

Токтосунова Ч. Т.

СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ ОБМЕННОГО МЕХАНИЗМА "ДОЛГИ НА ПРОВЕДЕНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ"

Ch.T. Toktosunova

ESSENCE AND VALUE OF THE EXCHANGE MECHANISM "DEBTS ON CARRYING OUT NATURE PROTECTION ACTIVITY"

УДК:334:125/74

Обмены "долги на проведение природоохранной деятельности" - это один из источников финансирования экологической деятельности в условиях значительной долговой задолженности страны и способ уменьшения международного долга в обмен на экологические инвестиции.

Exchanges "debts on carrying out of nature protection activity" is one of sources of financing of ecological activity in the conditions of considerable debt debts of the country and a way of reduction of the international debt in exchange for ecological investments.

В течение последнего десятилетия механизм обмена "долги на проведение природоохранной деятельности" (ДНП) применил целый ряд развивающихся стран: Бразилия, а также такие восточноевропейские страны с переходной экономикой, как Польша и Болгария.

Обмены ДНП являются, по сути, рыночным механизмом проведения природоохранной деятельности, имеющей как национальное, так и наднациональное и глобальное значение.

Имеется в виду, что в развитых странах есть "спрос" на то, чтобы в странах-должниках сохранялись заповедные территории, и проводилась адекватная природоохранная деятельность. В тоже время страны-должники готовы больше заботиться о природе и вкладывать в это часть своих средств, получая взамен существенно большее сокращение долгов.

Обмены "долги на проведение природоохранной деятельности" - это один из источников финансирования экологической деятельности в условиях значительной долговой задолженности страны и способ уменьшения международного долга в обмен на экологические инвестиции.

Механизм "долги на проведение природоохранной деятельности" (ДНП) и достигнутые результаты.

Основной механизм обменов ДНП был впервые изложен в статье вице-президента WWF Т. Лавджоя "Экология страны-должника" в газете "Нью-Йорк Таймс" от 4 октября 1984 г. (Lovejoy, 1984). Этот механизм состоит в том, что страна-кредитор договаривается со страной-должником о сделке, в соответствии с условиями которой первая сторона (кредитор) списывает долг или его часть в обмен на обязательство второй стороны (страна-должник) вложить

соответствующую сумму в местной валюте в сохранение природы и разумное природопользование.

Таким образом, долги страны-должника с определенной скидкой покупает у кредитора (а точнее у банка-кредитора) международная неправительственная организация, например Всемирный фонд дикой природы (WWF), и обменивает на обязательство страны-должника финансировать отечественные экологические программы в местной валюте.

Неправительственной организации (например, WWF или Conservation International) невыгодно приобретать, например, тропические леса путем их прямого приобретения, по ряду соображений, таких как возможная высокая цена на них, юридические проблемы с приобретением собственности (лесов, земель) иностранцами и высокие риски того, что купленная собственность может быть внезапно национализирована. С другой стороны, страна-должник может пойти на то, чтобы поступиться доходом от вырубки тропических лесов и экспорта древесины, если будут созданы благоприятные условия для выплаты и погашения долгов, включая исключение возможных санкций за невыплату долгов, создание хорошей экологической репутации и т.п.

Наиболее успешной областью применения реструктуризации долгов в начале 1990-х годов были экологические проекты, для которых местные или международные экологические НПО приобретали права на долг в твердой валюте правительств развивающихся стран путем покупки со скидкой долга на вторичном рынке или путем получения прямого пожертвования от кредиторов. После этого НПО проводили переговоры со страной-должником, чтобы получить компенсацию за выкупленный долг в местной валюте на льготных условиях, имея в виду, что все полученные таким образом средства в местной валюте будут использоваться на специально согласованные экологические проекты.

Обмены ДНП способствовали созданию и расширению целого ряда экологических фондов в развивающихся странах, которые управляют - все вместе - значительным объемом средств - 1 млрд. долл. США. Средства для финансирования проектов в рамках обменов ДНП могут иногда рассматриваться, как начальные вложения для привлечения дополнительного финансирования из других источников. Некоторые банки вместо списания неоплаченных долгов рассматривают обмены ДНП, как полезную благотворительную деятельность.

Проекты в рамках обменов ДНП могут увеличивать занятость и иностранный туризм и, тем самым, привлекать в страну иностранную валюту, создавать в международных кругах репутацию экологически ответственной страны, что может положительно сказаться на переговорах сотрудничества между государством и НПО.

Такие обмены являются значительным подспорьем - в сочетании с прямыми природоохранными внутренними и зарубежными инвестициями - в финансировании природоохранных программ и позволяют также получить внешние гранты и другие субсидии как в области охраны и сохранения окружающей среды, так в других секторах экономики.

Виды и особенности обменов "долги на проведение природоохранной деятельности" ДНП, являются разновидностью обменов "долги на активы". Их суть заключается в обмене государственного долга на природоохранные меры. Специфика "товара", используемого в этой сделке, т.е. "окружающей среды", а также то, что права собственности на природные ресурсы не переходят к инвестору, позволяют говорить о ДНП как о финансовом механизме, имеющем принципиальные отличия от обменов "долги на активы".

Обмены "долги на проведение природоохранной деятельности" проводятся обычно в трех формах:

1. Долги страны покупаются и ликвидируются в обмен на продолжение природоохранных программ на определенной территории.

2. Долг конвертируется в местную валюту, которая затем используется местными НПО, часто в сотрудничестве с международными неправительственными организациями, для проведения природоохранных проектов в стране-должнике (рис.1).

3. Кредитор/кредиторы и должник договариваются о том, что последний выплачивает в установленные сроки свой долг в виде взноса в местной валюте в создаваемый совместно управляемый экофонд, средства которого используются на реализацию согласованных экологических программ.

Обмены "долги на проведение природоохранной деятельности" обеспечивают долгосрочный источник финансирования, что полезно для экологических программ, рассчитанных на несколько лет. Они помогают создавать и развивать слабую институциональную инфраструктуру в области охраны природы, которая часто не соответствует уровню, требуемому для такого обмена (рис.1).

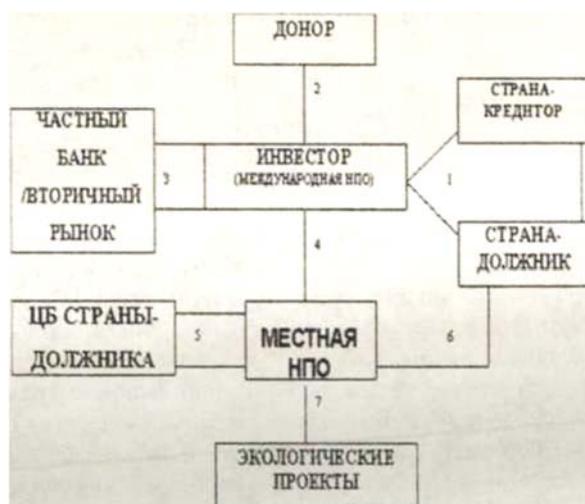


Рис. 1. Пример обмена "долги на проведение природоохранной деятельности"

Выше представленный рисунок схематически выглядит следующим образом:

1. Страна-должник, инвестор и страна-кредитор достигают соглашения по преобразованию долга.

2. Донор предоставляет инвестору средства для проведения ПД.

3. Инвестор выкупает долговые обязательства страны-должника на вторичном рынке долгов по рыночной цене (ниже номинала).

4. Инвестор предоставляет выкупленные долговые обязательства со скидкой от рыночной цены местной неправительственной организации.

5. Местная неправительственная организация обменивает долговые обязательства на ценные бумаги в местной валюте, выпущенные в обращение Центральным банком страны-должника.

6. Местная неправительственная организация

согласовывает с правительством страны-должника экологические проекты, которые подлежат осуществлению на приобретенные средства.

7. Реализовываются экологические проекты. Доверительные фонды, созданные с участием средств, полученных от обменов ДНП, позволяют достигнуть более долгосрочной финансовой устойчивости, когда доход от дотации используется для текущих расходов на национальные парки и заповедники. Такие фонды имеют "прозрачные" структуры управления и отчетности и привлекают доноров, делающих одноразовые пожертвования на сохранение природы. В то же время стали возникать инвестиционные фонды для финансирования устойчивого развития предприятий.

Используя обмены ДНП как источник природоохранного финансирования, правительства стран-

должников стали лучше понимать социальные, экономические и политические выгоды деятельности по сохранению природы и проводить соответствующую налоговую и кредитную политику по сохранению лесных и водных ресурсов, эффективного развития сельского хозяйства и т.п.

В обменах ДНП сумма внешних обязательств сокращается на всю номинальную стоимость.

С точки зрения платежного баланса обмена ДНП включают:

1. оплату долга - сокращение средств, равное рыночной выкупной цене долга, но без вывоза капитала из страны-должника;

2. не компенсированный трансферт, равный стоимости вновь созданного финансового инструмента. В долгосрочном плане здесь нет вывоза прибыли, который бы нейтрализовал сокращение на обслуживание долга.

С позиций экономического воздействия обменов из двух этапов:

1. выкуп долга;

2. создание финансового инструмента в местной валюте.

В этой ситуации обмена ДНП страдают теми же двумя недостатками, что и выкуп долгов:

1. когда страны выкупают долг по рыночной цене, они платят за "усредненный" долг, а избавляются от "предельной" стоимости долга;

2. сопутствующие факторы, используемые суверенными должниками (в отличие от внутреннего долга, когда все они остаются при дефолте), никогда не могут быть полностью покрыты правительством-кредитором. Поэтому для страны-должника меньше смысла выкупать долг, так как она теряет меньше при дефолте. В этом смысле страна-должник даже не компенсирует полную скидку со своего долга на вторичном рынке. Поэтому субсидии, присущие обмену ДНП играют роль только тогда, когда нельзя получить прощения долга или дотации.

В то же время имеются и достоинства обменов "долги на проведение природоохранной деятельности".

1. Положительное воздействие на состояние окружающей среды и на систему управления окружающей средой;

2. Снижение бремени внешнего долга, хотя оно не столь значительно, как при обмене "долги на активы";

3. Приток природоохранных инвестиций вследствие предоставления выгодных условий при конверсии приобретенного долга;

4. Получение части скидки вторичного рынка долга. Если при обменах "долги на активы" часть скидки вторичного рынка долга, достигающая правительству страны-должника составляет 10 - 15% номинальной суммы долга, то при проведении обменов ДНП эта скидка может быть значительно выше;

5. Инфляция, не значительна, так как приобретение долга у инвестора финансируется за счет относительно небольшой эмиссии национальной валюты;

6. ДНП не заменяют приток природоохранных инвестиций. Так как вложение средств I в защиту окружающей среды страны производится безвозмездно, за счет средств природоохранных организаций, то сложно предположить, что эти организации щади бы произвести те же самые инвестиции в том же объеме, если бы у них не было возможности использовать механизм ДНП;

7. Конверсия долга не ложится тяжелым бременем на государственный бюджет, так как речь идет о достаточно постепенном процессе;

8. Отток капитала из страны отсутствует;

9. Проблема неоптимального распределения ресурсов не стоит так остро, как в случае с обменами "долги на активы". Инвестирование дополнительных средств в природоохранную деятельность вряд ли может привести к усилению структурных диспропорций в экономике;

10. Возможности спекуляции ограничены ввиду: а) жесткой договоренности о вложении средств в определенные проекты, б) участия в сделке авторитетной природоохранной организации, не преследующей цели извлечения прибыли из данной операции.

Критика обменов "долги на проведение природоохранной деятельности". Обычно, она выглядит таким образом (в прочем все это применимо и к другим видам преобразования долгов): Правительство может отрицательно отнестись к перспективе передачи средств национальной неправительственной организации для реализации природоохранных проектов, отобранных, как правило, иностранной природоохранной организацией.

Принятие природоохранных мер в соответствии с приоритетами инвестора, а не приоритетами принимающего государства, может восприниматься как вмешательство во внутренние дела государства и как посягательство на его суверенитет в отношении использования природных ресурсов и управления ими. Решение этой проблемы кроется в привлечении представителей правительства или природоохранного ведомства к отбору проектов или к одобрению уже отобранных проектов.

Обмены ДНП носят ограниченный характер и не столь сильно влияют на снижение долгового бремени. Однако инвестиции, полученные от конверсии даже небольшой части долга, могут значительно превышать бюджетные ассигнования страны на защиту окружающей среды.

Обмены ДНП во многом основаны на предпочтениях доноров (это также справедливо для всех видов зарубежной и другой помощи), которые не всегда отвечают интересам, практике и правилам принимающей стороны, иногда мало учитываются вопросы решения локальных экологических проблем и их влияния на здоровье населения. Обмены ДНП мало влияют на деятельность коммерческих структур по уменьшению их негативного воздействия на окружающую среду.

Часто проекты в рамках обменов ДНП недостаточны для решения тех задач, на которые они ориентированы.

Практические примеры обменов "долги на проведение природоохранной деятельности". К 1992 г. было организовано 17 обменов ДНП, преобразуя долги на сумму в 100 млн. долл. США в экологическое финансирование объемом около 60 млн. долл. США при наличных инвестиционных расходах размером 17 млн. долл. США.

На начало 1996 г. было приобретено около 180 млн. долл. США коммерческих долгов за 47 млн. долл. США (т.е. 26% номинала), которые привели к экологическому финансированию, эквивалентному 130 млн. долл. США. Если принять во внимание преобразование долгов в социальных секторах, то общая сумма преобразованных долгов к 1995 г. составила более 500 млн. долл. США.

К 1998 г. число стран возросло до 17, а количество обменов ДНП составило около 45 (Африка - 8, Азия - 4, Латинская Америка - 31, Центральная и Восточная Европа - 2). Обмены ДНП способствовали созданию и расширению целого ряда экологических фондов, которые управляют 1 млрд. долл. США.

Кроме того, обмены коммерческих долгов с участием НПО вызвали второе поколение преобразования долгов, когда двусторонние таким образом, чтобы сократить финансовые потоки из развиваю-

щихся стран, а использовать полученные от этого средства для проектов в социальных и экологических областях.

В проведении таких обменов потенциально заинтересованы все стороны, и государства, и банки кредиторы, и природоохранные организации. Между тем, специфика кыргызских условий, в частности, отсутствие организованного вторичного рынка внешнего долга, отсутствие опыта проведения подобных операций и операций по выкупу долгов, а также иногда напряженные отношения с международными финансовыми кругами, скажется на проведении первых ДНП.

Учитывая сложную в Кыргызстане экологическую и экономическую обстановку и недостаток средств на финансирование природоохранных мер, обмены ДНП могут стать уникальным и эффективным инструментом, позволяющим получить значительные средства в защиту природы, одновременно уменьшая бремя внешнего долга.

Литература:

1. www.imf.org
2. www.wb.org

Рецензент: д.э.н. Асизбаев Р.Э.