

И с с л е д о в а н и я и а н а л и з
S t u d i e s & A n a l y s e s

Центр социально-
экономических исследований



Center for Social
and Economic Research

112

*Кыргызстан — экономические
реформы в 1996 г.*

под редакцией Малгожаты Маркевич

Перевод с английского Ирины Синициной

Варшава, октябрь 1997 г.

Материалы, публикуемые в настоящей серии, имеют рабочий характер и могут быть включены в будущие издания. Авторы высказывают свои собственные мнения и взгляды, которые не обязательно совпадают с точкой зрения Фонда CASE.

Данная работа подготовлена в рамках проекта «Поддержка экономической трансформации в странах бывшего СССР», финансируемого **Фондом им. Стефана Батория**, Варшава, Польша и **Open Society Institute**, Нью-Йорк, США.

Авторский коллектив:

Казимеж Клёц
Ярослав Кузьма
Малгожата Маркевич
Ирена Топиньска
Яцек Цукровски

Редактор русского издания *Петр Козаржевский*

© CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава 1997 г.

ISBN 83-7178-040-0

Издатель:

CASE — Центр социально-экономических исследований
Польша, 00-585 Warszawa, ul. Bagatela 14

тел.: (48-22) 628-09-12, 629-43-83

факс: (48-22) 628-65-81

e-mail: case@case.com.pl

Содержание

1. ВВЕДЕНИЕ (<i>Яцек Цукровски</i>)	5
2. ДЕНЕЖНАЯ И КУРСОВАЯ ПОЛИТИКА (<i>Яцек Цукровски</i>)	7
3. БЮДЖЕТНЫЙ ДЕФИЦИТ И РЕФОРМА ФИСКАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ (<i>Малгожата Маркевич</i>)	12
3.1. Изменения в фискальной системе	12
3.2. Институциональные преобразования	12
3.3. Взаимоотношения бюджетов различных уровней	13
3.4. Налоговая политика	14
3.5. Исполнение доходной части бюджета	16
3.6. Исполнение расходной части бюджета	18
3.7. Финансирование бюджетного дефицита	18
4. ВНЕШНЯЯ ТОРГОВЛЯ (<i>Яцек Цукровски</i>)	19
5. ЦЕНТРАЛЬНЫЙ БАНК И БАНКОВСКИЙ СЕКТОР В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ В 1996 ГОДУ (<i>Казимеж Клёц</i>)	23
5.1. Кредитная политика центрального банка	23
5.2. Банковский контроль и нормативное регулирование банковской деятельности	25
5.3. Ликвидация коммерческих банков в 1996 г.	27
5.4. Новые банки	31
5.5. Положение в банковском секторе	32
5.6. Новые финансовые институты	33
5.7. Программа FINSAC	36
5.8. Выводы	37
6. ПРИВАТИЗАЦИЯ (<i>Ярослав Кузьма</i>)	38
6.1. Введение	38
6.2. Законодательная база приватизации в Кыргызстане	39
6.3. Методы приватизации предприятий	40
6.4. Проблемы приватизации	41

7. СОЦИАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ В КЫРГЫЗСТАНЕ (<i>Ирена Топиньска</i>)	44
7.1. Пенсии.....	46
7.2. Помощь безработным.....	51
7.3. Государственные пособия и другие виды социальной помощи.....	53
7.4. здравоохранение и образование.....	55
7.5. Заключительные замечания.....	56
8. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В 1997 ГОДУ. ПЛАНЫ И ПЕРВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ (<i>Яцек Цукровски</i>)	57
9. ЗАКЛЮЧЕНИЕ (<i>Малгожата Маркевич</i>)	60
Библиография	62

1. Введение

В бывшем СССР Кыргызстан считался одной из самых бедных республик, и его экономика в значительной степени зависела от центра. Вместе с тем, для бюджета советского Кыргызстана были характерны сравнительно высокий уровень расходов и, что особенно интересно, существование положительного сальдо (благодаря трансфертам из союзного бюджета).² Распад СССР и развал командно-административной системы централизованного планирования, а также разрыв кооперационных связей внутри советской экономической системы привели в независимом Кыргызстане к резкому спаду экономической активности, к фискальным проблемам и к росту темпов инфляции. Официальные показатели падения объема производства в Кыргызстане за 1991-1995 гг. составили соответственно 7,8%, 13,9%, 15,5%, 20,1% и 5,4%, а в целом за весь рассматриваемый период валовой внутренний продукт (ВВП) сократился более чем на 50%.³ Начиная с 1992 г., фискальная политика ориентировалась на то, чтобы компенсировать прекращение внешних поступлений в бюджет (т. е. трансфертов из союзного бюджета). Тем не менее, бюджетный дефицит увеличился в 1992 г. до 13,4% ВВП, в 1993 г. — до 13,6%, а в 1994 г. и в 1995 г. составил соответственно 7,7% и 11,8% ВВП. В результате уровень инфляции подскочил до 178,9% в 1991 г., 1258,7% в 1992 г., 1491,7% в 1993 г., 87,2% в 1994 г., а в 1995 г. составил 31,9%.

Резкое сокращение темпов инфляции в 1995 г. стало прямым следствием успешной реализации рыночных экономических реформ, которые включали в себя меры по макроэкономической стабилизации (жесткую монетарную и фискальную политику, сопровождавшуюся жесткой политикой доходов и рациональной политикой в области управления валютным курсом), рыночной либерализации (отмену контроля над ценами, отказ от ограничений на развитие частного сектора, а также от ограничений во внутренней и внешней торговле) и по проведению институциональных реформ (создание новых социальных, политических и экономических институтов, формирующих рыночную среду).⁴

В результате проведения в жизнь стабилизационной программы темпы роста денежной массы M2 снизились с 125% в 1994 г. до 76% в 1995 г., скорость обращения денежной массы в течение года уменьшилась примерно на 24%, темпы инфляции сократились и достигли относительно невысокого уровня (31,9% в 1995 г.); удалось также поддерживать относительно стабильный курс национальной валюты (сома): в 1995 г. курс сома снизился с 10,45 за доллар США в начале года до 11,4 сомов за

¹ Автор — Яцек Цукровски.

² Положительное сальдо бюджета составляло 2,1% ВВП в 1989 г., 0,3% ВВП — в 1990 г. и 4,6% ВВП — в 1991 г.

³ По данным официальной статистики, без учета теневой экономики.

⁴ Об анализе экономической реформы в Кыргызстане в 1991-1995 гг. см.: Домбровский М., Антчак Р. *Экономические реформы в Кыргызстане*, «Исследования и анализы», CASE, № 28, Варшава, 1994; Антчак Р., Маркевич М. *Экономические реформы в Кыргызстане в 1994-1995 гг.*, «Исследования и анализы», CASE, № 91, Варшава, 1996.

доллар в конце года.⁵ В сфере внешней торговли отмечалась высокая динамика роста. В 1995 г. объем экспорта в долларах США возрос на 20%, а импорт увеличился на 38% (значительная часть импорта была связана с сооружением в рамках финансируемого за счет иностранных инвестиций проекта добычи золота — Кумтор). Текущий дефицит платежного баланса (исключая импорт и услуги, связанные с реализацией проекта по золоту) составил около 8% ВВП, то есть на 2% меньше, чем в 1994 г. Совокупный платежный баланс был сведен с дефицитом в размере 79,8 млн. долларов США, а уровень валовых резервов сократился с 2,5 до 2,3 месяцев импорта, то есть с 94 млн. долларов США в 1994 г. до 111 млн. долларов США в 1995 г. Значительный прогресс был достигнут в сфере приватизации и реструктуризации предприятий. К концу 1995 г. было приватизировано около 60% государственных предприятий, существовавших в 1992 г. Малая и массовая приватизация были практически завершены.⁶ Определенный прогресс был достигнут в проведении аграрной реформы. К концу 1995 г. основная часть коллективных и государственных хозяйств была преобразована в акционерные общества, и срок действия прав на пользование землей был продлен с 49 до 99 лет (арендуемые земельные участки могут продаваться, обмениваться или использоваться в качестве залога для получения банковских кредитов). Объем валового сельскохозяйственного производства возрос в 1995 г. в реальном исчислении примерно на 4%.

Однако несмотря на несомненные достижения в реструктурировании экономики в 1995 г., сохранялись серьезные проблемы. Кризис нескольких коммерческих банков в конце 1995 г. (серьезные проблемы с платежеспособностью) подорвал доверие к финансовой системе в целом. В результате начавшейся реализации в 1995 г. программы реструктуризации было ликвидировано два крупных коммерческих банка — Эльбанк и Агропромбанк, а девять из оставшихся четырнадцати небольших частных банков также находились в сложном финансовом положении (по другим оценкам, примерно треть коммерческих банков находилась на грани банкротства).⁷ За 1995 г. возрос торговый дефицит (до 179,1 млн. долл. США, или до 16% ВВП).⁸ Прямые иностранные капиталовложения (за исключением проектов по золоту) оставались незначительными. Общий объем внешней государственной задолженности возрос к концу 1995 г. до 585 млн. долл. США (36% ВВП). Продолжали сохраняться относительно высокие темпы инфляции (31,9%). Средняя реальная заработная плата в 1995 г. увеличилась лишь на 7% (к концу 1995 г. средняя реальная заработная плата составляла лишь около 51% от уровня 1992 г.), а минимальная заработная плата, к которой привязаны оплата труда госслужащих и пенсионные выплаты, сократилась на 5%.⁹ В 1995 г. средняя пенсия составляла 70% среднего потребительского бюджета для пенсионера.¹⁰ На конец

⁵ Амплитуда колебаний валютного курса в 1994 г. составляла около 55%, тогда как в 1994 г. — лишь 9%.

⁶ Об анализе процессов приватизации см.: Ермакович В., Панькув Ю. *Приватизация в Кыргызстане в 1992-1996 гг.*, «Исследования и анализ», CASE, № 102, Варшава, 1996.

⁷ См. Shestakov I. *Crack-down on Corrupt Government Employees*, «Focus Central Asia», No. 18, September 30, 1996.

⁸ Отметим, что для того, чтобы экономическое развитие было устойчивым, эта цифра не должна превышать 5-6% ВВП.

⁹ См. *Kyrgyz Republic, Recent Economic Developments*, «IMF Staff Country Report» No. 96/98, IMF Washington, D.C., September 1996 (table 10, p. 38).

¹⁰ См. Kupuyeva A. *Pension reform model for Kyrgyzstan*, «The Central Asian Post», No. 17, May 1, 1997.

1995 г. объем неплатежей по заработной плате и пенсиям в государственном секторе составил около 260 млн. сомов.¹¹ Официальная безработица возросла примерно до 3% и начала превращаться в серьезную проблему (следует помнить, однако, что значительное число людей, потерявших работу после 1992 г., официально не считались безработными). Неприемлемо высокой оставалась и величина бюджетного дефицита (11,8% ВВП), а его финансирование вызывало серьезные проблемы.

Эти и многие другие проблемы, с которыми столкнулась страна в 1995 г., сделали успешное продолжение рыночно ориентированных реформ в Кыргызстане по меньшей мере проблематичным. Стало очевидным, что постоянное существование высокого уровня бюджетного дефицита создает угрозу для программы стабилизации (то есть дефицит не может быть профинансирован без серьезных инфляционных последствий для экономики) и может препятствовать экономическому росту. Тем не менее, правительство и руководство Национального банка были настроены оптимистически. Несмотря на серьезные фискальные проблемы, в 1996 г. ожидалась дальнейшая экономическая стабилизация (то есть сокращение годового уровня инфляции) и стабильный рост производства. Однако, как будет показано ниже, не все экономические цели удалось реализовать, а выполнение программы стабилизации в 1996 г. не может быть признано полностью успешным (темпы инфляции возросли до 35%, а курс национальной валюты упал примерно на 50%). Тем не менее, удалось реализовать другую цель — преодолеть спад производства (в 1996 г. ВВП возрос на 5,6%)¹², а также начать или продолжить программу реформирования по ряду важных социально-экономических направлений.

2. Денежная и курсовая политика¹³

Как отмечалось во введении, после обретения независимости в Кыргызстане был проведен ряд важных реформ в монетарной сфере и в сфере курсовой политики. В 1992 г. было принято новое законодательство о центральном банке и о коммерческих банках, а в 1993 г. была введена национальная валюта — сом. В 1995 г. доверие к национальной валюте укрепилось, поскольку темпы инфляции (по сравнению с другими странами Средней Азии) были относительно невысоки, а валютный курс оставался относительно стабильным. Положение в 1996 г. можно, однако, охарактеризовать как период резкого обесценения сома (примерно на 50%) и определенной дестабилизации экономики в целом (так, например, годовые темпы инфляции возросли с 31,9% в 1995 г. до 35% в 1996 г.).

После двух лет существования относительно стабильного курса национальной валюты в 1996 г. сом резко обесценился (см. рисунок). Первый кризис на валютном рынке был отмечен весной 1996 г., когда в течение двух месяцев (апреля и мая) курс сома упал с 11,35 сомов за доллар США в конце марта до 12,50 в конце мая. Летом положение на валютном рынке не улучшилось, хотя в течение последних нескольких

¹¹ См. *Социально-экономическое положение Кыргызской Республики*, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, январь 1996, с. 41.

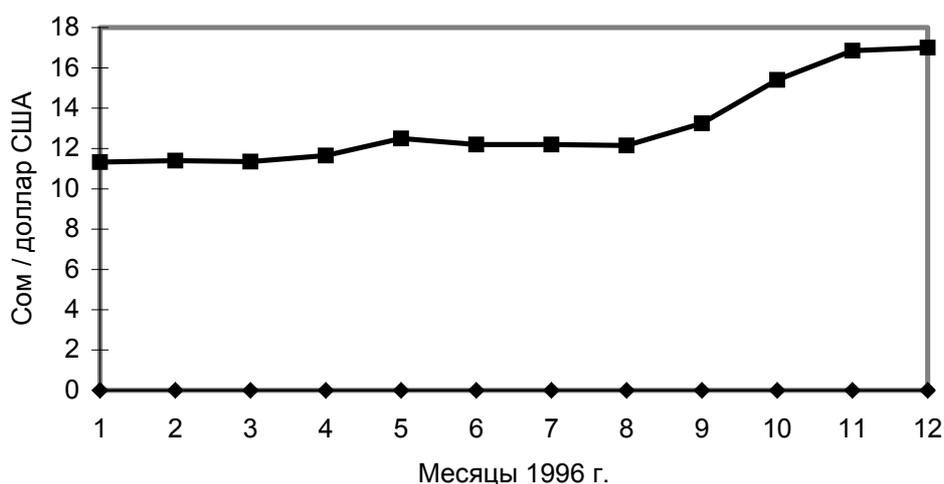
¹² Объем ВВП в 1996 г. составил 22467,8 млн. сомов (на производство товаров приходилось 64% ВВП, 30% — на услуги и 6% — на налогообложение произведенной продукции).

¹³ Автор — Яцек Цукровски.

лет в эти месяцы курс сома обычно повышался. Второй, более глубокий валютный кризис произошел осенью. В сентябре курс сома упал с 12,15 сомов за доллар США до 13,25, в октябре — до 15,40, в ноябре — до 16,85 (достигнув в первой половине декабря 17,01 сомов за доллар, к концу года курс сома несколько повысился — до уровня 16,70 сомов за доллар США).

Рисунок 2.1

Динамика курса сома к доллару США в 1996 г.



Источник: Национальный банк Кыргызской Республики.

Значительные колебания валютного курса часто (по крайней мере до осени 1996 г.) пытались объяснить сезонными факторами, связанными с динамикой сельскохозяйственного производства (доля сельского хозяйства в ВВП Кыргызстана в 1995 г. составляла 40%, а в 1996 г. — около 60%), снижением валютных поступлений от экспорта шерсти, последствиями необычно суровой зимы или неразвитостью банковской системы.¹⁴ Однако детальный анализ макроэкономических показателей позволяет дать этому явлению другие объяснения.

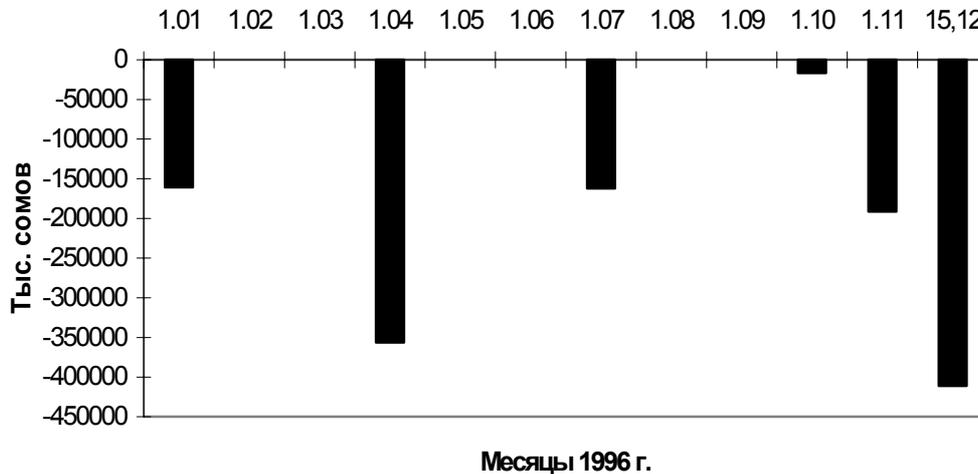
Динамика основных макроэкономических показателей за 1996 г. свидетельствует о том, что одной из причин кризиса на валютном рынке могло быть временное повышение уровня золотовалютных резервов Национального банка Кыргызской Республики (НБКР). В 1995 г. курсовая политика, нацеленная на удержание курса сома по отношению к доллару США в пределах узкого коридора, реализовывалась главным образом за счет изменений объема иностранной валюты, продаваемой НБКР на проводимых дважды в неделю аукционах. В 1996 г. от этой политики пришлось отказаться по следующим причинам. Во-первых, возросший объем импорта заставил привести величину иностранных резервов НБКР в соответствие с уровнем, требуемым МВФ (величиной, необходимой для финансирования 2-2,5-месячного импорта). Во-вторых, необходимость расчета по долгам с Россией (132,8 млн. долларов США) в конце 1996 г. заставила увеличивать объем иностранных резервов в НБКР (см. рис. 2.2). Эти две

¹⁴ См., например, *Kyrgyz Republic, Recent Economic Developments*, «IMF Staff Country Report» No. 96/98, IMF, Washington, D.C., September 1996, p. 2.

причины вызвали быстрое сокращение предложения иностранной валюты на валютном рынке, что в результате и привело к девальвации сома (см. таблицу 2.1).

Рисунок 2.2

Динамика чистых валютных активов НБКР в 1996 г.



Источник: Национальный банк Кыргызской Республики.

Таблица 2.1

Результаты валютных аукционов в 1996 г.

Месяцы	Объем в долларах США (тыс. долл.)	Объем в сомах (тыс. сомов)	Курс сома к доллару США
Январь	17018,637	192310,6	11,30
Февраль	10884,657	124085,1	11,40
Март	8535,533	96878,3	11,35
Апрель	10380,515	120933,0	11,65
Май	6337,742	76052,9	12,00
Июнь	5766,885	70356,0	12,20
Июль	5316,228	65123,8	12,25
Август	6226,156	75647,8	12,15
Сентябрь	2830,189	37500,0	13,25
Октябрь	7099,188	109327,5	15,40
Ноябрь	12982,688	218758,3	16,85
Декабрь	7583,740	126648,5	16,70
Всего	100962,156	1313261,8	

Источник: *Банковский вестник Кыргызской Республики*, № 1, 1997; расчеты авторов.

Подписание в ноябре 1996 г. соглашения по реструктурированию долга Кыргызстана привело к изменению курсовой политики НБКР (в ноябре НБКР продал около 13 млн. долларов США, тогда как в сентябре — лишь 2,8 млн. долларов)¹⁵, что позволило к концу декабря 1996 г. стабилизировать курс сома к доллару на уровне 16,70 сомов за доллар США (заметим, что наиболее низкий курс за весь 1996 г. был отмечен в первой

¹⁵ См. таблицу 2.1.

половине декабря — 17,01 сомов за доллар США).¹⁶ Характерно, что в 1995 г. НБКР продал на аукционах около 178 млн. долларов США¹⁷, а в 1996 г. — лишь около 100 млн. долларов (см. таблицу 2.1).

Другим важным моментом, который оказал прямое воздействие на положение на валютном рынке (и особенно на формирование курса сома к доллару США) осенью 1996 г., было решение о выплате большей части государственного долга населению (то есть невыплаченной заработной платы в государственном секторе и пенсий, что составляло около 600 млн. сомов). Совершенно очевидно, что этот довольно значительный объем денег, будучи выброшенным на рынок, увеличил спрос на иностранную валюту и, следовательно, способствовал еще большему падению курса сома.

Существует еще один, возможно, наиболее важный фактор — сохраняющийся с 1992 г. постоянный бюджетный дефицит, который в среднесрочном и долгосрочном плане всегда приводит к дестабилизации экономики. Как подчеркивалось во введении, в 1995 г. бюджетный дефицит был очень высок (11,8% ВВП Кыргызстана). Частично он финансировался за счет иностранных кредитов (42,7% совокупного бюджетного дефицита), однако остальная часть (соответствовавшая примерно 7% ВВП) должна была финансироваться за счет внутренних источников. В 1996 г. уровень бюджетного дефицита сократился, однако он все еще оставался относительно высоким, соответствуя 5,6% ВВП (см. главу 3), и в значительной степени (примерно на 41%) финансировался за счет кредитов НБКР. Более того, накопившийся в форме государственного долга скрытый дефицит (невыплаченные заработные платы в госсекторе и пенсии) также мог создать определенные проблемы (как указывалось выше, решение расплатиться по этим долгам стало импульсом к началу кризиса на валютном рынке осенью 1996 г.).

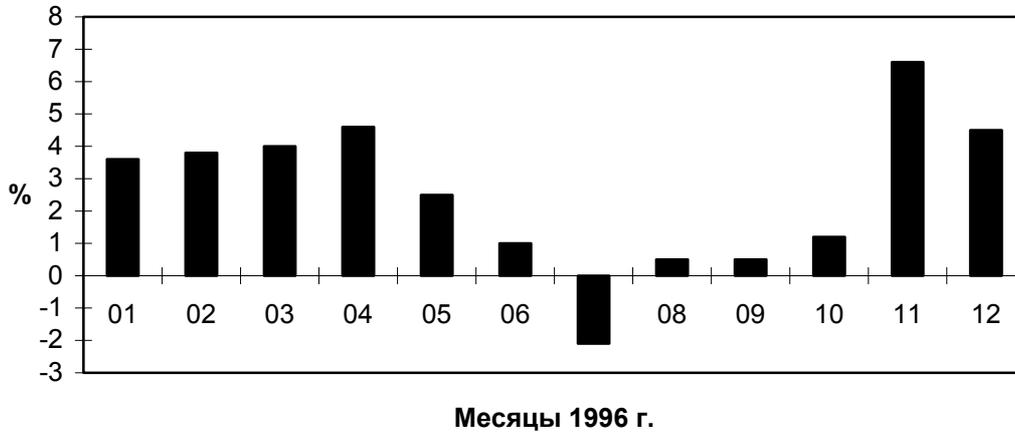
Быстрое обесценение национальной валюты с неизбежностью вызвало существенный рост уровня цен. Наблюдавшееся в 1996 г. падение курса, в частности, вызвало рост цен импортных товаров и снижение спроса на национальную валюту (то есть повысило скорость денежного обращения), что сказалось на показателях уровня инфляции. Поэтому повышение месячных темпов инфляции до 6,6% в ноябре месяце (и до 4,5% в декабре) не было удивительным. Динамика помесечных темпов инфляции представлена на рисунке Рисунок 2.. В целом уровень инфляции в 1996 г. достиг примерно 35% и превысил уровень, отмечавшийся в 1995 г. (31,9%).

¹⁶ В соответствии с этим соглашением, выплата задолженности Кыргызстаном откладывалась на 14 лет. В течение первых четырех лет после 1997 г. Кыргызстан должен лишь оплачивать обслуживание долга. Выплата основной части долга должна производиться в течение 2000-2009 гг. Задолженность должна быть погашена частично валютой, а частично — поставками товаров и передачей акций предприятий.

¹⁷ См. *Годовой отчет НБКР за 1996 г.*, Национальный банк Кыргызской Республики, Бишкек, май 1997.

Рисунок 2.3

Динамика помесечных темпов инфляции в 1996 (в процентах к предыдущему месяцу)



Заметим, что значительное падение курса (обесценение) всегда увеличивает инфляционные ожидания и снижает доверие к национальной валюте. Существование такой взаимосвязи подтверждается информацией НБКР. В третьем квартале 1996 г. скорость обращения денежного агрегата М2 составляла 10,6, а монетарной базы — 12,7, в то время как в третьем квартале 1995 г. эти показатели составляли соответственно 8,6 и 11,8 (за весь 1996 г. скорость обращения денежного агрегата М2 составила 8,8, то есть была такой же, что и в 1995 г., тогда как скорость обращения монетарной базы возросла с 7,2 в 1995 г. до 10,8 в 1996 г.). В первой половине 1996 г. увеличение денежного агрегата М2 было относительно небольшим (а в некоторых месяцах и отрицательным). Однако начиная с июля месяца ситуация изменилась коренным образом, и в течение последующих нескольких месяцев М2 возрастал значительно более высокими темпами (наиболее высокие темпы роста М2 отмечались в октябре — 13,6%). К концу года его рост удалось сбить (в ноябре отмечался отрицательный рост М2 в размере -5,0%, а в декабре он увеличился на 3,2%).

Необходимо, однако, подчеркнуть, что за расширением денежной массы в 1996 г. стояла единственная движущая сила — увеличение кредитов правительству¹⁸ (объем кредитов банкам в номинальном исчислении сократился, а объем чистых валютных резервов в течение года снижался). В результате, если объем бюджетного дефицита не сократится, в будущем можно ожидать возникновения сходных макроэкономических проблем.

¹⁸ В 1996 г. объем кредитов Национального банка правительству составил примерно 509 млн. сомов.

3. Бюджетный дефицит и реформа фискальной системы¹⁹

3.1. Изменения в фискальной системе

Проведение стабилизации в Кыргызской Республике протекало аналогично подобным процессам в других странах, осуществляющим переход к рыночной экономике. Изменения в фискальной системе характеризовались быстрым сокращением бюджетных доходов, снижением расходов и наличием высокого бюджетного дефицита. Разрушение прежней экономической системы, падение производства и слабая налоговая администрация стали причиной падения бюджетных поступлений. Падение доходов было гораздо более значительным, чем снижение расходов. В результате бюджетный дефицит увеличился и достиг 13,4% ВВП в 1992 г. и 13,6% ВВП в 1993 г. В 1994 г. дефицит консолидированного бюджета сократился до 7,7% ВВП, однако в 1995 г. он вновь возрос до 11,8% ВВП. Правительство отдает себе отчет в необходимости снижения бюджетного дефицита, однако результативность проводимой им политики пока невелика. 1996 финансовый год был сведен с дефицитом на уровне 5,6% ВВП. В среднесрочной перспективе сохранение высокого бюджетного дефицита может подорвать достигнутую стабилизацию, особенно если дефицит будет продолжать финансироваться за счет кредитов центрального банка. В начале рыночных преобразований значительная часть бюджетного дефицита финансировалась за счет иностранных займов. Однако правительство финансировало большую часть своего дефицита за счет инфляционных источников, включая денежную эмиссию. В результате адаптации уровня цен к росту денежной массы происходило взимание инфляционного налога, что вызывало рост цен. В законе о центральном банке определена его независимость от правительства. В соответствии с законодательными нормами, центральный банк может финансировать дефицит бюджета только в пределах 5% ВВП. На практике же этот показатель до 1995 г. был выше. Непосредственным результатом либерализации стал высокий уровень инфляции, который затем начал снижаться с 1491,7% в 1993 г. до 35% в 1996 г. Высокая инфляция отрицательно сказалась на величине реальных налоговых поступлений в бюджет и проявилась в задержках с собиранием налогов. Другая проблема связана с сохранением задолженностей по бюджетным платежам.

Ниже представлена оценка основных реформ в фискальной сфере, предпринятых правительством Кыргызской Республики в 1996 г.

3.2. Институциональные преобразования

Консолидированный бюджет Кыргызской Республики складывается из республиканского бюджета, местных бюджетов и одного внебюджетного фонда. В стране формируется семь местных бюджетов на уровне Чуйской, Ошской, Джалал-Абадской, Иссык-Кульской, Нарынской, Таласской областей и г. Бишкека. Местные бюджеты складываются из бюджетов 47 районов, которые являются низшей единицей административно-территориального деления страны. Внебюджетный Социальный фонд был

¹⁹ Автор — Малгожата Маркевич.

создан в декабре 1993 г. и включил в себя три фонда: пенсионный, фонд занятости и фонд социального страхования.

В 1994 г. было создано Государственное казначейство. С момента его создания счета государственных организаций были переведены из центрального банка в Государственное казначейство, которое несет ответственность за осуществление всех платежей. НБКР обслуживает лишь счета самого казначейства. С начала 1995 г. бюджетная классификация была пересмотрена на основе требований Государственной финансовой статистической системы (ГФС).²⁰ В настоящее время бюджет представляется в денежном выражении; предусматривается проведение компьютеризации и введение отчетности на основе системы счетов.

3.3. Взаимоотношения бюджетов различных уровней

При анализе этих взаимоотношений особого внимания заслуживает проблема сохранения задолженностей местных бюджетов. Республиканский бюджет слабо контролирует расходы местных бюджетов. Более 80% расходов местных бюджетов идет на здравоохранение, образование и заработную плату. Соглашения между республиканским бюджетом и местными органами власти относительно раздела бюджетных доходов ежегодно пересматриваются. Однако вследствие низкого уровня контроля некоторые местные бюджеты удерживают у себя больше средств, чем составляла согласованная сумма собранных доходов, и перечисляют в республиканский бюджет меньший объем средств. Такая практика приводит к накоплению задолженности. Существующая в стране региональная структура отражает давление политических факторов и не соответствует экономическим реалиям. Сохраняются значительные различия в уровнях экономического развития различных территорий, которые не в полной мере отражены в системе взаимоотношений бюджетов различных уровней. Как уже отмечалось, такие различия привели к увеличению бюджетной задолженности и к стремлению получать трансферты из республиканского бюджета. На местном уровне отмечается отрицательная корреляция между объемом доходов и расходов на душу населения. Существующая система взаимоотношений бюджетов не стимулирует увеличения доходов и проведения эффективной политики расходов на местном уровне. Реформирование этой системы стало одной из наиболее важных задач в сфере фискальной политики. С помощью Всемирного банка Министерство финансов Кыргызстана начало подготовку программы реформы системы внутригосударственных финансов с тем, чтобы ввести среднесрочные фиксированные нормативы (доля доходов, которые могут оставаться в местных бюджетах) и установить взаимосвязь между уровнем доходов и расходов на душу населения. Внедрение этой программы планировалось с начала 1997 г.

3.4. Налоговая политика

Как и другие страны, начавшие рыночные реформы, Кыргызская Республика попыталась сокращение объема налоговых поступлений в бюджет. Это снижение, однако, нейтрализовалось проведением коренной перестройки налоговой системы. Вместе с

²⁰ См. *Kyrgyz Republic, Recent Economic Developments*, «IMF Staff Country Report», IMF, Washington, D.C., July 5, 1996.

тем, такие изменения неизбежно требуют времени, поэтому их результаты проявились лишь с определенным временным лагом.

С момента обретения независимости шаг за шагом создавалась новая налоговая система и в результате были введены налог на прибыль, налог на индивидуальные доходы, акцизные сборы и налог на добавленную стоимость (НДС). Действовавшее до этого времени законодательство было запутанным и содержало множество исключений и освобождений. В 1995 г. правительство представило на рассмотрение парламента новый налоговый кодекс. Ввиду появления возможностей создания таможенного союза с Россией, Белоруссией и Казахстаном принятие нового налогового законодательства затянулось. В конце концов в июне 1996 г. парламент принял новый закон.

В середине 1995 г. от обложения налогом на прибыль было освобождено сельскохозяйственное производство. В соответствии с налоговым кодексом, ставка налога на прибыль была сокращена с 35% до 30%. До этого момента действовали разные уровни ставок для различных видов экономической деятельности. Так, например, банковский сектор облагался по ставке 45%, страховые компании — по ставке 55%, кооперативы — по ставке 10%. В настоящее время все виды хозяйственной деятельности облагаются налогом по единой ставке. Кроме того, в некоторых случаях была изменена и база налогообложения. Так, например, банкам было разрешено образовывать специальные фонды для просроченных кредитов и исключать их объем из базы налогообложения налогом на прибыль. Таким образом, банки должны платить налоги только с фактически полученной прибыли.

В момент введения НДС ставка этого налога была установлена на уровне 28%. С начала 1993 г. ставка была снижена до 20%. Общей чертой НДС в странах СНГ явилось то, что обязательства по налоговым платежам возникают только после того, как произведены платежи за поставки товаров, а не после отгрузки товаров, как это практикуется в других странах. Такая конструкция НДС вызывает значительную задолженность по платежам и стимулирует бартерные сделки. Введенный в 1996 г. налоговый кодекс изменил сложившуюся практику и ввел обязательство внесения платежей по НДС с момента поставки товара.

В соответствии с практикой, принятой в странах СНГ, в Кыргызстане используется принцип взимания НДС у источника товара. Учитывая отрицательный торговый баланс республики (особенно с Россией, Казахстаном и Узбекистаном), эта практика способствовала снижению чистых поступлений в бюджет за счет НДС. Налоговый кодекс изменил эту практику на изъятие налога на месте назначения товара при сохранении исключения для импорта из стран СНГ. Другие изменения были связаны с введением счетов-фактур с указанием расчета НДС, с регистрацией налогоплательщиков и с изъятием налогов на таможенной границе. С одной стороны, все эти изменения способствовали увеличению налоговой базы по НДС, распространяя налоговые обязательства на сектора, ранее исключавшиеся из налогообложения, такие как бюджетные организации, коммунальное хозяйство, сфера образования. С другой стороны, налоговая база несколько сократилась вследствие того, что НДС, уплаченный при приобретении товаров производственно-технического назначения, подлежал возмещению.

В советское время средний гражданин страны никогда не сталкивался с налоговой системой. Он никогда не должен был заполнять налоговую декларацию и в большинстве случаев даже не подозревал о существовании налогов. Введение налога на индивидуальные доходы изменило сложившуюся практику. С начала 1995 г. работающие граждане обязаны были платить налоги с совокупных денежных и неденежных

доходов и ежегодно заполнять налоговую декларацию. Индивидуальные доходы стали облагаться налогом по прогрессивной шкале по ставкам от 10% to 40%. Доход до двух минимальных заработных плат был освобожден от налогообложения. От налогообложения налогом на индивидуальные доходы были также освобождены такие группы доходов, как пособия, пенсии, стипендии. Введенные налоговым кодексом изменения оказали сильное воздействие на доходы бюджета. С введением кодекса также увеличилось налоговое давление на лиц с высокими доходами. Изменилось в сторону сокращения и определение налоговой базы.

В начале 1992 г. были введены акцизные сборы. Сначала они взимались только с продукции отечественного производства. В 1994 г. список подакцизных товаров был расширен, и в него были включены импортные товары. Правительство Кыргызской Республики подписало с соседними странами соглашения об освобождении импорта от таможенных пошлин. Во всех этих странах ставки налогов были различными. В результате Кыргызстан, где ставки были относительно более высокими, имел от этого налога невысокие поступления. Проблема была решена с введением в конце 1994 г. налоговых ставок, аналогичных существовавшим в соседних странах. С января 1996 г. подакцизные товары обязательно должны иметь акцизные марки. Налоговый кодекс ввел некоторые изменения в формулу исчисления акциза; наиболее важным было освобождение от налогообложения отечественных товаров, предназначенных для экспорта. Снижение налоговых поступлений было связано с освобождением широкого круга товаров (например, нефтепродуктов) от акциза на импорт. Среди сохраняющихся проблем следует выделить прежде всего слишком частые изменения уровня налоговых ставок и низкую собираемость налогов на границе.

Введенный в июле 1994 г. 5-процентный налог на розничную продажу был отменен с введением налогового кодекса. Целью этого налога было вовлечение мелких частных предприятий в систему налогообложения и увеличение бюджетных доходов.

Для ограниченного числа товарных групп были введены специальные налоги на экспорт. Начиная с февраля 1996 г. все налоги на экспорт были отменены. Очень часто менялись законодательные положения о таможенных пошлинах. В 1996 г. были введены пошлины на импорт нефтепродуктов и электроники. Эти налоги не регулируются налоговым кодексом. Предполагалось, что таможенные пошлины должны были быть отменены с введением принципа изъятия НДС в стране назначения товара, однако для товаров, импортируемых из стран СНГ, был сохранен принцип изъятия НДС у источника товара.²¹

Другое важное изменение было связано с налогом на землю. Ранее этот налог не относился к числу важных источников поступлений в бюджет. Положение изменилось в 1995 г., когда сельскохозяйственное производство было освобождено от налога на прибыль, от дорожного налога и чрезвычайного налога. С тех пор ставки налога на землю были увеличены (ставки налога устанавливаются в номинальном денежном вы-

²¹ См.: *Kyrgyz Republic, Recent Economic Developments*, «IMF Staff Country Report» No. 96/98, IMF, Washington, D.C., September 1996. В настоящее время уже подписано соглашение с Казахстаном об изъятии НДС в стране назначения товара, однако оно еще не вступило в силу, поскольку для этого необходимо внесение изменений в действующий налоговый кодекс. В процессе обсуждения находится и вопрос о подписании аналогичного соглашения с Узбекистаном. Поскольку основными торговыми партнерами Кыргызской Республики являются Казахстан, Узбекистан и Россия, введение подобных изменений имело бы чрезвычайно большое значение с точки зрения увеличения бюджетных поступлений.

ражении с 1 га земли в зависимости от ее качества и местоположения). В 1996 г. земельный налог был включен в налоговый кодекс, что повысило его значение. В налоговом кодексе не обозначены ставки этого налога, которые определяются специальными нормативными актами.

В декабре 1996 г. парламент Кыргызстана одобрил изменения в налоговом кодексе. Основные направления этих изменений были связаны со стремлением сократить налоговую базу и ввести налоговые льготы. Во-первых, был повышен порог доходов, не облагаемых налогом на индивидуальные доходы (с двух до четырех минимальных заработных плат). Введение этого изменения вызовет снижение поступлений за счет этого налога. По нижнему уровню ставки налогообложения платят налоги наиболее многочисленные группы населения, и такая поправка будет относиться к самым широким слоям налогоплательщиков. Во-вторых, от обложения НДС было освобождено сельскохозяйственное производство. Согласно прежнему законодательству, НДС рассчитывался по верхней границе стоимости товара, увеличенной на величину всех пошлин, акцизов и других налогов, взимаемых на границе. Введение изменений означает, что НДС будет рассчитываться на основе верхней границы таможенной стоимости товаров и что уровень бюджетных поступлений от НДС может сократиться. Занятые в сельскохозяйственном производстве освобождаются также от налога на индивидуальные доходы. Все эти освобождения и изменения могут изменить структуру налоговых бюджетных поступлений, перемещая центр тяжести бюджетных поступлений с косвенных на прямые налоги. Кроме того, налоговая система утратила свою «прозрачность». Все эти изменения могут рассматриваться как противоречащие общей стратегии налоговой реформы. Результаты внесенных изменений, без сомнения, скажутся на бюджетных поступлениях в 1997 г.

3.5. Исполнение доходной части бюджета

До 1991 г. бюджет страны сводился с положительным сальдо. Начиная с 1992 г. действия правительства привели к ухудшению экономической ситуации. В 1992 г. бюджетный дефицит Кыргызской Республики составил 13,4% ВВП, в 1993 г. — 13,6%, в 1994 г. — 7,7%, а в 1995 г. — 11,8% ВВП. Глубокая макроэкономическая несбалансированность больно ударила по бюджету. Падение ВВП оказало прямое воздействие на доходную часть бюджетных поступлений. Снижение бюджетных поступлений в 1993 г. было также вызвано высокой инфляцией (1491,7%), которая оказалась благоприятной средой для развития явления просрочки налоговых платежей (эффект Танци). Как уже упоминалось, в стране была начата комплексная налоговая реформа, которая привела к изменению налоговой базы и к принятию ряда нормативных документов. Для того, чтобы налогоплательщики и административные структуры смогли приспособиться к проводимым изменениям, было необходимо время. Многие предприятия, используя слабость контроля, ушли в сферу теневой экономики. С предоставлением различных налоговых льгот фирмам и предприятиям в учреждениях, занимающихся сбором налогов, появилась и расцвела коррупция.

Высокий бюджетный дефицит оказал дестабилизирующее воздействие на процессы макроэкономической стабилизации. В 1996 г. дефицит консолидированного бюджета составил 5,6% ВВП. Относительное снижение уровня бюджетного дефицита было достигнуто за счет сокращения расходов. Уровень доходов был достаточно стабильным и возрос с 16,5% ВВП в 1995 г. до 17,6% ВВП в 1996 г. Эти результаты

были достигнуты за счет увеличения ВВП и повышения собираемости налогов. В 1995 г. уровень собранных налоговых поступлений составил 74,4% от плановых поступлений, а в 1996 г. он возрос до 84,8%. В 1994-1996 гг., вследствие действия системы налогового регулирования, в соответствии с которой налоговые задолженности (разница между начисленными и фактически внесенными налоговыми платежами) за предшествующий год вносились в первом квартале следующего года, рост налоговых поступлений отмечался в первых кварталах соответствующих лет.

В таблице 3.1 приведены соотношения бюджетных доходов, полученных за счет различных видов налогов в 1995-1996 гг.

Таблица 0.1

Соотношения бюджетных доходов, полученных за счет различных видов налогов в 1995-1996 гг.

	Весь 1995 г.	1996 г.			
		март	июнь	сентябрь	декабрь
Налог на прибыль	17,8	17,1	14,8	13,4	12,6
Подоходный налог	11,5	9,0	9,0	9,5	9,2
НДС	30,4	34,3	35,0	38,2	42,3
Акцизы	12,7	10,5	11,5	9,8	8,6
Таможенные пошлины	5,5	6,3	6,0	6,1	6,7

Источник: Казначейство КР.

Приведенные выше данные показывают, что наиболее важным источником налоговых поступлений в бюджет являлся НДС. С 1993 г. доля поступлений от НДС в общих налоговых поступлениях в бюджет оставалась довольно стабильной и составляла 30,3% в 1993 г. и 30,4% в 1995 г. В 1996 г. доля поступлений от НДС в общих налоговых поступлениях возросла до 42,3%. Наиболее важным выводом, который можно сделать из таблицы 3.1, является перенос центра тяжести налоговых поступлений в бюджет с прямых налогов на косвенные. Если в 1995 г. налоги на прибыль и на индивидуальные доходы давали 29,3% всех налоговых поступлений, то в 1996 г. их доля составила 21,8%. В то же время косвенные налоги (НДС, акцизы, пошлины) давали в 1995 г. 48,6% налоговых поступлений, а в 1996 г. — 57,6%. Снижение роли налога на прибыль как основного источника налоговых поступлений в бюджет является общей чертой налоговых систем стран переходного периода. Доля поступлений от налога на прибыль в ВВП сократилась с 4% в 1993 г. до 2,7% в 1995 г. и до 1,7% в 1996 г. Подобное снижение доли налога на прибыль в ВВП в 1996 г. (первом году роста реального ВВП), наряду с изменениями налогового кодекса (единая ставка отчислений для всех видов деятельности), может свидетельствовать о возрастании значения теневой экономики. Оно может быть также результатом освобождения сельскохозяйственного производства от уплаты этого налога. И, наконец, собираемость налогов в частном секторе пока остается невысокой.

3.6. Исполнение расходной части бюджета

Вследствие снижения поступлений доходов и ограниченных возможностях использовать неинфляционные источники финансирования бюджетного дефицита ос-

новным направлением усилий по сбалансированию бюджета стало сокращение расходов. В 1992 г. расходы бюджета достигли своего минимального уровня (12,7% ВВП). С тех пор эта величина существенно варьировала по отдельным годам. В 1996 г. доля расходов в ВВП сократилась до 23,2%. К сожалению, сокращение бюджетных расходов было связано с возрастанием государственной задолженности по выплате заработной платы и пособий. В четвертом квартале 1996 г. правительство приняло решение выплатить все задолженности по заработной плате и пенсиям. Это вызвало сильное давление на валютный рынок и, как следствие, рост его нестабильности (см. главу 2).

Среднесрочной тенденцией стал рост социальных расходов. В 1996 г. расходы на социальное страхование составили 3,9% ВВП (в 1995 г. — 5,7%). Наиболее значительной позицией социальных расходов являются пенсии. Реформирование пенсионной системы является неизбежным ввиду необходимости поддерживать баланс социальных расходов в долгосрочной перспективе. В последнее время проявились явные попытки поддерживать реальную величину этих расходов на неизменном уровне. К тому же комплексная реформа образования и здравоохранения пока еще не начата. В соответствии с прогнозными расчетами²², нереструктурированность системы бюджетных расходов может в среднесрочном плане создать угрозу стабильности бюджета.

3.7. Финансирование бюджетного дефицита

Бюджетный дефицит финансировался главным образом за счет внешних заимствований. В 1993 г. иностранные займы покрывали 60% общего дефицита государственного бюджета, в 1994 г. — 80%, в 1995 г. — 42,7%, а в 1996 г. — 53,6%. Другим источником финансирования дефицита стала кредитная эмиссия центрального банка. В 1993 г. был создан рынок казначейских ценных бумаг. С начала 1995 г. поступления за счет выпуска казначейских ценных бумаг рассматривались как доходы государства и использовались для финансирования бюджетного дефицита. К сожалению, конъюнктура на рынке казначейских ценных бумаг была довольно вялой, и уровень расходов и ликвидности коммерческих банков позволяли финансировать за счет этого источника лишь 6% дефицита в 1995 г. и 5,4% в 1996 г. Высокий уровень инфляции и слабая конкуренция на рынке казначейских ценных бумаг оказали влияние и на реальную прибыльность операций с ними. Следовательно, возросла стоимость финансирования дефицита из внутренних источников. В результате доходы, полученные за счет новых выпусков казначейских ценных бумаг, направлялись на выплату обязательств по предыдущим выпускам. В 1996 г. 82,1% полученных доходов от выпуска новых ценных бумаг было использовано на выплаты по старым обязательствам (в 1995 г. это соотношение составляло 39%).

В странах, переживающих переходный период, величина бюджетного дефицита представляет собой своеобразный экономический барометр, за состоянием которого пристально следят. Снижение бюджетного дефицита в 1996 г. было достигнуто за счет повышения объема обязательств, которые должны быть погашены в будущем. Это увеличит давление на бюджет. Среднесрочная стабилизация не может быть достигнута без повышения эффективности налоговой системы, без усиления контроля за сбором налогов и без упрощения и увеличения «прозрачности» налоговой системы. Большая

²² См.: Цукровски Я., Маркевич М., Могилевский Р. *Государственные расходы Кыргызской Республики: перспективы на 1997-2000 гг.*, «Исследования и анализ», № 108, CASE, Варшава, 1997.

часть изменений, внесенных в налоговый кодекс в декабре 1996 г., направлена на достижение несколько иных целей. С другой стороны, вопросам структурного реформирования расходной части государственного бюджета (реформирование пенсионной системы, социальных расходов, расходов на здравоохранение и образование) должно быть уделено то внимание, которого эти сферы, несомненно, заслуживают. Без проведения этих мероприятий состояние бюджета может затормозить экономический рост и подорвать все еще непрочную макроэкономическую стабильность.

4. Внешняя торговля²³

Современную политику в области регулирования внешней торговли Кыргызской Республики можно считать наиболее либеральной среди стран бывшего Советского Союза.²⁴ Не удивительно поэтому, что объем внешней торговли Кыргызстана за последние шесть лет постоянно возрастал (динамика основных показателей развития внешней торговли — объема торговли, экспорта и импорта, дефицита торгового баланса — представлена в таблице 4.1). Более того, после периода стагнации в 1994 г., связанной с экономическим спадом в странах СНГ (в 1994 г. объем внешней торговли составил 744,4 млн. долларов США)²⁵, в последующие годы внешняя торговля быстро развивалась (967,8 млн. долларов США в 1995 г. и 1397,3 млн. долларов США в 1996 г.). В 1995 объем экспорта возрос примерно на 20% (до 408,9 млн. долларов США), а в 1996 г. примерно на 23,5% (до 505,4 млн. долларов США). В то же время импорт в 1995 г. увеличился примерно на 38% (до 558,9 млн. долларов США), а в 1996 г. его объем возрос на 59% (до 891,9 млн. долларов США).²⁶ В результате внешнеторговый дефицит в 1995-1996 гг. ежегодно увеличивался более чем вдвое (150 млн. долларов США в 1995 г. и 386,5 млн. долларов США в 1996 г.).

²³ Автор — Яцек Цукровски.

²⁴ Подробнее см.: Антчак Р., Маркевич М. *Экономические реформы в Кыргызстане в 1994-1995 гг.*, «Исследования и анализ», CASE, № 91, Варшава, 1996.

²⁵ Между оценками Национального статистического комитета и Национального банка Кыргызской Республики существуют некоторые расхождения. Все приведенные в настоящем разделе данные (если это не указано отдельно) взяты из докладов Национального статистического комитета Кыргызской Республики (см. *Кыргызстан в цифрах 1996, Краткий статистический сборник*, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997).

²⁶ Столь значительное увеличение импорта обычно объясняется ростом импорта товаров производственно-технического назначения для проекта по добыче золота в Кумторе.

Таблица 4.1

Основные показатели развития внешней торговли в Кыргызстане за 1992-1996 гг.
(в млн. долл. США)

	1992	1993	1994	1995	1996
Внешнеторговый оборот	737,7	808,0	744,4	967,8	1397,3
Экспорт	317,0	360,2	340,1	408,9	505,4
Импорт*	420,7	447,8	404,3	558,9	891,9
Дефицит внешней торговли	103,7	87,6	64,2	150,0	386,5

* Начиная с 1994 г. включая неорганизованный импорт.

Источник: *Кыргызстан в цифрах 1996, Краткий статистический сборник*, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

Начавшееся в 1991 г. изменение географии внешнеторговых связей с преимущественной ориентации на бывшие республики Союза (страны СНГ) в направлении развития торговых отношений с другими странами, по-видимому, несколько замедлилось (см. таблицу 4.2). Доля стран СНГ во внешней торговле Кыргызской Республики сократилась с более чем 80% в 1992 г. до примерно 65% в 1995-1996 гг. Доля стран СНГ в экспорте Кыргызстана сократилась с более чем 95% в 1989-1993 гг. до 66% в 1995 г. и до 77% в 1996 г. Доля импорта Кыргызстана из этой группы стран также сократилась с примерно 80% в 1989-1993 гг. до 54% в 1995 г. и сохранилась на этом уровне в 1996 г. В результате дефицит в торговле с этой группой стран возрос с 84,4 млн. долларов США в 1995 г. до 93,5 млн. долларов США в 1996 г., а дефицит в торговле с другими странами более чем утроился (возрос с 65,6 млн. долларов США в 1995 г. до 293,0 млн. долларов США в 1996 г.). Как уже упоминалось, значительный рост импорта из стран, не являющихся членами СНГ, в основном связан с импортом для реализации проекта по разработке золота (Кумтор).

Таблица 4.2

Основные показатели торговли со странами СНГ в 1992-1996 гг. (в млн. долл. США)

	1992	1993	1994	1995	1996
Внешнеторговый оборот	590,7	583,9	432,5	622,8	880,3
Экспорт	240,5	248,1	223,0	269,2	393,1
Импорт*	350,2	335,8	209,5	353,6	486,9
Дефицит внешней торговли	109,7	87,7	-13,5	84,4	93,5

* Начиная с 1994 г. включая неорганизованный импорт.

Источник: *Кыргызстан в цифрах 1996, Краткий статистический сборник*, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

В 1996 г. Кыргызская Республика поддерживала внешнеэкономические связи с 62 странами, которые можно подразделить на две группы: страны-члены СНГ и страны, не входящие в СНГ. Среди стран СНГ основным торговым партнером Кыргызстана традиционно оставались Россия (25,3% общего объема экспорта и 19,6% импорта), Казахстан (21,2% общего объема экспорта и 15,5% импорта) и Узбекистан (22,1% общего объема экспорта и 22,1% импорта). В совокупности на эти три страны приходилось более 90% экспорта и импорта Кыргызстана в страны СНГ, или 71%

общего объема экспорта и 50% объема импорта Кыргызской Республики (заметим, что соглашение о таможенном союзе с Россией, Белоруссией и Казахстаном в 1996 г. еще не вступило в силу).²⁷ Основными торговыми партнерами Кыргызстана из числа стран, не входящих в СНГ, были США (3,5% общего объема экспорта и 4% импорта), Турция (1% общего объема экспорта и 5,3% импорта), Китай (7,2% общего объема экспорта и 0,9% импорта) и Германия (0,6% общего объема экспорта и 3,6% импорта). Следует отметить резкий рост внешней торговли с США в 1996 г. (объем экспорта возрос с 4,0 млн. долларов США в 1995 г. до 17,6 млн. долларов США в 1996 г., а импорт с 19,1 млн. долларов США до 35,7 млн. долларов США соответственно).²⁸

Что касается номенклатуры экспорта и импорта, то в 1996 г. в этом отношении в торговле Кыргызстана не произошло существенных изменений. Основными экспортными товарами Кыргызстана являются: продовольствие (35% экспорта), машины и оборудование (15%), текстиль (14%) и электроэнергия (13,8%). Импорт состоит главным образом из энергоресурсов (природный газ, дизельное топливо, мазут, бензин), которые в совокупности составляют около 12,3% общего объема импорта, электрооборудования (главным образом для проекта Кумтор) — около 7% общего объема импорта, продовольствия (сахара-сырца — около 9,3% общего объема импорта, пшеницы — около 2,5% импорта) и черных металлов (около 2,5% общего объема импорта).

Развитие платежного баланса Кыргызстана в 1996 г. происходило под воздействием быстрого расширения объемов торговли, а также иностранных инвестиций, связанных с реализацией проекта добычи золота Кумтор. Ниже представлена динамика платежного баланса Кыргызстана в 1994-1996 гг. (см. таблицу 4.3). Приведенные в таблице данные свидетельствуют о том, что текущий платежный дефицит возрос с 242,3 млн. долларов США в 1995 г. до 428,1 млн. долларов США в 1996 г. Совокупный дефицит платежного баланса составил 16,8 млн. долларов США (в 1995 г. 79,8 млн. долларов США). Совокупные официальные резервы возросли на 20 млн. долларов США. Дефицит платежного баланса финансировался главным образом за счет кредитов МВФ (19,6 млн. долларов США), а также конверсии и реструктуризации задолженности (58,2 млн. долларов США).

Подводя итоги, можно сказать, что в 1996 г. Кыргызстану удалось более чем на треть увеличить объем внешней торговли (до 29% ВВП) и, что более важно, улучшить структуру экспорта, сократив долю экспорта сырья (например, экспорт шерсти снизился на 80%, табака — примерно на 40%). Возрос объем экспорта готовых изделий, в частности, объем экспорта сигарет увеличился в 15 раз, экспорт пива — в 6 раз, сахара — в 5 раз, растительного масла — в 2,8 раз. С другой стороны, в 1996 г. Кыргызстан активно увеличивала импорт (примерно до 50% ВВП), ввозя главным образом машины и оборудование из стран, не входящих в СНГ.

²⁷ Соглашение о таможенном союзе было ратифицировано парламентом Кыргызстана лишь в конце мая 1997 г.

²⁸ Значительную часть импорта из США составляет гуманитарная помощь.

Таблица 4.3

Консолидированный платежный баланс Кыргызской Республики (в млн. долларов США)

	1993	1994	1995	1996
СЧЕТ ТЕКУЩИХ ОПЕРАЦИЙ	-66,5	-89,3	-242,3	-428,1
Товары и услуги	-175,7	-130,3	-287,5	-476,6
Торговый баланс	-166,8	-116,7	-179,1	-362,6
Экспорт	339,6	340,0	408,9	531,2
в страны СНГ	227,5	222,8	269,2	393,9
в другие страны	112,1	117,1	139,7	137,3
Импорт	506,4	456,7	588,0	893,7
в страны СНГ	316,7	260,5	346,4	484,9
в другие страны	189,8	196,2	241,6	408,9
Услуги	-8,9	-13,6	-108,4	-113,9
Транспортные	-6,3	9,5	5,3	-4,3
Туризм	0,3	0,8	-1,1	-0,1
Прочие (исключая техническую помощь)	-0,5	7,7	-64,3	-64,8
Техническая помощь	-2,5	-31,6	-48,3	-44,7
Доходы	-5,5	-20,8	-33,4	-35,5
Доходы от портфельных инвестиций	0,0	0,0	0,0	0,0
Доходы от других инвестиций	-4,5	-17,5	-24,7	-28,5
Выплаты процентов	-4,5	-17,5	-28,4	-32,6
Другие доходы по другим инвестициям	0,0	0,0	3,7	4,1
Вознаграждение работникам	-1,0	-3,3	-8,8	-7,1
Текущие трансферты	114,7	61,8	78,7	83,1
СЧЕТ ДВИЖЕНИЯ КАПИТАЛОВ И ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВ	-52,2	53,6	238,0	318,4
Счет движения капиталов	-107,1	-62,4	-29,0	-15,9
Трансферт капиталов	-107,1	-62,4	-29,0	-15,9
Счет движения финансовых средств	54,9	116,0	267,1	334,3
Прямые иностранные инвестиции	10,0	38,2	96,1	42,5
Портфельные инвестиции	0,0	0,0	1,7	-1,7
Другие инвестиции	44,9	77,8	169,3	293,5
Активы (- рост)	-53,0	-43,2	10,4	1,5
Коммерческие банки	-13,4	1,3	-1,2	1,6
Другие активы	-39,6	-44,5	11,6	-0,1
Пассивы (+ рост)	97,9	121,1	158,9	292,0
Коммерческие банки	5,7	3,6	-3,3	-2,1
Займы	71,1	105,8	200,0	285,1
Издержки	71,1	106,5	272,4	335,6
Амортизация	0,0	-0,6	-72,4	-50,4
Другие пассивы	21,1	11,7	-37,9	8,9
Ошибки и пропуски	-17,4	59,9	-75,5	93,7
Сводный баланс	-136,1	24,2	-79,8	-16,8
Финансирование	136,1	-24,2	79,8	16,8
Резервы НБКР	-35,1	-32,1	0,3	-20,0
Займы МВФ	62,1	13,7	46,6	19,6
Другие иностранные пассивы НБКР	17,9	-17,7	0,2	0,2
Корреспондентские счета стран СНГ	88,1	-0,2	-0,3	0,0
Чистая накопленная задолженность	3,0	12,1	30,8	-41,2
Конверсия или реструктуризация задолженности	0,0	0,0	2,2	58,2

Источники: *Годовой отчет НБКР за 1996 г.*, Национальный банк Кыргызской Республики, Бишкек, май 1997; *Кыргызстан в цифрах 1996*, Краткий статистический сборник, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

В результате образовался значительный торговый дефицит (более 20% ВВП). Заметим, что общепризнанно, что для обеспечения непрерывности экономического развития этот показатель не должен превышать 5-6%. Таким образом, высокий дефицит внешней торговли в 1996 г. (так же как и в 1995 г., см. таблицу 4.3) подтверждает тот факт, что правительство Кыргызстана не имело и до сих пор не проводит (см. главу 8) четкой экспортно ориентированной экономической политики.

В последние годы задача радикально решить проблемы экспорта ставилась постоянно, однако ее решение так и не было найдено. Совершенно очевидно, что экспортный потенциал страны значительно выше, чем об этом свидетельствуют результаты 1996 г. Существует длинный перечень потенциальных экспортных ресурсов (электроэнергия, сурьма и ртуть, электромоторы для бытовых приборов, лампочки, портланд-цемент, водка, минеральная вода, сахар, хлопковое волокно, необработанная кожа и изделия из шелка), однако таможенные тарифы и высокие транспортные затраты делают эти товары неконкурентными. Можно надеяться на то, что развитию экспортного потенциала Кыргызстана поможет таможенный союз с Россией, Беларуссией и Казахстаном, а также вступление во Всемирную торговую организацию (ВТО). Однако этот процесс не будет быстрым и, несомненно, будет чрезвычайно сложным. Во-первых, не следует ожидать, что таможенный союз начнет в ближайшее время работать эффективно, и, во-вторых, для того, чтобы вступить в ВТО, Кыргызская Республика должна будет выполнить множество формальных требований.

5. Центральный банк и банковский сектор в Кыргызской Республике в 1996 году²⁹

Произошедшие в банковском секторе Кыргызстана в 1996 г. коренные институциональные изменения состояли прежде всего в ликвидации крупнейших коммерческих банков. Они были подвергнуты аудиту, и для контроля данной части финансового рынка были введены более жесткие экономические нормативы деятельности кредитных организаций. Ликвидированные банки были заменены новыми финансовыми учреждениями. Изменения были связаны с внедрением недавно начатой программы реструктуризации FINSAC. Она ориентирована на перестройку банковского сектора и на создание условий для его дальнейшего развития. Одной из важных целей этой программы является разработка нового законодательства о центральном банке и банковской системе. Проекты этого законодательства, однако, к концу марта 1997 г. еще не были одобрены ни парламентом, ни президентом.

5.1. Кредитная политика центрального банка

В 1996 г. Национальный банк Кыргызской Республики (НБКР) продолжал проводить монетарную и кредитную политику, к реализации которой он приступил в мае 1993 г., введя национальную валюту. В последующие годы он предоставлял коммерческим банкам на конкретные цели все меньше и меньше средств, интенсивно внедряя

²⁹ Автор — Казимеж Клэц.

практику проведения кредитных и валютных аукционов. Для того, чтобы сократить объем инфляционного финансирования дефицита, был создан рынок государственных ценных бумаг. Однако поскольку производство продолжало в течение нескольких лет оставаться в депрессивном состоянии, некоторые прежние элементы политики сохранились, в частности практиковалось предоставление кредитов на конкретные цели, и в кредитных портфелях коммерческих банков накапливались «плохие долги». Просроченные платежи центральному банку (т. н. овердрафт) были преобразованы в среднесрочные кредиты. В результате с начала 1995 г. НБКР снижал предложение рефинансовых кредитов, что при высоком уровне прибыли коммерческих банков и продолжающейся рецессии привело к фактическому «замораживанию» кредитной политики коммерческих банков.

С начала 1996 г. объемы кредитования НБКР все более и более сокращались: в январе объем кредитования составлял 6 млн. сомов, к середине года сократился до менее 1 млн. сомов в месяц, а в ноябре составил 360 тыс. сомов. Объемы средств, предоставлявшихся центральным банком для рефинансирования, были значительно меньше, чем средства, направляемые в коммерческие банки для повышения их ликвидности. Это осуществлялось с помощью т. н. ломбардного кредитования, объем которого во второй половине года составлял от 2 до 8 млн. сомов. Наиболее крупные кредиты, предоставленные НБКР, представляли собой средства, выделявшиеся в экстренном порядке для помощи банкам в сложной ситуации. Объем этих кредитов составлял от 3 до 25 млн. сомов в месяц. Соотношения между рефинансовыми кредитами, ломбардными и экстренными кредитами, предоставлявшимися НБКР, свидетельствуют о том, что состояние банковской системы в целом было крайне тяжелым.

Не в лучшем состоянии находился и межбанковский рынок. В начале 1996 г. его ежемесячный оборот составлял лишь около половины объемов, которые регистрировались в конце 1995 г., то есть упал с 15 до 8 млн. сомов и впоследствии до 7 млн. сомов в месяц. Во второй половине 1996 г. эти показатели колебались в пределах от 9 до 1 млн. сомов в месяц. Из приведенных данных следует, что коммерческие банки фактически прекратили предоставлять кредиты.

Поскольку коммерческие банки фактически не могли кредитовать экономическую деятельность, они начали заниматься валютными операциями и операциями с ценными бумагами. Последнее стало возможным с развитием рынка государственных ценных бумаг. Выпускаемые министерством финансов Кыргызстана ценные бумаги продавались национальным банком на еженедельных аукционах. Принципы функционирования рынка казначейских бумаг, а также деятельность коммерческих банков как дилеров первичного рынка регулируются положением от марта 1996 г. В начале 1997 г. девять из 18 коммерческих банков согласились с условиями центрального банка и начали действовать как дилеры этого рынка. В июне 1996 г. руководство НБКР приняло решение, что казначейские ценные бумаги будут продаваться частным лицам не только коммерческими банками, но и региональными отделениями центрального банка. В августе 1996 г. была введена упрощенная процедура участия в аукционах казначейских ценных бумаг для институциональных инвесторов, т. е. пенсионных фондов, страховых компаний и других организаций. Новые правила повысили стимулы для инвесторов рынка казначейских ценных бумаг и сократили колебания прибыльности сделок. Поскольку в течение большей части года реальный валютный курс был положительным, то участники рынка могли получать высокие прибыли, однако стоимость обслуживания внутреннего государственного долга резко возросла.

Наибольшие проблемы в 1996 г. были связаны с проведением валютной политики. НБКР продавал иностранную валюту на еженедельных аукционах, причем ежемесячный спрос на иностранную валюту колебался в пределах от 7 до 20 млн. долларов США. Сумма продаж в первом квартале 1996 г. соответствовала 80-90% объема спроса; хотя спрос во втором и третьем кварталах года понизился, соотношение суммы продаж к объему заявленного спроса было упало еще ниже и колебалось в пределах 50-70%. В то же время доля сделок с наличностью упала практически до нуля. После того, как курс доллара резко пошел вверх, объем аукционных продаж иностранной валюты в последнем квартале 1996 г. вновь увеличился (см. главу 2).

5.2. Банковский контроль и нормативное регулирование банковской деятельности

В 1996 г. наибольшие изменения произошли в секторе коммерческих банков. Все они были связано с политикой департамента банковского контроля центрального банка. Требования НБКР к коммерческим банкам становились все более жесткими; они касались минимальной величины собственного капитала, контроля за соблюдением норм, устанавливаемых органами банковского надзора, а также увеличения уровня обязательных резервов.

Минимальная величина уставного капитала, определенная в нормах, установленных НБКР от августа 1995 г., составляла 10 млн. сомов для банков с национальным капиталом и 20 млн. сомов для банков с участием иностранного капитала (банком с иностранным участием считается банк, где доля иностранного партнера составляет 20 и более процентов). В августе 1996 г. из 15 коммерческих банков пять банков не смогли увеличить свой капитал до требуемого минимума. В сентябре 1996 г. руководство НБКР приняло решение относительно того, что крайний срок повышения собственного капитала до необходимого уровня будет отложен до 1 января 1997 г. Одновременно до тех пор, пока необходимые нормы не будут выполнены, банкам было запрещено принимать платежи как в национальной, так и в иностранной валюте³⁰. К декабрю 1996 г. лишь три банка не смогли выполнить установленные требования относительно минимальной величины собственного капитала.

В соответствии с теми же нормативными документами, минимальная величина уставного капитала для коммерческого банка должна ежегодно пересматриваться в сторону повышения. Для уже действующих банков с отечественным капиталом минимальный уставный капитал будет ежегодно увеличиваться на 5 млн. сомов с тем, чтобы достичь 30 млн. сомов к 2000 г. Для новых банков с национальным капиталом требования относительно прироста минимального уставного капитала были установлены на уровне 10 млн. сомов, и к 2000 г. его величина должна достичь 50 млн. сомов. Нормы, определяющие повышение размеров уставного капитала, при условии их соблюдения призваны стабилизировать и консолидировать банковский сектор в Кыргызстане. Мелкие банки и те банки, которым не удалось в установленные сроки увеличить величину своего капитала до требуемого уровня, будут либо ликвидированы, либо вынуждены объединиться с другими банками и образовать более крупные финансовые учреждения.

³⁰ «Слово Кыргызстана», 19 сентября 1996 г.

Помимо повышения требований относительно величины уставного капитала, департамент банковского надзора НБКР начал требовать неукоснительного соблюдения банками действующего законодательства. Введенные в 1992 г. нормы предусматривали контроль за качеством банковских активов, особенно за безопасностью кредитных портфелей, банковской ликвидностью и валютными рисками.

Первая нормативная мера, которую мы обозначим как К1, устанавливала верхний предел объема кредитования для индивидуального заемщика. Максимальная величина кредитного коэффициента для индивидуального заемщика была установлена на уровне 30%, а для акционера банка или его работника — 15%. В 1994 г. при расчете этого коэффициента объем кредитов соотносился с собственными ресурсами банка. В 1995 г., после того, как был порядок расчета этого коэффициента был изменен, сумма кредита стала соотноситься с размером банковского капитала. В начале 1995 г. этому требованию соответствовало только 7 банков (из общего числа 21 действовавших банков). К концу 1996 г., после ликвидации пяти банков, уже половина функционировавших коммерческих банков имела более высокий показатель.

Второй нормативной мерой, которую мы обозначим как К2, является коэффициент платежеспособности, или коэффициент адекватности капитала. Этот коэффициент представляет собой соотношение между активами банка, взвешенными исходя из факторов риска, и его собственным средствам. С целью расчета данного коэффициента весь капитал банка подразделялся на два типа. В первый тип включались только акции без каких-либо дополнительных обязательств и нераспределенная прибыль за предыдущие годы. Коэффициент платежеспособности для капитала первого типа не должен быть ниже 4%. Капитал второго типа включал в себя акции с дополнительными обязательствами, государственные ценные бумаги с пятилетним сроком погашения, а также накопленные резервы. Во втором случае коэффициент платежеспособности не мог быть ниже 8%. Из опубликованных в конце 1996 г. данных по десяти банкам следует, что лишь два банка из их числа не смогли соответствовать требуемым нормам. Отсутствие данных по остальным пяти банкам может свидетельствовать о том, что некоторые из них (возможно, три банка) также не смогли удовлетворить этим условиям.

Для контроля за состоянием ликвидности банков была введена норма К3, которая представляет собой отношение суммы ликвидных активов (наличных средств, государственных ценных бумаг и других ликвидных активов) к сумме краткосрочных обязательств банка. Данный коэффициент был установлен на уровне 30%. Из опубликованных данных о состоянии десяти коммерческих банков в 1996 г. следует, что все они соответствовали требуемым критериям. Другие банки, возможно, не выполнили требуемых норм.

Четвертый обязательный стандарт для коммерческих банков был ориентирован на сокращение рисков по операциям с иностранной валютой. Он определял разрыв между активами и пассивами по каждому виду валюты. Для «твердых валют» его величина не должна была превышать 20% совокупного капитала. Что касается «мягких валют», то этот показатель был установлен на уровне 15%. Из опубликованных материалов по десяти коммерческим банкам следует, что ни один из этих банков, имевших лицензию на проведение валютных операций, не превысил указанной нормы.

Важным инструментом монетарной политики центрального банка является регулирование величины обязательных резервов. До марта 1996 г. обязательный стандартный показатель резервов для коммерческих банков составлял 15%. В марте 1996 г. этот

показатель был понижен до 13,5%. Ввиду падения курса сома осенью 1996 г. и повышения уровне инфляции НБКР выпустил соответствующее постановление («Об изменениях норм обязательного резервирования»). С 1 декабря 1996 г. уровень резервов был установлен на отметке 15%, а с 1 января 1997 г. — 20%. Официальное объяснение этого решения опиралось на два факта: увеличение депозитов в банковской системе и отсутствие законодательства, по которому эти депозиты могли бы быть застрахованы.

Общая оценка ситуации, сложившейся в банковской системе в 1995 г., стала возможна благодаря улучшению работы департамента банковского надзора центрального банка. Результатом его работы стало принятие решения о необходимости предпринять незамедлительные меры в отношении четырех крупных коммерческих банков. Первые шаги по разрешению проблемы этих банков были предприняты в 1996 г. Именно тогда департамент банковского надзора усилил контроль за банками, которые не смогли соответствовать введенным нормативам. В трех из бывших государственных банков была введена временная администрация. И в большинстве случаев, несмотря на попытки провести реструктуризацию, спустя несколько месяцев пришлось прибегнуть к процедуре ликвидации.

5.3. Ликвидация коммерческих банков в 1996 г.

На начало 1996 г. в Кыргызской Республике насчитывалось 19 коммерческих банков. Один из них — Сбербанк — находился в собственности государства. Одиннадцать банков имело смешанный капитал (с участием государства) и семь банков были частными. Четыре из 19 банков были преобразованы из финансовых учреждений старой системы (Эльбанк, Агропромбанк, Промстройбанк и АКБ Кыргызстан). Они обслуживали различные сферы экономической деятельности (сельское хозяйство, промышленность) или выполняли определенные функции (хранилища для сбережений населения, обслуживали различные сектора, связанные, например, с государственным бюджетом, обеспечивая социальные выплаты или финансирование органов местной администрации). В конце 1995 г. три из числа этих банков оказались среди банков, имевших отрицательный капитал и не сумевших соответствовать действовавшим обязательным экономическим нормативам. Значительно более 50% их портфелей состояло из кредитов, классифицированных как сомнительные или потерянные (в таком положении оказалось 9 банков, то есть половина из общего числа коммерческих банков страны). Ситуация в крупных банках, портфели которых были отягощены плохими кредитами, отрицательно повлияла на положение во всей банковской системе. Исправление ситуации требовало в первую очередь решения проблем, связанных с этими банками. Эти проблемы получили принципиальное решение в 1996 г. Два из четырех банков были ликвидированы (Эльбанк и Агропромбанк).

Решение относительно ликвидации Эльбанка (сберегательного банка) было принято 14 февраля 1996 г. Этот депозитор сбережений населения стал первым из всех сберегательных банков, ликвидированных в странах, созданных после распада СССР. Положение этого банка было плачевным с самого начала. Имея низкий уставный капитал в размере 2,7 млн. сомов (данные на конец 1995 г.), он находился в самом конце списка из 18 действовавших в стране коммерческих банков. Величина его уставного капитала оказалась почти в четыре раза меньше того, что требовали минимальные нормативы для коммерческих банков в сентябре 1996 г. (10 млн. сомов). Банк имел 49

отделений и по этому критерию занимал второе место в Кыргызстане. Первое место удерживал Агропромбанк с его 50 отделениями.

НБКР мотивировал свое решение о ликвидации банка его крайне слабым положением; в этом было обвинено старое руководство банка, превысившее свои уставные полномочия. Накопленные активы не инвестировались исключительно в государственные ценные бумаги. Значительная часть этих ресурсов была реализована в качестве заемных средств на межбанковском рынке различным заемщикам, включая банки, находившиеся в сложном финансовом состоянии. Позднее некоторые из этих банков были ликвидированы. Банк также предоставлял низкопроцентные кредиты хозяйствующим субъектам и, как следствие, терпел значительные убытки. Кроме того, большая часть предоставленных таким образом кредитов попала в категорию долгов, которые уже нельзя было вернуть. Процентные ставки этого банка были ниже, чем в других коммерческих банках.

Кроме того, руководство банка проводило опасную политику привлечения депозитов, предлагая высокие процентные ставки. Хотя в 1994 г. уровень инфляции снизился, процентные ставки поддерживались на уровне почти 250% годовых. В результате банку удалось привлечь значительную часть сбережений населения, однако в отличие от других банков, ему не удалось обеспечить постепенное приведение процентных ставок в соответствие со снижающимся уровнем инфляции. Он продолжал проводить подобную политику даже в последний год своего существования. До конца первого квартала 1995 г. процентные ставки по краткосрочным вкладам в этом банке были такими же, что и в других банках (60%). Однако ставки по долгосрочным депозитам были значительно выше, чем ставки в других коммерческих банках. Во втором и в третьем квартале 1995 г. по мере снижения инфляции происходило сокращение объемов депозитов во всех банках, кроме сберегательного банка, поскольку он предлагал значительно более высокие процентные ставки, особенно на депозиты сроком на один год (50-89%). В середине года центральный банк потребовал от руководства сберегательного банка изменить политику в отношении процентных ставок на депозиты. Банк понизил процентные ставки до 10% по краткосрочным и до 30% по долгосрочным депозитам только в последнем квартале года. Таким образом он привел уровень своих процентных ставок в соответствие со средним уровнем, предлагаемым другими коммерческими банками. Однако оказалось, что было уже поздно. В этих условиях было признано, что более рациональным оказалось ликвидировать сберегательный банк, чем, например, сменить его руководство или провести его реорганизацию.

Вопрос о возврате сбережений населения был поставлен уже в момент ликвидации банка. Сберегательный банк был единственным банком в стране, где сбережения гарантировались государством. Строго говоря, гарантии охватывали лишь депозиты, размещенные до 11 декабря 1992 г. (с этого дня были возобновлены операции банка, после того как завершился период «замораживания» сбережений, размещенных в советской «Сберкассе»). Однако поскольку банк находился в государственной собственности, его статус обязывал правительство и центральный банк принять на себя обязательства по выплате населению и денег, внесенных в этот банк после указанной даты. На момент ликвидации банк задолжал физическим лицам 122 млн. сомов. В начале февраля 1996 г. было принято решение о принципах, объемах и порядке возвращения населению вложенных средств. Небольшие суммы, до 3 тыс. сомов, начали выплачиваться с момента ликвидации банка. Депозиты в размере от 3 до 5 тыс. сомов

начали выплачиваться в апреле 1996 г., а депозиты в размере от 5 тыс. до 10 тыс. сомов — в мае 1996 г. Было обещано, что после того как будут выплачены более мелкие вклады, будут выплачены и вклады размером более 10 тыс. сомов. Назначенная центральным банком временная администрация предприняла попытки вернуть заемные средства, предоставленные через межбанковский рынок, а также институциональным заемщикам. Однако поскольку полученные суммы оказались недостаточными для обещанного возвращения вкладов населению, центральный банк выделил на эти цели 50 млн. сомов из своих собственных резервов.

Другой важный шаг по осуществлению программы реструктурирования банковского сектора был предпринят в июне 1996 г., когда был ликвидирован Агробанк — второй по величине банк страны, контрольный пакет которого (54%) находился в руках государства. Этот банк функционировал в сельскохозяйственном секторе. Положение банка еще больше осложнялось тяжелым финансовым состоянием колхозов и совхозов, политикой раздела колхозов на мелкие фермерские хозяйства без решения проблем их задолженности. Агропромбанк имел большое число отделений (50) и небольшой уставный капитал (15 млн. сомов). Начиная с 1989 г. в течение нескольких лет он предоставлял кредиты в соответствии с центральными планами. К моменту ликвидации банка сумма предоставленных им кредитов составляла 1,5 трлн. сомов (как следует из аудиторского отчета за 1995 г., большая часть этих кредитов — 90% — была отнесена к числу сомнительных или потерянных). В соответствии с первоначальной концепцией «плохие долги» должны были быть сосредоточены в отдельном портфеле, управляемом учреждением, которое должно было быть создано министерством финансов. Таким образом, Агропромбанк, освобожденный от груза плохих кредитов, смог бы продолжать свою деятельность. Однако НБКР принял другое решение. Основной причиной этого был чрезвычайно низкий уровень руководства банком, которое не смогло бы возродить банк даже в условиях осуществления специального надзора.

Решение о ликвидации двух из четырех крупных банков было беспрецедентным для стран бывшего Советского Союза. Для оставшихся двух крупных банков — АКБ Кыргызстан и Промстройбанка — центральный банк принял решение об установлении срока (конец марта 1997 г.), по истечении которого их финансовое положение должно было быть улучшено. В случае, если это сделать не удастся, НБКР не исключал возможности принятия решения об их ликвидации. В начале 1997 г. руководство центрального банка считало, что положение Промстройбанка может быть улучшено, однако АКБ Кыргызстан рассматривался как находившийся на грани банкротства.

Решения о ликвидации банков в 1996 г. не ограничивались группой бывших государственных банков. В предыдущие два года уже принимались решения о ликвидации мелких банков и образованных в девяностые годы коммерческих банков. В 1994 г. были ликвидированы три коммерческих банка: ЧБ Жиргал, КБ Урматбанк и АКБ Сатурн. В 1995 г. были ликвидированы еще два банка: АКБ Адил и АК Кыргыздыкканбанк. Основной причиной их ликвидации стала постоянная нехватка ликвидности, что было связано с тем фактом, что свою политику предоставления заемных средств они основывали на рефинансовых кредитах центрального банка. Отношение этих кредитов к совокупному объему кредитования, осуществлявшегося ликвидированными банками, составляло от 48 до 72%. Предоставленные этими банками кредиты были в основном потеряны. Подводя итог, отметим, что ликвидированные в 1994 и в 1995 гг. банки имели чрезвычайно неблагоприятные показатели деятельности, характеризовались отсутствием профессионализма либо действовали в таких направлениях,

которые не могут быть признаны нормальными направлениями банковской деятельности.

В 1996 г. было ликвидировано еще три банка: банк Хен-Фен, Ориент-Банк и банк Кыргыз-Жер. Причины их ликвидации отличались от тех, по которым проходил процесс ликвидации банков в предыдущие годы. Эти три банка находились либо в значительной части, либо полностью в иностранной собственности. В банке Хен-Фен иностранный капитал составлял 100%, в Ориент-Банке — 70%, а в банке Кыргыз-Жер — 97,5%. Положение этих банков не было особенно тяжелым. Более того, Ориент-Банк считался одним из лучших банков Кыргызстана.

Центральный банк изъял лицензию у германо-кыргызского Ориент-Банка на том основании, что «он не смог выполнить инструкций, принятых НБКР, а также потому, что вскрылись некоторые факты, компрометирующие держателей акций банка»³¹. Более того, как следует из сообщений прессы, основной держатель акций — гражданин Германии кыргызского или узбекского происхождения — был обвинен в преступной деятельности. Другим фактором, который способствовал тому, что акционеры приняли решение о ликвидации банка, стал конфликт между самими акционерами. Банк был в состоянии платить по всем своим обязательствам, подтверждая, что его положение было достаточно устойчивым.

Положение в банке Хен-Фен было значительно более сложным. Банк был основан в 1992 г. на основе соглашения между двумя частными компаниями из Гонконга и правительством Кыргызстана. Лицензия у банка была отозвана на том основании, что его учредители для получения лицензии предоставили поддельные документы. Оказалось также, что уставный капитал банка составлял лишь 430 тыс. долларов США, в то время как банк декларировал его величину в размере 1 млн. долларов. Более того, источник этих денег также не был документирован. Аудиторская проверка банка Хен-Фен департаментом банковского надзора показала, что основной держатель акций использовал кредит, взятый в банке, для финансирования своих фирм в значительно более широких масштабах, чем это разрешалось действующими нормами. Поскольку банк Хен-Фен не смог соответствовать и другим нормативам НБКР, осенью 1995 г. центральный банк назначил в него временную администрацию. Окончательное решение об отзыве банковской лицензии было принято в мае 1996 г.³²

Лицензия у банка Кыргыз-Жер была отозвана в декабре 1996 г. НБКР мотивировал это решение следующими соображениями: несоответствием требованиям относительно минимальной величины уставного капитала, нарушением нормативов, установленных департаментом банковского надзора, а также утратой ликвидности.

Как показывает ликвидация трех банков со значительным участием иностранного капитала, банковский сектор Кыргызстана освобождался от банков с капиталом сомнительного происхождения, а также от тех банков, в которых организации-учредители не смогли соответствовать требуемым стандартам.

5.4. Новые банки

На место ликвидированных банков пришел российский банк Российский Кредит, который получил лицензию на ведение банковских операций осенью 1996 г.

³¹ «Пресс-релиз НБКР», № 19, май 1996.

³² Там же.

Ожидалось также, что в начале 1997 г. получит лицензию турецкий банк — Банк Демирель, поскольку с 1996 г. в Бишкеке уже сооружался его головной офис. Эти два иностранных банка, уже начавшие действовать или предполагавшие начать деятельность на рынке банковских услуг Кыргызстана, занимают достаточно сильные позиции в своих странах, что дает гарантии того, что качество банковского обслуживания в Кыргызстане будет повышено.

Помимо новых иностранных банков, в 1996 г. получили лицензии два новых банка с отечественным капиталом — АКБ Толубай и АКБ Эридан. В целом, начиная с середины 1994 г. до конца 1996 г., лицензии получили четыре банка. Всем уже зарегистрированным банкам было разрешено значительно изменять состав акционеров (то есть в находящимся в тяжелом финансовом положении банкам было разрешено привлечь в качестве акционерного иностранный капитал). К числу новых банков, которые начали действовать в 1995 и 1996 гг., относились следующие: Джойнт-Сток-Сити Банк (АГБ) Бишкек, Акыливестбанк, АКБ Толубайбанк и АКБ Эридан.

АГБ Бишкек был зарегистрирован в октябре 1995 г. с уставным капиталом в 5 млн. сомов. Банк был зарегистрирован в форме акционерного общества закрытого типа. Из 27 учредителей банка Бишкек восемь были юридическими лицами, которым принадлежало 47% общего объема уставного капитала. Банк намеревался сотрудничать с органами самоуправления и с администрацией столицы страны, обслуживая коммунальные и муниципальные нужды с помощью отделений, открытых в каждом из районов столицы и т. д. В рамках этой деятельности банк должен стать координатором кредитных и инвестиционных проектов в Бишкеке, ориентированных на решение проблем столицы³³.

Еще один коммерческий банк — Акыливестбанк — также был зарегистрирован в 1995 г. с уставным капиталом в 5 млн. сомов. Доля юридических лиц в его уставном капитале составляла 93%. Последний из недавно созданных банков — банк Толубай — получил лицензию в январе 1996 г. Он также был создан в форме закрытого акционерного общества с уставным капиталом в 5 млн. сомов. Банк был основан четырнадцатью физическими лицами, которые хотели развернуть в нем различные виды банковской деятельности. АКБ Эридан был зарегистрирован в декабре 1995 г. с уставным капиталом в 10 млн. сомов.

Помимо вновь зарегистрированных коммерческих банков, в декабре 1995 г. НБКР перерегистрировал банк Акнет в российско-кыргызское акционерное общество открытого типа под названием Аманбанк. Российская доля в уставном фонде этого банка составила 35%.

Как следует из сказанного выше, лицензионная политика центрального банка была весьма осторожной. С января 1994 г. по октябрь 1995 г., то есть почти за два года, не было образовано ни одного нового банка. Поскольку положение в банковском секторе продолжало ухудшаться, а уже действующие банки было трудно контролировать, осторожность, проявленная центральным банком, была вполне объяснимой.

5.5. Положение в банковском секторе

Хотя в первой половине 1996 г. было ликвидировано четыре банка, во второй половине того же года было выдано несколько новых лицензий на ведение банковской

³³ «Банковский вестник», № 10, 1995, с. 10.

деятельности. В сентябре 1996 г. в Кыргызской Республике функционировало 15 банков. Некоторые из них находились под прямым контролем органов НБКР. С середины года до сентября месяца суммарная величина активов банковского сектора сократилась с 1660 млн. сомов до 1146 млн. сомов. Доля заемных средств в активах банков за этот период также существенно сократилась (с 1710 млн. сомов до 643 млн. сомов соответственно). Это было прямым следствием закрытия ряда банков, в особенности Агропромбанка, доля которого в совокупных заемных средствах всего банковского сектора составляла 52%.

Решение о ликвидации этого банка существенно улучшило состояние кредитного портфеля коммерческих банков, поскольку большая часть кредитов, квалифицированных как либо безнадежные, либо сомнительные, приходилась на кредитный портфель Агропромбанка. Состав кредитного портфеля всего банковского сектора Кыргызстана, благодаря ликвидации этого банка и передаче ответственности за возврат долгов специализированному учреждению, существенно улучшился. Сложившаяся ситуация характеризуется данными таблицы 5.1.

Таблица 5.1

Состав кредитного портфеля коммерческих банков (в %)

Категория	январь 1995 г.	январь 1996 г.	сентябрь 1996 г.
Нормальные	1,3	4,7	12,4
Удовлетворительные	7,8	9,9	31,0
Контролируемые (с середины 1995 г.)	–	3,9	9,3
Суб-стандартные	13,1	8,6	33,7*
Сомнительные	15,0	9,5	–
Безнадежные	63,8	63,4	13,6

* Включая сомнительные.

Источник: *Годовой отчет НБКР за 1996 г.*, Национальный банк Кыргызской Республики, Бишкек, май 1997; *Текущие тенденции в деятельности коммерческих банков на 1 сентября 1996 г.*, «Банковский Вестник», № 10, 1996 г., с.13.

Основную часть (90%) всех предоставленных кредитов составляли, как и в предшествующие годы, краткосрочные кредиты, предоставляемые главным образом промышленным и торговым предприятиям. Номинальная стоимость депозитов в коммерческих банках за 1996 г. возросла примерно на 10%, что с учетом инфляции реально представляло собой снижение объема депозитов. К концу года, по мере снижения курса сома к доллару США, стоимость депозитов уменьшилась на 4-5%, тогда как доля депозитов в иностранной валюте пропорционально возросла (с примерно 20% в середине года до 30% в конце года). Основную часть депозитов составляли текущие счета экономических субъектов. В течение всего года процентные ставки по кредитам в 2-3 раза превышали проценты, выплачиваемые по депозитам.

Кроме того, в 1996 г. коммерческим банкам было вменено в обязанность формировать специальные фонды для безнадежных и сомнительных кредитов. Однако в соответствии с действующими нормами налогового регулирования для формирования резервов можно было использовать только прибыль, остающуюся после уплаты налогов. Более того, принятый в середине 1996 г. новый Налоговый кодекс содержал в себе противоречия, делавшие эту проблему еще более сложной. В соответствии со статьей

104 Налогового кодекса с суммы банковского счета можно списать общий объем резервов, в то время как в соответствии со статьей 105 эта сумма не может превышать 10% от обеспеченных страховыми гарантиями ресурсов. Вследствие действия этой нормы банки с трудом смогли накопить необходимый уровень ресурсов в установленные сроки; соответственно, сроки были продлены, а процесс поделен на этапы. В этих условиях коммерческие банки не получали практически никакой прибыли.

5.6. Новые финансовые институты

В 1996 г. для обеспечения нормального функционирования банковского сектора в Кыргызстане были образованы три новых финансовых учреждения, ни одно из которых не являлось коммерческим банком. После ликвидации двух крупных коммерческих банков, имевших развитую сеть отделений, начало ощущаться недостаточное развитие сферы банковского обслуживания, что потребовало принятия необходимых решений. Основными вопросами, которые необходимо было решить, были следующие:

- обеспечение платежей в бюджетном секторе;
- формирование института для хранения сбережений населения;
- формирование учреждений для предоставления кредитов сельскому хозяйству, находящемуся в процессе реформирования;
- создание учреждений для оплаты счетов и решения проблемы долгов ликвидированных банков.

Для решения первых двух задач центральный банк создал так называемую Расчетно-сберегательную компанию с уставным капиталом в 1 млн. сомов. Не предполагалось, что эта компания будет банковским учреждением — она не обладала минимальной величиной требуемого капитала и не соответствовала другим нормативным положениям. Компания не имеет права заниматься кредитной деятельностью и может инвестировать средства только в казначейские ценные бумаги.

Новое финансовое учреждение было призвано главным образом оказывать содействие бюджетному сектору в выплате заработной платы и пенсий. Компании удалось обеспечить прохождение бюджетных платежей в масштабах всей страны на основе использования 50 филиалов ликвидированного Агропромбанка, расположенных во всех регионах Кыргызстана. В конце 1996 г. через нее осуществлялось 20% всех бюджетных платежей. В первом квартале 1997 г. доля проходивших через компанию платежей возросла до 50%. В соответствии с предписанными ей функциями Компания ведет счета многих государственных учреждений. В результате к началу 1997 г. суммарные ресурсы на текущих счетах ее клиентов возросли до 20 млн. сомов. Компания стремится упорядочить прохождение бюджетных платежей для обеспечения их своевременности и снижения затрат путем внедрения новых методов деятельности — новой системы счетов, компьютеризации операций.

Другой причиной создания Расчетно-сберегательной компании стало привлечение депозитов частных лиц после ликвидации Сберегательного банка. Компания предоставляет населению возможности открытия как текущих, так и срочных счетов. Как правило, предлагаемые ей процентные ставки связаны с величиной дохода на казначейские ценные бумаги, устанавливаемой на организуемых НБКР аукционах. Устанавливаемые Компанией ставки по депозитам ниже, чем ставки коммерческих банков, однако считается, что она обеспечивает большую безопасность сбережений. Компания

планирует создать электронную сеть с базой данных, которая позволит оплачивать счета в любом из ее отделений. За первые шесть месяцев ее деятельности было открыто восемь пунктов, принимающих вклады от населения, и было аккумулировано 500 тыс. сомов. Эта сумма представляет собой лишь небольшую часть сбережений населения, которые могут быть привлечены. Для сравнения, объем вкладов в ликвидированном Сберегательном банке составлял 100 млн. сомов. Поэтому перспективы для этого направления деятельности компании следует расценивать как благоприятные, и она продолжает открывать новые отделения.

Важной частью деятельности Компании являются операции с государственными казначейскими ценными бумагами, и она стала заметным участником деятельности на вторичном рынке ценных бумаг. В 1996 г. в течение трех месяцев подряд она осуществила операции по продаже и покупке государственных ценных бумаг на общую сумму 40 млн. сомов.

Расчетно-сберегательная компания стала также участником межбанковского рынка. В течение первого полугодия своей деятельности она разместила на этом рынке 3 млн. сомов. Она предоставляла банкам заемные средства под 100%-ную гарантию банковских ликвидных активов. Эта мера предосторожности оправдана сложностью ситуации на банковском рынке и недостаточностью законодательной защиты. При крайне ограниченных оборотах на межбанковском рынке Компания имеет на нем относительно прочные позиции, занимая около 50% этого рынка. Компания ожидает, что межбанковские кредиты и операции на вторичном рынке ценных бумаг станут основным рынком для операций с ее активами. В то же время в начале 1997 г. Компания обратилась к центральному банку за лицензией на проведение валютных операций. Число ее клиентов и ее оборот постоянно растут. Учитывая быстрое развитие проводимых Компанией операций, важно ответить на некоторые вопросы о будущем направлении ее развития.

Перспективы развития Компании пока четко не определены. Поскольку ее уставный капитал лимитирован, а масштаб ее операций на краткосрочных финансовых рынках достаточно широк, департамент банковского надзора вынужден был подготовить специальную инструкцию и ввести нормативы, определяющие деятельность такого типа учреждений. Вместе с тем, руководство Компании ориентировано на создание банка с привлечением государственных организаций в качестве учредителей и акционеров. Как предполагается, это должен быть клиринговый банк для всех небанковских учреждений, участвующих в работе краткосрочных финансовых рынков. Одна из рассматриваемых Компанией концепций предусматривает ее трансформацию в сберегательный банк. Однако в этом случае препятствием станет программа FINSAC, поскольку в ее рамках не предполагалось создавать такой компании или преобразовывать ее в указанном направлении.

Другим специализированным финансовым учреждением, сформированным в 1996 г., является Кыргызская сельскохозяйственная корпорация. Она была создана на основании совместного решения правительства страны и Всемирного банка, который выделил 12 млн. долларов США для реализации этого проекта. Основной целью корпорации является предоставление финансовой помощи действующим на рыночной основе частным хозяйствам и новым фермерским хозяйствам, а также так называемому агробизнесу. Корпорация создавалась как типичная кредитная и финансовая организация, которая может быть преобразована в банк. С самого начала ее уставный капитал составлял 150 млн. сомов. Хотя новая корпорация находится в собственности го-

сударства, в ее руководстве представлен и частный сектор. В перспективе акции корпорации должны продаваться частному сектору и иностранным банкам. Финансовая помощь сельскому хозяйству будет включать в себя кратко-, средне и долгосрочное кредитование. Эти кредиты могут использоваться на различные цели — приобретение сельскохозяйственного сырья, оплату труда наемных работников, строительство и ремонт зданий и сооружений производственного назначения, развитие животноводства, лизинг машин и сельскохозяйственного оборудования и др. Уставная деятельность корпорации пока не началась. За предыдущее полугодие были разработаны основные принципы ее деятельности (методы оценки перспективных заемщиков, методы обеспечения кредитов, принципы мониторинга). Техническую помощь и помощь по обучению персонала обещали оказать ЕС и правительство Швейцарии. Процесс кредитования должен начаться во второй половине 1997 г.

Третьим финансовым учреждением из числа созданных в 1996 г. Центральным банком было Агентство по реорганизации банков и взысканию долгов — DEBRA. Его создание было одним из элементов программы реформирования банковского сектора — FINSAC. Была определена продолжительность срока действия Агентства — 3 года. Его основная цель состоит в консолидации долгов предприятий, которые были связаны договорами с ликвидированными банками. В соответствии с программой, взыскание долгов может приобретать любую процедурную форму — реструктурирования, продажи или банкротства. Агентство должно получать ресурсы из НБКР, который, в свою очередь, получит долгосрочные — со сроком погашения 15-20-лет — государственные облигации. Агентство также может получать часть ресурсов за счет взыскания или продажи долгов (5% от ресурсов, которые Агентство сможет мобилизовать собственными силами, будут зачисляться на его счет). Центр тяжести деятельности агентства будет сосредоточен на взыскании долгов по «плохим» кредитам. Была подготовлена специальная инструкция, в которой подробно описываются все процедуры по взысканию долгов³⁴.

Долг может быть списан только после того, как были использованы все возможные процедуры его взыскания. Агентство имеет право списать долг, если объем кредита не превышал 50 тыс. сомов. Более высокие суммы задолженности могут быть списаны только Государственным комитетом по реструктуризации финансовой и банковской системы. Комитет возглавляется премьер-министром, а в его состав входят министр финансов, министр экономики и президент центрального банка³⁵.

Первым кредитным портфелем, который рассматривало Агентство, был портфель ликвидированного Агропромбанка — 3655 случаев плохих долгов, в сумме составлявших 1400 млн. сомов. На анализ задолженности и подписание соглашений о реструктуризации задолженности и платежей с основными заемщиками ушло полгода. В большинстве случаев сроки погашения долга были продлены. Для того, чтобы сделать возможным погашение основной суммы долга, начисленные банком проценты по платежам были частично списаны. К середине февраля 1996 г. было возвращено долгов на сумму 15 млн. сомов. Кроме того, Агентство организовало четыре аукциона для продажи имущества или ценных бумаг, предоставленных в качестве обеспечения кредитов. Однако из 83 выставленных на торги лотов удалось продать лишь 19 (на сумму 1 250 000 сомов). В конце 1996 г. агентство направило в суд два иска о признании

³⁴ Инструкция обсуждалась в газете «Слово Кыргызстана» от 5 сентября 1996 г., с. 8.

³⁵ *Время консолидировать долги*, «Банковский Вестник», № 10, 1996 г., с. 8-11.

банкротства. В результате давления, оказанного Агентством, два предприятия, которым угрожало банкротство, оказались вынуждены согласовать условия погашения задолженности. Этот пример оказался поучительным для других медлительных должников.

В соответствии с указом президента контроль за возвратом денежных средств, взятых в последние годы займы у государства производителями национализированного сектора сельского хозяйства, был передан из ведения министерства сельского хозяйства и органов местной администрации в ведение Агентства. И без того весьма сложная задача, которую предстояло решать Агентству, усугублялась крайне плохим состоянием документации, отсутствием обеспечения кредитов, а также ликвидацией некоторых колхозов и совхозов. Более того, предполагается, что агентство сумеет взыскать долги из портфеля ликвидированного Сберегательного банка.

5.7. Программа FINSAC

3 июля 1996 г. в Вашингтоне было подписано соглашение между Кыргызской Республикой и Агентством международного развития (IDA — органом Всемирного банка). Соглашением предусматривалось, что правительству Кыргызстана будет предоставлен кредит на реструктурирование финансового сектора (FINSAC) в размере 45 млн. долларов США.

Программа помощи финансовому сектору Кыргызской Республики состоит из трех частей.

Первая часть касается законодательных и организационных изменений и относится в первую очередь к законам о центральном банке и банковской системе. Кроме того, программа включает изменения законодательства о банкротстве, залоге и его регистрации, об ипотеке и о налогообложении. Предполагается, что новое законодательство должно повысить организационные и экономические возможности банковского сектора, действующего в условиях рыночной экономики.

Второй компонент программы включает в себя реструктуризацию бывших государственных банков. Фактически одобряется ликвидация двух из них и реструктуризация двух оставшихся банков. Для решения проблемы безнадежных долгов, оставшихся после ликвидации банков с наивысшим объемом задолженности, программа предусматривает создание специального агентства.

Третья группа проблем касается создания условий для развития финансовых учреждений, таких как инвестиционные, страховые и пенсионные фонды. Поскольку отсутствует законодательная база для создания этих учреждений, а небанковские учреждения находятся в зачаточном состоянии, то предполагается развернуть широкую программу обучения.

Руководство центрального банка Кыргызстана считает, что внедрение программы FINSAC запоздало. Ее реализация должна была начаться еще раньше, по меньшей мере вместе с началом реализации программы PESAC, ориентированной на реструктуризацию крупных промышленных предприятий Кыргызстана. В рамках этой программы не удалось решить проблему задолженности этих предприятий. Поскольку задолженность была только заморожена, это лишь ухудшило финансовое положение трех крупных банков, в которых был сосредоточен основной объем долгов.

5.8. Выводы

В течение всего 1996 г. и в первом квартале 1997 г. банковский сектор Кыргызстана испытывал серьезные проблемы. Они были связаны с невысокой величиной базового капитала банков, с низким уровнем сбережений и депозитов, с большим портфелем неработающих кредитов, с ограниченным набором банковских услуг и низкой квалификацией персонала. Плохое состояние экономики страны оказало непосредственное отрицательное воздействие на функционирование банковского сектора. Кредитная деятельность коммерческих банков была чрезвычайно сужена и ограничена главным образом краткосрочными кредитами, предоставлявшимися сектору обслуживания.

Проблемы, накопившиеся в банковском секторе, поставили вопрос о необходимости незамедлительного проведения его реструктуризации. Можно ожидать, что предпринятые в 1996 г. шаги помогут значительно улучшить его функционирование. Это должно стать важным фактором высвобождения потенциала экономического роста Кыргызстана. Если состояние банковского сектора будет незамедлительно нормализовано и он будет консолидирован, то темпы экономического роста могут оказаться даже более высокими. Последовательное соблюдение инструкций НБКР должно привести к увеличению банковского капитала и повышению безопасности его функционирования, которая, в свою очередь, связана с уровнем резервов. Стимулируется слияние мелких банков и создание на их основе более крупных кредитных организаций. Проведение политики привлечения нового иностранного капитала в банковский сектор страны должно повысить «качество» капитала и в целом способствовать развитию конкуренции среди коммерческих банков.

Дальнейшие цели выглядят следующим образом:

- разработка законодательной базы функционирования центрального банка и банковского сектора;
- разработка налогового регулирования, которое бы способствовало увеличению капитала и повышению уровня обязательных резервов банковского сектора;
- разработка долгосрочной программы дальнейшего развития банковского сектора;
- подготовка четкой программы организации новых или консолидации старых банков; при этом особое внимание должно быть уделено сберегательному банку;
- стимулирование дальнейшей консолидации банковского сектора, стимулирование развития в этом секторе двух или трех ведущих кредитных организаций, способных конкурировать с иностранными банками;
- стимулирование специализации отделений банков и региональной специализации банков, созданных как универсальные;
- усиление конкуренции путем стимулирования сокращения расходов, использования новых технологий и внедрения новых видов банковского обслуживания;
- начало реализации широкой программы повышения квалификации банковского персонала.

Таблица 5.2
Аукционы НБКР в 1996 г.

	Кредитные аукционы		Валютные аукционы		Аукционы государственных ценных бумаг				
	Сумма продаж (тыс. сомов)	Процентная ставка	Сумма продаж (тыс. сомов)	Курс к доллару США	Сумма продаж (тыс. сомов)	В т. ч.		Доходность	
						3-мес. казначейские ценные бумаги (тыс. сомов)	6-мес. казначейские ценные бумаги (тыс. сомов)	3-мес. казначейских ценных бумаг	6-мес. казначейских ценных бумаг
январь	6000	46,80	192311	11,30	5000	5000	-	29,59	-
февраль	4000	37,80	124085	11,40	14000	14000	-	32,08	-
март	2500	36,20	96878	11,35	18000	17500	500	35,53	52,20
апрель	2500	36,20	120933	11,65	21500	20500	1000	37,27	48,93
май	745	36,70	76053	12,00	31500	26500	5000	36,14	46,16
июнь	480	36,70	70356	12,20	32000	24000	8000	34,03	41,12
июль	630	40,04	65124	12,25	33000	24000	8000	36,18	46,13
август	480	40,04	75648	12,15	44000	29000	14000	29,55	39,03
сентябрь	480	40,04	37500	13,25	37500	20500	16000	54,15	68,42
октябрь	540	45,90	109328	15,40	40000	20500	19000	50,65	63,88
ноябрь	360	45,90	218758	16,85	44000	19000	25000	48,30	62,60
декабрь	60	45,90	126649	16,70	51000	26500	24500	52,32	63,19
Всего	18775		1313623		371500	247000	121000		

Источник: «Банковский Вестник», № 12/1996, с. 21.

6. Приватизация³⁶

6.1. Введение

В рыночной экономике существует две основных формы собственности предприятий: государственная и частная. Частная фирма почти всегда более эффективна по сравнению с аналогичной фирмой, находящейся в государственной собственности. Это связано с максимизацией прибыли частным владельцем. Государственное предприятие не имеет реального, ответственного владельца. Руководитель государственного предприятия лично не заинтересован в повышении его эффективности. Он стремится максимизировать не прибыль, а политическую власть или другие блага, не имеющие денежного выражения. Таким образом, публичный сектор экономики неэффективен и обычно неконкурентоспособен. Поэтому желательно свести его роль к минимуму. Кроме того, основной задачей правительства является обеспечение общества публичными благами. Забота о предприятиях является для государства дополнительной и бесполезной задачей.

В плановой, центрально управляемой экономической системе не существует реального рынка и нет частной собственности на средства производства, поэтому применительно к ней говорить об эффективности бесполезно. Одним из наиболее важных

³⁶ Автор — Ярослав Кузьма.

элементов перехода от плановой экономики к рыночной является приватизация. Приватизация означает продажу государством объектов и акций, находящихся в его собственности, частным юридическим и физическим лицам. В пост-социалистических странах передача функций управления предприятием правлениям и наблюдательным советам (советам директоров) называется денационализацией. В Кыргызской Республике 1996 г. был первым годом третьего этапа процесса приватизации и денационализации.

Приватизация в Кыргызстане началась в январе 1992 г. Радикально изменить структуру собственности во всех отраслях экономики страны планировалось уже в течение первого, двухлетнего, этапа. Реформой было охвачено 33% государственных основных фондов страны. Однако большая часть предприятий была лишь денационализована. Работники предприятий получили 80% акций приватизируемых предприятий. Структура экономики почти не изменилась, и существенного повышения эффективности не произошло. Быстрыми темпами шла «малая приватизация» мелких предприятий.

На втором этапе (1994-1995 гг.) из ошибок, совершенных на первом этапе, были сделаны выводы. Была разработана и внедрена современная законодательная база, были упрощены методы проведения приватизации и ее порядок. Были также урезаны привилегии, предоставлявшиеся работникам предприятий. Началась купонная приватизация. Почти половина предприятий была приватизирована.

6.2. Законодательная база приватизации в Кыргызстане

Собственно процесс приватизации регулируется законом от января 1994 г. «О денационализации и приватизации государственной собственности в Кыргызской Республике». Каждые два года парламент принимает дополнительную подробную «Концепцию денационализации и приватизации в Кыргызской Республике». По распоряжению правительства Фонд государственного имущества подготовил «Программы денационализации и приватизации» на 1994-1995 гг. и на 1996-1997 гг. Частная и государственная предпринимательская деятельность законодательно регулируется Гражданским кодексом (от мая 1996 г.). По Конституции и действующему законодательству правительство обязано гарантировать права частных инвесторов. Обязательны к исполнению все меры необходимой законодательной защиты, например, защиты от несправедливой экспроприации и национализации.

Приватизации подлежат государственные предприятия и организации, их структурные подразделения, объекты социальной и культурной инфраструктуры и государственная акционерная собственность. К числу объектов, которые не могут быть приватизированы, относятся: публичные блага и организации, их предоставляющие, земля, природные и водные ресурсы, леса, железнодорожный транспорт, исторические памятники. Проведение приватизации в некоторых секторах экономики (например, в горнодобывающей промышленности) требует специального решения.

Государство может сохранять у себя т. н. золотую акцию приватизированных предприятий. В этих случаях государственные чиновники получают не только право вето, но и возможность влиять на важные решения стратегического характера. Таким образом, остальные держатели акций не являются самостоятельными, что представляет собой очевидное ограничение прав владельца. Вместе с тем, государство принимает на себя часть ответственности за данное предприятие. Это подразумевает бесплатное

предоставление некоторых видов государственных гарантий деятельности компании (например, кредитных гарантий).

Покупателями государственных объектов могут быть кыргызские или иностранные граждане или юридические лица, если только доля государства в этих объектах не превышает 25%. Единственным условием является подготовка проекта приватизации.

Существуют государственные формы поддержки для приватизации высокогорных объектов. Деятельность этих объектов протекает в значительно более сложных природных и климатических условиях.

6.2.1. Организационная структура

Каждый подлежащий приватизации объект анализируется Фондом государственного имущества, созданным в 1992 г. Фонд подчинен правительству, хотя его председатель имеет ранг вице-премьера. Фонд готовит проекты законов о приватизации, разрабатывает и проводит политику и стратегию приватизации. Он представляет государство как собственника. Фонд государственного имущества организует купонные аукционы для проведения массовой приватизации. Начиная с 1996 г. новой функцией Фонда стало привлечение прямых иностранных инвестиций. Все доходы от приватизации в Кыргызстане поступают в Фонд, и 93% этих доходов затем перечисляется в государственный бюджет. Оставшиеся 7% идут на покрытие собственных расходов Фонда.

6.3. Методы приватизации предприятий

Используемые в ходе приватизации методы зависят от величины компании, определяемой числом занятых. Все приватизируемые предприятия в Кыргызстане были разделены на три группы. Предприятия с числом занятых менее 100 человек должны продаваться с аукциона, а в некоторых особых случаях может быть использована процедура тендера. Это так называемая малая приватизация.

Более крупные предприятия сначала денационализируются, а затем трансформируются в акционерные общества. Их акционерный капитал делится на три части.

Не более 5% акций предоставляется занятому на предприятии персоналу бесплатно. В настоящее время на предприятиях, только проходящих процесс приватизации, число бесплатных акций, выделяемых занятому персоналу, сокращается.

25% акций оставалось для реализации программы массовой приватизации. К июню 1997 г. эта программа была завершена. Нераспределенные акции дополнили оставшуюся третью часть.

Остающиеся по меньшей мере 70% акций кыргызских компаний должны распределяться следующим образом: предприятия средней величины (от 100 до 1000 занятых) полностью или частично продаются инвестору, представившему лучший проект приватизации. Структура крупных предприятий (свыше 1000 занятых) трансформируется в корпоративную систему. Пакеты их акций могут продаваться несколькими способами: через фондовую биржу, на купонных или денежных аукционах, победителю, представившему лучший проект приватизации, прямому инвестору, фирмам, которые сотрудничают с данным предприятием, и, наконец, занятым на предприятии работникам. Трудовой коллектив обычно стремится получить 50% акций предприятия. Иногда он незаконно ограничивает права внешних инвесторов. Более 10% приватизи-

рованных предприятий находятся в полной собственности работников. На 28% приватизированных компаний работники обладают более 50% акций.

В некоторых случаях фирма может быть сдана или даже бесплатно передана в аренду.

6.3.1. Массовая (купонная) приватизация

Для реализации программы массовой приватизации было выделено 25% акций 985 государственных предприятий. В соответствии с действующим законодательством, каждый гражданин Кыргызстана имел право получить определенное количество купонов, позволяющих ему принять участие в процессе массовой приватизации. В купонной приватизации участвовало более 76% населения страны. Купоны представляли собой ценные бумаги, которые можно было использовать четырьмя способами. Если обладатель купона не хотел его инвестировать, он мог использовать его для приобретения жилья или просто продать его на рынке. Инвестор мог также на специальных аукционах обменять купоны на акции компании. Эти аукционы организовывались Фондом государственного имущества для физических лиц и специальных инвестиционных фондов. Фонды инвестировали от лица граждан, которые в обмен получали акции инвестиционных фондов. Пятая часть держателей купонов приняла решение воспользоваться услугами таких фондов. До 30 июня 1997 г. на аукционах можно было приобрести акции всех предприятий, включенных в программу массовой приватизации. К настоящему времени программа массовой приватизации завершена. На 41 купонном аукционе физические лица приобрели 50% предлагавшихся акций предприятий. Фонды инвестировали свои средства в 10% акций. Более 14% акций было приобретено другими юридическими лицами. Значительная доля купонов не была реализована ни одним из предлагавшихся способов и осталась неиспользованной.

6.4. Проблемы приватизации

На первый взгляд приватизация обладает только несомненными экономическими преимуществами. Поскольку благосостояние граждан в результате приватизации должно возрасти, то процесс должен пользоваться общественной поддержкой. Тем не менее приватизация в своем развитии наталкивается на противодействие и препятствия. Кыргызстан не является исключением в этом отношении.

В начале процесса приватизации занятые на предприятиях находились в привилегированном положении. Часть акций выделялась им бесплатно. Это ущемляло права тех, кто не работал на данном предприятии. Работники должны вознаграждаться за труд заработной платой, а не акциями своих предприятий. Кроме того, на практике от лица трудового коллектива нередко выступали правления предприятий, что существенно облегчало захват контроля над предприятием бывшими «красными директорами» (приватизация посредством присвоения).

При проведении массовой приватизации купоны распределялись между гражданами страны не поровну. Количество полученных купонов зависело от заработной платы и трудового стажа работника. Это могло расцениваться некоторыми гражданами как несправедливое ущемление их прав.

Государственная собственность продается государственным органом (Фондом государственного имущества). В условиях высокой инфляции и отсутствия эффективных

рынков капитала вряд ли возможно оценить реальную стоимость предприятия. В связи с этим возникают подозрения в коррупции. Официальные лица обвиняются в сознательном занижении цен на приватизационные объекты. В пост-социалистических странах это называется «распродажей общественной собственности за бесценок».

Перечисленные выше проблемы замедляют достижение целей приватизации.

6.4.1. Цели приватизации в 1996 г.

Основной целью было стимулирование изменений в секторе крупных государственных предприятий-монополистов и холдингов. Предполагалось их денационализировать и преобразовать в акционерные общества. Поскольку эти предприятия играют в национальной экономике большую роль, полностью приватизировать их не предполагалось. Контрольный пакет их акций будет находиться в руках государства. Другой целью было завершение массовой приватизации и активизация привлечения прямых иностранных капиталовложений. Предполагалось, что 65% экономики будет находиться в частных руках. Поступления от приватизации в бюджет должны были составить 160 млн. сомов (около 9,5 млн. долларов США).

6.4.2. Результаты приватизации в 1996 г.

В соответствии с данными Фонда государственного имущества, на январь 1997 г. реформой было охвачено свыше 6200 из примерно 10 тыс. предприятий, находившихся преимущественно в государственной собственности (за исключением аграрного сектора экономики). В 1996 г. было преобразовано 327 предприятий. Их балансовая стоимость составила 1479 млн. сомов (87 млн. долларов США). Из них 65% было приватизировано, а 23% преобразовано в акционерные общества. Доходы от приватизации составили 111 млн. сомов (6,5 млн. долларов США), что соответствовало лишь 70% плана. С начала реализации программы в различных секторах экономики приватизированные предприятия составили:

- в промышленности — 81%³⁷,
- в торговле — 98%,
- в строительстве — 58%,
- на транспорте — 48%,
- в бытовом обслуживании — 100%.

Низкая доля приватизации на транспорте объясняется действующей системой законодательства.

Результаты приватизации можно считать удовлетворительными. Однако данные о числе предприятий не отражают их совокупной стоимости. Это может ввести в заблуждение, поскольку вначале программой охватывались главным образом мелкие и средние предприятия, которые было легче приватизировать. Их совокупная стоимость невелика. Большая же часть основных фондов страны все еще находится под контролем государства.

³⁷ На основании оценок, произведенных экспертами Центра CASE, этот показатель является сильно завышенным (Козаржевский П. *Приватизация промышленных предприятий в Кыргызской Республике*, неопубликованная записка, Варшава-Бишкек, июль 1997) — Прим. редактора русского издания.

6.4.3. Прямые иностранные капиталовложения

Действующее в стране законодательство чрезвычайно благоприятно для осуществления иностранных инвестиций. Действующие нормы и правила предоставляют иностранным инвесторам по меньшей мере такие же гарантии, как и для национального капитала. До июля 1997 г. иностранные инвесторы пользовались дополнительными налоговыми льготами.

В январе 1997 г. совокупный объем прямых иностранных инвестиций в Кыргызстане составил 544 млн. долларов США. В 1996 г. приток иностранного инвестиционного капитала превысил 350 млн. долларов США, что в 1,9 раза больше, чем в предшествующие годы. Основным иностранным инвестором в Кыргызстане является «Кумтор Оперейтинг Компани» (предприятие по добыче золота). Оно инвестировала 450 млн. долларов США (83% совокупного объема прямых иностранных инвестиций), в том числе 322 млн. долларов США (92% совокупного объема прямых иностранных инвестиций) в 1996 г. Остальные прямые иностранные инвестиции невелики, что не позволяет безусловно положительно оценить результаты привлечения иностранных инвестиций в реализацию программы приватизации. (Тем не менее, предполагается, что добыча золота в Кумторе увеличит ВВП Кыргызстана на 30%!)

6.4.4. Аграрная реформа

К сожалению в Кыргызстане до сих пор не существует планов приватизации земли. Все сельскохозяйственные земли принадлежат государству. В 1994 г. президент страны подписал указ «О мерах по развитию земельной и аграрной реформы в Кыргызской Республике». В соответствии с этим указом граждане и предприятия Кыргызстана имеют право лишь использовать землю, особенно для целей сельскохозяйственного производства. Это право может предоставляться на 49 лет с возможным продлением срока максимум до 99 лет. Агенты могут продавать, передавать, предоставлять в аренду или закладывать только это право на землю, а не сам по себе земельный надел. Это в значительной мере лишает крестьян стимулов к проведению долгосрочного планирования и инвестирования. К концу 1996 г. в Кыргызстане было денационализировано 151 сельскохозяйственное предприятие (18 государственных предприятий — совхозов, 19 коллективных хозяйств — колхозов и 101 крупное хозяйство). Они были преобразованы в 13265 независимых фермерских хозяйств и в 717 сельскохозяйственных кооперативов. Число независимых фермерских хозяйств в результате возросло до 30989, а число кооперативов достигло 1063. В начале 1997 г. еще сохранялось 53 крупных государственных сельскохозяйственных предприятия, включая 12 совхозов и 14 колхозов.

6.4.5. Приватизация жилья

В 1996 г. населению было продано лишь 9600 жилых помещений, а 5600 было передано жителям бесплатно. Подобная дискриминация выглядит несправедливо и необъяснимо. Количество купонов, использованных для приватизации жилья, было крайне незначительным. Население предпочитало использовать свои купоны при приватизации предприятий, надеясь на возможные будущие дивиденды. Возможно, население не видит преимуществ в собственности на жилье. Состояние государственного жилищного фонда плохое. По действующему законодательству и по социальным при-

чинам выселение вряд ли возможно. Бульшая часть приватизированных квартир расположена в двух крупнейших городах страны — в столице Бишкеке и в г. Оше.

6.4.6. Приватизация в 1997 г.

В 1997 г. государственные чиновники неоднократно обвинялись в сознательной недооценке стоимости приватизируемых объектов. В качестве реакции на эти обвинения президент Кыргызстана подписал указ о прекращении приватизации в республике. Был создан совет по расследованию, возглавляемый генеральным прокурором. В это же время кыргызский парламент — Жогорку Кенеш — работал над детальным проектом приватизации девяти естественных монополий, таких как кыргызская авиакомпания «Аба Жолдоры», «Кыргыз Телеком» и нефтяная компания «Кыргызнефть». Учитывая размеры компаний и их значение для экономики страны, каждый проект рассматривается отдельно. Планируется передача 8% акций этих компаний-гигантов получателям социальных выплат. Пенсионеры, ветераны войны и инвалиды получают т. н. номинативные акции, которые дают их держателям право на получение дивидендов, но не могут быть проданы. Одно из крупнейших предприятий — «Кыргызская государственная энергетическая холдинговая компания» должно быть приватизировано в четыре этапа, которые продлятся до конца столетия.

7. Социальные расходы в Кыргызстане³⁸

Кыргызстан вступил в 1996 г., имея высокий уровень социальных трансфертов и с высоким дефицитом консолидированного государственного бюджета. В 1995 г. общий объем расходов на социальную защиту — включая пенсии, пособия по безработице, пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, государственные пособия и связанные с ними виды помощи — составили 1900 млн. сомов, то есть почти 12% ВВП (см. таблицу 7.1).

³⁸ Автор — Ирена Топиньска. Настоящая глава была подготовлена в ходе трех краткосрочных визитов автора в Кыргызстане в апреле — мае 1996 г., в августе 1996 г. и в мае 1997 г. Более детально информация об итогах этих командировок содержится в: Топиньска И. *Расходы на содержание социальной сферы Кыргызстана в 1994-1995 годах*, «Исследования и анализ», № 92, CASE, ноябрь 1996 г., а также Топиньска И. *Sfera socjalna w Kirgistanie: przewidywane zmiany organizacji i finansowania*, CASE, неопубликованная записка, август-сентябрь 1996.

Таблица 7.1

Социальные расходы в Кыргызстане в 1995-1997 гг.

	1995	1996*	1997**	1995	1996*	1997**
	В млн. сомов			В процентах к ВВП		
Пенсии	1208,8	1781,9	2085,2	7,49	7,93	7,37
<i>в том числе начисленные за трудовую деятельность</i>	<i>1095,6</i>	<i>1617,7</i>	<i>1849,4</i>	<i>6,79</i>	<i>7,20</i>	<i>6,54</i>
Пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и другие пособия по социальному страхованию	103,0	105,8	206,0	0,64	0,47	0,73
Пособия безработным	33,7	59,0	104,0	0,21	0,26	0,37
<i>в т.ч. пособия по безработице</i>	<i>20,0</i>	<i>34,4</i>	<i>43,0</i>	<i>0,12</i>	<i>0,15</i>	<i>0,15</i>
Государственная социальная помощь	428,8	404,0	391,7	2,66	1,80	1,38
Другие пособия, предоставляемые государством	126,5	115,1	237,0	0,78	0,51	0,84
Жилищно-коммунальный сектор	183,3	131,2	195,8	1,14	0,58	0,69
Здравоохранение	593,9	654,6	817,0	3,68	2,91	2,89
Образование	1041,1	1187,8	1471,5	6,45	5,29	5,20
ВСЕГО	3719,1	4439,4	5508,2	23,04	19,76	19,46
<i>Справочно:</i>						
ВВП	16145,1	22467,8	28298,1	100,00	100,00	100,00
Дефицит Социального фонда	55,8	79,4	185,3	0,35	0,35	0,65
Дефицит госбюджета	1864,6	1376,1	1612,0	11,55	6,12	5,70

* Предварительные данные.

** Данные бюджета.

Пенсии — расходы Пенсионного фонда на выплаты всех видов пенсий, включая административные издержки. Пособия по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам и другие пособия по социальному страхованию — совокупные расходы Страхового фонда (часть Социального фонда). Пособия безработным — совокупные расходы Фонда занятости. Пособия по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам, пособия безработным в 1997 г. — включая доплаты пенсионерам и безработным на здравоохранение. Государственные пособия — «единые» семейные пособия (предоставляемые в зависимости от уровня доходов) и социальные пособия (бывшие социальные пенсии), выплачиваемые из государственного бюджета. Другие государственные пособия (социальная помощь) — специальные виды помощи (сниженные тарифы, кредиты и др.), предоставляемые отдельным группам населения (ветеранам, участникам ликвидационных работ в Чернобыле и др.). Жилищный и коммунальный сектор — субсидии и другие расходы.

Источники: ВВП — *Годовой отчет НБКР за 1996 г.*, Национальный банк Кыргызской Республики, Бишкек, май 1997; данные за 1997 г. — оценки по данным Министерства финансов; пенсии, другие пособия и пособия безработным — проект бюджета Социального фонда на 1996 г. и 1997 г.; государственные пособия, другие виды государственной помощи, жилищно-коммунальный сектор, здравоохранение, образование — данные Министерства финансов (*Аналитическая таблица доходов и расходов госбюджета Кыргызской Республики за 1994-1997 годы*).

Если к этому добавить расходы на здравоохранение, образование и жилищно-коммунальный сектор, то совокупные государственные расходы составят более 3700 млн. сомов, или 23% ВВП. В то же время дефицит государственного бюджета оставался на опасно высоком уровне и составлял 11,8% ВВП, в то время как дефицит Социального фонда — фонда, выплачивающего пенсии, пособия по безработице и все другие пособия в рамках социального страхования, — был значительно меньше, хотя и оставался значительным. Уже только эти приведенные выше показатели указывают на серьезность проблемы финансирования социальных трансфертов, которую правительству Кыргызстана предстояло решать в начале 1996 г.

В 1996 г. ситуация выглядела несколько лучше с точки зрения общего уровня расходов. Спустя год объем всех социальных трансфертов составил менее 4500 млн.

сомов, или менее 20% ВВП (см. таблицу 7.1). Бюджетный дефицит также значительно сократился (5,6% ВВП), а дефицит Социального фонда при расчете относительно ВВП стабилизировался. Это, очевидно, скорее было связано с ростом ВВП (5,6% в 1996 г.), чем с целенаправленной и эффективной политикой правительства.

Нельзя сказать, что правительство вообще избегало реформирования социального сектора. Напротив, много усилий было направлено на подготовку новых предложений по его реформированию, которые должны были улучшить финансирование и управление социальными расходами. Особое внимание в 1996 г. было уделено реформированию пенсионного обеспечения и здравоохранения. Однако несмотря на то, что в обеих сферах предусматривалось осуществление глубоких системных реформ, к сожалению, практика их внедрения оказалась не слишком успешной.

Учитывая объем расходуемых средств и число получателей, особенно актуальным является реформирование пенсионной системы. Поэтому описание социальных расходов Кыргызстана мы начнем с пенсионной системы. Далее рассматриваются пособия по безработице и государственные пособия. В конце главы представлены проблемы здравоохранения и образования.

7.1. Пенсии

С точки зрения пенсионной системы демографический состав населения Кыргызстана представляется благоприятным. Численность населения пенсионного возраста (женщины старше 55 лет и мужчины старше 60 лет) составляет менее 10% от общей численности населения страны (на 1 января 1995 и 1996 гг. — 9,8%), или менее 20% трудоспособного населения (на начало 1995 и 1996 гг. соответственно 19,5% и 19,4%). Более того, эти показатели могут в перспективе улучшиться: в соответствии с прогнозами Национального статистического комитета численность населения в трудоспособном возрасте будет в 1995-2005 гг. возрастать в год на 2,9%, а численность населения пенсионного возраста — чрезвычайно низкими темпами, только на 0,3%.³⁹ Тем не менее, система находится в состоянии финансового кризиса, и если не будут внедрены принципиальные изменения, то ситуация может ухудшиться.

7.1.1. Действующая система

В настоящее время пенсии (по старости, по инвалидности, по потере кормильца) финансируются на основе распределительной (*pay-as-you-go* — PAYG) системы из Фонда социального страхования. Взносы в систему осуществляются от величины фонда заработной платы в процентных соотношениях, представленных в таблице 7.2.

³⁹ В 2005-2015 гг. тенденции развития демографических процессов изменятся на противоположные. Ожидается, что темпы увеличения числа лиц преклонного возраста будут выше, чем темпы увеличения числа лиц, не достигших пенсионного возраста.

Таблица 7.2

Взносы от фонда заработной платы (в %)

Финансирование взносов в систему социального страхования	Взносы работодателя	Взносы работника	Всего
Пенсии, пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и связанные с ними выплаты	33,0	2,0	35,0
Пособия по безработице и активные программы противодействия безработице	1,5	0,5	2,0
Здравоохранение (начиная с 1997 г.)	2,0	—	2,0
ВСЕГО	36,5	2,5	39,0

Основным видом пособий, выплачиваемых Социальным фондом и вызывающим наиболее острые дискуссии, являются пенсии по старости. Порядок предоставления этих пенсий не является строгим. Пенсии по старости выплачиваются женщинам, достигшим 55-летнего возраста при условии наличия не менее чем 20-летнего трудового стажа, и мужчинам, достигшим 60 лет, с 25-летним трудовым стажем. Таким образом, требования к соискателям пенсии довольно размыты. Более того, существует много случаев, оговоренных в т. н. списках 1 и 2, в которых при начислении пенсии не требуется выполнение этих требований. В результате, число пенсионеров, получающих пенсии по старости, довольно высоко (см. таблицу 7.3), а более 17% пенсионеров получают пенсии, не достигнув официально установленного общего пенсионного возраста и не выполнив требования относительно трудового стажа. Необходимо, однако, подчеркнуть, что в последнее время число пенсионеров по старости несколько сократилось — с 450 тыс. человек в начале 1995 г. до 444 тыс. человек в 1996 г. и до 440 тыс. человек в 1997 г. (см. таблицу 7.3).⁴⁰ Одной из причин такого сокращения, возможно, были интенсивные процессы эмиграции.⁴¹

Величина выплачиваемой пенсии не связана с величиной взносов в пенсионную систему. Пенсия по старости выплачивается в размере 55% от средней заработной платы пенсионера (рассчитанной за пять лет подряд из последних пятнадцати лет работы) плюс 1% от его средней пенсии за каждый год работы после достижения им пенсионного возраста. Более высокий уровень пенсии устанавливается списками 1 и 2. К пенсиям также могут выплачиваться различные надбавки и/или пособия. Согласно действующему законодательству, пенсии должны индексироваться в соответствии с уровнем инфляции (теоретически порядок является жестким). Фактически же конкретные сроки и масштабы пересмотра устанавливаются нерегулярными указами президента.

⁴⁰ В то же время число пенсий по инвалидности (по сравнению с числом пенсий по старости оно невелико) увеличилось с 45 тыс. в 1994 г. до 50 тыс. в январе 1995 г.

⁴¹ Чистая эмиграция составила 51 тыс. человек в 1994 г., 19 тыс. человек в 1995 г. и 13 тыс. человек в 1996 г.

Таблица 7.3

Основные показатели динамики пенсионной системы Кыргызстана в 1995-1997 гг.

Показатели	1995	1996*	1997**
Число пенсионеров на 1 января (тыс. человек)			
по старости	449	444	440
по инвалидности	45	48	50
Отношение средней пенсии (всех типов) к средней заработной плате на январь месяц (в %)	45,9	46,3	47,3
Совокупные расходы из государственного бюджета (млн. сомов)	4610,5	4899,3	6301,5
Совокупные расходы Социального фонда (млн. сомов)	1345,5	1946,7	2489,2
в т.ч. на пенсии (млн. сомов)	1208,8	1781,9	2085,2
Субсидии в Социальный фонд из государственного бюджета (млн. сомов)	182,0	314,0	280,0
в % к совокупным расходам из госбюджета	3,95	6,41	4,44
в % к совокупным расходам на пенсионное обеспечение	15,06	17,62	13,43
Накопленный на 1 января объем неплатежей в Социальный фонд (млн. сомов)	—	724,0	329,0
в % от совокупных расходов Социального фонда	—	31,19	13,22
в % к совокупным расходам на пенсионное обеспечение	—	40,63	15,78

* Предварительные данные.

** Данные бюджета.

Пенсии — расходы Социального фонда на все виды пенсий, включая административные расходы. В 1995 г. субсидии из госбюджета в Социальный фонд включали выплаты надбавок и компенсаций.

Источник: численность пенсионеров, расходы на пенсии, расходы Социального фонда — проект бюджета Социального фонда на 1996 и 1997 гг.; расходы государственного бюджета и субсидии — данные Министерства финансов (*Аналитическая таблица доходов и расходов госбюджета Кыргызской Республики за 1994-1997 годы*).

Уровень пенсии по сравнению с заработной платой невысок, однако в последнее время их соотношения несколько повысились: с 45,9% в январе 1995 г. до 46,6% в 1996 г. и до 47,3% в январе 1997 г. (см. таблицу 7.3). Необходимо также отметить, что в отличие от большей части социальных расходов, доля пенсий в ВВП постоянно возрастает — с 7,7% в 1995 г. до 7,9% в 1996 г. (см. таблицу 7.1).

7.1.2. Кризис пенсионной системы

К основным симптомам кризиса относятся следующие. Во-первых, после образования в 1993 г. Социальный фонд всегда оставался дефицитным. Это фактически относится к той части фонда, которая называется «Пенсионный фонд», в то время как две другие части — «Фонд социального страхования» (финансирующий пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и другие краткосрочные пособия) и «Фонд занятости» (финансирующий пособия по безработице и мероприятия активной политики на рынке труда) — имеют положительные сальдо балансов. Несмотря на значительную государственную финансовую поддержку (см. таблицу 7.3), дефицит фонда остается довольно значительным (см. таблицу 7.1). В 1995 г. государ-

ственные субсидии фонду составляли 182 млн. сомов, или 4,0% всех государственных бюджетных расходов (15,1% всех пенсий) и в 1996 г. значительно возросли — до 314 млн. сомов, или 6,4% бюджетных расходов (17,6% пенсий). На 1997 г. планировалось сократить субсидии до 280 млн. сомов (т.е. до 3,4% и 13,4% соответственно).⁴² Более того, из государственного бюджета покрываются расходы на пенсии военнослужащим и на выплаты специальных пенсий. Перечисление этих средств из госбюджета не считается субсидией, тем не менее оно представляет собой дополнительную статью бюджетных расходов.

Во-вторых, эффективность собираемости средств в Социальный фонд весьма невысока. Это, несомненно, затрагивает прежде всего интересы пенсионеров, поскольку на другие пособия, финансируемые из Социального фонда (по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, по безработице) в совокупности приходится от 10 до 15% общих расходов Фонда. Это связано с двумя проблемами: с сокращением числа плательщиков взносов в пенсионную систему (связанным с экономическим спадом и процессами трансформации) и с задержками платежей в фонд, частично отражающими те монетарные ограничители, с которыми столкнулись предприятия и организации в ходе переходного периода. Работники Фонда заявляют, что все эти проблемы возникают главным образом в частном секторе (например, в сельском хозяйстве), однако в конце 1996 г. наиболее крупными должниками по пенсионным взносам были предприятия энергетики, обрабатывающей промышленности и сектор общественных услуг. Для того, чтобы облегчить плательщикам взносов внесение платежей, Фонд иногда принимал платежи в натуральной форме (рис, табак и т. д.), однако эти меры не решили проблемы.

Как в 1995 г., так и в 1996 г. текущий коэффициент неплатежей (отношение реально внесенных платежей к сумме начисленных платежей) составлял 89%, и этот результат был достигнут лишь после первого квартала последующего года. В начале 1996 г. совокупный кумулятивный объем невыплаченных взносов составлял 724 млн. сомов, или 37,2% всех расходов Фонда (см. таблицу 7.3). В начале 1997 г. эта сумма была уже значительно ниже — 329 млн. сомов, или 13,2% расходов Фонда. Столь значительное сокращение — на 395 млн. сомов — стало результатом как погашения долгов (225 млн. сомов), так и их списания (170 млн. сомов). Возможно также, что это сокращение было связано с проведением правительством более мягкой монетарной политики во второй половине года.

В-третьих, Социальный фонд выплачивал пенсии и другие пособия с большим опозданием. В конце апреля 1996 г. общий объем задолженности Фонда составлял 206,8 млн. сомов, или 400,3 сомов на одного пенсионера. Иначе говоря, задолженность составляла двухмесячную величину пенсионного пособия. В это время Социальный фонд стремился разрешить эту проблему за счет периодической выплаты пенсии в натуральной форме (табаком, мукой и др.). Выплачиваемый в натуральной форме объем пособий был невелик (около 2% от общего объема выплат в начале 1996 г.), и это не способствовало сокращению задолженности Фонда. Лишь в конце 1996 г. положение улучшилось: общий объем невыплаченных пенсий сократился до примерно 80 млн. сомов, то есть менее чем до месячной задолженности. Однако многое полагают, что это снижение представляет собой временное явление.

⁴² Данные Социального фонда. Данные за 1995 г. (182 млн. сомов) включали в себя 100 млн. «чистых» субсидий и 82 млн. сомов, предоставленных пенсионерам в виде надбавок и компенсаций.

7.1.3. Предлагаемые направления реформы

Правительство начало работать над реформированием пенсионной системы несколько месяцев назад. Основной целью было создание системы, позволяющей обеспечить долгосрочную сбалансированность Пенсионного фонда. В существующих условиях было ясно, что следует уделить больше внимания вопросам сокращения пенсионных расходов или приведению в соответствие объема расходов с величиной собираемых средств, нежели вопросам повышения доходов Фонда. Таким образом, правительство ориентировалось на одноуровневую систему, опирающуюся на взносы плательщиков и финансируемую на основе распределительной (PAYG) системы.

В качестве первого шага в середине 1996 г.⁴³ был принят закон, позволяющий вести индивидуальные страховые счета плательщиков взносов. В соответствии с его положениями, в настоящее время уже открываются индивидуальные счета (этот процесс, очевидно, продлится до конца 1998 г.). Было также упрочено положение Социального фонда как независимого органа, формирующего и осуществляющего политику социального страхования.

Осенью 1996 г. на рассмотрение парламента Кыргызстана был представлен проект основного закона о пенсионной реформе, предусматривавший новый порядок начисления и предоставления пенсий.⁴⁴ Обсуждение этого проекта в парламенте пока не завершено.

В соответствии с новой системой пенсии будут начисляться только при наличии необходимого трудового стажа: женщинам — 25-летнего и мужчинам — 30-летнего стажа. Пенсионный возраст останется неизменным, хотя ранее и высказывались предложения о его повышении на 5 лет. Надбавки будут упорядочены и будут выплачиваться из государственного бюджета (в настоящее время они выплачиваются из Социального фонда). Значительно сократится число лиц, которые смогут выйти на пенсию, не достигнув официального пенсионного возраста. Предполагается также, что величина пенсии будет уменьшаться, если пенсионер вновь начнет работать.

Значительно изменится порядок начисления пенсии. Предполагается, что в ближайшем будущем пенсия по старости будет состоять из двух частей — «старой» пенсии, соответствующей периоду занятости (до конца 1995 г.), не включающей накопительную составляющую, и «новой», начисляемой на основании индивидуальных счетов. Первая часть пенсии будет пересчитана в соответствии с новой формулой: она будет равна сумме установленной правительством в фиксированной величине «базовой пенсии» и так называемой «страховой» пенсии, добавляющей к величине пенсии 1% от средней заработной платы за каждый год внесения взносов.⁴⁵ Вторая часть пенсии по старости (которая в перспективе останется единственной формой пенсии) будет устанавливаться на основе «накопленного» зарегистрированного индивидуального взноса с поправкой на страховой фактор, ежегодно устанавливаемый Социальным

⁴³ См. закон Кыргызской Республики «О государственном социальном страховании» № 222 от 3 июня 1996 г., а также *Социальное страхование*, «Слово Кыргызстана», 8 августа 1996 г.

⁴⁴ См. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 31 октября 1996 года № 509 «О проекте Закона Кыргызской Республики “О государственном пенсионном социальном страховании”»; см. также Цукровски Я. *Предложения по реформе пенсионной системы Кыргызской республики*, первая рабочая версия, CASE, 11 декабря 1996 г.

⁴⁵ Для охваченных социальным страхованием крестьян-фермеров каждый год внесения страховых платежей будет добавлять к величине пенсии лишь 0,7% от объявленного дохода.

фондом.⁴⁶ Таким образом, в будущем величина пенсии будет полностью определяться индивидуальным взносом.

Результаты моделирования свидетельствуют о том, что новая пенсионная система обойдется дороже, чем существующая. Это связано прежде всего с тем, что в перспективе предполагается установить более высокое соотношение между средней пенсией и средней заработной платой. Несмотря на это, предложения по проведению пенсионной реформы подвергаются серьезной критике. Многие из предлагаемых мер — в основном ограничивающие круг лиц, имеющих право на пенсии, сокращающие величину надбавок и уровень пенсии, — вызвали у депутатов серьезные сомнения. Уже сегодня очевидно, что процедура принятия нового пенсионного закона будет длительной и сложной, и в ходе ее закон претерпит серьезные изменения.

7.2. Помощь безработным

7.2.1. Численность безработных

Число зарегистрированных безработных в последнее время быстро возрастает. Если на начало 1995 г. численность безработных не превышала 13 тыс. человек, а уровень безработицы не достигал 1%, то к началу 1997 г. эти цифры составили соответственно более 77 тыс. человек и 4,5% (см. таблицу 7.4). Более того, в соответствии с определением безработицы Международной организации труда (МОТ) уровень безработицы достигает почти 8%. Это свидетельствует о том, что в настоящее время безработица в Кыргызстане превратилась в реальную проблему, которая, возможно, еще более обострится в будущем, несмотря на рост ВВП и увеличение числа занятых.

Основной причиной отмечавшегося в последнее время роста безработицы является сокращение скрытой безработицы. Как и в других странах бывшего СССР, в Кыргызстане скрытая безработица, достигавшая в прошлом весьма серьезных размеров, существует в двух формах: вынужденного неоплачиваемого отпуска и вынужденно сокращенной рабочей недели.⁴⁷ В последнем квартале 1995 г. в неоплачиваемом отпуске находилось 65 тыс. занятых, а через год их число сократилось до 50 тыс. В то же время сократилась и численность занятых неполную рабочую неделю — с 29 до 20 тыс. человек (см. таблицу 7.4). Некоторые из числа этих работников могли перейти в группу работников, занятых полную рабочую неделю, но, конечно, не все.

⁴⁶ Страховой фактор будет, как обычно, отражать текущую демографическую ситуацию. Однако в то же время его величина будет устанавливаться таким образом, чтобы иметь возможность обеспечивать контроль за соотношением уровня пенсии и заработной платы, и будет являться критерием сдерживания роста затрат.

⁴⁷ Кроме того, работники могли месяцами не получать заработную плату. В Кыргызстане такое случается часто: совокупная задолженность составляет более двухмесячного объема фонда заработной платы. Однако эти неоплачиваемые работники рассматриваются в отчетности как «занятые».

Таблица 7.4

Основные показатели, характеризующие уровень безработицы в Кыргызстане в 1995-1997 гг. (тыс. чел.)

	1995	1996	1997
Численность населения	4483,4	4546,8	4604,9
Численность рабочей силы	2261,1	2290,0	2300,0
Численность занятых	1645,3	1641,0	1650,0
Численность безработных			
зарегистрированные как ищущие работу	42,2	98,2	119,0
зарегистрированные как безработные	12,6	50,4	77,2
получающие пособия по безработице	7,9	28,9	25,2
Уровень безработицы (в %)	0,7	2,9	4,5
Работники			
в вынужденном неоплачиваемом отпуске	—	65,0	50,0
работающие неполный рабочий день	—	29,0	20,0

Н. д. — нет данных.

Данные в верхней части таблицы приведены на 1 января соответствующего года или на 1 декабря предыдущего года. Данные нижней части таблицы представляют собой среднемесячные показатели за последний квартал предыдущего года. На конец 1996 г. уровень безработицы в соответствии с определением МОТ составил 7,8%.

Источники: «Рынок труда», Информация, № 4, январь 1996 и 1997; ГУЗН 1996 и 1997; «Статистический бюллетень», № 1 (481), Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, 1996, с. 89.

Другим фактором роста безработицы мог стать процесс миграции. Как уже отмечалось, величина чистой внешней миграции сократилась. Вместе с тем, внутренняя миграция — в основном из сельской местности в города — постоянно возрастала. Новые иммигранты, как правило, довольно молоды, отличаются низким уровнем образования, и им крайне сложно найти работу в городе.

7.2.2. Пособия

Система социальной защиты безработных была организована в 1991 г. и в 1994 г. подверглась серьезным изменениям. В 1995 г. была модифицирована организация управления системой.⁴⁸

Система поддержки безработных включает в себя пособия по безработице и различные виды натуральной помощи безработным (обучение и переобучение, поиск работы, организацию публичных работ и др.). Величина пособия по безработице устанавливается в фиксированной сумме на основе минимальной заработной платы, которая находится под полным контролем правительства и широко используется для установления величины различных социальных выплат (надбавок к пенсии, социальной помощи и др.). В зависимости от материального положения безработного пособия устанавливаются на уровне 1,0, 1,1, 1,2, или 1,5 минимальной зарплаты. Кроме того, для выпускников школ устанавливается более низкий уровень, более высокий — для лиц

⁴⁸ См. Закон «О занятости населения» от 14 января 1994 г.; Положение о порядке и условиях выплаты пособий по безработице (утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 августа 1994 г., № 626) и другие нормативные документы.

старшего возраста и т. д. На иждивенцев могут также выплачиваться надбавки. Срок выплаты пособия по безработице обычно не превышает 6 месяцев.

В 1996 г. размер минимальной заработной платы составлял 75 сомов (установлен в ноябре 1995 г.). В результате среднее пособие по безработице составляло около 100 сомов, или 24% от средней заработной платы в январе 1996 г. (11% от средней заработной платы в декабре 1996 г.). Совершенно очевидно, что размер среднего пособия по безработице крайне низок.

Все пособия финансируются из Фонда занятости (взносы осуществляются работодателем в размере 1,5% и самими занятыми — 0,5%). С 1994 г. этот фонд является частью Социального фонда, тогда как формирование политики занятости осуществляется соответствующим департаментом министерства труда. Цель этой меры состояла в снижении общих административных затрат на управление. Однако вскоре обнаружили серьезные недостатки такого подхода: постоянно ощущавший дефицит финансирования Социальный фонд оказывал давление на значительно менее мощный Фонд занятости и просто задерживал платежи. В 1996 г. были предприняты меры по наведению порядка в платежах и обеспечению их регулярности. Однако это не означает, что положение Фонда занятости серьезно укрепилось.

Доля Фонда занятости в совокупных расходах Социального фонда чрезвычайно мала, хотя в последнее время она несколько возросла — с 2,5% в 1995 г. до 3,0% в 1996 г., а на 1997 г. планируется ее увеличить до более чем 4%. Это же касается и доли Фонда в ВВП: она была невелика, но имеет тенденцию к росту (см. таблицу 7.1). Конечно, это связано с растущим уровнем безработицы (величина среднего пособия, например, даже сократилась).

В отличие от пенсий в систему социальной защиты безработных не предполагается вносить серьезных изменений. В целом уделяется больше внимания улучшению управления Фондом и внедрению новых мероприятий по активному противодействию безработице, чем совершенствованию системы пособий.⁴⁹ В 1995 г. только на одни лишь пособия по безработице приходилось свыше 50% общих затрат на борьбу с безработицей (в 1996 г. эта доля была еще выше). В бюджете на 1997 г. уровень этих расходов установлен в размере 41% от всех расходов Фонда занятости. Расходы на эти цели, очевидно, будет трудно удержать на столь низком уровне.

7.3. Государственные пособия и другие виды социальной помощи

7.3.1. Государственные пособия

В 1995 г. были введены два типа государственных пособий: так называемое «единое» пособие, которое заменило семь типов ранее выплачивавшихся семейных пособий, и «социальное» пособие, которое заменило бывшую социальную пенсию. Оба вида пособий финансируются из государственного бюджета, а их распределение контролируется министерством труда. Последнее особенно важно, учитывая порядок их начисления и число получателей.

⁴⁹ Среди официальных лиц можно встретить точку зрения, что проблемы рынка труда и роста безработицы можно решить, увеличив эмиграцию, например, в Малайзию. Вряд ли такой подход следует считать серьезным.

Единое пособие непосредственно нацелено на оказание помощи беднейшим слоям населения. Оно предоставляется при условии наличия в семье доходов, не превышающих определенный минимум, а граница уровня бедности определяется минимальной заработной платой. Пособие предоставляется детям, не достигшим 16 лет, студентам до 21 года (проходящих курс бесплатного обучения), неработающим пенсионерам, лицам, которые по каким-то причинам не могут работать, а также безработным, не получающим пособия. В зависимости от величины душевого дохода в семье размер выплачиваемого пособий дифференцируется (таблица 7.5).

Таблица 7.5

Доходы на одного члена семьи и размер пособия (в % к минимальной заработной плате)

Доходы на одного члена семьи	Размер выплачиваемого пособия
До 25%	60%
25% – 50%	50%
50% – 75%	40%
75% – 100%	30%

Размер социального пособия не зависит от уровня доходов. Оно выплачивается в случае инвалидности ранее никогда не работавшим лицам, лицам старшего возраста, не имеющим других источников существования, детям-сиротам и матерям, имеющим более десяти детей. Величина социального пособия обычно выше, чем «единого» пособия, и составляет 30, 50, 100 или 150% от минимальной заработной платы. В апреле 1997 г. средний размер «единого» пособия составлял 33 сома, а среднее социальное пособие превышало 70 сомов. Однако следует иметь в виду, что социальное пособие обеспечивает доходы тех лиц, которые обычно находятся в наиболее трудном материальном положении и которые не могут работать, в то время как «единое» пособие является лишь дополнительным источником доходов.

Число получателей «единого» пособия чрезвычайно высоко. В апреле 1996 г. оно составляло 1257 тыс. человек. Однако их число быстро сокращается: в апреле 1997 г. оно уже сократилось вдвое по сравнению с предыдущим годом (640 тыс. человек). Такое сокращение числа получателей связано главным образом с инфляционным ростом доходов, в то время как черта бедности оставалась неизменной. Социальное пособие выплачивается примерно 32 тыс. человек и это число с течением времени остается неизменным. Из-за сокращения числа получателей первого из описанных выше пособий общие расходы на государственные пособия существенно сократились — с 2,7% ВВП в 1995 г. до 1,8% ВВП в 1996 г. (см. таблицу 7.1). В бюджете на 1997 г. планируется дальнейшее сокращение этих расходов.

По сути своей чрезвычайно современное и нередко предлагаемое к использованию международными экспертами единое пособие в Кыргызстане не является эффективным. Проблема состоит по меньшей мере в двух обстоятельствах. Во-первых, в большинстве домашних хозяйств крайне сложно оценить совокупный доход, поскольку большая часть доходов реализуется в натуральной форме (от сельского хозяйства). Во-вторых, граница бедности устанавливается на таком уровне, который легко можно подвергнуть сомнению, поскольку он никоим образом не связан с прожиточным

минимумом.⁵⁰ Хорошо известны и другие возникающие при использовании этого пособия проблемы. Они связаны с применением любых пособий адресного характера, которые обычно плохо управляемы, снижают стимулы к труду, приводят к скрытому повышению налогообложения и т. п.

Руководство Кыргызстана отдает себе отчет в существовании этих проблем. Оно стремится улучшить «единое» пособие за счет более тщательного определения показателей адресности (например, за счет использования не уровня доходов, а иных критериев бедности), за счет введения дифференцированных критериев предоставления пособий по регионам, за счет разработки концепции совокупного дохода домашнего хозяйства (включая доходы в натуральной форме) и определения границы бедности. Кроме того, для определения уровня бедности и тем самым обеспечения большей адресности проводятся специальные обследования, обеспечивающие мониторинг бедности.⁵¹ Необходимо, чтобы в перспективе такие обследования стали регулярными.

7.3.2. Другие формы социальной помощи

Эти формы включают в себя помощь в форме предоставления домов для престарелых и инвалидов, а также предоставление различных привилегий (снижение тарифов, периодическое выделение единовременных денежных пособий и т. п.) отдельным категориям населения (ветеранам, ликвидаторам Чернобыльской аварии и др.). Этот, второй вид помощи, так называемые льготы, распространен чрезвычайно широко, является дорогостоящим и плохо контролируемым. Льготы не определяются едиными, постоянно действующими правовыми нормативами и предоставляются на дискреционной основе. Они также крайне малоэффективны и зачастую выделяются отнюдь не тем, кто находится в наиболее бедственном положении.

Хотя общий объем расходов на эти виды помощи и не превышает 1% ВВП, он все же значительно больше, чем совокупные расходы Фонда занятости или Фонда социального страхования (см. таблицу 7.1). Возможно в эту сумму не включены все виды льгот, поскольку часть из них проходит по статьям расходов Социального фонда или расходов министерств на надбавки к заработной плате или к пенсиям. Для того, чтобы изыскать средства для реализации других социальных целей, необходимо в максимальной возможной степени сократить расходы на предоставление льгот.

7.4. Здравоохранение и образование

Финансирование, организация и управление общественным здравоохранением и образованием в Кыргызстане представляют собой серьезную проблему. Эти сектора нуждаются в быстром и коренном реформировании.

До конца 1996 г. здравоохранение и образование финансировались за счет государства — либо из центрального, либо из местных бюджетов. И в том и в другом случаях — законным или незаконным образом — происходило их дофинансирование за

⁵⁰ Расчет величины прожиточного минимума ежемесячно осуществляется Национальным статистическим комитетом. Однако его уровень настолько высок, что использовать его в социальной политике практически невозможно.

⁵¹ Такого типа обследования проводились совместно Всемирным банком и национальными экспертами в 1993 г. и в 1996 г. Кроме того, Национальный статистический комитет проводит обследования бюджетов домашних хозяйств, которые также можно использовать.

счет средств домашних хозяйств. Услуги, предоставляемые этими секторами, были крайне низкого качества, сказывался также дефицит оборудования как в здравоохранении, так и в сфере образования. В то же время уровень заработной платы занятых в этих секторах был явно недостаточным.

Совокупные расходы на здравоохранение были весьма низкими, а по международным стандартам — крайне низкими (менее 4% ВВП, см. таблицу 7.1). Более того, в 1996 г. эти расходы сократились до 2,9% ВВП. Здравоохранение требовало дополнительных источников финансирования, и правительство Кыргызстана решило их изыскать путем введения обязательного медицинского страхования. Объявленные в 1992 г. меры по реформированию данной сферы⁵² были реализованы лишь в 1997 г. Недавно был введен дополнительный взнос в размере 2% от фонда заработной платы (ранее говорилось о взносе в размере 6%), вносимый работодателем (или, в случае необходимости, государственным бюджетом). В настоящее время эти взносы собираются в Социальном фонде. Пока трудно сказать, как в действительности работают принятые меры, однако реформа выглядит крайне ограниченной. Взносы просто слишком малы для того, чтобы реально улучшить ситуацию с финансированием медицинского обслуживания, а органы управления отраслью пока не готовы эффективно работать в рамках страховой медицины.

В отличие от здравоохранения, расходы на образование довольно высоки: более 6% ВВП в 1995 г. и 5,3% в 1996 г. (см. таблицу 7.1). Частично столь высокие показатели можно объяснить демографической структурой населения страны: дети и молодежь в возрасте до 19 лет составляют более 45% всего населения республики. Учитывая это обстоятельство, правительство дало зеленый свет развитию рыночных отношений в сфере образования. Это в первую очередь относится к университетам: государственные университеты ввели плату за обучение, которую в настоящее время вносит половина студентов. Кроме того, на уровне университетов были организованы частные учебные заведения. Однако их число невелико и качество обучения в них часто вызывает сомнение. Что касается начальной и средней школы, то для сокращения государственных расходов обсуждались иные меры, такие как сокращение числа педагогов, увеличение их нагрузки, увеличение числа учеников в классах и др. Однако для компенсации возможного сокращения численности занятых в сфере образования школы будет необходимо оснастить новым оборудованием.

7.5. Заключительные замечания

В 1996 г. произошло сокращение доли ВВП, расходуемой на социальные нужды. Однако этого нельзя сказать о каждом отдельном виде расходов. В действительности возросли расходы на пенсии и на помощь безработным: пенсионные расходы возросли вследствие увеличения отношения пенсии к средней заработной плате, а расходы на безработных — вследствие роста числа получателей пособий. Не вызывает сомнения, что правительство должно уделять больше внимания контролю за расходами на пенсионное обеспечение. Однако обсуждаемый в настоящее время последний вариант предложений по пенсионной реформе не содержит в себе элементов экономии затрат.

⁵² См. закон Республики Кыргызстан «Об охране здоровья народа в Республике Кыргызстан» от 2 июля 1992 г., а также закон Республики Кыргызстан «О медицинском страховании граждан Республики Кыргызстан» от 3 июля 1993 г.

Сокращение расходов было более заметно в жилищном и коммунальном секторах, чем в сфере социальной помощи. Объем социальной помощи сокращался главным образом вследствие инфляции и продолжительного (в течение нескольких месяцев) периода, в течение которого уровень границы бедности (в номинальном выражении) не пересматривался. Тем не менее, адресность предоставления помощи все еще остается низкой, и она должна быть повышена.

Вызывает опасения сокращение расходов на здравоохранение. Попытки правительства профинансировать реформу системы здравоохранения за счет введения в 1997 г. медицинского страхования не обязательно приведут к притоку необходимого объема средств в этот сектор. Следует внимательно изучить практику сокращения расходов на образование с тем, чтобы оценить, сопровождается ли оно увеличением расходов частных лиц и повышением эффективности обучения, или приводит лишь к снижению качества предоставляемых услуг.

Необходимо, однако, помнить, что эти результаты были достигнуты в год, когда отмечался значительный прирост ВВП и в условиях высокой инфляции. С изменением экономических условий и с реализацией мер по реформированию экономики ситуация может измениться.

8. Экономическая политика в 1997 году. Планы и первые результаты⁵³

Экономическая политика Кыргызской Республики опирается на стратегию развития страны до 2005 г. и на индикативный план социально-экономического развития на 1996-1998 гг. Эти документы дают полную информацию относительно планируемых к реализации в 1997 г. социально-экономических программ в сферах инвестиций, приватизации и реструктуризации государственных предприятий, реорганизации предприятий-банкротов, рынка ценных бумаг, структурной перестройки банковского сектора, социальных реформ и т. д.

В соответствии с этими документами рост реального объема ВВП составит около 6%. Промышленное производство должно возрасти на 24%, а сельскохозяйственное производство останется на уровне 1996 г. В области макроэкономических пропорций правительство объявило своей целью удержание инфляции на уровне 17%. В центре макроэкономической политики будут находиться две основные цели: удержание величины бюджетного дефицита на уровне 5,7% и сокращение задолженности по заработной плате и социальным выплатам. Для достижения этого планируется провести несколько реформ, в частности, совершенствование бюджетного законодательства, включение в бюджет всех специальных фондов (для того, чтобы исключить использование государственных средств без соответствующего законодательного одобрения), введение жестких бюджетных ограничений для отраслевых министерств и ведомств, совершенствование бюджетной процедуры и т. д. Вместе с тем, предполагается

⁵³ Автор — Яцек Цукровски.

некоторое сокращение доли налоговых поступлений в ВВП.⁵⁴ В области монетарной политики правительство и НБКР планируют ограничить рост денежных агрегатов до 20% (ожидается, что сократится прямое финансирование бюджетного дефицита НБКР).

В банковском секторе приоритетной задачей станет осуществление программы реструктуризации с помощью кредита на реструктуризацию финансового сектора (FINSAC).

В центре экономической реформы остается также структурная трансформация. Планируется, что будет реорганизовано 499 средних и крупных предприятий с основными активами свыше 433 млн. сомов. Ожидается также, что процесс приватизации будет почти завершен.

В сфере внешнеторговой политики предполагается сократить дефицит платежного баланса, главным образом за счет стимулирования увеличения экспорта и замещения импорта (ожидается, что будет обеспечено 25%-ное увеличение экспорта и 19%-ное сокращение импорта). Кроме того, планируется продолжить работу в рамках Таможенного союза по формированию единой таможенной зоны. Приоритетной задачей является также вступление во Всемирную торговую организацию.

Социальные реформы нацелены на поддержание минимальных социальных стандартов. В частности, планируется во второй половине 1997 г. увеличить минимальную заработную плату с 75 до 100 сомов и выровнять уровни выплачиваемых пенсионных пособий (различия в уровнях пенсий, начисленных до и после 1994 г.). Основной проблемой социального сектора в 1997 г. будет принятие нового пенсионного закона (см. главу 7).

Совершенно очевидно, что многие из представленных выше планов и целей чрезвычайно амбициозны, их следует рассматривать скорее как надежды и ожидания, нежели как реалистичные планы, которые можно выполнить в течение одного года. Данные о развитии экономики страны в первом и втором квартале 1997 г. полностью подтверждают эту точку зрения. Так, для того, чтобы выполнить годовой план, промышленное производство должно было бы возрасти в течение первых двух месяцев года на 24,5%, тогда как оно возросло только на 5,4%.⁵⁵ Сходным образом обстоит дело и в сельском хозяйстве, где также не удалось достичь ожидавшихся показателей. В результате ВВП увеличился лишь на 0,6% вместо ожидаемых 7,2%. К тому же результаты усилий по стабилизации валютного курса и по снижению темпов инфляции также оказались далеки от ожидавшихся. В первом полугодии потребительские цены возросли более чем на 10%⁵⁶ (следует помнить, что в сложившейся ситуации к сентябрю 1997 г. инфляция может составить 17%, то есть того уровня, который планировался на весь 1997 г., и к концу года достичь 23%), а на валютном рынке стабильность сома оказалась подорванной. Если в начале года курс сома к доллару США составлял 16 сомов, то по прошествии первого квартала 1997 г. он снизился примерно до 18

⁵⁴ Ожидаемое снижение налоговых поступлений в 1997 г. объясняется структурными изменениями в экономике, в частности, ростом производства на предприятиях, для которых предусмотрено льготное налогообложение (например, на проекте добычи золота в Кумторе).

⁵⁵ См. Blum Y. *1997 Economy off to Sluggish Start*, «The Central Asian Post», No. 14, April 10, 1997.

⁵⁶ По оценкам Национального статистического комитета, уровень инфляции в первом полугодии составил 11% (см. *Социально-экономические положения Кыргызской Республики, Оперативная информация, I полугодие*, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997), а по оценкам Института экономики при министерстве финансов, он составлял 13,6% (см. *Мониторинг экономической ситуации в Кыргызской Республике*, Министерство финансов Кыргызской Республики, Научно-исследовательский институт экономики, Выпуск 4, Бишкек, 1997).

сомов (то есть упал примерно на 8% с начала года), а затем в июле несколько повысился — до 17 сомов за один доллар. Отмечавшаяся в начале года высокая инфляция отчасти объясняется повышением курса доллара, однако, как мы уже подчеркивали в предыдущем изложении, причины инфляции могут быть и более сложными. Разработанная правительством программа развития экспорта все еще остается на бумаге, а торговый баланс продолжает быть отрицательным (в январе-мае объем внешней торговле составлял 338,6 млн. долларов, в том числе 129,7 млн. составлял экспорт, а 208,9 млн. долларов — импорт).⁵⁷ Учитывая то обстоятельство, что в настоящее время экспортные возможности страны крайне ограничены, роста экспорта ожидать трудно. Наконец, следует подчеркнуть, что, согласно данным Национального комитета по статистике Кыргызстана, в апреле месяце из-за отсутствия средств или проблем с реализацией 114 предприятий страны (21% от общего числа предприятий) не работали; 180 предприятий (33% от их общего числа) не могли достичь уровня производства апреля 1996 г. К 1 июня 1997 г. объем неплатежей по заработной плате составил 23,3 млн. сомов, а неплатежи по пенсиям увеличились до 144,3 млн. сомов. На 1 мая 1997 г. число официально зарегистрированных безработных составило 70 тыс. человек и не изменилось по сравнению со вторым полугодием 1996 г. и первыми четырьмя месяцами 1997 г.⁵⁸ Кроме того, по оценкам, в течение первых четырех месяцев 1997 г. примерно 60-70 тыс. занятых находилось в неоплачиваемых отпусках.⁵⁹

Вместе с тем, в течение первых четырех месяцев наметились и позитивные тенденции. Наиболее обнадеживающая информация поступила из Министерства финансов и Национального банка по итогам первого квартала 1997 г.: темпы роста денежной массы значительно сократились (с 1,1% в январе месяце до 0,0% в феврале и до 1,2% в марте)⁶⁰; в свою очередь, за первый квартал 1997 г. бюджетные поступления составили 900,8 млн. сомов, что на 19,5% больше, чем за соответствующий период 1996 г. Однако необходимо подчеркнуть, что в первом квартале года бюджет страны был сведен с дефицитом в размере 65,1 млн. сомов (то есть 1,6 % ВВП).

Подводя итог, отметим, что экономические результаты первых месяцев 1997 г. свидетельствуют о том, что достижение экономических целей будет достаточно сложным, хотя во многих случаях и возможным. Многое будет зависеть от последовательности и решительности в реализации экономических реформ во втором полугодии 1997 г.

⁵⁷ По сравнению с соответствующим периодом 1996 г. объем внешней торговли сократился на 25%, в т. ч. объем экспорта снизился на 12%, а импорта — на 31%.

⁵⁸ Это скорее было связано с ужесточением условий получения пособия по безработице, а также с тем, что из числа претендующих на пособие были исключены лица, имеющие землю, нежели с эффективной политикой занятости.

⁵⁹ См. *Kyrgyzstan's Economy Continues Progress*, «The Central Asian Post», No. 22, June 12, 1997.

⁶⁰ В апреле 1997 г. денежная масса дополнительно сократилась еще на 0,8%.

9. Заключение⁶¹

Представленные в настоящем издании оценки процесса трансформации дают основания говорить о проявлениях ухудшения экономической ситуации в Кыргызстане в 1996 г. Наибольшую тревогу вызывают следующие показатели: высокий уровень инфляции (возросший по сравнению с 1995 г.), высокий уровень дефицита торгового баланса, нестабильность национальной валюты, фискальные проблемы. Итоги первых месяцев 1997 г. подтверждают необходимость проведения более жесткой макроэкономической политики.

Особого внимания требуют вопросы фискальной политики. Сохранение относительно высокого уровня бюджетного дефицита и монетарные способы его финансирования подрывают стабильность экономической ситуации. Внутренний финансовый рынок чрезвычайно узок, и без создания опасности валютной дестабилизации и роста инфляции он не может более обслуживать высокий бюджетный дефицит. Единственным способом поправить положение с фискальным балансом страны является проведение структурной реформы публичных расходов, особенно ликвидация льгот⁶², а также проведение пенсионной реформы. Необходимо отменить введенные в декабре 1996 г. поправки к Налоговому кодексу, направленные на сжатие налоговой базы и предусматривающие введение налоговых льгот. Если правительству не удастся справиться с бюджетной несбалансированностью и снизить дефицит платежного баланса, то нельзя рассчитывать на стабилизацию валютного рынка, на снижение процентных ставок и на рост сбережений. Более того, это может отрицательно сказаться на темпах экономического роста в долгосрочной перспективе. Итоги привлечения иностранного капитала в страну также не внушают оптимизма. Большая часть притока иностранных инвестиций связана с реализацией проекта добычи золота компанией Кумтор. Необходимым условием для развития деятельности иностранных инвесторов в Кыргызской Республике является достижение макроэкономической стабильности.

Положительную величину статьи «пропуски и ошибки» в платежном балансе страны можно объяснить нерегистрируемым экспортом товаров и услуг физическими и юридическими лицами. Динамика этой позиции по сравнению с предшествующими годами подтверждает тезис о возрастании доли теневой экономики. Изменение политики правительства в отношении частного сектора в будущем может способствовать росту налоговых поступлений в государственный бюджет и сокращению доли теневой экономики. В 1996 г. зарегистрированный дефицит торгового баланса составил свыше 20% ВВП. Для стабильного экономического развития допустимый уровень этого дефицита должен составлять не более 5-6%. Сохраняющийся в настоящее время дефицит текущего баланса может подорвать экономическую стабильность и вызвать истощение валютных резервов.

Что касается крупных предприятий, то результаты их приватизации также можно считать неудовлетворительными. Без передачи собственности частному сектору нельзя ожидать эффективного управления этими объектами. С учетом того факта, что государству принадлежат контрольные пакеты во многих частично приватизированных компаниях, величина частного сектора в Кыргызстане на середину 1996 г. составляла,

⁶¹ Автор — Малгожата Маркевич.

⁶² Существуют различные виды льгот: налоговые, на социальное обслуживание, а также местные (муниципальные) льготы.

согласно расчетам Европейского банка реконструкции и развития, около 50%. Реструктуризация предприятий и образование новых частных предприятий тормозились отсутствием финансирования и недостаточным развитием инфраструктуры.

В 1996 г. была предпринята широкомасштабная реформа банковского сектора. Из-за кризисного состояния коммерческих банков НБКР принял ряд решений стратегического характера. Некоторые банки были ликвидированы, а банковский надзор за оставшимися банками был усилен. Были созданы новые финансовые учреждения и начата реализация программы содействия финансовому сектору экономики (FINSAC). Все эти меры способствовали созданию благоприятных условий для развития финансового рынка и, опосредованно, для развития экономики в целом.

Однако данные о развитии в первом полугодии 1997 г. обескураживают. Экономическая политика и темпы проведения экономических реформ не соответствуют принятой долгосрочной стратегии. Без сильной воли к снижению фискального дефицита, темпов инфляции и установлению устойчивого валютного курса, без улучшения платежного баланса и без проведения структурных реформ положение может даже ухудшиться. Необходимо подчеркнуть, что общественная поддержка реформ падает и ухудшение макроэкономической ситуации способно подорвать доверие к правительству. Однако существует надежда, что решимость проводить экономическую реформу достаточно сильна для того, чтобы возродить условия, необходимые для достижения успеха на пути к рыночной экономике.

Библиография

Антчак Р., Маркевич М. *Экономические реформы в Кыргызстане в 1994-1995 годах*, «Исследования и анализ», № 91, CASE, Варшава, 1996.

Антчак Р., Цукровски Я., Домбровски М., Маркевич М. *Перспективы финансирования бюджетного дефицита Кыргызской Республики в 1997-2000 гг.*, «Исследования и анализ», № 106, CASE, Варшава, 1997.

«Банковский вестник Кыргызской Республики», № 1-12, 1996.

Годовой отчет НБКР за 1995 г., Национальный банк Кыргызской Республики, Бишкек, апрель 1996.

Годовой отчет НБКР за 1996 г., Национальный банк Кыргызской Республики, Бишкек, май 1997.

Домбровский М., Антчак Р. *Экономические реформы в Кыргызстане*, «Исследования и анализы», № 28, CASE, Варшава, сентябрь 1994.

Ермакович В., Панькув Ю. *Приватизация в Кыргызстане*, «Исследования и анализы», № 27, CASE, Варшава, 1994.

Ермакович В., Панькув Ю. *Приватизация в Кыргызстане в 1992-1996 гг.*, «Исследования и анализ», № 102, CASE, Варшава, 1996.

Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном страховании» № 222 от 3 июня 1996 г.

Закон Республики Кыргызстан «Об охране здоровья народа в Республике Кыргызстан», 2 июля 1992 г.

Закон Республики Кыргызстан «О занятости населения» от 14 января 1994 г.

Закон Республики Кыргызстан «О медицинском страховании граждан Республики Кыргызстан», 3 июля 1993 г.

Кыргызстан в цифрах 1996, *Краткий статистический сборник*, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

Маркевич М. *Перспективы развития рынка ценных бумаг в Кыргызской Республике*, «Исследования и анализ» № 107, CASE, Варшава, 1997.

Мониторинг экономической ситуации в Кыргызской Республике, Министерство финансов Кыргызской Республики, Научно-исследовательский институт экономики, вып. 4, Бишкек, 1997.

Положение о порядке и условиях выплаты пособий по безработице (утверждено постановлением Правительства Республики Кыргызстан от 19 августа 1994 г. № 626).

Постановление Правительства Кыргызской Республики «О программе разгосударствления и приватизации государственного имущества в Кыргызской Республике на 1996-1997 годы».

Постановление Правительства Кыргызской Республики от 31 октября 1996 года № 509 «О проекте Закона Кыргызской Республики “О государственном пенсионном социальном страховании”».

Социально-экономические положение Кыргызской Республики, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, январь 1996.

Социально-экономическое положение Кыргызской Республики, 1996 год, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек 1996.

Социально-экономическое положение Кыргызской Республики в I квартале 1997 г., Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

Социально-экономическое положение Кыргызской Республики, Оперативная информация, I полугодие, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

Социальное страхование, Слово Кыргызстана, 8 августа 1996 г.

Топиньска И. *Расходы на содержание социальной сферы Кыргызстана в 1994-1995 годах*, «Исследования и анализ», № 92, CASE, Варшава, ноябрь 1996.

Уровень жизни населения Кыргызской Республики, статистический сборник, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1996.

Цукровски Я., Маркевич М., Могилевский Р. *Государственные расходы Кыргызской Республики: перспективы на 1997-2000 гг.*, «Исследования и анализ», № 108, CASE, Варшава, 1997.

Цукровски Я. *Предложения по реформе пенсионной системы Кыргызской Республики*, аналитическая записка, CASE, 11 декабря 1996 г.

Blum Y. *1997 Economy off to Sluggish Start*, «The Central Asian Post», No. 14, April 10, 1997.

Kumtor Gold Project the Biggest in Independent Kyrgyzstan's History, «Kyrgyzstan Chronicle», July 2-9, 1997.

Купуева А. *Pension reform model for Kyrgyzstan*, «The Central Asian Post», No. 17, May 1, 1997.

Kyrgyz Republic, Recent Economic Developments, IMF Staff Country Report No. 96/98, IMF, Washington, D.C., September 1996.

Kyrgyzstan Investment Guide, State Commission for Foreign Investments and Economic Assistance (Goskominvest), Directorate General, 1994.

Kyrgyzstan's Economy Continues Progress, «The Central Asian Post», No. 22, June 12, 1997.

Shestakov I. *Crack-down on Corrupt Government Employees*, «Focus Central Asia», No. 18, September 30, 1996.

Topińska I. *Sfera socjalna w Kirgistanie: przewidywane zmiany organizacji i finansowania*, CASE, *ííđ'óáëçęîâííí' çřđ'čńęř, řâãóńń-ńlíń' ádü* 1996.