятельность доноров/ правительства и национальные приоритеты в области управления водными ресурсами.....	69
Таблица 15. Лесные территории по типам .....	74
Таблица 16. Реализуемая и планируемая деятельность доноров/ правительства и национальные приоритеты в области сохранения биоразнообразия .....	75
Таблица 17. Расчетный энергетический потенциал биомассы.....	81
Таблица 18. Реализуемая и планируемая деятельность доноров/ правительства и национальные приоритеты в области изменения климата .....	83
Таблица 19. Оценка соответствия проектных направлений критериям приемлемости, определенным в Техническом задании .....	88
Таблица 20. Смета административных расходов учреждения .....	99
Таблица 21. Основные этапы процесса подготовки к ОДООС .....	111



## Рисунки

Рисунок 1.	Модель двухстороннего обмена.....	25
Рисунок 2.	Модель обмена долга с участием третьей стороны.....	26
Рисунок 3.	Двусторонний обмен под конкретные проекты.....	92
Рисунок 4.	Двусторонний обмен через местное финансовое учреждение.....	93
Рисунок 5.	Ежегодные решения и финансовые потоки при обмене долга на мероприятия по охране окружающей среды в местном финансовом учреждении.....	94

## Врезки

Врезка 1.	Пример трехстороннего обмена.....	26
Врезка 2.	Инициатива НПС.....	36
Врезка 3.	Инициатива СНГ-7.....	38
Врезка 4.	Что такое Парижский клуб?.....	41
Врезка 5.	Подход Парижского клуба к реструктуризации долгов.....	42
Врезка 6.	ГЭФ – Глобальный экологический фонд.....	61
Врезка 7.	Минимальные критерии добросовестного управления финансовым учреждением.....	102

## Диаграммы

Диаграмма 1.	Государственный внешний долг – основная сумма и доля в ВВП.....	32
Диаграмма 2.	Структура государственного внешнего долга по типу кредиторов.....	33
Диаграмма 3.	Дефицит по текущим операциям и внешнее финансирование ПГИ в процентах к ВВП.....	34
Диаграмма 4.	Состав многостороннего долга по кредиторам на конец 2004 года.....	44
Диаграмма 5.	График поступления потенциальных доходов в счет обмена 20% долга Кыргызской Республики в 2007-2045 гг., миллионы долларов США.....	51
Диаграмма 6.	Расходы на охрану окружающей среды в Кыргызской Республике, 1996-2003 гг. ....	52
Диаграмма 7.	Капиталовложения на инвестиции на охрану окружающей среды по секторам, 1996-2003 гг. ....	53
Диаграмма 8.	Доля компонентов Программы государственных инвестиций в ВВП.....	57
Диаграмма 9.	Главные стратегические цели Кыргызской Республики.....	64
Диаграмма 10.	Доля институциональных затрат в предоставленных фондах от ОДОС при участии различных кредиторов (%). ....	100





## Список сокращений

АБР	Азиатский банк развития
АКБ	Акционерный коммерческий банк
АРИС	Агентство по развитию и инвестированию сообществ
АУД	Анализ устойчивости долга
ВБ	Всемирный банк
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВНП	Валовой национальный продукт
ВФДП	Всемирный фонд дикой природы
ВФОП	Всемирный фонд охраны природы
ГЛС	Государственная лесная служба
ГЭС	Гидроэлектростанция
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ВОС	Водоочистные сооружения
ВСУР	Всемирный саммит по устойчивому развитию
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕС	Европейский Союз
ОДООС	Обмен долгов на охрану окружающей среды
ИБР	Исламский банк развития
ВИЭ	Возобновляемые источники энергии
КИКБ	Кыргызский инвестиционно-кредитный банк
КОР	Комплексная основа развития
КР	Кыргызская Республика
МАР	Международная ассоциация развития
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
МВФ	Международный валютный фонд
МСБ	Малый и средний бизнес
МФАР	Международный фонд аграрного развития
МФУ	Международные финансовые учреждения
МЭЧС	Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций
НБКР	Национальный банк Кыргызской Республики
НДЭФ	Национальный доверительный Экофонд (Болгарии)
НПДООС	Национальный план действий по охране окружающей среды
НПО	Неправительственные организации
НССБ	Национальная стратегия сокращения бедности
ООН	Организация Объединенных Наций
ОПР	Официальная помощь развитию
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПГ	Парниковые газы
ПГИ	Программа государственных инвестиций
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПРООН	Программа развития ООН
ПУМЛ	План управления можжевельниковыми лесами
РЭФ	Республиканский экологический фонд
СНГ	Содружество независимых государств
СПБ	Среднесрочный прогноз бюджета
СРГ ПДООС	Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды
СССР	Союз Советских Социалистических Республик



СФР	Северный фонд развития
ТЗ	Техническое задание
ТЭЦ	Теплоэлектроцентраль
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЧПС	Чистая приведенная стоимость
ЯМБС	Японский международный банк сотрудничества
CI	Conservation International (Международная охрана природы)
CIDA	Канадское агентство по международному развитию
CSAC	Консолидированный кредит на структурные преобразования
DANIDA	Датское агентство по международному развитию
DFID	Министерство международного развития Великобритании
ESAF	Расширенная программа структурных реформ
ESMAP	Программа поддержки управления энергетическим сектором
FONCODES	Фонд социальных вопросов и бедности (в Перу)
GTZ	Германское агентство технического сотрудничества
HIPC	Бедные страны с высоким уровнем долга
JICA	Японское агентство по международному сотрудничеству
KFAED	Кувейтский фонд арабского экономического развития
KfW	Германский банк реконструкции
KIRFOR	Кыргызско-швейцарская программа поддержки лесов
OPEC	Организация стран-экспортеров нефти
PRSP	Документ по стратегии сокращения бедности
PRGF	Программа сокращения бедности и роста
PROFNAMPE	Фонд охраняемых территорий (в Перу)
SDR	Специальные права заимствования
SECO	Государственный секретариат Швейцарии по экономике
TACIS	Программа технической помощи Европейского Союза странам СНГ
UNEP	Экологическая программа ООН
UNICEF	Детский фонд Организации Объединенных Наций
UNOPS	Управление ООН по обслуживанию проектов
USAID	Агентство США по международному развитию

## СПИСОК ЕДИНИЦ ИЗМЕРЕНИЯ

Га	Гектар
кВт	Киловатт
МВт	Мегаватт ( $10^6$ Вт)
ТВт	Тераватт ( $10^{12}$ Вт)
тут	Тонна условного топлива
м <sup>3</sup>	Кубический метр
Мг	Мегаграмм
ТДж	Тераджоуль
Мг/Нм <sup>3</sup>	Миллиграмм на нормальный кубический метр
SO <sub>2</sub>	Диоксид серы



## Обменные курсы

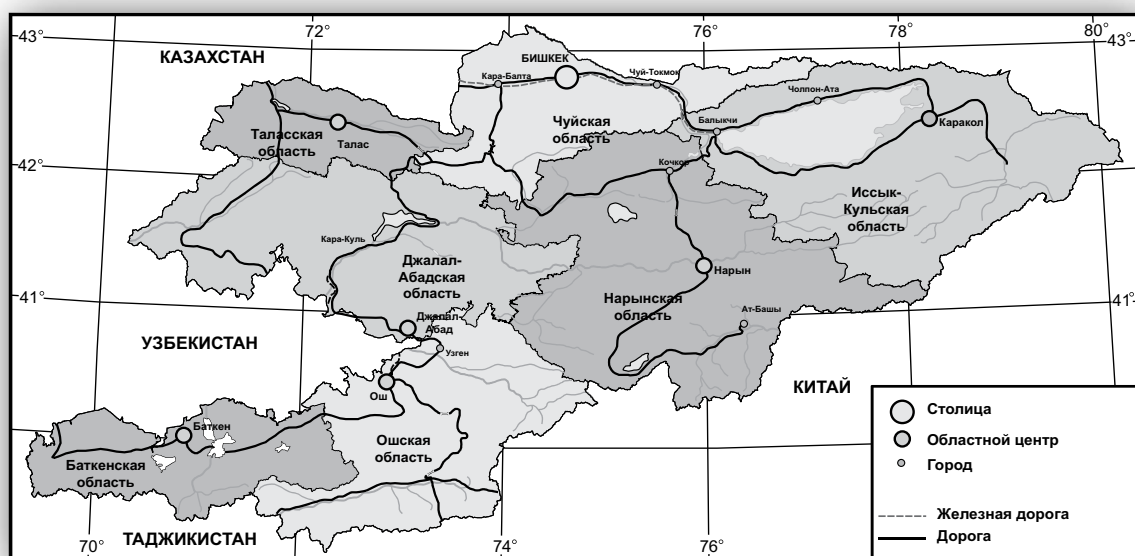
В данном отчете для преобразования финансовых показателей из кыргызских сомов в доллары США и евро использовались следующие среднегодовые обменные курсы:

**Таблица 1. Среднегодовой обменный курс, сом/доллар США и евро**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Сом/доллар	12.8	17.27	20.84	38.97	47.71	48.45	46.94	43.72	41.51
Сом/евро	-	-	-	41.52	44.14	43.38	44.26	49.27	52.96

Источник: Национальный банк Кыргызской Республики.

## Карта Кыргызской Республики



## Резюме

Обмен долгов на охрану окружающей среды (ОДОС) может предоставить странам с низкими доходами уникальную возможность связать сокращение долга с глобальными/региональными экологическими выгодами и сокращением бедности. Проекты, финансируемые через ОДОС, могут способствовать экономическому росту и вносить свой вклад в мир и безопасность в регионе, смягчая региональные и международные конфликты. Они могут соответствовать также и другим международно-согласованным целям, например, Целям развития тысячелетия или многосторонним экологическим соглашениям. ОДОС может позволить привлечь больше средств для инвестирования в охрану окружающей среды, чем другие операции обмена долгов, без неблагоприятных последствий для бюджета и инфляции. Кроме того, осуществление ОДОС в рамках устойчивой институциональной структуры поможет создать потенциал по управлению государственными расходами на экологию в соответствии с лучшими международными образцами.

В то же время, ОДОС связан с определенными рисками, к числу которых относятся: снижение кредитного рейтинга страны; снижение возможностей для проведения более эффективных операций по снижению долга (реструктурирование и списание); макроэкономическая и политическая неустойчивость; возрастание инфляции; дальнейшее ухудшение бюджетной ситуации; возможное неправильное управление фондами по обмену долгов. В данном отчете исследуются возможные способы уменьшения этих рисков в Кыргызской Республике.

Международный опыт в области обмена долгов на охрану окружающей среды показал, что подготовка, ведение переговоров и реализация ОДОС – это сложный, трудный и длительный процесс. Для этого, во-первых, требуется наличие достаточной суммы долга, которая может быть обменена так, чтобы в результате обмена были получены доходы, превышающие довольно значительные затраты на само осуществление обменной операции. Необходимо также иметь надежные бюджетные возможности для обслуживания обмена долгов. Во-вторых, чтобы привлечь интерес кредиторов, страна, которая стремится участвовать в ОДОС, должна составить убедительную программу расходов, демонстрирующую выгоды, которые могут быть получены от обмена долга; кроме того, такая программа должна основываться на прозрачных и устойчивых критериях отбора проектов и правилах и процедурах их реализации. В третьих, страна должна разработать подотчетную институциональную структуру для управления связанным с программой потоком доходов. Для успеха осуществления обмена долга на мероприятия по охране окружающей среды чрезвычайно важно также заручиться полной и долгосрочной поддержкой правительства.

Данное предварительное технико-экономическое обоснование показывает, что соглашение по обмену долгов в счет мер по охране окружающей среды между Кыргызской Республикой и кредиторами Парижского клуба достижимо и может обеспечить выгоды для обеих сторон и, в более широком смысле, для международного сообщества.

За последние несколько лет общая экономическая ситуация в Кыргызской Республике значительно улучшилась. Стране удалось добиться устойчивого макроэкономического роста и низкого уровня инфляции; экономика стала более диверсифицированной, стали расти другие сектора, кроме традиционных сельского хозяйства и добывающей промышленности. Однако в 2003 году Кыргызская Республика, имея ВВП на душу населения в размере 1808.5 дол-

ларов США<sup>1</sup> (в сравнении со средним показателем ВВП на душу населения в 26000 долларов США в странах ОЭСР<sup>2</sup>), остается одной из самых бедных стран мира. Несмотря на прогресс, достигнутый в ключевых секторах экономики с 2001 года, страна до сих пор сталкивается со значительными проблемами при обслуживании своего внешнего долга. Благодаря списанию Парижским клубом основной суммы долга, проведенному в 2005 году, была восстановлена устойчивость государственного внешнего долга страны, однако продолжает сохраняться необходимость осмотрительного управления долгом во избежание дальнейших проблем, связанных с его обслуживанием.

В рамках договоренности с Парижским клубом, достигнутой в 2005 году, правительство Кыргызской Республики обязуется больше не обращаться с просьбой о списании долга к Парижскому клубу. Поэтому правительство заинтересовалось дополнительными возможностями по уменьшению долгового бремени через операции по обмену долга. Соглашения с Парижским клубом 2002 и 2005 годов содержат пункт по обмену долгов, разрешающий кредиторам предпринимать, на двусторонней и добровольной основе, индивидуальные операции по обмену долгов (долги на экологию, долги на помощь, долги на имущество) с Кыргызской Республикой. Учитывая низкий уровень государственных расходов, выделяемых на мероприятия по охране окружающей среды, и благоприятные последствия, которые могут оказать дополнительные инвестиции в секторе на экономическое развитие и сокращение бедности, Кыргызское правительство определило ОДОС в качестве предпочтительного варианта.

Технико-экономическое обоснование показывает, что сумма, которая может быть получена через потенциальную программу ОДОС, будет достаточно скромной и будет поступать в течение протяженного периода времени. В отчете объясняется, почему Германия, Франция, Российская Федерация и Турция относятся к числу кредиторов, которые могли бы потенциально заинтересоваться ОДОС с Кыргызской Республикой. Расчеты потенциального дохода от ОДОС основываются на допущении 20% ставки преобразования долга. Если Германия и Франция согласятся на обмен 20% своих ежегодных сумм выплаты долга, то полученные ресурсы в период 2007-2028 гг. будут находиться в диапазоне 70-600 тысяч долларов США в год (вклад Германии составит примерно 90% этой суммы)<sup>3</sup>. Если бы Российская Федерация и Турция (самый главный и второй по важности кредиторы) присоединились к программе, то это значительно увеличило бы сумму, доступную для ОДОС, и к 2028 году довело бы ежегодный доход почти до 5 миллионов долларов США. Однако во время написания отчета не было никаких признаков того, что эти страны будут заинтересованы в ОДОС. Положительный опыт мог бы привести к новым возможностям обмена в будущем, в особенности с соседними странами, которые не являются членами Парижского клуба, такими, как Китай и Узбекистан.

Данные оценки необходимо сравнить с текущим уровнем внутренних государственных затрат на мероприятия в области охраны окружающей среды в Кыргызской Республике. В 2003 году этот уровень составил 7 миллионов долларов США, из которых 900 000 долларов США было направлено на инвестиции. Таким образом, ОДОС при участии Германии, Франции, Российской Федерации и Турции увеличил бы ежегодные расходы на экологию на 70 %.

Поскольку ОДОС может потенциально создавать устойчивые доходы, в данном отчете выявлены проектные направления, которые могли бы составить программу расходов. Обзор приоритетов Кыргызстана в области охраны окружающей среды и предпочтений кредиторов предполагает, что наиболее многообещающими приоритетами могли бы стать:

<sup>1</sup> По паритету покупательной способности.

<sup>2</sup> По текущему обменному курсу и паритету покупательной способности.

<sup>3</sup> Такая небольшая величина финансовых потоков может снизить интерес кредиторов, которые могут посчитать, что операционные затраты, связанные с организацией и мониторингом обмена, окажутся относительно высокими.





- сокращение загрязнения региональных вод;
- защита биологического разнообразия;
- сокращение эмиссии парниковых газов.

Совместно с кыргызскими экспертами в вышеупомянутых приоритетных сферах было выявлено и тщательно оценено пять конкретных проектных направлений. Критерии отбора предполагают, что потенциальные проектные направления позволяют достичь экологических выгод наряду с сокращением бедности, местным экономическим развитием и устойчивым ростом, а также безопасностью в регионе. В отчете предлагается два наиболее перспективных проектных направления – производство биогаза из отходов животноводства и предотвращение необратимой потери биологического разнообразия.

Учитывая возможный уровень доходов, которые могут быть получены в рамках программы ОДОС, для реализации любых проектных направлений потребуется местное софинансирование. Поэтому ключевым принципом выбора проектных направлений должен стать тщательный отбор проектов по критериям эффективности затрат и наличия возможности их софинансирования из других источников. Это также необходимо для того, чтобы убедить кредиторов в том, что Кыргызская Республика может и хочет эффективно распоряжаться их фондами. Стоит отметить, что, даже если программа ОДОС не будет осуществлена, проектные направления, подготовленные как часть этой работы, определяют приоритетные эффективные по затратам проекты, которые могут использоваться правительством Кыргызстана при обсуждении с донорами перспектив расширения технического сотрудничества.

Власти Кыргызстана пока изучают вопрос о том, какая институциональная структура была бы наиболее подходящей для управления программой расходов в рамках ОДОС. Необходимо оценить и обсудить с кредиторами альтернативные инструменты и процедуры, которые примут во внимание особенности программы и институциональные возможности в стране.

В данном отчете предлагается, чтобы при наличии достаточных ресурсов, получаемых с помощью ОДОС, управление этими ресурсами осуществлялось бы через местный пополняющийся фонд, т.е. фонд, который регулярно пополняется из различных источников. Однако заключительный выбор будет зависеть от фактически обсуждаемых обменов и получаемых при этом ресурсов. Если сумма обмена слишком мала, кыргызское правительство может рассмотреть возможность реализации индивидуальных проектов, вместо того, чтобы создавать специализированное учреждение. Другая возможность состоит в том, чтобы открыть окно ОДОС в имеющемся национальном учреждении, которое имеет подтвержденный опыт работы с финансами для целей развития. Если такое учреждение будет создаваться, оно должно управляться местным персоналом и способствовать усилению потенциала как менеджеров, так и собственников проектов, поскольку это самый лучший способ гарантировать устойчивость усилий по защите окружающей среды в стране.

С 2002 года представители правительства Кыргызстана активно продвигают идею ОДОС на различных международных форумах, заявляя о своем намерении работать в этом направлении. Как правило, кредиторы предпочитают обмен долга на имущество, поскольку он позволяет им оздоровить большую часть своих активов. Поэтому правительство Кыргызской Республики должно предоставить кредиторам убедительные аргументы в пользу того, что ОДОС будет лучше служить их интересам. Международный опыт показывает, что сильный сигнал от правительства о том, что ОДОС является национальным приоритетом, является критическим фактором успеха на переговорах с кредиторами. Кроме того, чтобы подготовительный процесс был эффективным, потребуется сильный, преданный делу лидер. Таким лидером могло бы стать Министерство финансов, при условии поддержки и тесного сотрудничества с Министерством экологии и чрезвычайных ситуаций.

Уроки, которые можно извлечь из анализа ситуации в Кыргызстане, могут быть использованы другими странами с низкими доходами в регионе и за его пределами. Вот некоторые из главных уроков:

- ◆ Осуществление ОДООС потребует полного анализа долгового портфеля с целью получения оценки величины долга, подлежащего обмену, и потенциальных потоков доходов.
- ◆ Программа расходов – это ключевое требование для привлечения интереса кредиторов и последующего достижения согласия с ними. Такие программы должны фокусироваться на вопросах, представляющих потенциальный интерес для кредиторов, таких, как международные обязательства по сокращению бедности или экологические проблемы глобального и регионального уровня.
- ◆ Другим ключевым фактором успеха является создание институциональной структуры для управления, мониторинга и отчетности по реализации программы расходов. Безотносительно к выбранной форме должны быть гарантированы прозрачные правила отбора проектов и подотчетность в управлении потоками доходов и расходов.
- ◆ Подготовка, ведение переговоров и реализация ОДООС требуют тесного сотрудничества между Министерством финансов, которое возглавляет переговоры с кредиторами, и министерством, отвечающим за охрану окружающей среды, которое отвечает за определение привлекательной программы расходов (проектных направлений). Оба министерства должны быть вовлечены в управление юридическим лицом, которое будет осуществлять программу расходов.
- ◆ Данный процесс займет значительное время (приблизительно 4 года в случае Кыргызской Республики); следовательно, необходима устойчивая политика и институциональная структура с выраженной, долгосрочной приверженностью к идеям ОДООС.

Использование возможностей ОДООС не будет легким делом. Однако это эффективный способ обеспечить дополнительное государственное финансирование для проектов, связанных с охраной окружающей среды в странах, где готовность выделять такое финансирование не всегда присутствует и где всегда приходится выдерживать сильную конкуренцию с другими расходами бюджета.



## Часть 1. Предпосылки проекта

С момента обретения независимости Кыргызская Республика накопила значительную сумму внешнего долга, который она не в состоянии обслуживать. Это - парадокс, поскольку Кыргызская Республика начала переходный период вообще без внешнего долга<sup>4</sup>. Кроме того, в середине девяностых годов Кыргызская Республика была лидером экономических реформ среди бывших республик Советского Союза. В настоящее время, если выразить ВВП в долларах США, Кыргызская Республика относится к числу беднейших стран мира<sup>5</sup>.

В 1993 году Кыргызская Республика первой приступила к выполнению программы помощи МВФ, направленной на стабилизацию и преобразование экономики. Наличие финансирования МВФ привлекло другие кредитные ресурсы от институциональных кредиторов. Открытие золотых приисков, которое совпало по времени с реализацией программ МВФ Расширенных структурных преобразований (ESAF), привело к высоким темпам экономического роста. Однако в условиях гипертрофированного государственного сектора, перспективы экономического роста без финансовых регуляторов были нереалистичны. Как показано в исследовании фискальной устойчивости, проведенном МВФ, фактические значения первичного дефицита почти на 7% превысили уровень, рассчитанный как устойчивый (Cottarelli и Doyle, 1999).

Кризис, связанный с девальвацией (почти на 50 %), произошедший в середине 1996 г., привел к резкому увеличению государственного долга, выраженного в национальной валюте. Последствием было подписание соглашения с Российской Федерацией о реструктуризации долга. Ситуация вновь осложнилась после российского кризиса 1998 года. В 2002 году была достигнута договоренность с кредиторами Парижского клуба, приведшая к реструктуризации нелюбимых потоков с возможностью проведения обмена долгов. После этого соглашения с Парижским клубом, власти Кыргызстана успешно завершили переговоры почти со всеми двусторонними кредиторами на условиях, сопоставимых с условиями Парижского клуба. Хотя эти договоренности значительно снизили кыргызские обязательства по обслуживанию долга, основная сумма долга оставалась большой. Поэтому в марте 2005 года было подписано соглашение с кредиторами Парижского клуба о снижении основной суммы долга. Это дало существенное снижение долгового бремени, однако постоянное поддержание фискальной дисциплины остается критическим для поддержания макроэкономической стабильности.

Пункт по обмену долга, включенный в соглашение с Парижским клубом 2002 г., открыл новые возможности для Кыргызской Республики. После подписания этого соглашения с Парижским клубом по инициативе Министерства экологии и чрезвычайных ситуаций правительство Кыргызстана создало межминистерскую рабочую группу для обсуждения и разработки вариантов использования возможностей, связанных с ОДОС. В настоящее время, как представляется, международное сообщество более склонно рассматривать возможность обмена долга на экологию, чем в прошлом. Существует также возможность для Кыргызской Республики связать инициативу обмена долга на экологию с действующей

<sup>4</sup> Это получилось потому, что после распада СССР в 1991 году Российская Федерация, по согласованию с кредиторами, предложила другим бывшим республикам СССР принять на себя весь официальный внешний долг бывшего Советского Союза.

<sup>5</sup> Согласно определению Всемирного банка (Финансы для глобального развития, 2004), доходы в стране считаются низкими, если годовой ВНП на душу населения равен или меньше, чем 735 долларов США (в ценах 2002 г.). В мире существует примерно 60 стран с низкими доходами, включая 8 стран ВЕКЦА: Армению, Азербайджан, Грузию, Кыргызскую Республику, Молдову, Таджикистан, Украину и Узбекистан.



щей инициативой СНГ-7. Кыргызское правительство также стремится продвигать и связать идею ОДООС с инициативой ООН по бедным горным странам.

Кроме того, Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций обратилось в Секретариат СРГ ПДООС ОЭСР с просьбой об оказании помощи в создании структуры для двусторонних переговоров с кредиторами в связи с обменом долга на экологию подобно помощи, которую СРГ ПДООС ранее предоставила Грузии. Проект «Предварительное технико-экономическое обоснование, проектные направления и меры институциональной поддержки для обмена долгов на охрану окружающей среды в Кыргызской Республике» был оформлен и официально начат в ноябре 2004 года.

Исследование, проведенное в ходе данного проекта, сосредоточилось на трех главных вопросах: профиль долга и его устойчивость, определение проектных направлений для программы расходов, которая будет финансироваться из ресурсов потенциальной программы ОДООС, и вопросы управления.

Часть 1 данного исследования служит введением для последующего анализа. В ней объясняются различные операции, связанные с обслуживанием долга, и варианты операций по обмену и обсуждаются преимущества и недостатки, связанные с каждым из этих вариантов. Здесь также представлены некоторые уроки, извлеченные из международного опыта реализации ОДООС.

В Части 2 рассматриваются профиль и устойчивость долга. Собранные данные группируются и анализируются по кредиторам, так как не все они являются потенциальными кандидатами на обмен долга на экологию. В отчете рассматривается государственный внешний долг и долгосрочные кредиты, выданные под гарантию правительства, подлежащие выплате официальным двусторонним кредиторам. С учетом существующего опыта ОДООС (главным образом, в Польше и Болгарии) и используя допущение, что все выявленные кредиторы примут участие в схеме ОДООС, были рассчитаны и проанализированы потоки потенциальных доходов. Затем обсуждается текущий уровень экологических расходов и определяется роль, которую играют экологические задачи в Программе государственных инвестиций.

В Части 3 представлен анализ национальных экологических приоритетов и проектные направления, предлагаемые для включения в программу расходов, которая софинансировалась бы из потенциальных ресурсов ОДООС. Для этого рассмотрен ряд стратегических документов. Главные приоритеты Кыргызской Республики включают в себя устойчивый экономический рост и сокращение бедности. В данном отчете рассматриваются три приоритетных области, которые могут быть профинансированы из потенциальных ресурсов ОДООС, а именно: – охрана водных ресурсов, охрана климата и охрана биологического разнообразия. Кроме того, акцент делается на проблемы, общие для всей Центральной Азии – опустынивание земель и эрозия почв и их связь с изменением климата, деградация растительности и сокращение территории, занимаемой лесами. Выявлено пять потенциальных направлений, два из которых рекомендуются для дальнейшей детальной экономической оценки.

Наконец, в Части 4 обсуждаются институциональные варианты для управления программой расходов; особое внимание уделяется их согласованию с национальным правовым и регулятивным режимом и вопросам, связанным с управлением проектным циклом. Выводы из приведенного анализа и предложения по дальнейшим действиям представлены в Части 5.

Результаты данного отчета были представлены и обсуждались на встрече всех заинтересованных сторон, прошедшей в Бишкеке 28 июня 2005 года.



## 1.1. Возможные операции с долгами

Международное сообщество уже давно признает потенциал операций по обмену долгов для мобилизации капитала в странах с низкими доходами, особое внимание этим операциям уделялось в течение последних 20 лет. В данном разделе представлен обзор возможных операций и моделей по обмену долгов с учетом мирового опыта по реализации данного механизма.

Обмен долгов (или зачет/конверсия) определяется как аннулирование (части) внешнего долга страны в обмен на обязательство государства-заемщика мобилизовать внутренние ресурсы (местная валюта, или другой актив, например, облигации, приватизированные государственные активы) на согласованные цели и на согласованных условиях. Аннулирование внешнего долга обычно происходит со скидкой от номинальной стоимости <sup>6</sup>.

Существует несколько основных операций по обмену долгов:

**Долг в обмен на помощь (развитие)** – аннулирование внешнего долга в обмен на средства в местной валюте, направленные на проекты развития (например, в здравоохранении, образовании) в стране-заемщике.

**Долг в обмен на имущество** – аннулирование внешнего долга в обмен на средства в местной валюте, инвестированные в капитал (акции) отечественной компании или приватизированное государственное предприятие, но также и в запасы природных ресурсов.

**Долг в обмен на природу (экологию)** – аннулирование внешнего долга в обмен на средства в местной валюте, используемые для финансирования проектов по сохранению природы («зеленые» проекты) или защиту окружающей среды («коричневые» проекты), то есть борьба с загрязнением, развитие инфраструктуры, связанной с экологией, сохранение биологического разнообразия. Долг в обмен на меры по охране окружающей среды должен быть также связан с сокращением бедности и содействием экономическому развитию.

Международный долговой кризис восьмидесятых годов привел к внедрению механизма обмена долгов, который использовался для преобразования долга развивающихся стран, неспособных обслуживать свой внешний долг. Первая операция по обмену была применена Чили в 1985 году как обмен долга на акции. Первый договор об обмене долга на природоохранные мероприятия был заключен в 1987 году между правительством Боливии и Conservation International (CI). В результате 650 тысяч долларов долга было аннулировано в обмен на создание Биосферного заповедника Бени в северо-восточной Боливии и выделение небольших средств на покрытие эксплуатационных расходов. Другие операции обмена последовали в этом же году в Коста-Рике и Эквадоре. С тех пор ОДОС использовался в странах с низкими доходами для капитализации экологических трастовых фондов (см.: Приложение VI). Такая же практика наблюдалась в африканских странах, которые более всего страдали от опустынивания <sup>7</sup>. ОДОС также осуществлялся во многих латиноамериканских странах (например, в Аргентине, Боливии, Чили, Колумбии, Сальвадоре, Ямайке и Уругвае) или в странах переходного периода (Польша, Болгария, Грузия (в процессе реализации)). По оценкам, более 30 стран воспользовались ОДОС, в результате чего получено более 1 миллиарда долларов США на финансирование мероприятий по охране окружающей среды.

<sup>6</sup> Определения и примеры, представленные в этом разделе, основываются на Руководстве ПРООН для ОДОС для национальных фондов по борьбе с опустыниванием (1998 г.).

<sup>7</sup> Некоторый опыт африканских стран в контексте потенциальной программы ОДОС был подробно освещен в отчете UNSO «Мобилизация ресурсов для национальных фондов по борьбе с опустыниванием через ОДОС», опубликованном в 1997 г.



Обмен долгов экономически целесообразен в силу готовности кредиторов принимать стоимость долгов ниже номинальной и готовности государств-заемщиков платить больше, чем в случае достижения договоренности о списании долга. ОДООС может принести многочисленные выгоды: кредиторы могут быть освобождены от активов, которые, возможно, никогда полностью не окупятся, а заемщики могут уменьшить бремя внешнего долга, не растрачивая скудные валютные запасы, и могут даже получить значительное послабление долга (ГЭФ, 2002).

Операция по обмену долга становится **целесообразной**, если:

- Кредитор готов передать долг безвозмездно или продать со скидкой от номинальной стоимости. При этом требуется наличие разрешенного к конверсии долга. Кредитор будет готов на это, если выгоды от сокращения долга через его обмен перевешивают ожидаемые выгоды от будущих выплат. Чтобы обменять долг, государство-кредитор должно признать положительное воздействие на развитие снижения долгового бремени в сочетании с увеличением социальных или экологических инвестиций. В случае коммерческих кредиторов или государственных экспортных агентств, их главная мотивация основана на стремлении взыскать часть долга, который, по их мнению, вряд ли может быть выплачен по полной номинальной стоимости.
- Государство-заемщик заинтересовано и в состоянии предоставить средства в местной валюте или другие обязательства на поддержку окружающей среды. Намерение государства-заемщика состоит в том, чтобы ликвидировать свой долг с максимально возможной скидкой от номинальной стоимости. Государство-заемщик должно оценить положительное воздействие сокращения долга по низкой цене в сочетании с увеличенными инвестициями в приоритетных секторах. Другой мотивацией может быть дефицит валютных резервов - в случае обмена долга, оплата производится в местной валюте. Для того чтобы осуществить обмен долгов, государство-заемщик должно ценить выгоды от обмена долгов выше, чем будущее сокращение долга, которого можно добиться через программы реструктуризации долгов.

Вот некоторые из потенциальных преимуществ конверсии долгов (по Моуе, 2001, ПРООН).

- При обмене долг выплачивается со скидкой от номинальной стоимости. Государство выбирает операцию по обмену долга только тогда, когда условия выплаты по преобразованию долга более благоприятны, чем предполагаемые условия пересмотра долга.
- Сокращая платежи по обслуживанию долга в иностранной валюте, обмен долга может оказать положительное воздействие на платёжный баланс страны.
- Обмен долга может благоприятствовать инвестициям в приоритетные сектора, которые определены правительством.
- Обмен долга на имущество можно использовать как стимул поощрения приватизации или облегчения возврата утекшего капитала, владельцами которого являются подданные этой страны.
- Обмен долга может увеличить финансирование для программ развития. Во многих странах обмен долгов стимулировал создание механизмов финансирования мероприятий по охране окружающей среды в местной валюте, которые часто были новыми для этих стран. Обмен долгов привел к большему участию гражданского общества, включая НПО, в реализации проектов развития.



- Первоначальный капитал, полученный через обмен долгов, может также использоваться для привлечения соответствующих вкладов от других доноров. В случае обмена долга на природоохранные мероприятия в Мексике, ГЭФ (см. Врезку 6) внес основной вклад в охраняемую территорию. Государство-заемщик обычно старается оценить возможности привлечения дополнительных средств, предусматриваемые операциями по обмену долгов, определяя вероятность иностранных инвестиций или помощи развитию, которые поступят в страну при отсутствии конверсии долга.

Обмен долгов имеет и недостатки:

- Отсутствие средств в бюджете, чтобы произвести предварительные расходы, может быть одним из ограничений для операций по обмену долгов. Следовательно, может также понадобиться определенное софинансирование. Считается, что воздействие на бюджет можно регулировать, если платежи делаются в течение длительного времени.
- Обмен долгов означает инъекцию дополнительного количества местной валюты в экономику, что может привести к инфляции. Чтобы смягчить инфляционный эффект, государство-заемщик может структурировать платежи с помощью разделения на транши или выпуска облигаций. Выпустив ценные бумаги в местной валюте, правительство способно сдерживать любое потенциальное инфляционное воздействие обмена долгов. Обмен долгов на имущество не имеет неблагоприятных инфляционных эффектов.
- Операции по обмену долгов – трудоёмкие и сложные, обычно требуют привлечения консультантов, что увеличивает стоимость операции.
- Есть риск коррупции и реконвертации сумм, предназначенных для обмена (инвесторы переводят местную валюту страны-заемщика, полученную от обмена долга, в твердую валюту с целью получения незаконной выгоды). Чтобы ограничить эти риски, необходимо установить строгие требования к отчетности.
- В отсутствие способности привлечь дополнительные ресурсы через ОДОС, государство-заемщик может субсидировать инвестиции, которые бы были все равно осуществлены. Этот риск является наиболее высоким в случае обмена долга на имущество, где присутствуют большие стимулы для иностранных инвестиций.

Ниже представлен обзор различных типов обмена долга, их преимущества и недостатки, а также возможности их использования в Кыргызской Республике.

### 1.1.1. Обмен долга на помощь <sup>8</sup>

Обмен долга на помощь предлагает кредиторам привлекательную возможность обмена долга без значительного чистого дополнительного притока финансовых ресурсов стране-заемщику. Долг в обмен на помощь часто означает финансовые операции между различными агентствами в правительстве страны-кредитора, то есть неоплаченные дебиторы по зарубежным официальным займам финансируются за счет уменьшения или неувеличения бюджета зарубежной помощи. Такие обмены сокращают бюджет, доступный для других официальных программ помощи, и по этой причине могут быть более благосклонно приняты правительством страны кредитора.

Долг в обмен на помощь может быть привлекательным для кредиторов как прозрачная сделка и обычно одноразовая финансовая операция. Расходы, связанные с управлением, могут быть легко включены в установленную программную структуру двусторонних официальных соглашений о сотрудничестве с целью развития. Это дает кредиторам прямой контроль над выплатой и допускает частичное возмещение финансовых выгод через сокращение базового бюджета помощи, и через связанные закупки (зачтенный долг используется для закупки товаров и услуг из страны кредитора/донора).

По тем же самым причинам, Кыргызская Республика может посчитать обмен долга на помощь менее выгодным для себя. Для Кыргызстана главным вопросом является, сопоставима ли добавочная стоимость от такой сделки со сценарием помощи на обычных условиях. Законное ожидание Кыргызской Республики состояло бы в том, что обмен долга на помощь не заменял бы собой базовую официальную помощь для целей развития, но мобилизовал бы «новые» и «дополнительные» ресурсы. К сожалению, такое ожидание, вероятно, было бы труднее всего удовлетворить при сценарии, когда долг обменивается на помощь. Даже если это и не повлияет на уже предоставленную двустороннюю помощь, вполне вероятно, что такой обмен повлияет на распределение бюджетов зарубежной помощи в будущем.

Обмен долга на помощь мог бы в принципе использоваться для целей развития и охраны окружающей среды. Однако, как уже упоминалось ранее, такая сделка обычно является одноразовой операцией, в противоположность изменению потоков выплаты долга в течение длительного промежутка времени. Срок обязательств по бюджетам официальной помощи не превышает один - два года. Индикативное программирование может иногда захватывать трехлетний период, но не более. Из-за коротких сроков, стоимость сделок не может быть очень большой. Это вызвано тем, что если значительная сумма будущих обязательств обменивается на внутренние расходы на помощь в течение максимального периода в два - три года, это в фискальном плане невозможно для кыргызского правительства и может исказить его валютный режим. Правительство может обойти это ограничение, выпустив облигации, чтобы собрать необходимое количество ресурсов авансом и сгладить платежи по схеме обмена в течение более длительного периода времени. Такое действие также «стерилизовало» бы потенциальные искажения денежной политики, которые могут быть вызваны закачиванием большого количества национальной валюты в экономику за короткий промежуток времени. Но это повлекло бы за собой дополнительные затраты на выпуск и обслуживание облигаций. Это также бы поставило под угрозу способность страны делать заимствования, и, следовательно, не может быть приемлемым вариантом для Кыргызской Республики на кратко- и среднесрочный период.

Как показывает международный опыт, обмен долга в счет мер по охране окружающей среды может быть построен так, чтобы смягчить эти проблемы и пере-

<sup>8</sup> Детальный анализ различных типов обмена долга основан на готовящейся к изданию публикации ОЭСР «Обмен долгов на охрану окружающей среды и развитие в Грузии: предварительное технико-экономическое обоснование и институциональные возможности».



адресовывать намного больше ресурсов в местную экономику таким образом, который не создает макроэкономических искажений и не затрагивает кредитоспособность правительства. Кроме того, программа расходов при ОДОС может быть полностью совместимой с целями официальных программ помощи. Цели в области охраны окружающей среды и развития очень часто хорошо согласуются.

### 1.1.2. Обмен долга на имущество

Ключевая разница между обменом долга на имущество и другими рассматриваемыми здесь возможностями обмена долгов состоит в том, что в рамках данной схемы кредитор может получить обратно большую часть своих активов. Поэтому неудивительно, что 98-99% всех операций по конверсии долга во всем мире – это обмен на имущество<sup>9</sup>. Обмен долга на имущество был весьма успешным для решения некоторых проблем ликвидности в ряде латиноамериканских стран<sup>10</sup>. Государства-кредиторы часто предпочитают такой обмен как специальную меру предоставления компенсации их внутренним финансовым учреждениям, затронутым преобразованием долгов. Некоторые кредиторы также используют этот инструмент, чтобы заполучить стратегические активы в странах-заемщиках, например, энергетическую инфраструктуру или стратегические сектора промышленности.

Обмен долга на имущество может быть привлекательным для кредиторов только с финансовой точки зрения, в случае, если стоимость обмена меньше или равна рыночной стоимости активов. Рыночная стоимость, в свою очередь, равна приведенной (дисконтированной) стоимости будущего потока доходов после налогообложения от активов, приобретенных через обмен.

В отличие от зарубежных фирм, которых интересует исключительно финансовая отдача, некоторые государства-кредиторы также заинтересованы в экологических и социальных выгодах, которые частный инвестор не может зафиксировать в денежном выражении. Если дело обстоит так, то правительство-кредитор может принять обмен по стоимости выше рыночной стоимости активов. Разница и представляла бы фактическое послабление долга или цену, которую иностранное правительство заплатит за предоставление местных социальных и экологических выгод, некоторые из которых носят трансграничный или глобальный характер. Рыночная стоимость экологических активов должна, однако, быть выше нуля. В противном случае никакая иностранная фирма не захочет принять эти активы, даже бесплатно.

По тем же самым причинам, Кыргызская Республика получила бы выгоду от обмена долга на активы, которые в противном случае все равно не найдут своего покупателя, то есть чья рыночная стоимость равна нулю. Обмен долга на активы, которые имеют положительную рыночную стоимость, не во всех случаях принесет выгоды Кыргызской Республике. Продажа активов на рынке, через конкурентную продажу, вероятно, принесет больше доходов, чем обмен этих активов на сокращение долгов с одним-единственным кредитором при очень ограниченной конкуренции. Если только кредитор не приобретет активы через конкурентные торги (довольно маловероятная возможность при обмене), покупная цена, вероятно, будет ниже рыночной стоимости (Zylicz, 1998).

Обмен долга на активы также не может способствовать усилению потенциала в стране заемщика настолько, насколько это возможно при более долгосрочных и комплексных подходах к обмену долга на развитие и экологию.

Сделка, выгодная для Кыргызской Республики с экономической точки зрения, вряд ли привлечет интерес кредиторов, если только обсуждаемые активы не

<sup>9</sup> UNCTAD, 1992, Списание официальных двухсторонних долгов, GE.92-55494, Женева.

<sup>10</sup> UNCTAD. 1992, стр. 38-42.

производят определенных нерыночных услуг с характеристиками общественного блага, в котором заинтересовано правительство-кредитор. Поэтому оптимальной стратегией для Кыргызской Республики будет продажа на рынке всех активов с положительной финансовой рыночной стоимостью и использование обмена долгов на экономическую стоимость нерыночных услуг. Эти нерыночные услуги могут включать в себя услуги, предоставляемые усовершенствованными экологическими активами (вода, воздух, почва), такие, как сокращение преждевременной смертности и заболеваемости, защита от наводнений или поддержка устойчивого сельского и лесного хозяйства.

### 1.1.3. Обмен долга на мероприятия по охране окружающей среды

Обмен долгов на охрану окружающей среды – это один из немногих механизмов, которые могут предоставить устойчивую поддержку местному экономическому развитию, и, в то же самое время, могут мобилизовать внутренние расходы на предоставление чистых общественных благ (например, биоразнообразие) или нейтрализацию чистых внешних эффектов (таких, как трансграничное или глобальное загрязнение) в странах с низкими доходами. Эти базовые ресурсы и услуги, предоставляемые природой, являются необходимой основой пропитания, социального обеспечения и устойчивого роста для местных сообществ. Они представляют собой также общие глобальные активы, которые поддерживают жизнь на земле и определяют будущий рост мировой экономики, как признается в многочисленных международных экологических конвенциях и договорах. Трагедия общественных благ, к числу которых относится большинство услуг, обеспечиваемых первозданной природой, проистекает из того факта, что они могут приносить только ограниченный денежный доход своим владельцам или пользователям. Поэтому они обречены на истощение (многие – безвозвратно) вследствие неспособности их владельцев и пользователей сотрудничать. Это истощение многократно усиливается прямым давлением бедности и потребностью в наличных деньгах (например, чтобы обслуживать внешний долг).

Обмен долга в счет мер по охране окружающей среды может использоваться для финансирования «зеленых» общественных благ (заповедников, устойчивых туристических или сельскохозяйственных видов деятельности) или финансирования снижения внешних эффектов от промышленного загрязнения окружающей среды, так называемых «коричневых» проектов (повышение эффективности использования энергии, снижение загрязнения от электростанций и теплоцентралей или от отдельных промышленных установок). Такой обмен может также использоваться для финансирования развития коллективной инфраструктуры по охране окружающей среды, например, систем по сбору и очистке сточных вод, захоронению накопленных токсичных отходов. В частности, решение задач развития может достигаться путем финансирования доступа бедных к необходимым услугам инфраструктуры, таким как вода, канализация и энергия. Многие из таких инфраструктурных услуг могут также давать трансграничные или глобальные выгоды. В отсутствие финансовых стимулов вряд ли можно ожидать, что страна с низкими доходами реально сможет профинансировать все затраты в связи с проектами, которые приносят частичную пользу странам вниз по течению или странам с подветренной стороны. По этой же логике, срочные и локальные потребности страны с низкими доходами обычно вытесняют проекты, которые создают чисто глобальные выгоды, например, предотвращение изменения климата, охрана международных вод или биологического разнообразия.

Большинство таких проектов также дает важные экономические выгоды бедным местным сообществам, которые зависят от экологических товаров и услуг, получая от них пропитание и обеспечивая устойчивый рост. Например, очистка сточных вод в тех местах, где воды поступают в озеро Иссык-Куль из прибреж-





ных деревень и городов, не только предотвратила бы загрязнение водорослями этого чувствительного водоема, но также помогла бы вернуть туристов на прежде загрязненные пляжи. Использование местных возобновляемых источников энергии, таких как реки или биомасса, не только принесет пользу глобальному климату, но может также обеспечить доступ к дешевой и устойчивой энергии для местных сообществ, которые не имеют доступа или не могут позволить себе электричество и тепловую энергию, произведенную из импортного минерального топлива. Поэтому **обмен долга на мероприятия по охране окружающей среды может рассматриваться как механизм, который использует совместно местное и зарубежное финансирование для реализации проектов, поддерживающих местное экономическое развитие и сокращение бедности, которые иначе не были бы профинансированы вследствие общественной природы благ или вследствие того, что выгода от этих проектов будет поделена между многими странами.**

*Для Кыргызской Республики* операция обмена долга на мероприятия по охране окружающей среды является привлекательным вариантом по ряду причин.

- Она предоставляет новые и дополнительные средства в местной валюте, которые не заменяют собой другие виды государственных расходов.
- Она может вызвать дополнительные местные расходы на экологические общественные блага, которые очень важны, будучи основой устойчивого развития страны, но, как правило, не являются неотложными и часто не финансируются под давлением необходимости обеспечения пропитания и безопасности для бедных, даже если это подрывает долгосрочные, устойчивые основы для самообеспечения продовольствием.
- Она предлагает возможность объединить повышение качества окружающей среды с сокращением бедности, социальным благополучием и восстановлением экономики через охрану общественного здоровья, создание новых рабочих мест и концентрацию местных ресурсов и выработку навыков, необходимых для получения местными сообществами устойчивых доходов.
- Она предоставляет уникальную возможность для стран с низким доходом, таких, как Кыргызская Республика, двигаться к выполнению международных экологических соглашений (таких, как Конвенция по изменению климата и Конвенция по биологическому разнообразию).
- Она может внести свой вклад в ослабление региональных и трансграничных конфликтов, связанных с управлением трансграничными природными ресурсами (например, поверхностные воды и леса).
- Она является практичным и эффективным инструментом включения правительства Кыргызстана вопросов окружающей среды в повестку дня социально-экономического развития. Как показал польский опыт, поднимая экологические вопросы на правительственном форуме страны-заемщика, переговоры об обмене долга повышают статус экологических министерств и делают их партнерами финансовых и промышленных агентств.
- При условии надлежащего планирования, она может внести вклад в усовершенствование институционального потенциала в области разработки и реализации ориентированных на результат экологических программ и подготовки проектов и прозрачного, подотчетного и эффективного управления государственными расходами.

*Для кредиторов обмен долга на мероприятия по охране окружающей среды имеет ряд привлекательных особенностей.*

- Для кредиторов, которые обеспокоены глобальными экологическими проблемами (изменение климата, биологическое разнообразие и т.д.), он предлагает возможность «купить» глобальные экологические выгоды дешевле, чем дома. Эта выгода пропорциональна масштабу потенциальных глобальных выгод, которые могут быть произведены в Кыргызской Республике (например, потенциальное сокращение эмиссии парниковых газов, размер и разнообразие эндемических природных экосистем).
- Для кредиторов, заинтересованных в международной безопасности, обмен долга на мероприятия по охране окружающей среды предлагает возможность способствовать трансграничному сотрудничеству и построению доверия между (потенциально) антагонистическими странами. Такие меры могут включать в себя охрану общих природных биологических ресурсов, например, заповедников, вымирающих видов животных, рек и озер. Обмен долга на меры по охране окружающей среды может также помочь искоренить источники международных/региональных конфликтов, например, через улучшение управления водными ресурсами в транснациональных реках или снижение нагрузки от загрязнения, которое влияет на качество жизни в соседних странах.
- Для кредиторов, заинтересованных в сокращении бедности, обмен долга на мероприятия по охране окружающей среды предлагает большое количество возможностей по искоренению бедности, не ущемляя ничьих интересов и одновременно повышая экологическую устойчивость. В странах с низкими доходами, таких как Кыргызская Республика, большая часть населения в значительной степени зависит от природных экосистем для ежедневного пропитания. Устойчивое управление природными ресурсами (вода, почва, леса) является прочным источником пищи, энергии и доходов для многих местных сообществ.
- Обмен долга на мероприятия по охране окружающей среды может также оказать положительное воздействие на экологический и политический имидж страны-кредитора в свете более настойчивого политического продвижения прощения долгов самым бедным странам (например, Инициатива СНГ- 7, см. врезку 3) и глобального сотрудничества с целью охраны окружающей среды.

Обмен долга на мероприятия по охране окружающей среды имеет ряд преимуществ по сравнению с имеющимися альтернативами, такими как «долг в обмен на помощь» и «долг в обмен на акции». Обмен долга на мероприятия по охране окружающей среды может быть спланирован как эффективный обмен с целью сокращения бедности и устойчивого развития. Это можно сделать, разработав программу расходов, которая обращается к международным/региональным и глобальным общественным благам, одновременно уменьшая местную бедность, повышая региональную безопасность, расширяя инфраструктуру для бедных и усиливая экологические фонды устойчивого развития. Поэтому рекомендуется, чтобы Кыргызская Республика выбрала комплексную схему обмена долга на мероприятия по охране окружающей среды.

## 1.2. Модели обменных операций

На сегодняшний день используются две главных модели обмена долгов, в зависимости от количества сторон, ведущих переговоры по сделке:

- двусторонний (прямой) обмен;
- обмен с участием третьей стороны – трехсторонний или многосторонний – (через посредника).



**Двусторонний, прямой обмен.** При двустороннем обмене правительство страны-кредитора списывает долг, который ему должно государство-заемщик, в обмен на то, что заемщик выделит согласованную сумму встречных фондов в местной валюте на согласованные цели. Эта модель используется главным образом в официальных (государство государству) обменах долга. Двусторонняя модель использовалась для преобразования долга в рамках официальной помощи развитию (ОПР) и экспортных кредитов, предоставленных под гарантию государства. Самый известный и наиболее продвинутый случай двустороннего обмена долга на мероприятия по охране окружающей среды – это обмен, произведенный Польшей с кредиторами Парижского клуба в 1991-2000 гг. (см. раздел 1.3). Кроме того, двусторонний обмен может также производиться через многостороннюю программу обмена, которая дает заемщику стандартизованную структуру для обмена нескольких двусторонних долгов для одной программы расходов.

Сумма в национальной валюте может быть установлена как со скидкой относительно номинальной приведенной стоимости первоначального долга, так и без нее; со временем эта скидка может стать предметом переговоров между двумя странами. Другая переменная, о которой нужно договориться, – это обменный курс, с учетом которого делаются платежи в национальной валюте, график платежей (одноразовый перевод или оплата частями, когда приходит срок погашения) и режим оплаты (например, наличными, государственными облигациями или вкладом в натуральной форме). Все эти переменные определяют степень прощения или послабления долга, являющуюся составной частью операции. На рисунке 1 представлена стандартная модель обмена долга с участием двух сторон.

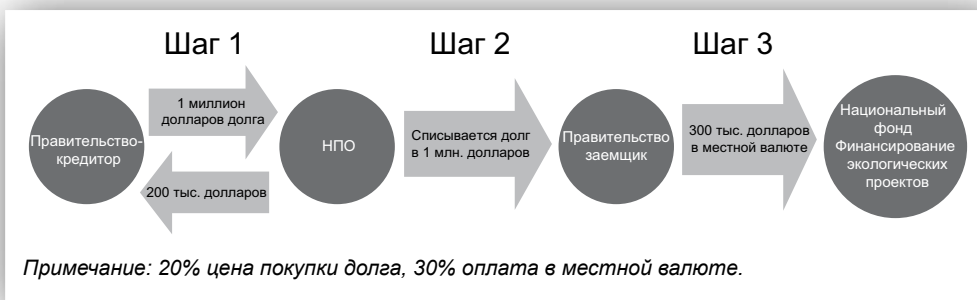
**Рисунок 1. Модель двустороннего обмена**



**Обмен с участием третьей стороны.** Обменная операция также может быть проведена с участием третьей стороны. Различие между покупной ценой долга и его номинальной ценой в местной валюте составляет прибыль от преобразования долга, которая может быть инвестирована в экологические проекты. Организация (например, НПО) ходатайствует перед кредитором о списании долга или покупке долга на вторичном рынке со скидкой от номинальной стоимости и ведет отдельные переговоры с государством-заемщиком о списании долга в обмен на финансирование проекта. Обмен долга в счет мер по охране природы, который проходил с участием НПО, занимающимися охраной природы, такими как Conservation International (Международная защита природы), the Nature Conservancy (Охрана природы) и World Wildlife Fund (Всемирный фонд охраны дикой природы) представлял собой операции трехстороннего обмена. На рисунке 2 представлена стандартная модель обмена долга с участием трех сторон.

Преобразованный долг обычно депонируется в форме государственных облигаций в местной валюте в трастовый фонд по охране природы, который распределяет средства, полученные от процентов по облигациям и их амортизации, на цели охраны природы, заранее согласованные с кредитором.

**Рисунок 2. Модель обмена долга с участием третьей стороны**



Стоит отметить, что правила Парижского клуба предусматривают возможность продажи долга государством-кредитором инвестору, который, в свою очередь, продает долг государству-заемщику в обмен на акции местной компании или за местную валюту, которая будет использоваться в проектах в стране ([www.clubdeparis.org](http://www.clubdeparis.org) - положение об обмене долгов). Таким образом, обмен с третьей стороной может также применяться согласно договоренностям Парижского клуба.

Начиная с 1980-х гг., примеры трехсторонних обменов более характерны для стран Латинской Америки, Азии и Африки. Через механизм трехстороннего обмена может быть конвертирован как официальный, так и неофициальный долг.

**Врезка 1. Пример трехстороннего обмена**

*Первый обмен долга на мероприятия по охране окружающей среды был осуществлен в Боливии в 1987 году, где 650 тысяч долларов США из долга Боливии (доля процента от большого долга страны) были куплены Conservation International за 100 тысяч долларов США (примерно 15 центов за доллар) на вторичном финансовом рынке и списаны. При обмене боливийское правительство согласилось расширить охраняемые территории вокруг биосферного заповедника Бени на 1.5 миллиона гектаров. Боливийское правительство внесло 100 тысяч долларов США в программу по охране природы и также получило 150 тысяч долларов в виде грантов от USAID.*

Трехсторонний обмен обычно предполагает относительно малые суммы и одноразовый финансовый перевод для взноса в трастовый фонд. Трехсторонний обмен обычно используется для финансирования части эксплуатационных расходов природоохранных территорий или малых неинвестиционных проектов НПО. Трехсторонний обмен редко обладает потенциалом для создания критической массы ресурсов, способной поддержать инвестиционные проекты, например по восстановлению поврежденной экологической инфраструктуры. Они также вводят дополнительное ограничение для планирования расходов – должны быть учтены интересы посредничающей НПО. Все это не обязательно согласуется с предпочтениями кредиторов и/или правительства Кыргызстана.

Трехсторонний обмен был удобен в странах с коррумпированными, диктаторскими правительствами, которым нельзя было доверять. Можно утверждать, что прогресс, достигнутый в Кыргызской Республике в построении демократии, гражданского общества и совершенствовании государственного управления, возможно, не приведет к тому, что придется вывести управление расходами из учреждений, контролируемых правительством, и поместить его в руки меж-



дународной НПО. Внутренние НПО могут и должны играть роль наблюдателей, но необязательно посредников. Международные экологические НПО пока проявляют небольшой интерес к Кыргызской Республике и другим небольшим странам бывшего Советского Союза с низкими доходами. Не очень вероятно, что в обозримом будущем они захотят и будут способны мобилизовать фонды, чтобы выкупить официальный долг Кыргызской Республики у ее кредиторов.

Международный опыт, обобщенный в Приложении VI, говорит сам за себя. Наиболее крупные обмены были двусторонними обменами государственного долга без посредников. Единственный двусторонний обмен польского долга выделил больше долговых денег на экологические цели, чем все трехсторонние обмены по всему миру вместе взятые. Двусторонние операции обмена могут дать критическую массу предсказуемого экологического финансирования в течение длительного времени. Важный прогресс, уже достигнутый в открытии окна для двусторонних обменов с кредиторами Парижского клуба, делает такие сделки возможными в ближайшем будущем. Однако следует отметить, что двусторонние сделки можно спланировать так, чтобы они могли предоставлять любое количество одноразовых переводов из отдельных обменов государственного или частного долга, облегченного потенциальными посредниками.

Как правило, программа сокращения двустороннего долга приводит к созданию институциональных структур, таких, как встречные фонды или экологические фонды, которые проводят мониторинг программ по выделению грантов. Следует отметить, что создание такого учреждения не является необходимым, особенно когда сумма обмена долга ограничена и не оправдывает институциональные затраты.

К настоящему времени несколько развитых стран создали специальные программы для сокращения долгов в рамках программы ОДОС в разных странах мира. В случае Кыргызской Республики и с учетом структуры ее кредиторов, важны две программы.

**Французская программа.** В 1992 году Франция объявила о создании Fonds de conversion de creances pour le developpement («Фонд для обмена долга на меры по развитию»), так называемого Либревильского Фонда (Libreville Fund), располагающего 4 миллиардами французских франков, которые представляют собой сумму долга Франции четырех стран со средним доходом – Камеруна, Конго, Кот-д'Ивуар и Габона. Фонд предусматривает условное списание долга на двусторонней основе; в обмен на это правительство-заемщик создает встречные фонды на проекты развития. Французское казначейство отвечает за продажу долгов в соответствии со структурой преобразования двустороннего долга, согласованной Францией и страной-заемщиком.

**Немецкая программа.** Правительство Германии создало программу обмена долга на мероприятия по охране окружающей среды после саммита в Рио-де-Жанейро в 1992 году. В 1997 году правительство Германии выделило 160 миллионов долларов для финансирования списания долгов в рамках ОПР через обмен долга. Двусторонней программой управляет Министерство экономического сотрудничества и развития Германии. Продажа долгов разрешается на разовой основе с предварительной подачей заявления в Министерство финансов Германии.



## 1.3. Уроки, извлеченные из имеющихся программ обмена долгов на мероприятия по охране окружающей среды

Ряд стран уже осуществляли обмен долгов на мероприятия по охране окружающей среды. К настоящему времени самый крупный экологический обмен, включающий преобразование двустороннего долга, был проведен Польшей. Механизм обмена оказался ценным и заслуживает особого внимания.

### 1.3.1. Польский Экофонд

В 1991 году Польша заключила соглашение с Парижским клубом о реструктуризации своего долга, предполагавшее списание 50% долга страны перед кредиторами Парижского клуба, обеспечивая выплату оставшейся части долга к 2010 году. Хотя Польша имела возможность договориться с кредиторами Парижского клуба о различных операциях по обмену долга в рамках имеющейся договоренности, польское правительство решило настоять на том, чтобы попросить только ОДООС, хотя некоторые кредиторы ожидали обмена долга на имущество. В обмен на списание дополнительных 10% долга каждому участвующему кредитору Польша предложила профинансировать местный фонд в национальной валюте в сумме, эквивалентной обязательствам в твердой валюте. Парижский клуб принял предложение осуществить механизм выделения до 10% долгов на цели, определенные в двусторонних соглашениях, подписанных с отдельными странами-кредиторами.

К 2000 году польский Экофонд мобилизовал ресурсы, эквивалентные 571 миллиону долларов США, через обмен с кредиторами и гранты от стран-доноров. Это примерно равно величине всех остальных осуществленных операций по обмену долгов на природоохранные мероприятия и на охрану окружающей среды по всему миру.

В июне 1991 года правительство США начало процесс обмена, выделив 10% польского долга (примерно 370 миллионов долларов) для схемы ОДООС. Это позволило создать специальное учреждение для управления ресурсами, которые должны были быть получены в результате обмена.

В апреле 1992 года Министр финансов Польши, действующий от имени государственного казначейства, наделил Экофонд статусом независимого некоммерческого фонда. Первый транш был перечислен на банковский счет Экофонда в ноябре 1992 года. Это позволило принять на работу первых трех сотрудников, арендовать офис и начать регулярную работу. Первые гранты для пяти проектов были предоставлены Экофондом уже в 1993 году.

Начиная с 1993 года, были заключены следующие соглашения: в июне 1993 года Франция согласилась обменять 1% своего долга, в декабре 1993 года Швейцария согласилась обменять 10% своего долга, в 1997 году Швеция согласилась обменять 4%, в 1998 году Италия – 2%, и в 2000 году Норвегия согласилась на преобразование 10% долга.

Сумма долга, рассматриваемая Парижским клубом, равнялась 29871 млн. долларов. Половина этой суммы была списана, и в отношении 10% мог быть применен механизм обмена долга. Шесть подписанных соглашений с кредиторами Парижского клуба обеспечили предоставление грантов Экофонду на сумму 571 млн. долларов в период 1992-2010 гг. При этом средний размер ставки обмена составляет 1.9 % (число подписанных соглашений, поделенное на сумму в соответствии с долговым соглашением 29871 миллионов долларов). Американский вклад был первым и самым большим и составлял 72% от общей суммы.



Деньги выплачиваются ежегодными траншами из государственного бюджета на банковский счет Экофонда как обязательство Польши перед странами-кредиторами. Соответствующие фонды отражаются каждый год в законе о бюджете по статье «обслуживание внешнего долга».

Экофонд финансирует инвестиционные проекты частного сектора в пределах пяти приоритетных секторов охраны окружающей среды:

- сокращение трансграничного загрязнения воздуха диоксидом серы и окисями азота и устранение низких источников такой эмиссии;
- сокращение потоков загрязняющих веществ и водорослей в Балтийское море и охрана ресурсов питьевой воды;
- сокращение эмиссии газов, вызывающих глобальное изменение климата (глобальное потепление и стратосферный озон);
- защита биологического разнообразия;
- содействие организации сбора и удаления отходов и рекультивация загрязненных почв.

Одной из главных задач Экофонда является поддержка передачи лучших инженерных и технологических решений в области защиты окружающей среды от стран-кредиторов в Польшу.

За период 1992-2003 гг. Экофонд предоставил гранты более чем 1000 проектов. Обычно средний грант покрывает около 20% проектной стоимости. Выплата грантов сопровождается строгими процедурами мониторинга в процессе реализации проекта и после его завершения, чтобы гарантировать, что получатель использует грант на одобренные цели, и что достигнуты согласованные результаты. Каждый проект разделен на ряд стадий, одобряемых на основе технических и финансовых проверок. Грантовые фонды передаются только после того, как определенная стадия завершена и одобрена Фондом.

Хорошим показателем эффективности и надежности Экофонда служит тот факт, что доноры согласились предоставить Фонду дополнительные гранты. Пока что Экофонду предоставлено в управление два гранта, эквивалентных 3.9 миллионов долларов. Их предоставило правительство Норвегии в 1997 году и правительство Швейцарии в 2000 году ([www.ekofundusz.org.pl](http://www.ekofundusz.org.pl)).

Польский пример показывает важность ясной и убедительной заинтересованности правительства в реформах экономики и государственного управления для привлечения интереса и доверия кредиторов. Он показывает, как совместными усилиями всего правительства и продуманной стратегии переговоров в сочетании с очень привлекательной программой расходов и правильным планированием операций и учреждений, можно добиться впечатляющих результатов.

В 1996 году СРГ ПДОС ОЭСР провела обзор работы Экофонда. Выводы отчета заключаются в том, что Экофонд является самым известным фондом во всем регионе благодаря своим строгим процедурам управления проектным циклом, усилиям по привлечению дополнительных финансовых ресурсов и объективному и прозрачному процессу принятия решений ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)).

### 1.3.2. Болгарский Экофонд

Национальный доверительный Экофонд (НДЭФ) Болгарии – это юридическое лицо, учрежденное в соответствии с соглашением ОДОС между правительствами Швейцарии и Болгарии в 1995 году. На сегодняшний день Швейцария является единственным источником финансирования. Швейцарский представитель, являющийся членом Наблюдательного совета Фонда, имеет право абсолютного вето в связи с проектами, предлагаемыми для финансирования из фондов, предоставленных этим источником финансирования ([www.ecofund-bg.org](http://www.ecofund-bg.org)).



Приоритетные области, финансируемые Фондом, включают в себя:

- очистку остатков прошлого загрязнения;
- сокращение загрязнения воздуха;
- охрану чистой воды;
- защиту биологического разнообразия.

По состоянию на июль 2003 г. Фондом было одобрено 58 инвестиционных проектов по охране окружающей среды; из них 40 полностью завершены и 18 находятся на стадии реализации. Сумма финансовой поддержки, предоставленной Фондом, составила 11 млн. долларов, при этом общая стоимость проектов, поддержанных Фондом, составила 60 млн. долларов. Удельный вес Фонда в общих издержках проекта в среднем составлял 19%. Из 58 одобренных проектов 30 были связаны с сокращением вредных выбросов в атмосферу, 15 – с предотвращением загрязнения воды и 10 – с защитой биоразнообразия. Большая часть проектов предложена муниципалитетами (71% из одобренных и 43% из получивших финансирование). (REReP, 2003).

Помощь со стороны НДЭФ обеспечивается в форме грантов или займов. В любом случае существует требование софинансирования со стороны бенефициариев. Если финансирование НДЭФ осуществляется в форме грантов, Фонд требует софинансирования из других источников до 70% проектной стоимости. Если финансирование НДЭФ предоставляется в виде кредита, требуется совместное финансирование до 50% проектной стоимости. Отмена вышеупомянутых требований возможна только после специального решения Совета директоров и после предварительной консультации со швейцарским правительством.

### 1.3.3. Другие

Кроме польского и болгарского опыта, определенные уроки можно извлечь из опыта других стран. Интересный пример дает сенегальский обмен, предпринятый в 1993 году с участием третьей стороны – UNICEF (Moуe, 2001). Этот пример подчеркивает важность учета макроэкономических рисков для успеха программ по обмену долгов. С помощью Банка ING UNICEF купил двусторонний долг Сенегала перед Аргентиной номинальной стоимостью 24 миллиона долларов США за 6 миллионов долларов (25% номинальной стоимости). Правительство Сенегала согласилось заплатить UNICEF сумму, эквивалентную 11 миллионам долларов США, в течение трех лет, чтобы поддержать проекты UNICEF в Сенегале, направленные на развитие (образование, здравоохранение, проекты по санитарии и воде). Оплата должна была производиться в национальной валюте. Однако спустя один месяц после того, как соглашение об обмене долга было подписано, национальная валюта обесценилась на 50%, что удвоило обязательства правительства. Впоследствии правительство и UNICEF согласились пересмотреть условия сделки. Цель состояла в том, чтобы сбалансировать воздействие на бюджет возросших платежей в местной валюте и необходимость обеспечить достаточное финансирование программ. Дополнительные выгоды, вытекающие из договоренности по обмену долга, состояли в том, что Сенегал вновь получил право на кредиты от Аргентины.



## Часть 2. Профиль государственного внешнего долга Кыргызской Республики

Этот раздел посвящен анализу профиля долга и структуры внешнего государственного долга Кыргызской Республики. Большая часть внешнего долга Кыргызстана является официальной, т.е. заимствованной от иностранных правительств или учреждений, имеющих государственные гарантии. Здесь не обсуждаются детали долгов, подлежащих выплате частным кредиторам. Вопросы обмена частного долга можно всегда обсудить на коммерческих условиях с любым кредитором в отдельности.

В данном разделе также анализируются альтернативные сценарии с точки зрения потенциальных доходов от обмена долгов, согласно различным допущениям в отношении участия кредиторов. Кроме того, в этом разделе обсуждаются финансовые возможности Кыргызской Республики по обслуживанию потенциальных схем ОДОС. Раздел заканчивается определением приоритетных кредиторов для потенциальных двусторонних переговоров ОДОС, к которым кыргызское правительство могло бы обратиться с предложением о ОДОС.

### 2.1. Внешний долг

С момента обретения независимости Кыргызская Республика накопила значительную сумму иностранного долга, который она не в состоянии обслуживать. Это – парадокс, поскольку Кыргызская Республика начала переходный период вообще без всякого внешнего долга<sup>11</sup>. В период между 1995 и 1997 гг. сумма внешнего государственного долга страны в долларовом эквиваленте удвоилась, а к концу 1999 года - утроилась.

#### 2.1.1. Накопление внешнего долга

В 1999 году внешний долг (как государства, так и частного сектора) составлял 134.4% ВВП, при этом 80% приходилось на долю государственного долга. Государственный внешний долг постоянно рос. Отношение государственного внешнего долга к ВВП резко возросло в 1999 году вследствие падения обменного курса после российского кризиса (диаграмма 1). Хотя экономический рост был устойчивым, падение номинального обменного курса сома к доллару на 21% в 1998 году, 87% в 1999 году и 22% в 2000 году привело к резкому росту внешнего долга, выраженного в национальной валюте. Поэтому отсутствие национальной стратегии управления долгом (разработана только в 2001 году) и надежной системы мониторинга затрудняли определение затрат, связанных с быстрым накоплением долга. В результате Кыргызская Республика столкнулась с проблемами ликвидности, что сделало неизбежной реструктуризацию долга. Пересмотр кыргызского внешнего долга Парижским клубом в 2002 году временно ослабил давление на управление внешним государственным долгом.

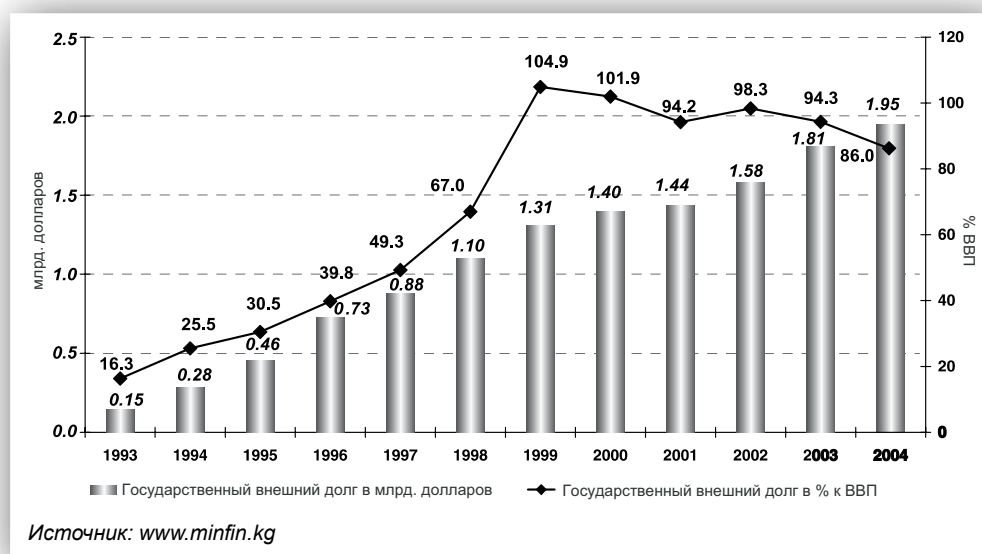
Долги, полученные правительством Кыргызстана или под гарантии правительства, – в основном льготные<sup>12</sup>: такими являются почти все многосторонние долги и более половины двусторонних долгов.

<sup>11</sup> Это произошло потому, что после распада СССР в 1991 году Российская Федерация, по согласованию с кредиторами, предложила другим бывшим республикам СССР принять на себя весь официальный внешний долг бывшего Советского Союза.

<sup>12</sup> При классификации долга как льготного или относящегося к официальной помощи развитию (ОПР) применяется определение ОЭСР. Это предполагает кредит с грантовым элементом не менее 25%.



**Диаграмма 1. Государственный внешний долг – основная сумма и доля в ВВП**



Кыргызская Республика в значительной степени зависит от многосторонних льготных кредитов, доля которых в государственном внешнем долге растет, достигнув 67% в 2004 году (диаграмма 2). Льготный характер многостороннего долга сокращает его долю в чистой приведенной стоимости (ЧПС<sup>13</sup>) до уровня ниже 55%. Многосторонние нелюбимые займы, предоставлявшиеся с 1995 года, были ограничены после российского кризиса и в настоящее время их доля сокращается. Однако даже в 2000 году был получен ряд нелюбимых кредитов. Только в 2000 году по программе МВФ были введены ограничения на кассовый бюджетный дефицит, включая Программу государственных инвестиций (ПГИ), установлены нулевые потолки для нелюбимых заимствований и потребовалось представить в парламент закон о заключении договоров на новые внешние заимствования (МВФ, Отчет по стране № 05/32). Доля двусторонних долгов в 2004 г. остается на уровне 30%, но структура их меняется в связи с ростом льготного компонента (диаграмма 2). К концу 2004 года доля условных обязательств упала до 2% всех обязательств по государственному внешнему долгу.

Главной заявленной целью накопления долга было содействие экономическому росту и защита ухудшающегося материального благосостояния населения. Кредиты предоставлялись на поддержку платёжного баланса и финансирование ПГИ.

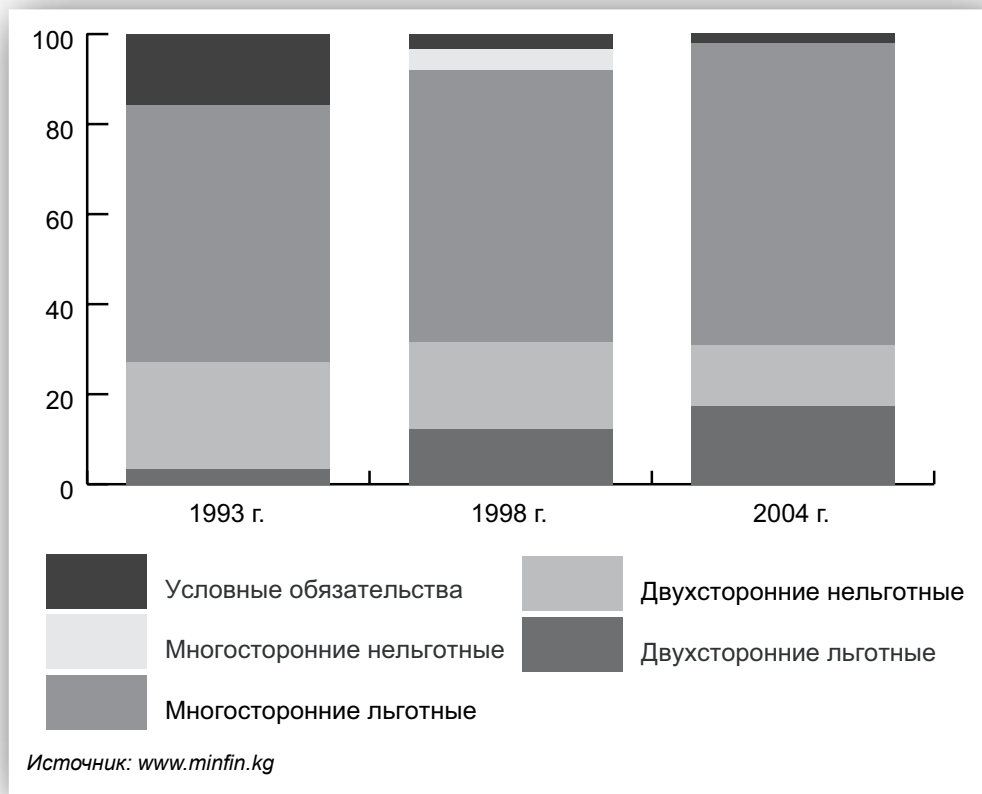
Большой дефицит текущего счета платёжного баланса – самый важный фактор, способствующий росту внешнего долга (диаграмма 3). Распад бывшего Советского Союза привел к резкому увеличению дефицита текущего счета, который колебался в пределах 10-20% ВВП в первой половине 1990х гг. (МВФ, Отчет по стране № 05/32). Во второй половине 1990-х гг. этот дефицит еще более вырос, превысив все пороги безопасности. Дефицит текущего счета покрывался за счет внешних заимствований, что приводило к быстрому увеличению внешнего долга.

<sup>13</sup> ЧПС долга – это сумма всех будущих обязательств по погашению и обслуживанию долга, дисконтированная по рыночной процентной ставке.





**Диаграмма 2. Структура государственного внешнего долга по типу кредиторов**

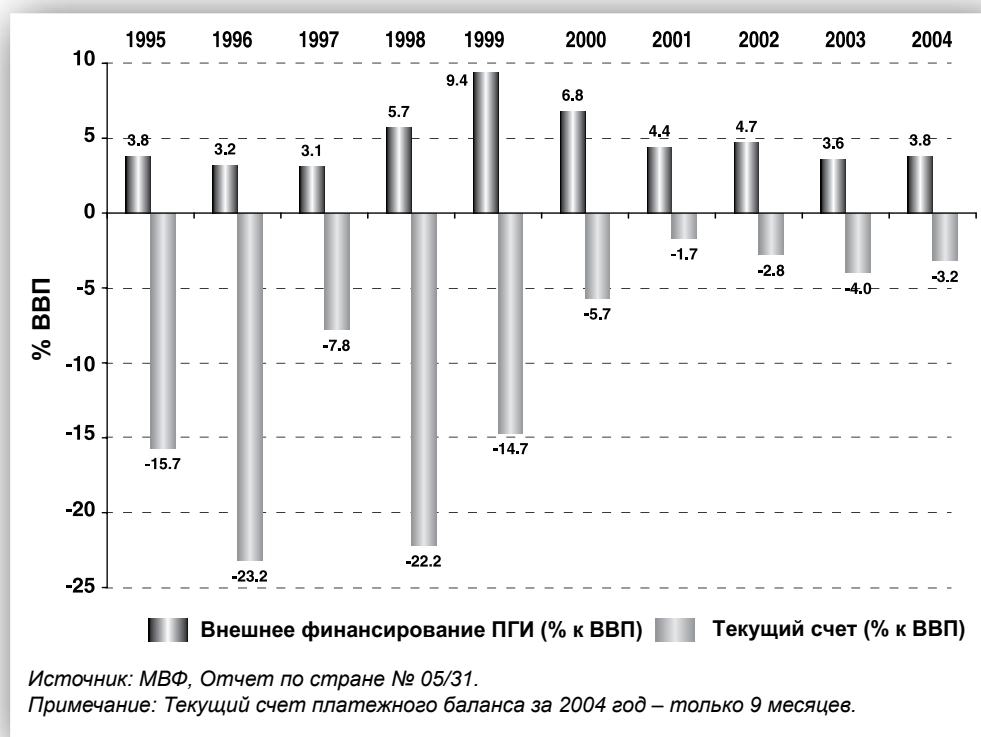


Вторым фактором, объясняющим динамику государственного внешнего долга, была Программа государственных инвестиций (диаграмма 3, для получения дополнительной информации о ПГИ см. раздел 2.4.1). В конце 2003 года займы от многосторонних и двусторонних кредиторов в рамках ПГИ приблизились к 50% номинальной суммы долга (МВФ, Отчет по стране № 05/32). Внешние заимствования в рамках ПГИ составляли ежегодно около 3% ВВП в 1995-1998 гг., в 1999 г. этот показатель возрос до 9.4% ВВП, и только затем заимствования стали систематически сокращаться. Отсюда следует, что координация в донорском сообществе, финансировавшем государственные инвестиции, была недостаточна для того, чтобы обеспечить безопасное накопление долга.

До российского кризиса основная часть внешнего долга КР росла медленнее, чем прогнозировалось в договоренностях с МВФ, но долларовый эквивалент ВВП был гораздо ниже прогнозов, отражая медленное восстановление экономики и резкое удешевление обменного курса (МВФ, Отчет по стране 05/32). Нужно признать, что прогнозы были достаточно оптимистичными. Фактический ВВП в долларовом исчислении был ниже прогнозов, и дефицит текущего счета превысил прогнозы из-за импорта, связанного со строительством рудника на Кумторе<sup>14</sup> и с большим размером ПГИ. Снижение экспорта в страны СНГ и российский кризис привели к обесцениванию сома по отношению к доллару и далее к увеличению основной части внешнего долга и отношения долга к ВВП. Эти величины намного превышали прогноз.

<sup>14</sup> Импорт, связанный с добычей золота, частично финансировался за счет прямых иностранных инвестиций.

**Диаграмма 3. Дефицит по текущим операциям и внешнее финансирование ПГИ в процентах к ВВП**



Обобщая, можно сказать, что в начале переходного периода динамика долга была обусловлена распадом торговых связей и отрицательными последствиями разрушения торговли. Затем на первый план выдвинулись две причины – фискальные реформы и восстановление роста заняли больше времени, чем предполагалось, а также излишний оптимизм многосторонних инвесторов, которые способствовали высокому уровню долга (МВФ WP/04/93).

### 2.1.2. Стратегия сокращения долга

Реагируя на проблему долга, в 2001 году Кыргызская Республика приняла Стратегию сокращения долга<sup>15</sup>, взяв за основу следующие задачи стратегии национального развития:

- устойчивый экономический рост;
- институциональное развитие;
- социальная политика и человеческое развитие.

В Стратегии сокращения долга утверждается, что устойчивый внешний долг является предварительным условием макроэкономической стабильности. Среднесрочная стратегия заимствований предполагала сокращение финансирования капитальных вложений из бюджета, включая ПГИ, как доли ВВП. Предполагалось, что ПГИ, финансируемая за счет иностранных кредитов, сократится с примерно 7% ВВП в 2000 году до 3% в 2005 году. Эта сумма могла быть выше за счет привлечения грантов вместо кредитов для финансирования ПГИ. Приоритеты бюджетных капиталовложений должны формулироваться на основании их потенциального влияния на рост, экспорт и сокращение бедности. Стратегия

<sup>15</sup> Постановление Правительства Кыргызской Республики от 19 июня 2001 года № 284 «О среднесрочной стратегии сокращения внешнего долга».



предполагала одобрение ПГИ на 5 лет с ежегодным обновлением. Большая часть фискальной коррекции должна осуществляться за счет ограничения внешнего финансирования ПГИ при одновременном увеличении первичного профицита государственного бюджета (исключая ПГИ) с 0.3% ВВП в 2000 году до 3.5% ВВП в 2004 году и 3.7% ВВП в 2005 году. Для придания этой коррекции устойчивого характера правительство намеревалось увеличить налоговые поступления в государственный бюджет с 13% ВВП в 2001 году до более 15% в 2004 году. Текущие расходы должны были сократиться с 15.2% до 13.9% ВВП, хотя социальные расходы должны были вырасти в реальном исчислении. Стратегия предполагала приватизацию до конца 2005 года следующих государственных компаний: «Кыргызтелеком», «Кыргызские авиалинии», «Кыргызгаз» и распределительных компаний, выделившихся из Кыргызэнерго. Средства, поступившие от приватизации, должны были поступить на специальный счет в Национальном банке Кыргызской Республики, и по крайней мере 75% этих фондов должны были использоваться только для сокращения долга, а остальная сумма должна быть выделена на реструктуризацию отдельных государственных предприятий и софинансирование инвестиционных проектов, финансируемых в основном за счет внешних займов. Стратегия предполагала дальнейшую реструктуризацию долга после прогресса, достигнутого в переговорах с Россией и Турцией. Если возможно, нелюбимый государственный долг должен был погашаться раньше срока; затем акции государственных предприятий должны были быть предложены кредиторам, или долг выкуплен со скидкой.

По состоянию на конец 2004 года результаты продвижения к целевым показателям стратегии сокращения долга оказались неоднозначными. Капитальные вложения, финансируемые из бюджета, снижались в % к ВВП, за исключением 2002 года, главным образом из-за роста компоненты ПГИ, финансируемой из внешних источников. ПГИ была одобрена только на 3 года. Прогресс с улучшением первичного профицита (исключая ПГИ) идет медленно вследствие роста текущих расходов, вопреки допущениям стратегии сокращения долга. Прогресс в деле приватизации крупных государственных компаний был ограниченным. Процесс приватизации был заторможен вследствие более высокой, чем предполагалось, выручки от продажи акций золоторудного месторождения Кумтор (месторождение перешло в собственность компании Центерра<sup>16</sup> в результате соглашения правительства Кыргызстана с Камеко – канадской компанией, до этого управлявшей Кумтором). В результате желание кыргызского правительства продолжать процесс приватизации заметно снизилось. В целом, хотя отмечалось некоторое улучшение, темпы приватизации были более медленными, чем предполагалось.

### 2.1.3. Устойчивость долга

Существует множество индикаторов, которые используются для анализа устойчивости долга: все они связаны между собой, но связь эта не прямая. Среди наиболее важных можно выделить следующие: отношение внешнего долга к ВВП, отношение суммы обслуживания долга к ВВП, отношение суммы обслуживания долга к экспорту, отношение суммы обслуживания долга к доходам бюджета, чистая приведенная стоимость долга. Каждый из них отражает различные компоненты устойчивости долга. Для оценки бремени, накладываемым внешним долгом на экономику, принято использовать отношение суммы внешнего долга к ВВП вместо основной суммы долга в номинальном выражении. Общие индикаторы – отношение суммы долга к ВВП и отношение затрат на обслуживание долга к ВВП – позволяют сопоставить долговое бремя с доходоприносящими возможностями экономики в целом. Отношение затрат на обслуживание долга к экспорту привязывает уровень обслуживания долга к общему

<sup>16</sup> Центерра является канадской золотодобывающей компанией, которой принадлежит 100% золоторудного месторождения Кумтор через свою дочернюю компанию Кумтор Голд Компани.

притоку иностранной валюты в экономику. Отношение затрат на обслуживание долга к доходам бюджета соотносит обслуживание долга с доходоприносящими возможностями государственного сектора. Чистая приведенная стоимость долга используется для описания льготности накопленного долга и сравнения долгов разным кредиторам с разными графиками погашения.

В результате эмпирического анализа в рамках инициативы НПС (для бедных стран с высоким уровнем внешнего долга, см. врезку 2) приняты пороговые значения показателей устойчивости долга. Принятые сначала пороговые значения были впоследствии скорректированы в сторону уменьшения для того, чтобы смягчить влияние внешних шоков и мобилизовать дополнительные ресурсы для сокращения бедности. Используются следующие скорректированные пороговые значения показателей устойчивости (Пресс-релиз по.02/23, Andrews et.al, 1999):

- отношение ЧПС долга к экспорту – 150%;
- отношение ЧПС долга к доходам бюджета – 250%.

### **Врезка 2. Инициатива НПС**

*Инициатива для бедных стран с очень большим долгом (т.н. НПС) – это координированный подход к снижению долгов, используемый МВФ и Всемирным банком, начиная с 1996 года. К настоящему времени решения по снижению долгов были приняты в отношении 27 стран (23 из них – в Африке), что позволило им снизить затраты на обслуживание долгов на 32 миллиарда долларов (по чистой приведенной стоимости).*

*Страна имеет право на получение такой помощи, если ее долг остается неустойчивым даже после использования имеющихся механизмов послабления долга, она реализует программы, финансируемые МВФ и Всемирным банком, и реализует Стратегию сокращения бедности (PRSP). Если после использования традиционных механизмов снижения долга отношение внешнего долга страны к экспорту (или, в особых случаях, величины долга по отношению к доходам бюджета) превышает пороговое значение, она имеет право обратиться за помощью в рамках этой Инициативы.*

**Кыргызская Республика не подпадает под критерии, дающие право на участие в Инициативе НПС.**

*Страны, имеющие право на участие в Инициативе: Бенин, Боливия, Буркина-Фасо, Гайана, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Гондурас, Замбия, Йемен, Камерун, Кения, Конго, Кот-д'Ивуар, Мавритания, Мадагаскар, Малави, Мали, Мозамбик, Нигер, Никарагуа, Руанда, Сан-Томе и Принципе, Сенегал, Сьерра-Леоне, Танзания, Уганда, Чад, Эфиопия.*

*Источник: [www.imf.org](http://www.imf.org)*

Для группы СНГ-7 (см. врезку 3) МВФ применяет менее строгие значения порога: о проблемах с устойчивостью внешнего долга сигнализирует показатель отношения ЧПС будущего обслуживания долга к экспорту, превышающий 200-220%. На проблемы фискальной устойчивости указывает показатель отношения ЧПС к доходам центрального правительства, превышающий 250-280% (Odling-Smee et.al, 2001). Нужно подчеркнуть, что эти отношения нельзя напрямую сравнивать с порогами НПС, поскольку двусторонний долг Кыргызской Республики не был реструктурирован на Неапольских условиях (см.: врезку 5), что является необходимым условием для применения режима НПС.



Бремя государственного долга в Кыргызской Республике было достаточно высоким по сравнению с другими странами СНГ-7. В Таблице 2 приводятся основные данные по внешнему долгу для этой группы стран. До реструктуризации Парижским клубом в 2002 году уровень внешнего долга Кыргызстана (по чистой приведенной стоимости) был выше, чем в других странах СНГ-7.

**Таблица 2. Основные данные по внешнему долгу для стран СНГ-7**

	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
	Текущая стоимость долга / ВВП				Обслуживание долга (% экспорта)				
Армения	31.3	30.9	31.5	26.1	12	8	8	8	9
Азербайджан	18.8	17.4	17.8	19.0	6	8	5	6	8
Грузия	41.7	33.2	40.6	38.1	12	13	8	10	12
Кыргызская Республика	102.6	87.0	82.6	83.0	20	27	30	25	16
Молдова	88.3	76.1	74.3	92.1	29	18	18	20	10
Таджикистан	94.9	78.3	72.7	60.4	11	8	12	11	9
Узбекистан	30.5	39.0	44.9	47.9	18	26	27	25	21

Источник: База данных Всемирного банка: <http://devdata.worldbank.org/data-query>

Ситуация с долгом улучшилась после реструктуризации потоков обслуживания долга Парижским клубом в 2002 году. Однако по состоянию на конец 2003 года он оставался неустойчивым: отношение ЧПС долга к экспорту составляло 186%, а отношение ЧПС долга к доходам бюджета составляло 342% (гораздо выше порога). Последний анализ устойчивости долга (АУД), проделанный МВФ, говорит о том, что без дальнейшей реструктуризации долга отношение суммы обслуживания долга к доходам бюджета возрастет до уровня выше того, который имел место до реструктуризации потоков обслуживания долга Парижским клубом, проведенной в 2002 году (МВФ, 2005, 05/47). Поэтому в 2005 году Парижский клуб реструктурировал основную сумму долга, и устойчивость была восстановлена (Таблица 3).

**Таблица 3. Показатели устойчивости долга на Лондонских условиях\* по соглашению 2005 года с Парижским клубом**

	2005	2010	2015	2023
Приведенная стоимость долга / ВВП	49	40	36	30
Приведенная стоимость долга / экспорт	138	121	131	132
Приведенная стоимость долга / доходы бюджета	267	195	170	136

\* См. врезку 5.

Источник: Министерство финансов.

Хотя Кыргызская Республика неправомерно получать помощь в рамках Инициативы НПС, страна была включена в Инициативу СНГ-7 (см. врезку 3), где при определенных условиях рассматривалась возможность реструктуризации многостороннего долга. Как подчеркивается в заявлениях Инициативы СНГ-7, эти страны имеют возможность обратиться с просьбой о послаблении многостороннего долга, полагаясь на существующие структуры, если весь набор традиционных механизмов послабления долга, используемых коммерческими и двусторонними кредиторами, все равно оставляет ряд стран с уровнем долга выше порогов НПС (МВФ, PR по.02/23). Однако на данном этапе, после проведения реструктуризации основной суммы долга Парижским клубом, Кыргызская Республика, как представляется, не может воспользоваться этой льготой.



### **Врезка 3. Инициатива СНГ-7**

*Инициатива СНГ-7 – общая структура для семи стран СНГ с низким доходом (Армения, Азербайджан, Грузия, Кыргызская Республика, Молдова, Таджикистан, Узбекистан) – призвана ускорить сокращение бедности и экономический рост, обеспечивая фискальную и долговую устойчивость. Реализация этой инициативы началась в 2002 году. Роль участников Инициативы состоит в том, чтобы предоставлять поддержку тем странам, которые проводят глубокие реформы. Эта помощь может принимать следующие формы:*

- *более льготная финансовая помощь и реструктуризация или послабление долга, если необходимо, вместе с глубокими программами реформ;*
- *облегченный доступ для стран СНГ-7 на рынки индустриальных стран и поощрение прямых иностранных инвестиций;*
- *улучшенная координация между организациями развития;*
- *поддержка через техническую помощь, консультации в области политики и льготное финансирование (включая гранты) в поддержку реформаторских усилий.*

*В дополнение к этому предполагается реструктуризация или послабление двустороннего долга через существующие структуры, такие как Парижский клуб.*

*Источник: [www.imf.org](http://www.imf.org)*



### 2.1.4. Программы МВФ

Кыргызская Республика получает относительно стабильный приток ресурсов от МВФ. Наличие финансирования МВФ важно для привлечения кредитных ресурсов от других институциональных кредиторов. Решения Парижского клуба о реструктуризации долга были обусловлены наличием соответствующей программы, поддержанной МВФ, которая должна была продемонстрировать необходимость в послаблении долга. Поэтому представляется целесообразным проанализировать, как проходило это сотрудничество и как оценивалось потенциальное долговое бремя.

**Таблица 4. Финансовые соглашения с МВФ**

Услуги	Дата соглашения	Дата окончания или отмены	Одобренная сумма (миллионов SDR*)	Полученная сумма (миллионов SDR)
Соглашение о резервных кредитах МВФ	12 мая 1993 г.	11 апреля 1994 г.	27.09	11.61
Обязательства PRGF (программа сокращения бедности и экономического роста)	20 июля 1994 г.	31 марта 1998 г.	88.15	88.15
Обязательства PRGF (программа сокращения бедности и экономического роста)	26 июня 1998 г.	25 июля 2001 г.	73.38	44.69
Обязательства PRGF (программа сокращения бедности и экономического роста)	6 декабря 2001 г.	14 марта 2005 г.	73.40	73.40
Обязательства PRGF (программа сокращения бедности и экономического роста)	15 марта 2005 г.	14 марта 2008 г.	8.88	1.26

\* SDR (специальные права заимствования) служит единицей учета МВФ и некоторых других международных организаций. Ее значение основано на корзине ключевых иностранных валют. Источник: [www.imf.org](http://www.imf.org)

В 1993 году Кыргызская Республика начала сотрудничать с МВФ и в 1994 году, первой из стран бывшего Советского Союза, подписала программу ESAF<sup>17</sup>, направленную на создание основ для стабилизации и долгосрочного роста. К маю 2005 года было подписано пять программ с МВФ, две из которых не были выполнены (см. Таблицу 4). Причиной этого невыполнения были фискальная политика и накопление долга (МВФ, Отчет по стране № 05/32). При составлении первого обзора в 1993 году пришлось отказаться от некоторых критериев исполнения, включая сокращение масштабов государственного сектора и кредитов центрального банка и выпуск гарантий по новому средне- и долгосрочному внешнему долгу. В 2000 году были внедрены критерии оценки исполнения на ежеквартальной основе, однако заключительные обзоры не были составлены в силу многих причин, включая отсутствие стратегии управления внешним долгом. Стратегия внешнего долга, принятая в 2001 году, облегчила использование фондов МВФ и позволила восстановить доверие. Впоследствии, программы, одобренные МВФ, облегчили процесс переговоров и реструктуризацию долга Парижским клубом, так как программы МВФ продемонстрировали необходимость послабления долга. Чтобы гарантировать снижение показателя внешнего долга, в последнюю программу включен целевой показатель льготного государственного заимствования.

<sup>17</sup> Позднее преобразована в Программу сокращения бедности и экономического роста (PRGF).

### 2.1.5. Операции с долгом

Кыргызская Республика имеет богатый опыт в области реструктуризации долга. С 1995 года она неоднократно подписывала двусторонние соглашения о пересмотре внешнего долга. Например, с 1994 года Кыргызская Республика пять раз пересматривала компоненты своего долга России (Odling-Smee et al, 2001). Девальвационный кризис, разразившийся в середине 1996 года (почти на 50%), привел к резкому увеличению государственного долга, выраженного в национальной валюте. В результате, было подписано еще одно соглашение с Россией о реструктуризации долга. Предоставляя временную передышку по долговым выплатам, эти операции по пересмотру долга, как правило, выполнялись на нелюбимых условиях без учета способности страны обслуживать долг или обеспечения сопоставимого отношения ко всем кредиторам.

7 марта 2002 года Кыргызская Республика подписала соглашение о реструктуризации внешнего долга с кредиторами Парижского клуба, что привело к реструктуризации нелюбимых потоков в размере 102 миллионов долларов из имеющихся 451 миллиона долларов (см. Приложение II). После подписания соглашения с Парижским клубом власти Кыргызстана успешно завершили переговоры практически со всеми двусторонними кредиторами на условиях, сопоставимых с условиями Парижского клуба. Хотя эти соглашения значительно снизили обязательства Кыргызстана по обслуживанию долга, основная часть долга оставалась высокой, что негативно сказывалось на экономических перспективах страны. Соглашение с Парижским клубом включало в себя явный пункт об обмене долга, который будет осуществляться на добровольной и двусторонней основе с индивидуальными кредиторами. Возможны следующие операции по обмену долга - долг в обмен на природоохранные мероприятия, долг в обмен на помощь, долг в обмен на активы или обмен на другие долги в местной валюте.

Соглашение, подписанное между Кыргызской Республикой и Парижским клубом в 2002 году, представляло собой стандартное соглашение по реструктуризации потоков обслуживания долга. Оно относилось к тому периоду времени, когда программа МВФ показывала разрыв финансирования, который можно было покрыть только за счет реструктуризации долга (период консолидации). Платежи, подлежащие выплате кредиторам Парижского клуба в этот период, охватывались соглашением, подписанным с Парижским клубом, и было составлено новое расписание этих выплат.



**Врезка 4. Что такое Парижский клуб?**

*Парижский клуб – это неофициальная группа крупных промышленно развитых государств-кредиторов (из ОЭСР, включая также Российскую Федерацию), созданная в 1956 году. Председатель и Секретариат Парижского клуба назначаются Казначейством Франции. Участие стран-кредиторов добровольное. Группа встречается ежемесячно в Париже со странами-заемщиками, чтобы договориться о реструктуризации долгов. Пересмотр условий кредитов – это средство предоставления стране помощи в смягчении долгового бремени через отсрочку и, в случае пересмотра условий в льготную сторону, сокращение обязательств по обслуживанию долга.*

*Парижский клуб не имеет правовой основы или статуса. Соглашения достигаются с соблюдением ряда правил и принципов, принятых странами-кредиторами. Это позволяет обеспечить координацию при рассмотрении проблемы долга развивающихся стран.*

*Есть 19 постоянных членов Парижского клуба; другие кредиторы приглашаются на разовой основе. Любая страна, предоставившая заем правительству страны-заемщика, подавшему запрос о реструктуризации долга, или выдавшая кредит под гарантию этого правительства или его официальных агентств может участвовать в заседаниях Парижского клуба.*

*Результат переговоров не оформляется в виде юридического соглашения, это Согласованный протокол, подписываемый странами-кредиторами, который является рекомендацией для их правительств при подписании двусторонних соглашений со страной-заемщиком.*

*Источник: [www.clubdeparis.org](http://www.clubdeparis.org)*

Есть режимы Парижского клуба, которые применяются ко всей сумме долга, подлежащей уплате. Назначение договоренности об основной сумме долга состоит в том, чтобы окончательно решить долговые проблемы страны – провести «выходную» реструктуризацию. Такие договоренности реализуются в контексте Инициативы НРС и в других случаях для стран, имеющих удовлетворительные отношения с Парижским клубом и МВФ, в отношении которых существует уверенность в их способности соблюдать договоренности по выплате долга ([www.clubdeparis.org](http://www.clubdeparis.org)). Важно, что соглашения в отношении основной суммы предусматривают более высокие выплаты процентов по консолидированному долгу (т.е. по долгу после реструктуризации), чем те, которые возникают по соглашениям о реструктуризации потоков обслуживания. Таким образом, соглашение по основной сумме предусматривает долгосрочное снижение долга, но в краткосрочном периоде снижение расходов на обслуживание долга при этом меньше, чем в случае соглашения о реструктуризации потоков обслуживания.

Хотя соглашение о реструктуризации долга, заключенное с Парижским клубом в 2002 году, уменьшило проблему ликвидности, оно не предоставило долгосрочного снижения долгового бремени. Успешно выполняя Стратегию сокращения бедности, Кыргызская Республика получила право обратиться в Парижский клуб еще раз в 2004 году с просьбой о списании 67% ее двусторонних долгов на Неапольских условиях (см. врезку 5). Реструктуризация основной суммы долга допускалась на основе оговорки доброй воли на льготных условиях.

В середине марта 2005 года Кыргызская Республика провела еще один раунд переговоров с кредиторами Парижского клуба. Кредиторы Парижского клуба согласились на реструктуризацию основной суммы государственного внешнего долга Кыргызской Республики (см. Приложение III). Соглашение также включало в себя пункт об обмене долга. Парижский клуб применил Эвианский подход, сопоставимый с Лондонскими условиями. Соглашение 2005 г. с Парижским клубом гарантирует долгосрочную устойчивость внешнего долга.



**Врезка 5. Подход Парижского клуба к реструктуризации долгов**

*В 2003 г. Парижский клуб перешел на Эвианский подход в работе со странами, не принадлежащими к категории НИРС. Данный подход используется только в случае дефолта и направлен на обеспечение долгосрочной устойчивости долга. Поэтому правила реструктуризации приспосабливаются к индивидуальным обстоятельствам каждой страны. Для стран, испытывающих проблемы с ликвидностью, но имеющих устойчивый долг, Парижским клубом предусмотрен подход на стандартных условиях, представленный ниже.*

*В 1991 Парижский клуб кредиторов внедрил новые правила реструктуризации долгов беднейших стран, так называемые **Лондонские условия**. Согласно этим условиям сумма списания долга была повышена до 50%. 23 страны успели воспользоваться этими условиями в 1991-1994 гг., после чего они были заменены Неапольскими условиями.*

*В 1994 году Парижский клуб решил применить новые льготные **Неапольские условия** сокращения долга для наиболее бедных и обремененных долгами стран. Страны получают право воспользоваться этими условиями с учетом истории их сотрудничества с Парижским клубом и МВФ, высокого уровня задолженности, имеющегося права заимствовать только у МАР и низкого ВВП на душу населения (не более 755 долларов). При таких условиях может быть проведена реструктуризация основной суммы долга. Уровень списания долгов – 67% суммы нельготных кредитов (по ЧПС).*

***Хьюстонские условия** применимы к странам с доходами ниже среднего и с высокой задолженностью. Периоды выплат по нельготным кредитам продлеваются на 15 и более лет, а периоды выплаты по ОПР продлеваются на срок до 20 лет с максимальным 10-летним льготным периодом; кредиты ОПР реструктурируются по льготной ставке.*

*Источник: [www.clubdeparis.org](http://www.clubdeparis.org)*

Наряду с договоренностями с Парижским клубом также прилагаются политические усилия по снижению долгового бремени Кыргызской Республики в рамках инициативы для горных стран. В соответствии с проектом резолюции ООН от 10 декабря 2004 года существует возможность списания кредитов, накопленных бедными горными странами, в рамках инициативы «Долг в обмен на развитие» (Приложение IV).

## 2.1.6. Структура государственного долга

К концу 2004 года государственный долг Кыргызской Республики и долг, полученный под гарантию государства, составил 2.1 миллиарда долларов США, при этом доля внутреннего долга составляла всего 8.4% (без учета Кумтора<sup>18</sup>). Кыргызская Республика почти не продвинулась в развитии рынка внутреннего долга. Сумма внешнего долга достигла 1.9 миллиардов долларов США. Боль-

<sup>18</sup> Иногда также учитывается долг государственной золотодобывающей компании Кумтор. Золотодобывающая компания Кумтор была акционерным обществом. Две трети акций принадлежали государственной компании Кыргызалтын. Остальная треть принадлежала компании Камеко из Канады. Поскольку Камеко гарантировала внешний долг Кумтора, здесь эти обязательства не учтены. В 2004 году собственность на рудник Кумтор была передана Центерре, новой компании, внесенной в реестр фондовой биржи Торонто. Через государственную компанию Кыргызалтын государство получило 1/3 акций Центерры и объявило о снижении своей доли до 20 %, что и произошло в 2004 году.





шая часть внешнего долга – это официальный долг, т.е. заимствования у иностранных правительств или государственных учреждений под гарантию государства и многосторонних кредиторов. 67.2% этого внешнего долга составляет долг многосторонним институтам, 30.8% – это двусторонний долг; 2% - условные обязательства. В таблице 5 показаны объемы и структура государственного долга по состоянию на конец 2004 года.

**Таблица 5. Государственный долг Кыргызской Республики на 31 декабря 2004 года**

Категория долга и кредиторы	Сумма, тыс. долларов США
ВНУТРЕННИЙ	178 612
ВНЕШНИЙ	1 949 769
Двусторонний	600 779
На льготных условиях	338 395
Китай (Экспортно-импортный банк)	13 633
Франция (Natexis Banques Populaires)	5 684
Япония (Японский банк международного развития)	248 185
Германия (Германский банк реконструкции)	38 817
Корея (Экспортно-импортный банк)	16 505
Кувейт (Арабский Фонд экономического развития)	15 571
Коммерческий	262 384
Дебис	350
Дания (Датское агентство международного развития)	5 885
Германия (Hermes Kreditversicherungs-Aktiengesellschaft)	6 715
Индия	1 024
Пакистан	9 214
Россия	181 817
Турция (ЭксимБанк)	46 267
Узбекистан	11 112
Многосторонние	1 310 480
На льготных условиях	1 306 740
МВФ	206 936
ОПЕК	6 820
АБР	477 165
МАР/ВБ	574 220
ИБР	25 493
МФАР	9 223
СФР	6 883
Коммерческий	3 740
ЕБРР	3 740
Условные обязательства	38 510
<b>ОБЩАЯ СУММА ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА</b>	<b>2 128 381</b>
Примечания:	
<i>Парижский клуб</i>	<i>487 103</i>
<i>Парижский клуб и Турция</i>	<i>533 370</i>
<i>Парижский клуб и Турция без Японии</i>	<i>285 185</i>
<i>Парижский клуб и Турция без Японии и России</i>	<i>103 368</i>

Источник: Министерство финансов [www.minfin.kg](http://www.minfin.kg)

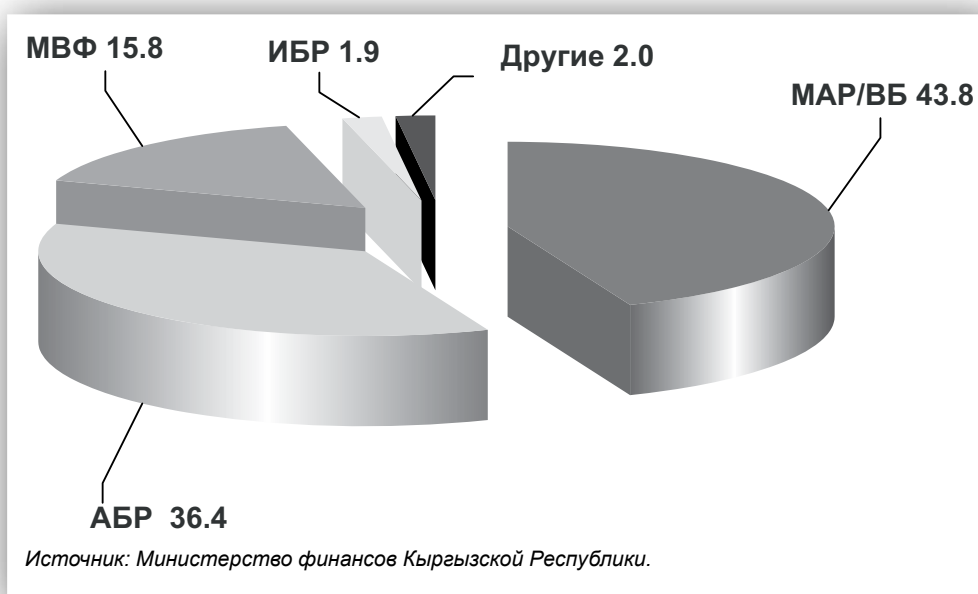
Государственный внешний долг по своей природе является в основном долгосрочным. Средние процентные ставки сравнимы со ставками, установленными для обремененных большими долгами развивающихся стран с низкими доходами. Внешний долг включает в себя многосторонние, двусторонние и условные обязательства.

Правительство предоставило гарантии ЕБРР и Gesellschaft Berlin Bank по покрытию риска, связанного с кредитами, выданными этими двумя институтами. Условные обязательства перед ЕБРР включают в себя кредиты, выделенные Кыргызэнерго, Кыргызтелекому и Национальному банку Кыргызской Республики. Gesellschaft Berlin Bank предоставил кредиты компании Жылдыз-Шпарта. Правительство гарантирует, что эти два банка получают положенные им платежи от кыргызских предприятий и Национального банка. Это обязательство может возникнуть в случае дефолта или проблем с ликвидностью на этих предприятиях.

#### Государственный долг многосторонним кредиторам

Большая часть внешнего долга Кыргызстана – это долг перед многосторонними кредиторами. За исключением кредитов ЕБРР, все многосторонние кредиты были выданы на льготных условиях. Крупнейшим кредитором является МАР/Всемирный банк, затем идет Азиатский банк развития (АБР) и МВФ (диаграмма 4).

**Диаграмма 4. Состав многостороннего долга по кредиторам на конец 2004 года**



К настоящему времени многосторонний долг никогда не был предметом обмена. Однако не следует полностью исключать эту возможность. Обмен с вовлечением многостороннего долга может иметь место в будущем, но даже если это произойдет, это, скорее всего, коснется только стран НРС. Поэтому официальный долг Кыргызстана перед МФУ нельзя рассматривать в качестве возможного кандидата для обмена долга на мероприятия по охране окружающей среды, что значительно сокращает потенциальную сумму обмена долга. Однако МФУ не являются противниками обмена двусторонних долгов.

#### Государственный долг двусторонним кредиторам

До 2004 года соглашения о реструктуризации двусторонних долгов заключались в соответствии с соглашением с Парижским клубом от 2002 г. Соглашения с Данией, Францией, Германией, Турцией и Российской Федерацией были подписаны в 2002 году, с Кореей, Японией, Китаем и Узбекистаном – в 2003 году, с Пакистаном и Индией – в 2004 году. Переговоры с Кувейтским фондом, однако, оказались безрезультатными (Письмо о намерениях от 15 декабря 2003 г.). В результате реструктуризации долга в рамках протокола Парижского клуба, выплаты по кредиту были отсрочены до 2006-2023 гг. Таким образом, платежи



по обслуживанию долга (основной суммы и процентов) сократились на 46.9 миллионов долларов США в 2003 году и на 54.2 миллиона долларов США в 2004 году.

В 2005 году было подписано другое соглашение с кредиторами Парижского клуба, однако к концу мая 2005 года двусторонние соглашения еще не были подписаны. Поэтому, когда они будут подписаны, приведенное ниже детализированное описание кредитов изменится.

**Китай** предоставил два кредита на строительство Кыргызско-Китайской бумажной фабрики в городе Токмок. Долг был консолидирован 11 июля 2003 года в рамках протокола Парижского клуба от 7 марта 2002 года. Новый период погашения составил 20 лет.

**Франция.** В 1996 году французский Банк Natexis предоставил льготный заем в 3.8 млн. евро на 15 лет на реконструкцию аэропорта в городе Ош. Он был предназначен для закупки оборудования и услуг по реконструкции центра управления полетами в Ошском аэропорту. Невыплаченная ссуда была консолидирована в июне 2002 года в рамках протокола Парижского клуба от 7 марта 2002 года. Новый период погашения составил 20 лет.

**Япония.** В течение 1993-1999 гг. Японский банк международного развития выделил шесть кредитов на срок 30 лет. Кредиты были выделены на поддержку платёжного баланса, техническую помощь, определенную как одна из составляющих критического импорта, поддержку различных секторов экономики (топливно-энергетический сектор, транспорт, телекоммуникации, сельское хозяйство), реконструкцию аэропорта Манас в Бишкеке, реконструкцию автомобильной дороги Бишкек-Ош и развитие социального сектора. В мае 2003 года было подписано соглашение по консолидации долга в рамках протокола Парижского клуба от 7 марта 2002 года. Новый период погашения – 20 лет.

**Германия.** В период между 1994 и 2001гг. Банк KfW (Немецкий банк реконструкции) предоставил 10 льготных кредитов. Кредиты предоставлялись на следующие нужды: поддержка сельского хозяйства (срок выплаты 30 лет), поддержка частного предпринимательства (три проекта, 40 лет), поддержка текстильной промышленности (30 лет), два проекта по закупке автобусов и материалов для издания учебников (40 лет), реконструкция гостинично-ресторанного комплекса Ала-Тоо (10 лет), охрана матери и ребенка (40 лет) и доленое участие Кыргызской Республики в активах КИКБ (40 лет). В июне 2002 года было подписано соглашение о консолидации долга перед KfW в рамках протокола Парижского клуба от 7 марта 2002 года. Новый период выплаты составил 20 лет, при этом сумма консолидированного долга составила 738 тысяч евро.

В июле 2001 года было подписано соглашение о передаче обязательств между Министерством финансов Кыргызской Республики и Berliner Actiengesellschaft Bank (по нельготному кредиту). По Соглашению право оплачивать обязательства АКБ «Бишкек» (банкрот) передавалось Министерству финансов; таким образом, реструктурировалась непоплаченная сумма по процентам и платежам по основной сумме кредита в рамках Договора о ссуде № 1 от 28.08.1997, заключенного между АКБ «Бишкек» и Berliner Actiengesellschaft Bank. Период выплаты – 10 лет.

В июне 2002 года было подписано соглашение между правительством Кыргызской Республики и правительством Германии о реструктуризации внешнего долга, консолидируя долги на 10 лет в рамках протокола Парижского клуба от 7 марта 2002 года.

**Корея.** Кредит предоставлен в 1998 году Экспортно-импортным банком Кореи на 30 лет для развития качественной телекоммуникационной сети в Чуйском регионе, оказания помощи в процессе перехода к цифровой коммуникации и приобретения телекоммуникационного оборудования. Кредит был консолиди-

рован 20 мая 2003 года в рамках протокола Парижского клуба от 7 марта 2002 года. Новый период выплаты – 20 лет.

**Кувейт.** Кувейтский фонд арабского экономического развития предоставил два кредита. Первый, в 1997 году, на 18 лет для финансирования реконструкции и модернизации телекоммуникационной сети в городе Ош и на установку цифровых телефонных станций. Второй, в 1997 году, на 20 лет для сооружения 150 км высоковольтных линий в 220 кВТ от подстанции Алай к новой подстанции Баткен и на сооружение этой новой подстанции. Соглашения о консолидации этих кредитов не было достигнуто.

**Дания.** Один кредит был предоставлен DANIDA на реконструкцию систем электроснабжения и центрального отопления. Соглашение было подписано в 1998 году на сумму 7.1 миллионов долларов со сроком погашения 5 лет. Непогашенная сумма кредита была консолидирована 28 мая 2002 года в рамках протокола Парижского клуба от 7 марта 2002 года. Новый период выплаты – 20 лет.

**Индия.** Кредит в 5 миллионов долларов был предоставлен в 1995 году с периодом выплаты 12 лет. Целью кредита была модернизация и реконструкция действующих промышленных предприятий, создание индийско-кыргызских совместных предприятий и организация малых промышленных предприятий. Непогашенная сумма кредита была консолидирована в 2004 году в рамках протокола Парижского клуба от 7 марта 2002 года. Новый период выплаты – 20 лет.

**Пакистан.** В 1993 году был выделен кредит в 10 миллионов долларов США на 7 лет для того, чтобы профинансировать закупку оборудования и технологий для производства медицинских препаратов на фармацевтическом предприятии Айдан-Фарма. Этот кредит был реструктурирован в октябре 2000 года на 6 лет и, впоследствии, консолидирован в январе 2004 года в рамках протокола Парижского клуба от 7 марта 2002 года. Новый период выплаты – 20 лет.

**Российская Федерация.** Кредит в 132 миллиона долларов был предоставлен в 1996 году сроком на 13 лет. Он явился консолидацией ранее выданных кредитов в течение 1992-1993 гг. В 1997 году был также предоставлен заем в 6 миллионов долларов сроком на 10 лет для закупки сырья предприятиями энергетического сектора, телевизионными и железнодорожными компаниями, министерствами сельского хозяйства и образования. Другой кредит в сумме 59 миллионов долларов США был выделен в 2001 году сроком на 15 лет для реструктуризации долга Кыргызской Республики Российской Федерации. В декабре 2002 года было подписано соглашение о консолидации долга в 63 миллиона долларов США в течение периода 20 лет в рамках протокола Парижского клуба от 7 марта 2002 года.

**Турция.** В 1993 году ЭксимБанк Турции предоставил кредит в сумме 75 миллионов долларов сроком на 20 лет для финансирования строительства меховой фабрики и фабрики по изготовлению мебели, гостиницы Ак-Кеме-Пинара, финансирования оборудования, закупки автомобилей и ветеринарных препаратов. Непогашенная сумма кредита была консолидирована в октябре 2002 года сроком на 20 лет в рамках протокола Парижского клуба от 7 марта 2002 года.

**Узбекистан.** Кредит в 16.3 миллиона долларов США был предоставлен в 1996 году сроком на 15 лет. Кредит был выдан на регулирование торговых и экономических отношений перед введением корреспондентских счетов между Национальными банками Узбекистана и Кыргызской Республики. В июле 2003 года непогашенная сумма была консолидирована в рамках протокола Парижского клуба от 7 марта 2002 года. Новый период выплаты – 20 лет.

Был также кредит, предоставленный на коммерческой основе частной компанией Дебис, однако сумма его была незначительна, и выплата была завершена в феврале 2005 года.



## 2.2. Прогноз доходов от схемы обмена долгов на охрану окружающей среды

Для того, чтобы оценить реальные возможности использования ОДООС, необходимо определить источники ОДООС и оценить ожидаемые потоки доходов в результате реализации схемы обмена. Двусторонние долги являются наиболее вероятными источниками для ОДООС. Прогноз доходов, представленный в данной части отчета, был подготовлен с учетом существующей практики двусторонних схем ОДООС между Парижским клубом и странами-заемщиками и основан на допущениях, заложенных в соглашении между Парижским клубом и Кыргызской Республикой от 2005 г.

### 2.2.1. Двусторонние кандидаты на конверсию долгов

Большинство двусторонних обязательств накоплено по отношению к членам Парижского клуба (81.1%). Двусторонний долг перед странами Парижского клуба (включая Францию, Японию, Германию, Данию и Российскую Федерацию) составил 487.1 миллионов долларов США (Таблица 5). Крупнейшие кредиторы – Япония и Российская Федерация, на долю которых приходится 71.6% двустороннего долга. Есть также Турция, которая не является постоянным членом Парижского клуба, но в случае Кыргызской Республики была приглашена и участвовала на заседаниях, посвященных пересмотру условий кредитов. Доля Турции в двустороннем долге – 7.7%. Двусторонний долг перед странами Парижского клуба и Турцией равняется 533.4 миллионам долларов США.

Япония, Дания и Корея не являются кандидатами на участие в программе ОДООС. Эти страны отклонили такие предложения в прошлом, заявив, что они не имеют законного основания осуществлять программы по обмену долга (например, в Индонезии).

Российская Федерация является потенциальным кандидатом, хотя ее опыт в связи с обменом долгов ограничен. Россия, как нам кажется, будет более заинтересована в обмене долга на имущество. Российская Федерация уже имеет опыт обмена долга на имущество, проведенного с Танзанией в 1994 году, в результате которого обязательства Танзании были преобразованы в российские инвестиции в гостиницу Шератон (Моуе, 2001). Однако не следует исключать возможности присоединения России к договоренности ОДООС. Таким образом, из группы стран, участвующих в реструктуризации долга по соглашению 2002 г., четыре наиболее перспективных кандидата на обмен – это **Франция, Германия, Россия и Турция.**

Есть ряд общих правил, применяемых в случае обмена долгов членами Парижского клуба. Они были установлены в 1990 году. С тех пор кредиторы Парижского клуба включают пункты об обмене долга в соглашения, заключаемые со странами с низкими доходами и странами с доходами ниже среднего, что позволяет преобразовать часть долга, охватываемого соглашениями Парижского клуба, через обмен долга на добровольной основе. Данные правила в отношении Кыргызской Республики предполагают, что **все долги, связанные с ОПР, подлежат обмену, а нельготные кредиты подлежат обмену в пределах 20% от суммы непогашенных обязательств на 6 декабря 2001 года или в пределах суммы 5 миллионов SDR (специальных прав заимствования), в зависимости от того, какая из сумм больше (Протокольное соглашение от 2002 г. и 2005 г.).**

Кувейт – единственная страна, которая не согласилась консолидировать кредиты, предоставленные Кыргызской Республике. Соглашение в соответствии с протоколом Парижского клуба не было подписано. Поэтому этот долг рассматривается как неподлежащий обмену.

Кроме вышеупомянутых кредиторов, есть также двусторонние кредиты, предоставленные странами, не являющимися членами Парижского клуба: Узбекистаном, Китаем, Пакистаном и Индией. Узбекистан и Китай, будучи соседними



странами, потенциально могут иметь трансграничный экологический интерес в Кыргызской Республике. В случае Китая, Индии и Пакистана кредиты использовались для строительства фабрик. Если рассматривать возможность обмена с этими странами, то для них более предпочтительным вариантом будет обмен долгов на имущество. Необходимо подчеркнуть, что, в общем, любой кредитор по вышеупомянутым причинам более заинтересован в обмене долгов на имущество, а не экологических мероприятий. ОДООС может иметь место только по настоянию заемщика (Zylicz, 1998). Однако в некоторых ситуациях страна-заемщик может быть сама более заинтересована в обмене через передачу активов (это может иметь место и для Кыргызской Республики в некоторых случаях), особенно в тех случаях, когда потраченные кредиты не стали экономически эффективными инвестициями. Поэтому представляется, что обязательства перед Китаем, Индией и Пакистаном не следует рассматривать в качестве возможных вариантов для использования ОДООС. Что касается Узбекистана, то он может быть заинтересован в определенных обменах, но, вероятно, только после того, как будут достигнуты успешные договоренности с другими кредиторами.

Было заключено предварительное соглашение с турецким ЭксимБанком по вопросу долга. Предложение заключается в том, чтобы преобразовать одну треть долга в гранты, а непогашенную сумму в обыкновенные акции. Окончательное решение до сих пор затягивается.

В заключение можно сказать, что Франция, Германия, Российская Федерация и Турция – это страны, которые составляют группу потенциально возможных кандидатов на участие в программе ОДООС. На конец 2004 года им принадлежало **279.3 миллионов долларов США** из долга Кыргызстана. Из этой суммы долг России составляет 65%.

Франция и Германия особенно перспективны в связи с договоренностью о ОДООС благодаря наличию у них специальных программ по сокращению долгов через механизм ОДООС и конкретного опыта проведения таких операций. Однако Франция более склонна идти на обмен долгов беднейшим странам африканского континента, нежели странам бывшего СССР. Что касается Германии, то возможность одного из обменов уже обсуждается между Германией и Кыргызской Республикой. В 2004 году Германия объявила о списании 750 тысяч евро долга в рамках ОПР при выполнении условия о финансировании программы по борьбе с туберкулезом на сумму 350 тысяч евро. Однако к маю 2005 года соглашение об этом между двумя правительствами не было подписано.

### 2.2.2. Потенциальные потоки ОДООС

Группа потенциальных кредиторов, которые могут договориться с Кыргызской Республикой о сделках в связи с обменом долга, включает в себя Францию, Германию, Россию и Турцию. Кредиты, выданные Францией и Германией (частично), являются льготными, поэтому они полностью пригодны для обмена. В случае нельготных кредитов, выданных Россией, Турцией и Германией (частично), обмену может подлежать до 20 % от общей суммы. Принимая во внимание существующий опыт стран, заключивших договоренности по ОДООС, реалистично ожидать, что около 20% долга будет списано через механизм обмена<sup>19</sup>. Для Кыргызской Республики рассматривается сценарий обмена 20% долга, поскольку это максимум, установленный Парижским клубом для нельготных займов. Обмен 20% (в среднем) был бы большим успехом. Проведенный анализ предполагает такой обмен каждый год, что упрощает расчеты, но, скорее всего, не является реалистичным сценарием. Скорее следует ожидать, что ассигнования будут нарастать, и только в среднем они составят 20%. В таблице 6 показаны потенциальные доходы в результате реализации ОДООС при

<sup>19</sup> Болгария делала обмен со Швейцарией, сократив свой долг на 23%. В Польше самая высокая доля была 10% для США, Швеции и Норвегии (однако в случае Польши 10% было верхней границей в целом), но доля обменной суммы в основной сумме потенциального двустороннего долга равна всего лишь 1.9 %.



допущении, что ставка обмена по всем выплатам до 2028 года равна 20%, и при нескольких альтернативных сценариях участия кредиторов. Первый обмен ожидается в 2007 году.

**Таблица 6. Ежегодный приток доходов для ОДОС в рамках альтернативных сценариев участия кредиторов (при допущении об обмене 20% всех ежегодных выплат в счет погашения долга до 2028 г. или до 2045 г.), тысяч долларов США**

	Франция	Турция	Россия	Германия <sup>1)</sup>	Германия <sup>2)</sup>	Все	Все, кроме России	Турция и Германия	Франция и Германия
2007	10.6	29.1	388.7	50.6	14.9	493.8	105.1	94.5	76.1
2008	12.9	35.0	485.9	60.8	18.3	612.9	127.0	114.1	91.9
2009	28.1	78.2	1003.1	114.2	31.9	1255.5	252.4	224.3	174.2
2010	35.3	98.6	1240.8	139.5	49.3	1563.4	322.7	287.4	224.1
2011	35.3	98.6	1240.8	169.4	49.3	1593.4	352.6	317.3	254.0
2012	35.5	112.4	1300.1	170.0	89.8	1707.9	407.7	372.2	295.3
2013	36.1	140.6	1417.3	171.5	128.5	1893.9	476.6	440.6	336.1
2014	36.4	160.3	1494.5	172.5	126.1	1989.9	495.4	459.0	335.1
2015	36.8	182.6	1578.9	173.7	123.9	2096.0	517.0	480.2	334.4
2016	37.3	207.4	1670.0	175.1	121.7	2211.4	541.4	504.1	334.0
2017	37.7	233.6	1762.7	176.5	119.5	2330.1	567.3	529.6	333.8
2018	58.4	264.1	1869.1	314.0	117.4	2622.9	753.8	695.4	489.7
2019	78.1	297.9	1983.9	448.3	115.4	2923.7	939.7	861.6	641.9
2020	77.5	331.9	2093.5	446.0	113.4	3062.3	968.8	891.3	636.9
2021	77.1	375.9	2239.2	444.3	111.6	3248.1	1008.9	931.8	633.0
2022	76.7	420.9	2380.9	442.7	109.8	3431.0	1050.1	973.5	629.2
2023	76.3	470.8	2534.9	441.5	108.1	3631.6	1096.7	1020.4	625.9
2024	76.1	527.4	2707.9	440.7	106.6	3858.6	1150.8	1074.7	623.4
2025	75.9	588.6	2889.6	440.2	105.2	4099.5	1209.9	1134.0	621.3
2026	75.9	660.6	3106.0	438.6	104.0	4385.0	1279.1	1203.2	618.5
2027	76.1	740.7	3342.6	439.4	103.0	4701.8	1359.2	1283.2	618.5
2028	68.5	400.9	1757.3	412.5	51.1	2690.2	933.0	864.5	532.1
2007-2028						56403.0	15915.4	14756.8	9459.5
2007-2045						62770.3	22282.6	20391.5	15826.7

Примечания: 1) льготный долг, кредитор KfW, 2) коммерческий долг, кредитор BAB (Berliner Aktiengesellschaft Bank).

Источник: данные Министерства финансов, собственные расчеты.

Расчеты, представленные в Таблице 6, основаны на допущении о том, что двусторонние соглашения в соответствии с соглашением с Парижским клубом от 2005 г. по сокращению государственного долга, будут подписаны до того, как произойдет первый обмен. Кредиты ОПР, предоставленные Германией и Францией, будут погашаться в течение более чем 40 лет, 13 лет из которых – льготный период, с процентной ставкой такой же льготной, как и льготные ставки по этим займам. Предполагается, что до 50% нельготных кредитов, предоставленных Германией, Россией и Турцией, будут списаны; при этом оставшиеся 50% будут погашаться в течение 23 лет, из которых 7 лет – это льготный период при соответствующей рыночной ставке. Первая выплата по нельготным кредитам должна быть произведена в 2012 году, а последняя – в 2028 году. Это означает, что для кредиторов по нельготным кредитам допускается более льготный сценарий списания основной суммы долга (у них также есть выбор потребовать 100% выплаты долга). Поэтому приведенные здесь расчеты представляют собой оптимистический сценарий (см. Приложение III о соглашении с Парижским клубом от 2005 г.).

Предполагается, что по времени выплат возможно два сценария: 1) 2007-2028 гг., 2) 2007-2045 гг. Подписание всех двусторонних соглашений и подготовка первой операции по обмену займет некоторое время; поэтому предполагается, что первый обмен может произойти не ранее 2007 г. Нельготные долги Германии, России и Турции будут погашены в 2028 году; поэтому этот год принимается в качестве верхней границы для первого сценария. По соглашению с Парижским клубом от 2005 г. предполагается, что все льготные долги будут погашены до 2045 года, следовательно, это верхняя временная граница для второго сценария.

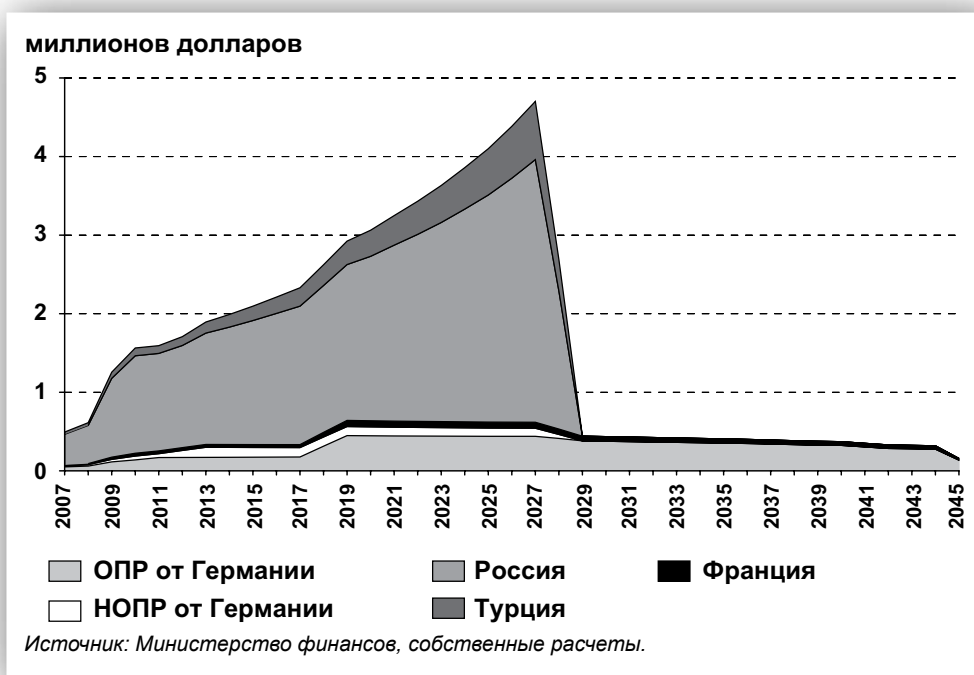
Ежегодные потоки, рассчитанные в Таблице 6, – это валовой доход по ОДООС, то есть здесь не учитываются институциональные затраты, связанные с обслуживанием операций по обмену. Если для обслуживания операций по обмену будет создано специализированное учреждение как в Польше или Болгарии, то необходима дополнительная оценка затрат на содержание такого учреждения (см. раздел 4.2).

Вероятно, не все потенциальные кредиторы согласятся на обмен предоставленных кредитов, а те, кто согласится, будут делать это в разное время и в разных объемах, поэтому реальные потоки будут отличаться от расчетов, представленных выше. Тем не менее, на основании вышеприведенного анализа потенциальных ежегодных поступлений можно сделать следующие **основные выводы**.

- Самый большой кредитор в этой группе потенциальных кандидатов на обмен долгов – это Россия, но она также, скорее всего, и наименее заинтересована в ОДООС. Россию больше бы заинтересовал обмен долга на активы. Поэтому потенциальное участие России – под большим вопросом. В отсутствие России потенциальный приток поступлений сократится до 16 миллионов долларов США.
- Следующий по величине кредитор в этой группе – Турция, которая также не особенно заинтересована в операциях по обмену долга и ранее никогда не осуществляла обмена долгов. Обмен турецкого долга может принести 6.5 млн. долларов за период до 2028 г. Если Турция откажется участвовать, остаются только Франция и Германия, от которых можно реально ожидать, что они заинтересуются обменом долга. Обмены с Францией и Германией могут обеспечить около 9.5 миллионов долларов США до 2028 года (когда все нельготные кредиты Германии будут выплачены) или 15.8 млн. долларов до 2045 г.
- Соглашение с Парижским клубом от 2005 г. предусматривает, что со временем долговые выплаты будут нарастать. С участием четырех отобранных стран, сумма, на которую можно рассчитывать, увеличится с 0.5 миллионов долларов США в год до почти 5 миллионов долларов в год. Однако, наиболее реально, в предположении участия только Франции и Германии, что доступная сумма вырастет с 76 тысяч долларов в 2007 году до примерно 400 тысяч долларов в год в течение 2011-2020 гг. и более 600 тысяч долларов в год в течение 2021-2028 гг. С другой стороны, участие только Турции и Германии принесет потоки доходов от 100 тысяч долларов в 2007 г. до 1 млн. долларов в 2023-2028 гг. Принимая во внимание тот факт, что названные суммы вероятно завышены (20% обмена всех сумм погашения) и сравнивая их с расходами в Кыргызской Республике в рамках ПГИ, их размер нельзя считать значительным.



**Диаграмма 5. График поступления потенциальных доходов в счет обмена 20% долга Кыргызской Республики в 2007-2045 гг., миллионы долларов США**



Потенциальный приток доходов от обмена долгов может еще больше сократиться, если Кыргызская Республика захочет создать специальное финансовое учреждение, такое как Экофонд в Польше или Болгарии, чтобы управлять ресурсами обмена. Операционные затраты будут съедать существенную часть имеющихся фондов, особенно в первые годы работы. Поэтому с учетом ограниченности потенциального притока доходов от обмена, следует рассмотреть различные институциональные варианты (см. параграф 4.2).

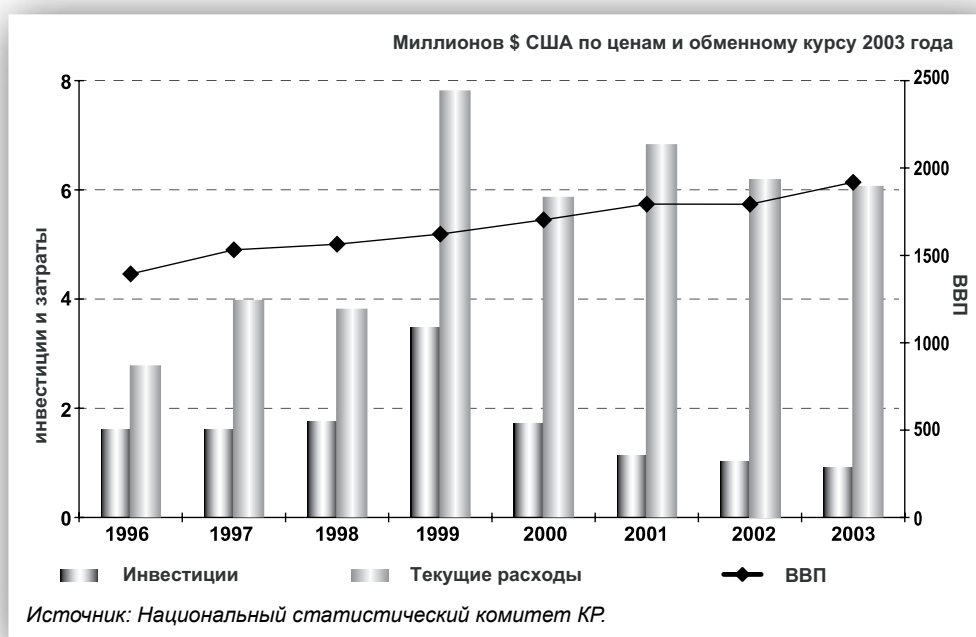
Тем не менее, существует такая возможность, что потенциально имеющиеся доходы будут увеличены донорами за счет предоставления технической помощи или дополнительных грантов. Однако такая ситуация наиболее вероятна только после того, как используемый механизм заслужит достаточную репутацию и доверие, о чем свидетельствует опыт стран Европы и передовой опыт стран Латинской Америки, Африки и Азии, осуществивших успешные операции по обмену долгов в счет экологических мер.

В заключение можно отметить, что **схема ОДОС для Кыргызской Республики является приемлемой и реализуемой**. Конечно, ситуацию нельзя сравнивать с Польшей или Болгарией и даже с Грузией. Однако есть долги, которые можно рассматривать на предмет обмена. Хотя потенциальные источники обмена и ограничены, но, принимая во внимание низкий уровень расходов на охрану окружающей среды в Кыргызской Республике (см. параграф 2.3), любые дополнительные источники могут принести пользу стране в случае их целевого использования. С учетом представленного выше прогноза доходов, представляется, что финансирование, которое понадобится, будет соразмерно финансовым возможностям Кыргызской Республики. Поскольку речь идет о сравнительно небольших суммах, потенциальный риск, связанный с инфляцией, также ограничен.

## 2.3. Существующий уровень расходов на охрану окружающей среды

Расходы на охрану окружающей среды включают в себя два главных компонента: капиталовложения, и текущие расходы. Капиталовложения состоят из инвестиционных расходов и расходов на оборудование для измерений, мониторинга и контроля. Текущие расходы, по классификации Европейского Союза называемые административными затратами, включают такие статьи, как содержание персонала, расходы по эксплуатации и по обслуживанию, транспорт, запасные части, химикаты и т.д.

**Диаграмма 6. Расходы на охрану окружающей среды в Кыргызской Республике, 1996-2003 гг.**

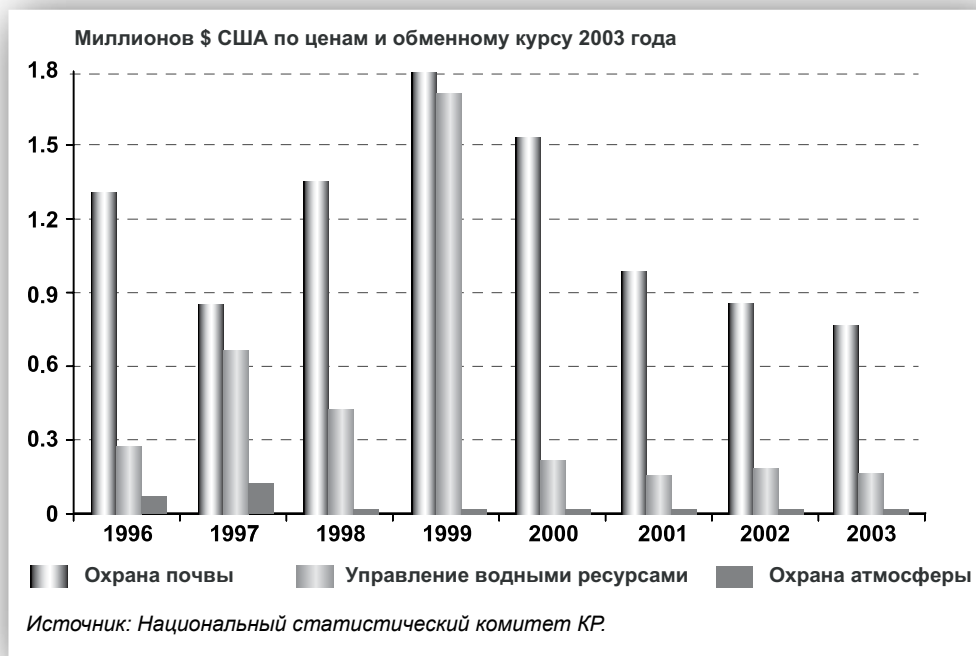


По данным за 2003 г. общие расходы на охрану окружающей среды составили около 7 млн. долларов, из которых на капитальные расходы пришлось 900 тысяч долларов, остальные средства ушли на текущие расходы. За последние годы капиталовложения на охрану окружающей среды в Кыргызской Республике составили всего 0.048% ВВП. Более того, в 2003 г. природоохранные инвестиции составили лишь 0.3% от валового накопления основного капитала. Это критически низкий уровень расходов. В течение последних лет Кыргызская Республика испытывала серьезные трудности с финансированием расходов (особенно инвестиционных) на охрану окружающей среды. Для этого есть ряд причин, среди них – последствия финансового кризиса в России и трудности сокращения государственных расходов в других сферах. В результате с конца 1990-х годов страна фактически прекратила финансирование новых экологических инвестиционных проектов и значительно сократила число модернизационных проектов. Практически государственный бюджет финансирует только текущие расходы Министерства экологии и чрезвычайных ситуаций. В Программе государственных инвестиций на 1999-2001 гг. доля расходов на охрану окружающей среды составила 3.8% от общих расходов. С 2000 года инвестиционные расходы на проекты по охране окружающей среды постоянно сокращались (см. Диаграмму 6), в то время как текущие расходы остаются высокими. Быстрый рост текущих расходов, зарегистрированный в 1999 году, по-видимому, связан с тем фактом, что расходы на борьбу с последствиями



чрезвычайных ситуаций были включены в сектор охраны окружающей среды. Анализируя причины сокращения инвестиционных расходов в разных секторах, полезно обратиться к Диаграмме 7.

**Диаграмма 7. Капиталовложения на инвестиции на охрану окружающей среды по секторам, 1996-2003 гг.**



Предприятия, на которых осуществлялись инвестиции в охрану атмосферы, начиная с 1998 года, прекратили все инвестиции в этой области. Инвестиционные расходы на охрану водных ресурсов снизились с рекордного уровня в 3.4 миллиона долларов США, зарегистрированного в 1999 году, до 0.9 миллионов долларов США в 2003 году.

Подробности распределения ресурсов по отдельным секторам, представленные в Таблице 7, показывают, что почти 83% инвестиционных расходов предназначены для борьбы с последствиями чрезвычайных ситуаций, например, «защита почвы». Несомненно, эта функция очень важна для страны; однако она преобладает над мероприятиями по охране окружающей среды в строгом смысле слова.

Одним из источников финансирования расходов на охрану окружающей среды в Кыргызской Республике являются экологические фонды (один республиканский и 9 местных фондов, финансируемых из внебюджетных средств). Система экологических фондов в Кыргызской Республике была создана в соответствии с указом Президента от 12 июля 1992 г. и 21 июля 1992 г. (с последующими поправками). Экологические фонды пополняются за счет платежей и штрафов за загрязнение окружающей среды. Доход, поступающий от этих платежей, распределяется между этими двумя уровнями, причем 25% доходов поступает в Республиканский фонд.



**Таблица 7. Распределение расходов на капиталовложения в охрану окружающей среды, 1996 – 2003 гг.**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Капиталовложения (в тысячах \$ США по ценам и обменному курсу 2003 года)	1614.3	1612.5	1752.5	3477.2	1724.8	1126.2	1027.7	908.7
Использование во- дных ресурсов	262.1	654.0	416.4	1697.0	202.6	145.6	178.4	157.9
Очистка сточных вод	226.4	584.1	393.5	163.0	202.6	145.6	178.4	157.9
Другие затраты на систему сточных вод	35.7	69.9	22.9	1533.9	0.0	0.0	0.0	0.0
Охрана атмосферы	59.6	114.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Охрана почв	1292.7	843.7	1340.7	1780.2	1522.2	980.6	849.3	750.7
Защита от оползней и эрозии	1185.4	698.9	1272.1	332.7	60.2	0.0	95.2	244.9
Укрепление склонов	107.2	109.8	68.6	1294.4	1300.5	662.6	585.2	350.2
Противоэрозийные лесонасаждения	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Рекультивация почв	0.0	30.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Противоэрозийные мероприятия	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	91.6
Защита гидроэлек- тростанций	0.0	0.0	0.0	153.1	161.5	318.0	168.9	59.5

Источник: Национальный статистический комитет КР.

В Таблице 8 показан совокупный доход региональных фондов и республиканского фонда вместе взятых. В 2004 году доходы экологических фондов, по оценкам, составили 470 тысяч долларов США (согласно данным, имеющимся в Министерстве экологии и чрезвычайных ситуаций). Предварительные данные показывают увеличение доли инвестиционных расходов во всех экологических фондах, хотя текущие расходы остаются очень высокими по сравнению с подобными фондами в других странах, например, в Польше. Польские экологические фонды тратят на текущие расходы не более 5%. До 2000 года кыргызские фонды фактически не финансировали инвестиций в проекты по охране окружающей среды; они только покрывали текущие расходы, особенно расходы местного административного органа, ответственного за охрану окружающей среды (почти 50% общей суммы), и предоставляли незначительные суммы на тренинги и обучение.

**Таблица 8. Доходы и расходы на капиталовложения кыргызских экологических фондов, 2001-2003 гг.**

	2001	2002	2003
Совокупный доход, доллары США	565 554	490 206	484 493
Расходы на капиталовложения, доллары США	246 914	285 472	314 232
% от доходов	43.7	58.2	64.9

Источник: Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций.

Данные по инвестиционным расходам региональных экологических фондов (исключая республиканский фонд) были получены только за 2004 год. В большинстве случаев финансовая помощь выделялась на посадку деревьев и создание городской растительности, что составляет 46% всех расходов фондов. Второй по величине группой инвестиционных расходов являлись муниципаль-



ные мусорные свалки (26%). Далее идет охрана атмосферы (13%), улучшение работы водоочистных станций (10%) и улучшение систем канализации (8%).

С ноября 2004 года по решению Правительства Кыргызской Республики введена новая система платежей за загрязнение окружающей среды. Платежи за загрязнение окружающей среды были дифференцированы в зависимости от природного значения той области, которую они затрагивали, и их воздействия на трансграничный перенос загрязняющих агентов (местоположение затронутой области относительно государственных границ). Если концентрация загрязняющих агентов превышает предельно допустимый уровень, платеж увеличивается в пять раз. Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций ожидает, что в 2005 году поступления от штрафов за загрязнение окружающей среды удвоятся.

Зарубежная помощь – очень важный источник финансирования проектов по охране окружающей среды. Согласно данным, полученным от Министерства финансов, за период 1996–2007 гг. иностранные доноры предоставили или предоставят более 147 миллионов долларов США для уже одобренных проектов. Из этой суммы 69 миллионов долларов США выделяется на водоснабжение, ирригационные системы и модернизацию систем канализации. Проекты, связанные с энергоснабжением и возобновляемыми источниками энергии, получают 69.7 миллионов долларов США. Относительно высокая сумма зарубежной помощи выделяется на проекты и программы по защите биологического разнообразия. Программы помощи подробно обсуждаются в разделе, посвященном программам финансирования ОДООС.

В заключение можно сказать, что экологические инвестиции в Кыргызской Республике в течение последних лет были чрезвычайно низкими и устойчиво сокращались. В 2003 году (принимая как точку отсчета) уровень экологических инвестиций составил менее 1 миллиона долларов США. Если сопоставить это по доходам, которые могут быть получены за счет потенциальной программы ОДООС по самому оптимистическому сценарию, то ресурсы ОДООС могли бы послужить существенным дополнительным источником защиты окружающей среды в Кыргызской Республике. Однако по пессимистическому (а также наиболее реалистичному) сценарию, ожидаемый ежегодный поток ресурсов ОДООС останется на уровне ниже отчетного уровня инвестиционных расходов. Однако, учитывая, что ряд важных, но не срочных экологических проектов все эти годы оставались без финансирования (из-за других социальных приоритетов или из-за того, что экологические проекты часто имеют характер региональных или глобальных общественных благ и не финансируются при отсутствии международных трансфертов), наличие ресурсов ОДООС могло бы помочь в реализации таких проектов. Но в любом случае без софинансирования обойтись не удастся.

## 2.4. Финансовые возможности по обслуживанию схемы ОДООС

Чтобы оценить финансовую возможность Кыргызской Республики обслуживать схему ОДООС, нужно ответить на несколько вопросов.

- Есть ли какой-нибудь риск для устойчивости внешнего долга, вызванный государственными инвестициями?
- Имеет ли ПГИ экологический компонент?
- Есть ли возможность в среднесрочной перспективе переадресовать инвестиции на экологические проекты?
- Каковы возможности бюджетного софинансирования инвестиций, финансируемых ОДООС, учитывая текущую инвестиционную политику?

В этом разделе рассматривается текущая политика в области государственных инвестиций, которая позволяет понять возможности Кыргызской Республики по изысканию ресурсов для обслуживания обязательств в рамках потенциальной ОДООС. При ответе на вышеупомянутые вопросы, следует также отметить, что уже имеется определенное количество ограничений, которые нельзя будет изменить даже в среднесрочном периоде. Во-первых, есть ряд уже реализованных инвестиционных проектов, которые предполагают осуществление в будущем операционных и эксплуатационных расходов. Во-вторых, возможности для софинансирования из бюджета ограничены в связи с уже накопленными инвестиционными обязательствами, социальными расходами и расходами по обслуживанию долга. Эти и другие ограничения необходимо тщательно учитывать при анализе потенциала по обслуживанию долга Кыргызской Республики.

### 2.4.1. Государственные инвестиционные проекты, реализуемые в настоящее время

В прошлом большинство государственных инвестиций финансировались за счет внешних источников, в основном, займов. Государственные инвестиции, финансируемые за счет внутренних ресурсов, включают в себя: 1) софинансирование программ внешней помощи; 2) капитальные вложения, несвязанные с иностранными кредитами и их задачами.

Правительство ежегодно тратит 80-100 миллионов долларов США в рамках ПГИ (Таблица 9). Ежегодные расходы по внешнему финансированию ПГИ в среднем превышали 70 миллионов долларов США. Более 80% ПГИ финансировались из внешних источников, при этом доля грантового финансирования постоянно росла (с 1% в 2001 г. до 10% в 2003 г.). Источники внешнего финансирования ПГИ – это средства, предоставляемые многосторонними донорами (69%) и двусторонними донорами (31%) (Министерство финансов, инвестиционная политика). Основные доноры – АБР, Всемирный банк, правительства Германии и Японии.

**Таблица 9. Программа государственных инвестиций – объем и структура**

	2001	2002	2003	2004	2005F	2006F	2007F	2008F
ПГИ, млн. сомов	3893.1	4462.1	3850.0	4203.8	5250.0	5640.2	5560.1	3399.1
ПГИ, млн. долларов США	80.4	95.1	88.1	101.3	119.3	128.2	126.4	77.3
	Структура %							
Внешние источники	83.5	82.5	80.6	84.2	85.7	84.5	82.8	77.6
Внутренние источники	10.9	10.4	6.8	6.1	8.5	9.8	10.8	10.9
Капиталовложения	5.7	7.1	12.6	9.7	5.9	5.7	6.4	11.5

*Примечание: F- прогноз.*

*Источник: Отчет об официальной внешней помощи Кыргызской Республике за 2002-2004 гг., стр. 25, СПБ 2005-2007 гг., СПБ 2006-2008 гг.*

Главные области финансирования ПГИ – инфраструктура, социальная инфраструктура и финансирование частного сектора. Ориентация ПГИ на эти стратегические приоритеты отражает цели Национальной стратегии сокращения бедности (НССБ).

В конце 1990-х гг. объем ПГИ систематически увеличивался. ПГИ достигла своего максимума в 10.5% ВВП в 1999 году (включая внешнее финансирование в размере 9.4% ВВП), что привело к приостановке программы МВФ. В результате в следующей программе были установлены специальные границы ПГИ. Предполагалось, что к 2002 году ПГИ достигнет 5.5% ВВП, а к 2005 году – 3% (Mathieu, 2004). Однако ПГИ вышла из этих рамок и в 2004 году составила, по оценкам, 4.2% ВВП. Планируется дальнейшее снижение внешнего



финансирования ПГИ, тогда как внутреннее финансирование государственных инвестиций будет расти. Движение в этом направлении должно направляться среднесрочным бюджетным планированием и программой МВФ. Тем не менее, остается определенная доля риска для устойчивости долга со стороны государственных инвестиций, и этот риск подлежит постоянному мониторингу.

**Диаграмма 8. Доля компонентов Программы государственных инвестиций в ВВП**



В 2004 году правительство впервые подготовило среднесрочный прогноз бюджета (СПБ) на период 2005-2007 гг. с описанием запланированной динамики ПГИ и внешнего долга. СПБ базируется на следующих допущениях.

- В среднесрочном периоде государственная политика будет направлена на получение займов на льготных условиях, увеличение доли грантов, соблюдение предельных показателей PRGF, приоритетизацию инвестиционных расходов в соответствии с НССБ.
- Предполагается, что в течение 2005-2007 гг. ежегодные поступления внешнего финансирования ПГИ составят в среднем 95 миллионов долларов США, включая 77 миллионов долларов США в виде кредитов.
- В 2005-2007 гг. внешнее кредитное финансирование новых запланированных государственных инвестиционных проектов составит 104 миллиона долларов США. За тот же период времени грантовое финансирование ПГИ запланировано в размере 51 миллиона долларов США.
- Ожидается рост доли софинансирования ПГИ и капитальных вложений из бюджета.

С недавних пор осуществляются также государственные внебюджетные инвестиции. СПБ на 2005-2007 гг. включает капиталовложения, финансируемые из грантов, и предполагается, что в 2005-2007 гг. возрастающая доля внешнего финансирования всех проектов будет включаться в ежегодный закон о бюджете.

Реализуемые в настоящее время проекты были подписаны несколько лет назад, и основная доля государственных инвестиций в течение следующих трех лет будет расходоваться или на проекты, реализуемые в настоящее время,

или на проекты, обязательства по финансированию которых уже согласованы или находятся в процессе обсуждения. Доля финансирования новых проектов через ПГИ будет расти с 2.4% в 2004 году до 44.5% в 2007 году. Портфель проектов, запланированных на 2004-2007 гг., содержит 25 новых проектов, при этом 18 проектов будут финансироваться через кредиты и 7 – через гранты. Таким образом, проектный портфель уже определен.

Хотя многие проекты подходят к завершению, стоимость новых проектов, финансируемых из внешних источников через кредиты, вырастет примерно с 74.3 млн. долларов США в 2004 году до 83 млн. долларов США в 2007 году. Поэтому в среднесрочном периоде финансирование ПГИ донорами не уменьшится. Внутреннее финансирование ПГИ также будет расти, как запланировано. Учитывая фискальные трудности, нехватка ресурсов для удовлетворения потребностей во внутреннем финансировании может повлиять на своевременное завершение проектов и послужить причиной задолженности по софинансированию. Другой риск связан с выдачей бюджетных гарантий, вызванным стремлением избежать ограничений во внешнем финансировании ПГИ.

В программе МВФ предполагается, что рационализация существующих проектов и включение новых проектов в ПГИ будет происходить также с учетом возможностей оплаты операционных и эксплуатационных расходов по завершении инвестиционного периода (Письмо о намерениях, 16 ноября 2001 г.). Таким образом, финансирование ПГИ должно включать расходы на обслуживание и амортизацию новой инфраструктуры. До настоящего времени такое использование фондов не включалось в общие проектные расходы (Министерство финансов, инвестиционная политика). В СГБ на 2005-2007 гг. Министерство финансов впервые рассчитало величину текущих расходов по проектам ПГИ. Но хотя эти затраты были рассчитаны, они до сих пор не включены в ежегодный бюджет текущих расходов. Поскольку большая часть расходов ПГИ за последние годы была потрачена на инфраструктуру (особенно транспортную), в будущем нужно будет выделять соответствующие ресурсы на поддержание этой инфраструктуры.

Необходимо подчеркнуть, что эта стратегия государственных инвестиций остается за пределами фискальных возможностей Кыргызской Республики. Намечавшийся финансовый разрыв удалось покрыть только благодаря последней реструктуризации долга Парижским клубом.

Определяя приоритеты альтернативных инвестиций, было бы необходимо проанализировать воздействие ПГИ на экономический рост, сокращение бедности и создание рабочих мест. В настоящее время отсутствуют количественные методы оценки этих отношений, и до сих пор в этом отношении нет четких рекомендаций. Это критически важный вопрос, поскольку правительство признает, что быстрый рост иностранных займов на финансирование ПГИ не привел к достаточному экономическому росту, который помог бы избежать проблемы внешнего долга. До настоящего времени неясно, в какой мере ПГИ позволяет привлечь частные инвестиции и стимулирует экономический рост. Предполагается, что взаимосвязанные проекты стимулируют развитие экономики, но эту теорию никто не проверял. В долгосрочном периоде ПГИ определенно стимулирует рост, особенно инвестиции в социальную инфраструктуру, например, образование и здравоохранение. В краткосрочном периоде, однако, результатом оказываются накопление долга и большая зависимость от внешнего заимствования. Экономические исследования также не дают в этом отношении определенного ответа<sup>20</sup>.

В отсутствие доступа к кредитам на финансовых рынках льготные кредиты представляют собой единственную реальную возможность для финансирования государственных инвестиций.

<sup>20</sup> Нет даже никакого согласия о воздействии государственных инвестиций в инфраструктуру на экономический рост. Это воздействие положительно в странах ОЭСР, но связь оказывается незначимой для развивающихся стран (см. Sala-i-Martin (1996), Devarajan et.al. (1996)).



## 2.4.2. Портфель проектов

В период 2002-2004 гг. в рамках ПГИ реализовывалось 38 проектов, включая 33 профинансированных через кредиты и 5 – через гранты. В таблице 10 приводится список этих проектов.

**Таблица 10. Программа государственных инвестиций в 2002-2004 гг.**

Донор	Название проекта
<b>КРЕДИТЫ</b>	
Всемирный банк	1. Регистрация прав на недвижимость
	2. Консолидированный кредит на структурные преобразования (CSAC)
	3. Развитие сектора здравоохранения 2
	4. Финансирование развития на селе 2
	5. Реконструкция оросительных систем
	6. Внутрихозяйственное орошение
	7. Чрезвычайные меры в случае наводнений
	8. Санитария и водоснабжение в сельских районах (начат в 2002 г.)
	9. Реконструкция систем электроснабжения и центрального отопления (дополнительный кредит)
	10. Муниципальный транспорт
	11. Помощь малому бизнесу
	12. Техническая помощь в рамках программы CSAC (начат в 2003 г.)
	13. Техническая помощь реформам финансового сектора
	14. Модернизация платежной и банковской системы (начат в 2004 г.)
ВБ/МФАР	15. Поддержка вспомогательных служб в сельском хозяйстве
	16. Развитие овцеводства
АБР	17. Региональное развитие сельского хозяйства
	18. Реконструкция автодороги Бишкек-Георгиевка
	19. Предоставление инфраструктурных услуг на муниципальном уровне
	20. Техническая помощь в вопросах корпоративного управления и внедрение процедур банкротства
	21. Сельские финансовые институты
	22. Смягчение последствий от наводнений и выполнение восстановительных работ в Ошской и Жалал-Абадской областях
	23. Развитие детей младшего возраста на уровне сообществ (начат в 2004 г.)
	24. Смягчение последствий стихийных бедствий (начат в 2004 г.)
АБР/ОПЕК	25. Предоставление и финансирование социальных услуг
	26. Развитие сектора образования
АБР/ЯМБС/ИБР	27. Реконструкция автодороги Бишкек-Ош (начат в 2002 г.)
ИБР/ КФАЕД	28. Электрификация Баткенской области
ИБР	29. Реконструкция автодороги Тараз – Талас – Суусамыр (начат в 2003 г.)
Германия	30. Кредитная линия для развития частного сектора
	31. Создание Кыргызского инвестиционно-кредитного банка
	32. Охрана материнства и детства – репродуктивное здоровье (начат в 2003 г.)
Китай	33. Строительство бумажной фабрики
<b>ГРАНТЫ</b>	
Всемирный банк	34. Центральноазиатский трансграничный проект по сохранению биоразнообразия (ГЭФ)
	35. Управление водными ресурсами и меры по охране окружающей среды в бассейне Аральского моря (ГЭФ)
	36. Сельские инвестиции (начат в 2004 г.)
	37. Предупреждение природных катастроф (Майли-Суу, начат в 2004 г.)
Германия	38. Программа профилактики и лечения туберкулеза

Источник: Отчет об официальной внешней помощи Кыргызской Республике за 2002-2004 гг.





Портфель проектов ПГИ формируется заранее. Текущий портфель был сформирован, в основном, в период между 1998 и 2001 гг. В 2002 году было начато два проекта, в 2003 году – три новых проекта, и в 2004 году начато пять новых проектов. В результате заключенных соглашений в 2005 году начнутся семь новых проектов ПГИ (Таблица 11). Число начатых в последнее время проектов растет, растет и их общая стоимость. Следует упомянуть также о том, что грантовый компонент в проектах также растет. Доля грантов увеличилась с 1% внешнего финансирования в 2002 году до 10% внешнего финансирования ПГИ в 2004 году, но до сих пор остается гораздо ниже уровня в 50%, принятого правительством Кыргызстана и донорами в качестве контрольного.

**Таблица 11. Внешнее финансирование проектов ПГИ, начинающихся в 2005 году, млн. долларов США**

Донор	Название проекта	Кредиты	Гранты
АБР	Развитие сектора образования 3	---	15
ВБ	Сельское образование	---	15
АБР	Модернизация и развитие таможенной инфраструктуры	7.5	---
АБР	Кыргызский проект автотранспортного коридора, фаза 1	32.8	---
Германия	Финансирование инфраструктуры местного самоуправления	6*	2*
ВБ	Агробизнес и маркетинг	8.1	4.75
ВБ	Инфраструктура малых городов и усиление потенциала	12	3

Примечание: \* млн. Евро.

Источник: Отчет об официальной внешней помощи Кыргызской Республике за 2002-2004 гг.

Описывая портфель ПГИ, нужно подчеркнуть, что только некоторые реализованные проекты можно было бы классифицировать как экологические (см. Таблицу 10). Это относится к проектам «Чрезвычайные меры в случае наводнений» (№7) и «Санитария и водоснабжение в сельских районах» (№8), «Реконструкция систем электроснабжения и центрального отопления» (№9). Два гранта ГЭФ предназначены для финансирования капиталовложений по охране окружающей среды. Однако есть много проектов, реализуемых государственными агентствами, которые не перечислены в ПГИ (все пропущенные проекты финансировались только за счет грантов). Прочие выявленные экологические проекты представлены в разделе 3, посвященном программе расходов.

Запланированный проектный портфель на 2004-2007 гг. содержит 25 новых проектов и заполняет все пространство до установленных пределов роста нового долга. Таким образом, возможность для маневра ограничена, но, учитывая потенциальную величину ресурсов для ОДООС, для правительства Кыргызской Республики будет несложно найти потенциальное софинансирование в рамках ПГИ.



**Врезка 6. ГЭФ – Глобальный экологический фонд**

ГЭФ, основанный в 1991 году, оказывает помощь развивающимся странам в финансировании проектов и программ по охране окружающей среды. Гранты, предоставляемые ГЭФ, направлены на решение шести глобальных проблем окружающей среды: биоразнообразие, изменение климата, международные воды, деградация почв, озоновый слой и стойкие органические загрязняющие вещества.

Ресурсы ГЭФ предоставляются странами-донорами. С 1991 года ГЭФ предоставил 4.5 миллиарда долларов в виде грантов и привлек 14.5 миллиардов долларов софинансирования со стороны других партнеров на проекты в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Проекты ГЭФ управляются тремя исполнительными агентствами:

- 1) Экологическая программа Организации Объединенных Наций (UNEP),
- 2) Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН),
- 3) Всемирный банк.

В Кыргызской Республике ГЭФ профинансировал 5 проектов внутри страны и 7 региональных и глобальных проектов. В 2002-2004 гг. два проекта ГЭФ были включены в ПГИ:

- 1) Управление водными ресурсами и меры по охране окружающей среды в бассейне Аральского моря;
- 2) Центральноазиатский трансграничный проект по сохранению биоразнообразия.

Источник: [www.gefweb.org](http://www.gefweb.org)

## Часть 3. Программа расходов

Разработка убедительной программы расходов, соответствующей приоритетам как кредиторов, так и правительства Кыргызстана, чрезвычайно важна для получения поддержки предложений о ОДООС. Такая программа должна фокусироваться на нескольких приоритетах и показывать, как можно подготовить и поддержать надежные проектные направления, реализация которых послужит для достижения поставленных целей. В данном разделе проводится обзор экологических приоритетов Кыргызстана и (глобальных) предпочтений кредиторов с целью определения наиболее перспективных приоритетных проектных направлений, которые могли бы обсуждаться во время переговоров с потенциальными двусторонними кредиторами.

Различные типы проектов были рассмотрены с точки зрения соответствия критериям, определенным в техническом задании для данного проекта <sup>21</sup>. ТЗ требует, чтобы успешные проектные направления приносили экологические выгоды при одновременном сокращении бедности и содействовали устойчивому росту и занятости на местах. В частности, проекты в каждой приоритетной области должны:

- содействовать достижению Целей развития тысячелетия, целей Всемирного саммита по устойчивому развитию, прошедшего в 2003 году в г. Йоханнесбурге, и задач, стоящих в повестке дня WENAB (водоснабжение и санитария, энергетика, здравоохранение и окружающая среда, сельское хозяйство и биоразнообразии);
- содействовать сокращению бедности и создавать устойчивые доходы для местного населения;
- приносить региональные или глобальные экологические выгоды и облегчить выполнение Кыргызской Республикой международных соглашений в сфере охраны окружающей среды;
- вносить вклад в мир и безопасность в Центральной Азии, смягчая региональные и международные конфликты, связанные с управлением общими и трансграничными природными ресурсами;
- согласовываться и дополнять другие программы зарубежной помощи и вносить вклад в выполнение обязательств, принятых на себя правительством Кыргызстана.

На основании вышеупомянутых критериев выявлены три приоритетных области и пять конкретных проектных направлений. Эти направления проанализированы с точки зрения географического местоположения, основных типов проектов, типичных собственников проектов, а также финансового размера проектов. Кроме того, рассмотрены все текущие и предполагаемые проектные портфели/направления, финансируемые из различных источников, и проанализированы пробелы в финансировании с целью определения ниши, в которой ресурсы ОДООС могли бы быть наиболее полезны. Окончательный выбор проектных направлений проведен с учетом прогноза вероятных доходов от схемы ОДООС. Особое внимание уделяется проектам, которые могут привлечь совместное финансирование из других источников, включая частный финансовый сектор, МФУ и зарубежные гранты. В итоге, два направления рекомендуются для дальнейшего анализа.

<sup>21</sup> Данные критерии были согласованы с правительством Кыргызской Республики в начале работы проекта.

