

2 Обслуживание долга: растущая проблема



Правительства могут брать деньги займы у других стран, коммерческих учреждений или многосторонних организаций на самые различные цели. Кредиты могут использоваться для содействия развитию экономического и человеческого потенциала или поддержки государственных услуг. Однако получение кредитов влечет за собой обязательство по обслуживанию конечного долга, предполагающего выплату процентов и соблюдение сроков платежей. Важно осуществлять постоянный контроль за тем, чтобы долг выплачивался равномерно. В противном случае он может достичь таких размеров, что станет препятствием для экономического и социального развития, в результате будут урезаны ассигнования на поддержку политических и экономических реформ и развитие человеческого капитала.

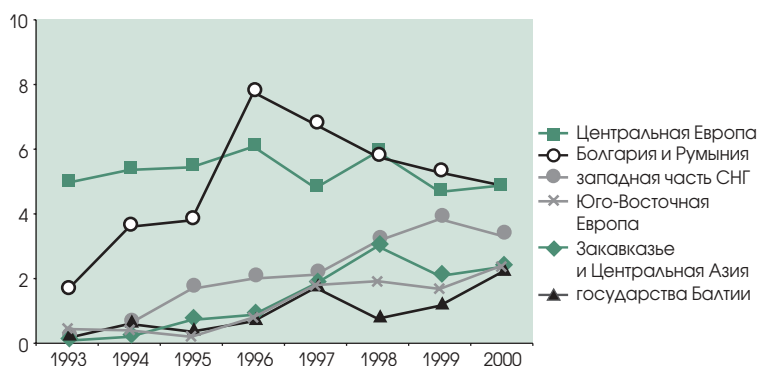
Несмотря на то что большинство стран Центральной и Восточной Европы и Содружества Независимых Государств вступили в переходный период с небольшим долгом, эта ситуация вскоре кардинально изменилась. Государствам приходилось бороться изо всех сил с негативными последствиями переходного периода. В настоящее время ряд беднейших стран выплачивают значительные суммы – от 2 до 4 процентов своего национального дохода – для обслуживания внешней государственной задолженности. В некоторых случаях эти суммы превышают расходы стран на образование или здравоохранение. Ассигнования на социальные цели в этих странах сократились до самых низких в их истории уровней. В результате под угрозой оказывается долгосрочное благополучие целого поколения детей и молодежи. Четкой связи между увеличением затрат на обслуживание задолженности и сокращением государственных ассигнований на основные социальные услуги в этих странах не наблюдается. Тем не менее международное содействие в деле сокращения обязательств по обслуживанию долга стран, которые находятся в наиболее трудном положении, может привести к ощутимому высвобождению средств для увеличения ассигнований на социальные цели.

2.1 Обслуживание долга в странах региона

На диаграмме 2.1 показаны ежегодные затраты на обслуживание внешней государственной задолженности в виде доли от национального дохода в ЦВЕ/СНГ в 1993–2000 годах. В беднейших странах СНГ государственная задолженность составляет около 80 процентов общей внешней задолженности¹. Государственная задолженность включает кредиты, которые непосредственно были взяты правительством, и другие займы, выплаты по которым гарантированы государством. На диаграмме четко прослеживаются три различные тенденции. В странах Центральной Европы с начала 1990-х годов обслуживание долга осуществлялось довольно стабильно на уровне примерно 5 процентов национального дохода. В Болгарии и Румынии стоимость обслуживания долга значительно возросла до

Диаграмма 2.1

Расходы на обслуживание государственного внешнего долга в виде доли национального дохода (в процентах)



Источник: World Bank, "Public and Public-Guaranteed Long-Term Debt as a Percent of Gross National Income", *Global Development Finance Online*: <www.worldbank.org> (сайт доступен с 4 января 2003 года).

Примечание: Данные представляют собой невзвешенные средние показатели для стран в каждой группе. В них не включена стоимость погашения краткосрочных кредитов, полученных от Международного валютного фонда. Национальный доход определяется как валовой национальный доход, то есть как суммарная стоимость всех товаров и услуг на национальном рынке, произведенных внутри страны, плюс любые налоги на продукцию (без учета субсидий), не включенные в стоимость общего объема производства, плюс чистые поступления от первичного дохода (вознаграждение работающим по найму и доходы от собственности) из-за границы.

1996 года, но затем сократилась. Во всех других суб-регионах наблюдается общая тенденция увеличения расходов на обслуживание долга относительно национального дохода.

В начале переходного периода ни одна бывшая советская республика, за исключением России, не имела никакой задолженности, так как Россия взяла на себя всю внешнюю задолженность (и все заграничные активы) бывшего СССР. В связи с этим можно легко проследить процесс накопления задолженности в этих странах. В Центральной Европе самые большие расходы на обслуживание долга имела Венгрия. В 1993–1996 годах на обслуживание внешней государственной задолженности в этой стране уходило 10 процентов национального дохода. Большая часть этой задолженности образовалась еще до начала переходного периода. Расходы на обслуживание долга в Венгрии в 2000 году составляли 7,9 процента национального дохода, далее следовали Хорватия (7 процентов), Босния и Герцеговина (6,6 процента), Болгария (6,1 процента) и Украина (5,7 процента)².

Однако обеспокоенность международного сообщества и финансовых учреждений в основном вызывали страны, которые в этом перечне располагались значительно ниже. Расходы на обслуживание долга в этих странах могли быть меньше, но и возможности их правительств изыскивать необходимые средства для оплаты этих расходов (и обеспечи-

вать “устойчивость” имеющейся внешней задолженности) также невелики. Оценка устойчивости задолженности требует перспективной (и в конечном счете зависящей от ситуации) оценки ряда факторов, включая рост налоговых поступлений (в сочетании с ограниченным ростом государственных расходов), который, как правило, зависит от роста национального дохода, а также способности собирать налоги; роста экспорта (в сочетании с ограниченным ростом импорта) и уровня процентных ставок, плюс премии за риск, требуемые кредиторами³. Особое беспокойство вызывала ситуация в пяти беднейших странах СНГ – Армении, Грузии, Кыргызстане, Молдове и Таджикистане. Две из этих стран, Кыргызстан и Таджикистан, отнесены Всемирным банком к 44 странам мира “с самой высокой задолженностью”⁴.

Вместе с Азербайджаном и Узбекистаном эти пять стран с низкими доходами являются основными объектами внимания “Инициативы СНГ-7”, совместно финансируемой Всемирным банком, Международным валютным фондом, Европейским банком реконструкции и развития, Азиатским банком развития и правительствами этих семи стран. Данная Инициатива должна расширить перспективы этих стран в плане экономического роста и сокращения масштабов бедности. На Web-сайте Инициативы подчеркивается, что “семь стран СНГ и международное сообщество недооценили последствия развала Советского Союза и сложность проблем переходного периода, с которыми сталкиваются эти страны”⁵. В середине 1990-х годов кредиты предоставлялись (и брались) в надежде на быстрый переход стран к устойчивому экономическому росту, который обеспечил бы безболезненное погашение долга. Однако этому росту не суждено было быстро осуществиться отчасти из-за недостаточных усилий национальных правительств по проведению реформ. Девальвация национальных валют вследствие финансового кризиса 1998 года в России значительно усугубила проблему задолженности, поскольку основная часть внешней задолженности исчислялась в долларах США.

На диаграмме 2.2 показана доля внешней государственной задолженности пяти беднейших стран СНГ перед различными странами-кредиторами, а также коммерческими и многосторонними учреждениями. Основная часть внешнего государственного долга этих стран приходится на многосторонних спонсоров, таких как Международный валютный фонд и Всемирный банк. Однако задолженность этих стран перед Россией и другими странами региона, богатыми энергоресурсами (Азербайджаном, Казахстаном, Туркменистаном и Узбекистаном), также значительно увеличивает их общее долговое бремя⁶.

Диаграмма 2.2

Структура внешнего государственного долга в номинальном выражении в пяти беднейших странах СНГ, по состоянию на конец 2000 года (в процентах)



Источник: IMF and World Bank (2002), "Poverty Reduction, Growth and Debt Sustainability in Low-Income CIS Countries", 4 February, International Monetary Fund and World Bank: <www.cis7.org> (сайт доступен с 12 марта 2003 года), Table 8 и Figure 9.

Примечание: Задолженность рассчитывается в номинальном выражении. Для получения более подробной информации о Парижском клубе стран-кредиторов см. <www.clubdeparis.org>.

2.2 Формирование задолженности

Основная часть государственного долга, который накопился в начале 1990-х годов в беднейших странах СНГ, образовалась в результате получения кредитов на поддержание повседневных государственных расходов после распада Советского Союза. Получив независимость, многие страны СНГ вместе с тем лишились не только поставок энергоносителей и соответствующих рынков, но также многих учреждений, необходимых для управления современной экономикой. Особенно ярким в этом смысле примером являются финансовые и налоговые ведомства⁷. Кроме того, как и во всех странах с переходной экономикой, многие государственные предприятия оказались на грани краха, когда они были брошены на произвол судьбы, лишившись традиционных рынков, и были вынуждены платить по мировым ценам за энергоносители. Чтобы не допустить краха государственных предприятий и государственных служб, правительства брали огромные кредиты. Тем самым они пытались сократить некоторые первоначальные социальные издержки, которые неизбежно ассоциируются с переходным периодом.

Именно эти первые заимствования в основном и положили начало нынешнему кризису внешней задолженности⁸. Эффективность этих заимствований является спорной, поскольку правительства часто не спешили с проведением рыночных реформ. Кроме того, слабое управление и руководство, следствием которых была неэффективность, иногда приводили к ненадлежащему использованию государственных ассигнований. По оценке Международного валютного фонда, эта «квазифинансовая деятельность» – подразумеваемые или скрытые государственные дотации для поддержки крупных предприятий и семейного потребления – составила, по оценкам, от 5 до 10 процентов национального дохода в Кыргызстане, Молдове и Таджикистане и бо-

лее 20 процентов в Азербайджане. Социальные причины нередко выступают в качестве оправдания таких дотаций, благодаря которым поддерживается уровень жизни бедных домашних хозяйств, но, как правило, они используются нерационально⁹.

Однако даже если значительная часть накопленного долга шла на поддержание неэффективно или нерационально используемых государственных ассигнований, этот долг все же сыграл свою роль в поддержании государственных услуг и уровня жизни, особенно в первые кризисные годы переходного периода¹⁰. В анализе, проведенном Международным валютным фондом, утверждается:

“...если бы в первые годы в этих странах более активно занимались структурными преобразованиями, то социальные издержки наверняка были бы более значительными. Оглядываясь на прошлое, можно сказать, что иностранная помощь в форме прямых субсидий в первые два-три года переходного периода помогла бы предотвратить накопление задолженности и в то же время сохранить уровни потребления”¹¹.

В настоящее время возникает вопрос: как в бедных странах СНГ управлять государственным долгом, избегая чрезмерно высоких социальных издержек спустя десять лет после обретения независимости? Для этих стран бремя ежегодного обслуживания государственного долга объемом всего в несколько процентных пунктов от национального дохода может быть непомерным грузом. Это показат-

Таблица 2.1

Расходы государственного сектора на обслуживание внешнего долга, здравоохранение и образование, 1998–2000 годы (средний процент от национального дохода)

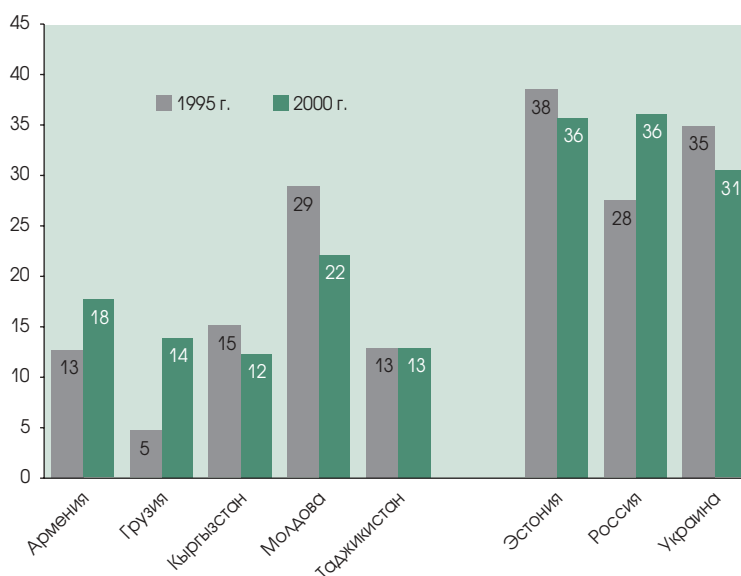
	Обслуживание долга	Здравоохранение	Образование	Здравоохранение и образование
Молдова	6,5	3,4	5,0	8,4
Грузия	3,6	0,7	2,0	2,7
Таджикистан	2,8	0,4	2,2	2,6
Кыргызстан	2,4	2,2	4,1	6,3
Армения	2,1	1,4	2,1	3,5

Источники: World Bank, *Global Development Finance Online*, op. cit. (диаграмма 2.1); Статистическое приложение, таблицы 6.10 и 7.6.

Примечание: Данные о средних расходах на здравоохранение в Армении относятся к 1998 и 2000 годам. Данные о расходах на образование в Грузии относятся к 1998, 1999 и 2001 годам.

Диаграмма 2.3

Общие государственные налоговые поступления, 1995 и 2000 годы (процент от ВВП)



Источник: IMF (2001), "Republic of Armenia: Recent Economic Developments and Selected Issues", *IMF Country Report*, No. 01/78 (29 May), International Monetary Fund: <www.imf.org> (сайт доступен с 15 января 2002 года).

но в таблице 2.1, в которой сравниваются среднегодовые расходы на обслуживание долга с расходами государственного сектора на здравоохранение и образование на пороге тысячелетия. В пяти беднейших странах средства, выделяемые на обслуживание долга, превышают государственные расходы на здравоохранение. В четырех из них они равняются или превосходят расходы на образование. А в Грузии и Таджикистане даже совокупные расходы на здравоохранение и образование уступают расходам на обслуживание долга. Общие расходы в этих двух странах и в Армении на здравоохранение и образование значительно ниже 4,4 процента – показателя, характерного для стран с низкими доходами повсюду в мире¹².

Несмотря на то что недопустимы какие-либо упрощенческие выводы вроде того, что затраты на обслуживание долга вытесняют ассигнования на социальные цели, бесспорно, есть основания для беспокойства в тех случаях, когда в странах с низкими доходами средства, идущие на обслуживание долга, превышают совокупные основные социальные расходы. Отчасти целесообразной мерой могло бы стать сокращение бремени обслуживания долга, однако решение может также заключаться в контроле над другими расходами и в увеличении налоговых поступлений для получения дополнительных средств, которые могли бы использоваться как для обслуживания внешнего долга, так и для увеличения ассигнований на социальный сектор. Эффективный сбор налогов оказался огромной проблемой в большинстве стран региона, и не в последнюю очередь в беднейших из них, где нередко развивался обширный неформальный сектор (см. статью 1 в данном Социальном мониторинге). На диаграмме 2.3 показано, что в пяти беднейших странах СНГ общие государственные налоговые поступления в виде доли национального дохода являются низкими по сравнению с другими странами региона, такими как Россия и Эстония. Кроме того, налоговые поступления в виде процента от национального дохода фактически сократились в Кыргызстане и Молдове в период 1995–2000 годов, в результате чего сократились ресурсы, необходимые для обслуживания долга и поддержки государственных услуг¹³.

2.3 Управление долговым бременем

Каковы перспективы уменьшения долгового бремени в беднейших странах СНГ? В начале 2002 года Всемирный банк и Международный валютный фонд сделали прогнозы, вобравшие в себя различные предположения в отношении роста национального дохода и экспорта, обменных курсов и других ос-

новных показателей. Взяв за основу исходное положение, что национальный доход будет увеличиваться примерно на 4–5 процентов в год, в среднем обслуживание государственного долга в течение 2001–2005 годов, по прогнозам, будет составлять почти пятую часть государственных поступлений в Армении, примерно треть в Грузии и Кыргызстане и значительно превысит две пятых в Молдове и Таджикистане¹⁴. Таким образом, на обслуживание долга уйдет значительная часть ресурсов государственного сектора.

Однако в этом вопросе наблюдаются и три положительные тенденции. Во-первых, в настоящее время международное сообщество четко осознает эту проблему и отчасти признает свою вину за ситуацию, возникшую вследствие неосмотрительного предоставления кредитов на раннем этапе переходного периода и недостаточной помощи в форме грантов (а не кредитов).

Во-вторых, кредиторы оказали определенную помощь в целях облегчения долгового бремени. Парижский клуб стран-кредиторов согласился пересмотреть условия погашения долга на 2001–2002 годы с Грузией, Кыргызстаном, Сербией и Черногорией (бывшая СРЮ) и Украиной¹⁵. По оценкам Всемирного банка и Международного валютного фонда, Кыргызстан и Молдова имели такие уровни задолженности в 2000 году, что они могли быть официально включены в Инициативу в отношении бедных стран с высокой задолженностью, дающую им соответствующие льготы. В принципе, это позволит облегчить бремя задолженности данных двух стран многосторонним организациям. Однако потенциал этой программы в плане освобождения от уплаты долгов был охарактеризован как ограниченный¹⁶.

В-третьих, в пяти беднейших странах СНГ темпы экономического роста в 2001 году превысили исходные уровни, которые были указаны в прогнозах Международного валютного фонда и Всемирного банка относительно задолженности, хотя в 2002 году эта модель, по всей видимости, не везде оправдалась¹⁷. Кроме того, как утверждает в этих двух многосторонних учреждениях, для достижения долговременного роста необходимо улучшить управление экономикой и показатели качества работы посредством более эффективного руководства, сокращения масштабов коррупции и укрепления сотрудничества между странами Центральной Азии и Закавказья¹⁸.

Но есть и другая сторона. В начале 1990-х годов бедные страны СНГ взяли на себя огромное долговое бремя отчасти из-за чересчур оптимистичных прогнозов относительно экономического роста. К тому же долговые перспективы зависят от целого ряда факторов, а не только от роста национального дохода. Например, Всемирный банк и Междуна-

ный валютный фонд отмечают, что их прогнозы относительно устойчивости долга учитывают ориентировочные расчеты обменных курсов валют и “даже незначительное обесценение [валюты] может существенно подорвать финансовую устойчивость во всех странах”¹⁹. Кроме того, обслуживание долга будет оказывать существенное влияние на государственные финансы в течение еще целого ряда лет после фактического начала устойчивого роста и стабилизации валютного курса.

В качестве основного инструмента для обеспечения экономического развития и одновременного сокращения масштабов бедности Международный валютный фонд и Всемирный банк предлагают разработать документ “Стратегия в области сокращения масштабов бедности”. Он представляет собой ряд политических обязательств, подготовленных национальными правительствами при широком участии гражданского общества и сообщества доноров. Ключевым элементом этих обязательств являются четкие приоритеты, необходимые для проведения макроэкономических, структурных и социально-политических реформ. Эти обязательства служат основой как для действий правительства, так и донорской поддержки. Предполагается, что стратегии в области сокращения масштабов бедности косвенно будут способствовать уменьшению долгового бремени посредством установления жесткого финансового регулирования и создания более благоприятного климата для инвестиций в предприятия. К началу 2003 года пять беднейших стран СНГ представили Международному валютному фонду и Всемирному

банку документы о стратегиях в области сокращения масштабов бедности²⁰.

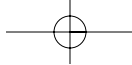
В то же время в беднейших странах СНГ открываются возможности предоставления большего числа грантов для ассигнований на социальные цели. Шэнмань Чжан, директор-распорядитель Всемирного банка, признавая, что сообщество доноров должно было оказать большую помощь этим странам в первые годы переходного периода, утверждает:

“Я считаю, что это послужит нам уроком на будущее, особенно ввиду того, что сообщество доноров намерено помочь семи странам СНГ (“Инициатива СНГ-7”) в достижении трудных, но достойных задач, связанных с Целями в области развития, поставленными в Декларации тысячелетия. К счастью, Международная ассоциация развития (МАР) в настоящее время в состоянии в определенной мере обеспечить финансирование на основе грантов и сможет успешнее решать сходные проблемы в будущем”²¹.

При поддержке международных организаций и стран-доноров беднейшие страны СНГ смогут выполнить свои обязательства по обслуживанию долга и увеличить ассигнования на социальные цели. Первые несут ответственность за обеспечение соответствующих ресурсов, а вторые – за эффективное использование этих ресурсов, с тем чтобы достичь существенного роста благосостояния людей и развития человеческого потенциала.

Примечания и ссылки

1. Более подробный анализ структуры долга в регионе см. Helbling, T., A. Mody and R. Sahay (2003), “Debt Accumulation in the CIS-7 Countries: Bad Luck, Bad Policies or Bad Advice?”, документ, подготовленный для Конференции “Инициатива СНГ-7”, проходившей 20–22 января в Люцерне: <www.cis7.org> (сайт доступен с 15 марта 2003 года). См. также IMF and World Bank (2002), “Poverty Reduction, Growth and Debt Sustainability in Low-Income CIS Countries”, 4 February, International Monetary Fund and World Bank: <www.cis7.org> (сайт доступен с 15 марта 2003 года).
2. World Bank, *Global Development Finance Online*: <www.worldbank.org> (сайт доступен с 4 января 2003 года).
3. См. EBRD (2001), *Transition Report Update*, April, European Bank for Reconstruction and Development: London.
4. Это соответствует классификации Всемирного банка по состоянию на июль 2002 года. См. <www.worldbank.org> (сайт доступен с 12 марта 2003 года). Важно отметить, что для этой классификации используются критерии, отличные от критериев приемлемости, применяемых при предоставлении помощи Всемирным банком и Международным валютным фондом в рамках Инициативы в отношении бедных стран с высокой задолженностью. См. <www.worldbank.org/hipc> или <www.imf.org/external/np/exr/facts/> (сайт доступен с 17 марта 2003 года).
5. См. <www.cis7.org> (сайт доступен с 15 марта 2003 года).
6. Основная часть долга бедных стран СНГ остальным странам СНГ связана с энергоносителями и образовалась в результате действия главным образом трех факторов: резкая корректировка в сторону повышения цен, взимаемых поставщиками энергоносителей после распада Советского Союза, недостаточные реформы в энергетическом секторе стран – импортеров энергоносителей и сохраняющаяся опора на унаследованную от советской эпохи энергетическую инфраструктуру. См. EBRD (2001), *op. cit.*
7. IMF and World Bank (2002), *op. cit.*
8. Helbling, Mody and Sahay (2003), *op. cit.*
9. См. IMF and World Bank (2002), *op. cit.*, Box 1.



10. С кредитами Всемирного банка – аналогичная ситуация. Многие из этих предоставлявшихся по льготным ставкам кредитов имели целевой характер: повышение качества государственных услуг в таких областях, как здравоохранение, образование и социальное обеспечение. Перечень всех проектов Всемирного банка содержится на Web-сайте Всемирного банка: www.worldbank.org (сайт доступен с 14 марта 2003 года).
11. Helbling, Mody and Sahay (2003), op. cit., page 58.
12. Процентные показатели по странам с низкими доходами повсюду в мире взяты из World Bank (2001), *World Development Indicators 2001*, World Bank: Washington, DC, Table 4.10.
13. Важным вопросом является справедливость налогообложения. Если налогообложение носит прогрессивный характер, от увеличения налогов в целях поддержки государственных услуг в наибольшей степени выигрывают бедные семьи, то есть люди с более высокими доходами платят в виде налогов большую долю своих доходов, чем люди с более низкими доходами.
14. IMF and World Bank (2002), op. cit. Резюме исходных положений см. в таблице 12.
15. Более подробную информацию см. www.clubdeparis.org (на сайте можно также отслеживать будущие соглашения со странами региона) и для ознакомления с комментариями см. EBRD (2002), *Transition Report 2002: Agriculture and Rural Transition*, European Bank for Reconstruction and Development: London, page 56.
16. См. IMF and World Bank (2002), op. cit, page 35. В примечании 4, выше, содержатся источники информации об Инициативе в отношении бедных стран с высокой задолженностью. Для ознакомления с критическими замечаниями посетите, например, Web-сайт: www.oxfam.org.uk/policy/papers/hipc/.
17. В 2002 году оценочные темпы роста ВВП составляли более 5 процентов в четырех из пяти беднейших стран СНГ. В Кыргызстане в 2002 году ВВП сократился на 0,5 процента. См. Статистическое приложение, таблица 10.2.
18. Shengman Zhang (2003), “Closing Remarks”, доклад, представленный на Конференции “Инициатива СНГ-7”, проходившей 20–22 января в Люцерне: www.cis7.org (сайт доступен с 15 марта 2003 года).
19. IMF and World Bank (2002), op. cit., page 38. Относительно обсуждения “других факторов” см. также UNECE (2002), *Economic Survey of Europe*, No. 1, UN Economic Commission for Europe: Geneva, page 155.
20. См. www.worldbank.org/poverty/strategies (сайт доступен с 17 марта 2003 года).
21. Shengman Zhang (2003), op. cit. MAP – это Международная ассоциация развития, отделение Всемирного банка, которое предоставляет долгосрочные кредиты под нулевые проценты беднейшим развивающимся странам. См. www.worldbank.org/ida (сайт доступен с 17 марта 2003 года).

