



Центр социально-экономических исследований

**Экономическая трансформация в Республике
Казахстан: Вопросы макроэкономической политики,
внешнеэкономических отношений и реструктуризации
банковской системы**

**(Итоговый доклад, подготовленный в рамках консультационной миссии
ПРООН)**

Авторы:

Марек Домбровски (координатор)

Рафал Антчак

Хелена Гуральска

Владыслав Ермакович

Ежи Осиатыньски

Алматы, май 1996 г.

СОДЕРЖАНИЕ:

ВВЕДЕНИЕ (МАРЕК ДОМБРОВСКИ)	5
1. ДЕНЕЖНАЯ ПОЛИТИКА (МАРЕК ДОМБРОВСКИ).....	8
1.1. БОРЬБА С ИНФЛЯЦИЕЙ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА РЕАЛЬНУЮ СФЕРУ ЭКОНОМИКИ.....	8
1.2. КОНТРОЛЬ ЗА РОСТОМ ДЕНЕЖНОЙ МАССЫ	11
1.3. СТИМУЛИРОВАНИЕ СПРОСА НА ТЕНГЕ	12
1.4. НАПРАВЛЕНИЯ КУРСОВОЙ ПОЛИТИКИ	13
1.5. НАПРАВЛЕНИЯ ДЕНЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ НА 1996 ГОД.....	15
1.6. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	17
2. БЮДЖЕТНАЯ И НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА (ЕЖИ ОСИАТЫНЬСКИ). 21	
2.1. АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА ЗА 1995 ГОД.	21
2.1.1. Макроэкономические основы государственного бюджета 1995 года... 21	
2.1.2. Доходы госбюджета.....	22
2.1.3. Расходы бюджета.....	23
2.2. АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА ПРИНЯТОГО НА 1996 Г.	24
2.2.1. Макроэкономические основы госбюджета на 1996 год.....	24
2.2.2. Доходы госбюджета.....	25
2.2.3. Расходы госбюджета	28
2.3. НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА И НАЛОГОВАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ	29
2.3.1. Консолидация бюджетных поступлений в Казахстане в 1992-1995 гг. 29	
2.3.2. Исполнение основных налоговых поступлений в 1995 г. и прогноз на 1996 г.	31
2.3.3. Некоторые проблемы налоговой системы Казахстана	33
2.3.4. Проблемы функционирования налоговой службы в Казахстане.....	36
2.3.5. Проблемы задолженности по уплате налогов.....	37
2.4. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА	39
2.4.1. Конституционные основы бюджетной системы	39
2.4.2. Другие законодательные акты.....	41
Приложение 1. Некоторые комментарии к Налоговому кодексу	46
Приложение 2: Подробные замечания к проекту закона о бюджетной системе (версия от середины марта 1996 г.)	47
3. РАСХОДЫ НА СОЦИАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ В КАЗАХСТАНЕ (ХЕЛЕНА ГУРАЛЬСКА).....	50
3.1. ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ	50
3.2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФОНД СОДЕЙСТВИЯ ЗАНЯТОСТИ	52

3.2.1. Баланс Государственного фонда содействия занятости	55
3.3. ПЕНСИОННЫЙ ФОНД	55
3.3.1. Баланс Пенсионного фонда.....	58
3.4. ФОНД СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ.....	59
3.5. ПОМОЩЬ ИНВАЛИДАМ	61
3.6. СЕМЕЙНЫЕ ПОСОБИЯ	61
3.7. СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ	62
3.8. СОЦИАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ	63
3.8.1. Здравоохранение	63
3.8.2. Образование.....	65
3.9. ДОХОДЫ И РАСХОДЫ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	66
3.10. РАСХОДЫ НА СОЦИАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ В 1995 И 1996 ГГ.	67
4. РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА (ВЛАДЫСЛАВ ЕРМАКОВИЧ).....	73
4.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ И БАНКОВСКИХ РЕФОРМ.....	73
4.2. ПРИВАТИЗАЦИЯ БАНКОВ	75
4.3. ПРОБЛЕМЫ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ «ПЛОХИХ ДОЛГОВ» В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.	78
4.4. ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К РЕАБИЛИТАЦИИ БАНКОВ И РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ «ПЛОХИХ ДОЛГОВ».....	80
4.4.1. Централизованный подход	80
4.4.2. Децентрализованный подход.....	81
4.4.3. Либеральный подход	81
4.5. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ ПО РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ КРЕДИТНЫХ ПОРТФЕЛЕЙ БАНКОВ	82
4.6. УСЛОВИЯ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ.....	84
4.7. БАНКОВСКИЙ НАДЗОР	85
4.8. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	86
5. НЕПЛАТЕЖИ В ЭКОНОМИКЕ КАЗАХСТАНА (ВЛАДЫСЛАВ ЕРМАКОВИЧ).....	92
5.1. ПРИЧИНЫ НЕПЛАТЕЖЕЙ МЕЖДУ ПРЕДПРИЯТИЯМИ	92
5.2. КРИТЕРИИ ВЫБОРА РЕШЕНИЙ.....	95
5.3. ПАКЕТ МЕР	95
5.3.1. Меры экономической стабилизации и структурных реформ.....	96
5.3.2. Создание рынка ВЗП	96
5.3.3. Реформа платежной системы.....	98
5.3.4. Налоговые и бюджетные меры.....	98

5.3.5. Меры по реабилитации банков.....	99
6. ПЕРЕОРИЕНТАЦИЯ И ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ КАЗАХСТАНА (РАФАЛ АНТЧАК101	
6.1. ПЛАТЕЖНЫЙ БАЛАНС.....	101
6.2. ВНЕШНЕТОРГОВЫЙ РЕЖИМ.....	104
6.2.1. Регистрация экспортных контрактов	105
6.2.2. Бартерная торговля	106
6.2.3. Таможенные пошлины и акцизы	107
6.2.4. Налог на добавленную стоимость	109
6.2.5. Валютный рынок.....	110
6.3. РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И ТАМОЖЕННЫЙ СОЮЗ	110
6.4. РЕКОМЕНДАЦИИ	112
ЗАКЛЮЧЕНИЕ (МАРЕК ДОМБРОВСКИ).....	116

Введение (Марек Домбровски)

В постсоциалистический период экономики 30 стран Европы и Азии, в том числе все республики бывшего СССР, подверглись значительной трансформации. Польша стала первой страной, которая вступила на путь развития рыночной экономики в конце 1989 года, сразу после формирования первого демократического правительства. В 1990-1991 годах подобный путь был избран всеми остальными странами Центральной и Восточной Европы, а начиная с 1992 года и постсоветскими государствами. На основе накопленного опыта мы можем выделить три основных этапа экономической трансформации:

Этап 1: Распад плановой системы управления экономикой.

Этап 2: Макроэкономическая стабилизация и либерализация экономики; создание системных основ рыночной системы.

Этап 3: Микроэкономическая и структурная реформы.

Первый этап оказался для большинства постсоциалистических стран, в особенности для бывших республик СССР, очень болезненным в силу кризисного состояния экономики, унаследованного от прежней системы.

Великий эксперимент создания плановой системы управления экономикой, проведения форсированной индустриализации и широкомасштабной коллективизации сельского хозяйства, начатый в конце двадцатых годов в СССР, а затем и в странах Центральной и Восточной Европы в конце сороковых годов, привел к масштабному кризису, что и привело к политическому распаду мировой социалистической системы.

Новые демократические правительства в бывших социалистических странах столкнулись с целым рядом серьезных экономических проблем, среди которых следует выделить следующие четыре основных:

1. Всеобщая (или почти всеобщая) национализация экономики, полный запрет на частную предпринимательскую деятельность, или серьезные ограничения на ее осуществление.

2. Огромные структурные диспропорции, основывающиеся на монополизации экономики, экономической автаркии (закрытости экономики для внешней конкуренции), милитаризации экономики, административном регулировании цен и на централизованных методах принятия решений о капиталовложениях.

3. Чрезмерный груз социальных расходов для существующего уровня экономического развития.

4. Внутренняя и внешняя макроэкономическая несбалансированность, особенно усилившаяся в последние годы существования коммунистических режимов, когда последними была утрачена возможность контролировать экономическую и общественную жизнь (это касается особенно СССР в 1989-1991 годах).

Как уже упоминалось, постсоветские страны особенно тяжело перенесли распад плановой системы, прежде всего, по причине накопления огромных структурных диспропорций и промедления начала реформ. В период существования СССР, проведение реформ было невозможно в силу политических причин. Однако, даже

после распада советской империи не все постсоветские страны приступили к немедленному проведению радикальных и последовательных экономических реформ, так как это произошло в Эстонии и Латвии. В этой связи следует подчеркнуть, что масштабные экономические реформы начались в Казахстане в конце 1994 года. На наш взгляд, одними из основных причин запаздывающего начала проведения экономических реформ являлась невозможность проведения независимой экономической политики в условиях единой рублевой зоны, существовавшей до ноября 1993 года, также как и некоторые серьезные ошибки, допущенные в денежной и бюджетной политике.

Опыт большинства постсоциалистических стран показывает, что самым эффективным способом преодоления отрицательных последствий командной системы является динамичное и последовательное проведение политики по достижению макроэкономической стабилизации, а также внутренней и внешней либерализации экономики, без которой борьба с инфляцией не может быть успешной. Следует подчеркнуть, что только полная либерализация позволяет освободить бюджет от нагрузки дотаций. Именно вышеуказанный подход был избран Польшей в конце 1989 года, Чехословакией и Словенией в 1991 году, Албанией, Эстонией и Латвией в 1992 году, Молдовой, Кыргызстаном и Хорватией в 1993 году. На этот путь вступил также Казахстан в конце 1994 года. Можно констатировать, что в течение 1995 года первая фаза процесса трансформации была в Казахстане практически завершена.

В настоящее время перед Казахстаном стоит задача скорейшего перехода в третью фазу, в которой важнейшими задачами, помимо дальнейшего укрепления денежной и бюджетной политики, являются микроэкономические и структурные реформы: широкомасштабная приватизация, закрытие неэффективных предприятий, реструктуризация остальных предприятий, создание рынка труда и капитала, привлечение иностранного капитала, реформа и развитие банковской системы, приватизация сельского хозяйства, реформы социальной сферы и т. д.

Предлагаемый доклад подводит предварительные итоги девятимесячной работы группы экспертов Программы Развития ООН из Центра социально-экономических исследований (Польша), возглавляемого профессором Л. Бальцеровичем в рамках проекта «Предоставление Президенту Казахстана консультационных услуг по макроэкономическим вопросам».

Настоящий доклад включает в себя оценку как состояния экономики в 1995 году, так и основных направлений экономической политики, планируемой на 1996 год. Тематические рамки доклада, определенные рамками проекта, включают в себя следующие вопросы:

- денежная политика и борьба с инфляцией
- бюджетная и налоговая политика
- финансирование сферы социальной защиты и социальных услуг
- реструктуризация банковского сектора
- взаимные неплатежи предприятий
- вопросы внешнеэкономических отношений

Каждая глава содержит как анализ ситуации в рамках указанной проблематики, так и рекомендации авторов. Часть доклада, в особенности, посвященная вопросам денежной, бюджетной, налоговой и социальной политики, основывается также на

материалах рабочих записок и меморандумов, подготовленных ранее экспертами в рамках данного проекта. Авторы благодарны за все полученные замечания и комментарии со стороны советников Президента и членов Правительства Казахстана, которые помогли подготовить настоящую версию доклада.

Авторы также выражают глубокую благодарность Постоянному Представителю ООН в Республике Казахстан Найджелу Рингроузу, координатору программ Программы Развития ООН Жанар Айтжановой и ассистенту проекта Наталье Максимчук за организационную и техническую помощь при реализации проекта.

Выраженные в докладе оценки и предлагаемые рекомендации отражают личные взгляды авторов и могут не совпадать с позицией организаций, которые они представляют.

1. Денежная политика (Марек Домбровски)

1.1. Борьба с инфляцией и ее влияние на реальную сферу экономики

В 1995 году Казахстан достиг значительных успехов в области снижения инфляции (см. табл. 1.1). Индекс потребительских цен с конца 1994 года до лета 1995 года постепенно снижался. Однако в последнем квартале 1995 г. и начале 1996 г. намечается очередное повышение темпов инфляции. В октябре индекс потребительских цен вырос (по сравнению с предыдущим месяцем) на 4,1%, в ноябре — на 4,4%, в декабре — на 3,6%. Обычно эту тенденцию связывают с постепенным повышением административных цен на жилищно-коммунальные и транспортные услуги. График 1.1 показывает, что это частично правда, особенно в октябре, однако правда не полная. В четвертом квартале довольно быстро росли также цены на продукты питания. Это свидетельствует о том, что существовали и другие источники инфляции. В следующем пункте мы докажем, что в конце 1995 г. ускорился рост денежной массы, вызванный прежде всего потребностями финансирования бюджета и квази-бюджетных операций. Более того, можно даже утверждать о накоплении очередного инфляционного потенциала, который может повредить амбициозным планам дальнейшего снижения инфляции в 1996 году. Намерение не допустить рост цен более чем на 26-28% в течение 1996 г. может оказаться нереальным.

Все это означает, что борьба с инфляцией пока еще не закончена и провозглашать завершение макроэкономической стабилизации слишком рано. Это, кстати, связано не только с имевшими место в конце 1995 года трудностями в контроле за ростом денежной массы.

Опыт многих стран показывает, что первый этап борьбы с очень высокой инфляцией или с гиперинфляцией не представляет собой сложной проблемы, с чисто технической, профессиональной точки зрения. Для этого необходимо лишь понимание основных правил макроэкономики, а также наличие политической воли и способности правительства и центрального банка вести скоординированную политику. Именно так произошло в Казахстане в конце 1994 года и в 1995 году. В результате хорошо скоординированных действий Национального банка и Правительства Республики Казахстан инфляция довольно быстро снизилась с уровня 30-40% в месяц до 5% весной и до 2-3% летом 1995 г.

Однако перспектива дальнейшего прогресса, т. е. снижения инфляции до уровня 1-2% в месяц, а потом до уровня менее 10% в год может оказаться, о чем уже говорилось, более сложной задачей. Это, кстати, проблема не только Казахстана, но и других стран Восточной Европы и бывшего СССР. Например, экономике Чехии, макроэкономически самой стабильной среди бывших социалистических стран (в прошлом и ныне), надо было 4 года, чтобы достичь уровня инфляции менее 10% в год. Польша ведет борьбу с инфляцией уже седьмой год и пока что ее годовой показатель не опускается ниже 22%. На подобный рубеж вышли (хотя уже спустя три года) такие радикальные реформаторы, как Эстония и Латвия.

Причин, почему продолжение борьбы с инфляцией на уровне несколько процент в месяц оказывается непростым, много. Если мы посмотрим на причины инфляции с теоретической точки зрения (см. рамка 1), на уровень инфляции влияют как денежное

предложение (объем денежной массы), так и спрос на национальную валюту. Этот последний определяется с одной стороны динамикой реального ВВП (чем выше уровень ВВП, тем выше спрос на деньги), с другой — скоростью денежного обращения. Эффективный контроль за ростом денежной массы требует устранения главных причин ее роста, прежде всего бюджетного неравновесия (см. пункт 1.2). Повышение спроса на национальную валюту — относительно долгий процесс, особенно если страна испытала период очень высокой инфляции (а так случилось в Казахстане в 1990-1994 годах) и нуждается в долгосрочной, хорошо скоординированной и очень последовательной политике (см. пункт 1.3).

Рамка 1.1

Денежные причины инфляции

Теоретические основы анализа источников инфляции определяет уравнение Фишера $PQ=MV$, где P означает средний уровень цен, Q — физический (реальный) объем ВВП, M — объем денежной массы, а V — скорость денежного обращения. И так, чем быстрее растёт денежная масса (при данном ВВП и скорости денежного обращения), тем быстрее растут цены. При данной денежной массе, чем выше показатель скорости денежного обращения, тем ниже спрос на деньги и выше уровень инфляции.

Спрос на деньги отражает готовность экономических субъектов держать своё имущество в денежной форме. Рост скорости денежного обращения свидетельствует о спаде спроса на деньги и наоборот.

Успешная борьба с инфляцией должна включать два принципиальных направления — сдерживание темпов роста денежной массы и стимулирование роста спроса на деньги.

Быстрый прогресс в борьбе с инфляцией имеет кардинальное значение для шансов развития казахстанской экономики. Как широкомасштабный мировой опыт, так и накопившийся уже опыт перехода от плановой экономики к рынку показывает, что без существенного снижения инфляции не можно создать условий для сбалансированного и здорового экономического роста. Только те из постсоциалистических стран, которые снизили инфляцию до уровня ниже 30-40% в год, смогли начать экономический рост (обычно в течение около двух лет после достижения первоначальной стабилизации). При этом инфляцию на уровне 20-30% в год можно считать лишь временным достижением. В средней и долгосрочной перспективе такой уровень не обеспечивает достаточных стимулов к росту сбережений, не поощряет иностранных капиталовложений, угрожает созданием сильной инфляционной инерции. Потому надо стремиться к быстрому снижению инфляции до уровня, сопоставимого со странами со стабильной рыночной экономикой (ниже 5% в год).

Высказываемое иногда мнение, что борьба с инфляцией может повредить реальной сфере экономики, а жесткая денежная политика приводит к чрезмерному спаду производства не, находит подтверждения в фактическом ходе экономических событий в постсоциалистических странах. Те страны, которые не побоялись принять жесткие антиинфляционные меры (и одновременно радикально либерализовать свою экономику), меньше потеряли в смысле спада ВВП (и быстрее начали экономический подъем), чем страны, которые пытались «защищать производство» при помощи мягкой денежной и фискальной политики. У этих стран высокая и длительная инфляция привела к большей дифференциации доходов и имущества, а также к развитию различного рода экономических и социальных патологий. Вообще вопрос трансформационного спада производства представляет собой более сложную картину, чем можно бы судить на первый взгляд на основе официальной статистики (см. рамка 1.2). Это вполне распространяется и на экономику Казахстана, где сложные процессы

реструктуризации производства касаются не только промышленности, но также и сельского хозяйства.

Рамка 1.2

Трансформационный спад производства

Падение производства в постсоциалистический период произошло под влиянием комбинации различных макро- и микроэкономических факторов. На макроэкономическом уровне это падение связано с сокращением совокупного спроса, происходящего под давлением двух факторов:

– устранения денежного навеса и вынужденных сбережений после либерализации цен, а также спекулятивного спроса, связанного с дефицитной экономикой;

– устранения избыточного спроса, возникающего при нарушении текущего макроэкономического равновесия, как результат политики стабилизации (такой эффект наблюдается при осуществлении всех стабилизационных программ, и постсоциалистические страны здесь исключением не являются).

При всей своей очевидности макроэкономические факторы, вероятно, не самые значимые. Есть и более весомые микроэкономические факторы.

Первая группа этих факторов связана со сдвигом в относительном спросе, имеющем как внешнее, так и внутреннее происхождение. Среди внешних факторов можно отметить распад некоторых важных экспортных рынков: сначала СЭВ (в 1990-1991 гг.), а затем советского межреспубликанского рынка (1992-1993 гг.).

Либерализация торговли обычно приводит к повышению доли как импорта, так и экспорта в ВВП. Новые импортные возможности уменьшают спрос на часть отечественной продукции, в то время как новые экспортные возможности позволяют увеличить выпуск других товаров. Однако поскольку эластичность предложения, как правило, ограничена (см. ниже), сдвиг в относительном спросе, возникающий вследствие либерализации импорта, приводит к временному сокращению производства.

Существовало также множество внутренних факторов, способствовавших сдвигу в относительном спросе и серьезно затронувших таким образом деятельность в некоторых сферах: демилитаризация (существенный фактор в странах бывшего СССР), сокращение нормы инвестиций и изменения в структуре инвестиционного спроса, рационализация межрегиональных связей, отказ от вынужденных заменителей, расширение свободы выбора потребителей вследствие отмены системы административного распределения ресурсов и приватизации части коллективного потребления (например, жилищное хозяйство).

Вторая группа микроэкономических факторов связана с резким изменением уровня и структуры цен. Анализируя внутренние источники ценового шока в отдельных отраслях промышленности, мы должны упомянуть отмену явных и скрытых субсидий (чаще всего скрытые субсидии выступали в форме занижения цен на энергию и транспортные услуги). В некоторых крайних случаях производство поддерживалось несмотря на то, что стоимость при этом не добавлялась, а изымалась (т. е. имела место отрицательная добавленная стоимость). Прекращение подобных производств означает получение реальной выгоды для национальной экономики, хотя и приводит к необходимости закрывать некоторые предприятия или даже целые отрасли.

Сходные проблемы принес с собой внешний ценовой шок, явившийся результатом отчасти унификации обменных курсов (отмена скрытых субсидий, связанных с режимом множественных валютных курсов), а отчасти — отмены специальных правил установления цен в торговле внутри СЭВ и бывшего СССР.

Наконец, третья группа микроэкономических факторов связана с проблемами мотивации и информации:

– крах мобилизующей функции в рамках командной системы и предлагаемых ею средств стимулирования. В большинстве стран это произошло в результате политической либерализации и демократизации, причем еще до начала экономических преобразований;

– ожидания и стимулы, создававшиеся в процессе приватизации, особенно сопротивление «красных директоров» и трудовых коллективов;

– ожидания поддержки государственных предприятий правительством и центральным банком («правительство не допустит закрытия крупнейших государственных предприятий»). Эта вера основывалась на предшествующем опыте реформ, когда их авторам не удавалось ввести жестких бюджетных ограничений для государственных предприятий. По этой причине приспособление государственных предприятий к новым условиям происходило довольно медленно, и во многих странах, включая Казахстан, возникала крупная задолженность предприятий друг другу (см. главу 5).

Экономика переходного типа является двухсекторной: одна ее часть (в основном государственные предприятия в тяжелых и оборонных отраслях промышленности, крупное индустриальное строительство, колхозы и совхозы) под действием рассмотренных выше факторов резко сокращается; вторая (главным образом новые частные и приватизированные предприятия в торговле и сфере услуг) динамично растет. В результате сокращения первой части высвобождаются ресурсы — трудовые, энергетические, другие компоненты, строительные мощности, недвижимость и т. п., что открывает возможности для развития второй части. Темпы роста «новой экономики» в очень большой степени зависят от реальной экономической свободы (т. е. от глубины и логичности процесса либерализации), наличия жестких бюджетных ограничений, стабильности макроэкономических условий (что важно для инвестиционного климата) и продвижения по пути приватизации и проведения структурных преобразований на государственных предприятиях.

1.2. Контроль за ростом денежной массы

Таблица 1.2 показывает, что в 1995 году темпы роста основных денежных агрегатов были весьма значительными. Самый широкий денежный агрегат М3 (наличные деньги + депозиты до востребования + срочные депозиты + ценные бумаги) вырос на 106,7% за период с декабря 1994 г. до декабря 1995 г., денежная база НБРК — на 91%, а наличные деньги в обороте — на 130,9%. В любом случае, эти данные не свидетельствуют об особо жесткой денежной политике (если принять во внимание не только мировые стандарты, но и ситуацию в других постсоциалистических странах).

Кроме относительно высоких темпов роста денежных агрегатов, табл. 1.2 показывает на их сильные колебания с месяца на месяц. Особо быстрые темпы отмечены в марте, апреле, июне, июле и в октябре. В декабре 1995 г., несмотря на то, что М3 снизился на 0,1% по сравнению с ноябрем, быстро росла денежная база, что может отразиться на росте М3 в январе и феврале 1996 г. (существует небольшой, обычно в один месяц, временной зазор между ростом денежной базы и ростом объема денежной массы в экономике). Вместе с резкими колебаниями темпов роста денежных агрегатов и упомянутым временным зазором колебалась также стоимость денежного мультипликатора (хотя в конце 1995 г. он не отличался от величины в конце 1994 г.).

Если посмотреть на источники роста денежной базы (табл. 1.3 и график 1.2), то мы увидим значительную роль внутренних источников денежной экспансии. Особое значение имел рост кредита правительству — на 132,5% за весь 1995 год. При этом имели место резкие колебания темпов его роста — особо сильными они были в апреле и в течение двух последних месяцев 1995 года. В конце года произошло также резкое увеличение другой важной позиции — «кредита для клиентуры». Речь идет о выдаче кредита для государственной корпорации, занимающейся закупкой урожая, на сумму более 4 млрд. тенге. За весь 1995 год этот вид кредитования увеличился на более чем в 10 раз (!), хотя и от очень низкой базы. Несомненно, он фактически отражает квази-бюджетные операции НБРК и по своей экономической сути должен быть включен в строку «кредит правительству».

Знаменательно, что рост чистых внешних активов НБРК (золотовалютных резервов) также включал в себя своего рода квази-бюджетную активность центрального

банка. Речь идёт о покупке НБРК золота у отечественных производителей в декабре 1995 г., в результате которой стоимость золотовалютных резервов НБРК возросла на более 4 млрд. тенге¹. Поскольку в условиях современных финансовых рынков золото не является самым эффективным средством хранения резервов центрального банка (низкая ликвидность, издержки на хранение, отсутствие доходов от процентов), решение это можно также считать признаком своего рода «промышленной политики», проводимой НБРК.

Рост кредита правительству и экономике, а также золотовалютных резервов был частично нейтрализован десятикратным спадом кредита коммерческим банкам. Хотя и здесь происходили сильные колебания (сильный рост кредита в августе и сентябре), однако в общем можно отметить правильную тенденцию снижения зависимости пассивов коммерческих банков от кредитования НБРК.

Этот краткий анализ показывает, что самой главной проблемой денежной политики являются высокие потребности правительства в финансировании бюджетного и квази-бюджетного дефицита. В этом заключается угроза номер один для макроэкономической стабильности. К этому вопросу мы вернемся в главе 3.

Надо сделать также два дополнительных замечания. Во-первых, фактическая независимость НБРК от правительства не является полной, о чем свидетельствуют как готовность НБРК к непосредственному кредитованию бюджетного дефицита, так и участие в финансировании квази-бюджетных операций. Во-вторых, учитывая, что давление со стороны бюджета быстро не прекратится, а может также появиться (как в других переходных экономиках) давление со стороны платежного баланса (рост валютных резервов), НБРК должен подготовить более богатый набор инструментов регулирования ликвидности, чем только ставки резервных требований, регулирование объемов рефинансового кредита (эти два инструмента будут терять значение) и выпуск краткосрочных нот. Мы имеем в виду прежде всего операции открытого рынка и использование казначейских ценных бумаг. Первым шагом в этом направлении должно быть переоформление хотя бы части существующей задолженности правительства НБРК в государственные облигации, которые потом НБРК мог бы продавать коммерческим банкам и другим субъектам (*outright sale*).

1.3. Стимулирование спроса на тенге

Скорость денежного обращения (ВВП к денежной массе) в Казахстане довольно высока. Согласно табл. 1.2, она состояла в среднем в 1995 г. 11,8, хотя во течение года намечалась отчетливая тенденция к ее снижению — с 13,2 в декабре 1994 г. до 9,6 в декабре 1995 г. Если мы возьмем обратное соотношение, т. е. соотношение широкого денежного агрегата (M2) и объема ВВП, то получим средний показатель монетизации экономики Казахстана за 1995 г. на уровне около 8,5%².

Это приблизительно уровень России и немного выше, чем на Украине. Однако обе экономики не являются примером макроэкономической стабильности и равняться на них, как на положительный образец, нет смысла. Экономикам, которые можно считать более стабильными (хотя им также далеко до стандартов развитых капиталистических стран), например Польше, Эстонии, Латвии и Словении, удалось

¹ «Статистический бюллетень НБРК», № 12 (13), декабрь 1995, с. 27.

² При оценке скорости денежного обращения надо, разумеется, иметь в виду существующие недостатки в статистике ВВП.

выйти на рубеж около 25%. Такой показатель можно бы считать целью денежной политики Казахстана на ближайшие 2-3 года.

Как достигнуть такого уровня монетизации казахстанской экономики? Ключевым, с этой точки зрения, представляется вопрос о доверии к национальной валюте. И несмотря на отмечаемый спад скорости денежного обращения как результат успеха макроэкономической стабилизации, оно по-прежнему не очень высоко. Свидетельствуют об этом многие признаки. Так, данные НБРК³ показывают, что осенью 1995 г. структура депозитов резко менялась в сторону валютных вкладов. Номинальная стоимость срочных депозитов в тенге не росла практически с июня до ноября. Эта тенденция наметилась после периода самой низкой инфляции летом 1995 года и в перспективе провозглашенных амбициозных антиинфляционных задач на 1996 год.

Увеличилась доля наличных денег в МЗ — с 36,7% в декабре 1994 г. до 41,2% в декабре 1995 г. и в меньшей степени — доля М1 (наличные + депозиты до востребования) в МЗ — с 87,6% в декабре 1994 г. до 89% в декабре 1995 г. Это также косвенно свидетельствует о недоверии как тенге, так и к коммерческим банкам Казахстана.

Доверие к валюте и стабилизационной политике определяется многими факторами, в том числе опытом прошлого. Это последнее обстоятельство наверняка не помогает нынешней денежной политике. Население и экономические субъекты помнят эффекты не только разрушительной макроэкономической политики последних лет перестройки, но и не очень удачных первых трех лет независимого существования Казахстана. С отрицательными последствиями прошлого в сознании людей придется бороться еще много лет. Тем более все доступные инструменты денежной и бюджетно-налоговой политики должны быть направлены на снижение инфляционных и девальвационных ожиданий.

1.4. Направления курсовой политики

На фоне сделанных выше замечаний следует посмотреть на одну из самых важных составляющих денежной политики — курсовую политику. До сих пор НБРК придерживался политики плавающего обменного курса тенге, с некоторым лишь сглаживанием краткосрочных колебаний. Это было связано с направлением денежной политики на регулирование денежной базы НБРК (*monetary base target*). Такой подход казался вполне оправданным на первом этапе стабилизации, когда надо было решительно ограничить источники денежной эмиссии. Кроме того, более активно управлять валютным курсом было бы сложно и по многим другим причинам: из-за отсутствия достаточных валютных резервов, происходящих параллельно процессов либерализации цен и внешней торговли, в условиях которых заранее определять уровень валютного курса — дело рискованное.

Однако в начале 1996 года сложилась совсем другая ситуация. С одной стороны, цены, особенно товаров, являющихся предметом внешней торговли (*tradable goods*), либерализованы. Снято большинство административных ограничений как в экспорте, так и в импорте. Ситуация в платежном балансе стала более предсказуемой. Нынешний обменный курс можно считать курсом равновесия. С другой стороны, денежная политика сталкивается с проблемой недоверия к национальной валюте.

³ «Статистический бюллетень НБРК», № 11 (12), ноябрь 1995.

Население и экономические субъекты считают сбережения в долларах и другой иностранной валюте более надежными и выгодными, чем в тенге. Это означает, что в ближайшие месяцы они ожидают сильной девальвации тенге (большей, чем разница в процентных ставках между тенговыми и валютными депозитами) или непредсказуемых колебаний курса национальной валюты.

Переход к управляемому курсу помог бы ограничить непредсказуемость на валютном рынке и снизить размеры «премии риска» (*risk premium*), связанные с этой непредсказуемостью. Это стимулировало бы рост доверия к национальной валюте и позволило бы снизить процентные ставки по сравнению с ситуацией, когда экономические субъекты не знают, какого уровня курса можно ожидать в будущем.

Что мы имеем в виду, предлагая управляемый курс? Речь идет о заранее провозглашенном НБРК уровне курса на срок минимум 6 месяцев вперед. Технически этот вопрос можно решить путем либо административного решения, касающегося уровня курса, либо декларации НБРК о том, что своими интервенциями на валютном рынке он будет поддерживать определенный курс. Учитывая, что первый вариант фактически связан с ликвидацией межбанковского валютного рынка, мы предлагаем второй вариант.

Заранее объявленный курс может означать на практике или его номинальную стабилизацию, или четко определенный сценарий постепенной (ползающей) девальвации. К этому вопросу мы вернемся в следующем пункте.

Какие выгоды можно получить от перехода к политике заранее провозглашенного обменного курса?

Во-первых, как уже было сказано, это позволило бы снизить неопределенность и непредсказуемость курсовой политики в глазах экономических субъектов. Тем же самым, путем снижения «премии риска», можно снизить процентные ставки на депозиты и кредиты в национальной валюте. В первую очередь это могло бы привести к значительному повышению спроса на тенге, т. е. к росту тенговых сбережений, а косвенно — к более быстрому развитию финансового рынка Казахстана, облегчения задачи неинфляционного финансирования бюджетного дефицита и т. п.

Во-вторых, снижение возможностей высокоприбыльных, спекулятивных операций на валютном рынке повысило бы, с одной стороны, заинтересованность другими сегментами финансового рынка (казначейских обязательств, межбанковских кредитов), а с другой — степень финансовой безопасности банковской системы. Обычно спекулятивные валютные операции являются одним из главных источников банковского риска.

В-третьих, заранее объявленный сценарий курсовой политики уменьшил бы риски экспортеров и импортеров, а также инвесторов, в том числе иностранных. Он облегчил бы задачу реструктуризации предприятий, устраняя один из источников риска и неопределенности.

Конечно, предлагаемый поворот в курсовой политике несет с собой и дополнительные проблемы и осложнения.

Во-первых, он означает необходимость смены направления денежной политики в сторону защиты ранее провозглашенного курса (*exchange rate target*). Это усложняет контроль за денежной базой и денежной массой в обращении. В ситуации чрезвычайного, дополнительного притока валютных резервов (улучшение конъюнктуры на мировом рынке, большие иностранные капиталовложения и т. п.) появляется

необходимость стерилизации валютных резервов, с тем, чтобы предотвратить угрозу инфляционного толчка. Для этого центральному банку нужны инструменты абсорбции дополнительной ликвидности (см. пункт 2). В случае временного ухудшения платежного баланса надо иметь достаточные валютные резервы для защиты обменного курса.

Отсутствие ранее провозглашенного сценария курсовой политики теоретически облегчает задачу центрального банка в том смысле, что можно использовать девальвацию или ревальвацию в качестве инструмента интервенции на валютном рынке. Однако на практике возможности такого маневра ограниченные. Что касается девальвации, то она всегда приводит к инфляционному толчку — как непосредственному (через экспортные и импортные цены), так и косвенному (снижая спрос на национальную валюту). Ревальвация (апresiasiция) ударяет по интересам производителей-экспортеров и поэтому вызывает политическое сопротивление. Тем более, если ее причина лежит вне сферы внешней торговли (например, приток краткосрочного спекулятивного капитала или разовое поступление от крупной приватизационной сделки). Как девальвация, так и ревальвация дестабилизируют остальные сегменты финансового рынка, в том числе прежде всего рынок казначейских ценных бумаг, от которого зависит возможность неинфляционного финансирования бюджетного дефицита.

Во-вторых, положительного эффекта предлагаемой политики в виде роста спроса на национальную валюту, снижения рыночных процентных ставок и т. п. можно ожидать только тогда, когда политика центрального банка и правительства пользуется общественным доверием (нам кажется, что после достижений 1995 года предпосылки для такого доверия в Казахстане есть). Любой подрыв такого доверия может лишит НБРК потенциальных выгод от политики ранее провозглашенного валютного курса. На практике предлагаемый поворот в курсовой политике будет заставлять центральный банк и правительство придерживаться более жесткой финансовой дисциплины, избегать резких поворотов и маневров в области денежной и бюджетной политики, а также заранее планировать свои действия по разным вопросам (например, менеджерских контрактов и денежной приватизации).

1.5. Направления денежной политики на 1996 год

Независимо от принятого механизма денежной и курсовой политики, НБРК и правительство должны правильно прогнозировать основные параметры макроэкономической, в том денежной политики: уровень инфляции, возможный рост денежного предложения, спрос на деньги, уровень обменного курса и пр. Просчеты в этой сфере будут снижать доверие к проводимой макроэкономической политике, отрицательно влиять на качество бюджетного планирования, создавать у экономических субъектов ошибочные ожидания.

Принятый максимальный показатель роста ИПЦ 26-28% (с декабря 1995 г. до декабря 1996 г.) свидетельствует о правильном намерении быстро продолжать решительную борьбу с инфляцией. С этой точки зрения показатель максимального роста денежной базы НБРК, также 26-28%, кажется разумным. Более «либерален» показатель роста денежной массы (M2) — 36-38%. Как можно догадываться, разница между темпами роста денежной базы и M2 связано, с одной стороны, с ожиданием спада доли наличных денег (M0) в M2 и M3 (это кажется закономерным процессом), а с другой стороны — с намеренным снижением ставок резервных требований. При практически

стабильном ВВП (на уровне 1995 г.) это означает дальнейший быстрый спад скорости денежного обращения с 9,6 в четвертом квартале 1995 г. до около 7,1 в конце 1996 г. (монетизация экономики на уровне около 14% ВВП). Это теоретически возможно, хотя одновременно кажется очень амбициозной задачей (особенно если мы учтем инфляционный потенциал, накопленный в конце 1995 г.). Реализация этой задачи нуждается в очень хорошо скоординированной и последовательной политике стимулирования роста спроса на национальную валюту, включая стабилизацию валютного курса, о чем была речь выше.

Кроме того, НБРК должен иметь подготовленный запасной вариант на случай, если оптимистический вариант роста спроса на деньги не оправдается: или более жесткий сценарий роста денежной базы, или отказ от намерения снизить резервные требования.

К сожалению, прогноз валютного курса (среднегодовой курс 71 тенге за 1 доллар США), принятый Центром рыночных реформ и Министерством финансов, кажется несовместимым с проанализированным выше прогнозом инфляции и основными направлениями денежной политики НБРК. Рассматривая ситуацию в платежном балансе, очень трудно найти обоснование для так сильной девальвации тенге (практически в темпе ожидаемой инфляции).

Можно лишь догадываться, что планируя так сильный темп девальвации, правительство хотело защитить интересы экспортеров. Однако такой подход не учитывает косвенных и прямых инфляционных последствий сильной девальвации (о которых говорилось выше). Существует опасность, что в таких условиях принятый сценарий снижения инфляции в 1996 г. окажется нереальным.

Почему нет необходимости в сильной девальвации, а не исключено, что вообще в любой девальвации тенге в 1996 году?

Во-первых, ожидаемый рост внутренних цен в значительной мере будет касаться товаров и услуг, не являющихся предметом международного обмена (*non-tradable*) и не влияющих непосредственно на издержки производства — например, жилищные и коммунальные услуги для населения или городской транспорт.

Во-вторых, паритет покупательной способности тенге все еще сильно отстает от уровня развитых стран (по данным МВФ, в сентябре 1995 года он составлял 36% от уровня США⁴); это означает, что все еще есть резервы для реальной apreciации тенге.

В-третьих, сохраняется хорошая конъюнктура на международном рынке, особенно на товары, экспортируемые Казахстаном. Начинаясь экономический подъем в многих странах СНГ (особенно в России) будет также способствовать росту объемов казахстанского экспорта, без необходимости девальвации тенге.

В-четвертых, опыт стран, проходящих процесс трансформации, показывает, что существуют мощные резервы роста экспорта как результат достигнутой макроэкономической стабилизации, либерализации экспорта, приватизации и реструктуризации предприятий. Кроме того, у Казахстана есть в ближайшие годы перспективы развития экспорта нефти.

⁴ Republic of Kazakstan: Recent Economic Developments, IMF, European II Department, December 22, 1995, p. 10.

Принятый в бюджете прогноз валютного курса может оказаться автономным фактором создания девальвационных и инфляционных ожиданий, подрывающих доверие к стабилизационной политике и национальной валюте.

1.6. Выводы и рекомендации

НБРК вместе с Правительством должны активизировать политику борьбы с инфляцией, «самостоятельное» снижение которой приостановилось в последнем квартале 1995 г. Основой этой политики должен быть более жесткий контроль за темпами роста денежной базы НБРК и денежной массы, особенно того источника, который связан с финансированием бюджетного дефицита и квази-бюджетными операциями. НБРК должен практически отказаться от прямого финансирования бюджетного дефицита и кредитной поддержки внебюджетных государственных агентств и организаций (занимающихся, например, скупкой урожая или санацией неэффективных предприятий), а также от операций на внутреннем рынке драгметаллов. Накопленная задолженность правительства НБРК должна быть переоформлена в виде казначейских ценных бумаг, которые НБРК мог бы продавать коммерческим банкам и другим субъектам, в случае, если возникнет необходимость более серьезной абсорбции ликвидности на денежном рынке.

Второй основой нового этапа борьбы с инфляцией должна быть курсовая политика, ориентированная на снижение девальвационных и инфляционных ожиданий, а также на рост спроса на тенге. Из-за благоприятных перспектив платежного баланса мы предлагаем отказаться от постепенной девальвации курса тенге и стабилизировать его нынешним уровне (64-65 тенге за 1 доллар США), по крайней мере на весь 1996 год. Технически это имело бы форму публичной декларации НБРК о том, что своими интервенциями на валютном рынке он будет удерживать курс тенге в очень узком коридоре колебаний (максимум $\pm 2-3\%$ от среднего курса).

Смена направления денежной политики означает необходимость более активной политики НБРК в области интервенций на валютном рынке и стерилизации. Кроме того, от НБРК и Правительства требуется поддержание более жесткой финансовой дисциплины и более стабильной, предсказуемой политики во всех областях экономики. Отказ от прогнозированной девальвации тенге будет нести с собой необходимость пересчета некоторых статей бюджета на 1996 год, особенно расходов на финансирование внешнего долга и внешнего финансирования бюджетного дефицита.

Таблица 1.1 Индекс потребительских цен в 1995 году (в % к предыдущему месяцу)

Месяц/год	ИПЦ
01.1995	8,9
02.1995	6,7
03.1995	5,1
04.1995	3,2
05.1995	2,7
06.1995	2,3
07.1995	2,9
08.1995	2,1
09.1995	2,4
10.1995	4,1
11.1995	4,4
12.1995	3,6
12.95/12.94	60,3

Источник: Статистический бюллетень НБРК, № 12(13), декабрь 1995, с. 12-13.

Таблица 1.2 Основные денежные агрегаты и денежные показатели

Месяц/год	$\Delta M0$ в %	$\Delta ДБ$ в %	$\Delta M3$ в %	ВВП:М3	М3:ДБ	М0:М3 в %	М1:М3 в %
01.1995	-4,0	-11,3	-3,4	13,2	1,87	36,7	87,6
02.1995	1,7	3,0	4,0	13,2	1,88	35,9	87,8
03.1995	12,6	15,6	11,5	12,8	1,82	36,2	86,7
04.1995	27,9	16,9	21,8	11,1	1,89	38,0	88,1
05.1995	-7,5	-3,7	0,6	11,6	1,98	35,0	86,2
06.1995	17,8	17,1	11,5	10,5	1,88	36,9	86,0
07.1995	12,7	16,2	11,4	10,5	1,78	37,8	87,3
08.1995	7,1	0,0	0,3	15,6 ^а	1,79	40,3	89,5
09.1995	1,9	1,1	0,3	15,6 ^а	1,78	41,1	89,3
10.1995	1,7	6,6	15,1	9,6 ^б	1,92	36,3	89,7
11.1995	5,6	-1,8	6,1	9,6 ^б	2,07	36,1	88,3
12.1995	14,1	11,5	-0,1	9,6 ^б	1,86	41,2	89,0
12.95/12.94	130,9	91,0	106,7	11,8 ^в	1,81 ^г	39,9 ^г	89,2 ^г

Источник: Статистический бюллетень НБРК, № 12(13), декабрь 1995, с. 25-32; № 11(12), ноябрь 1995, с. 16-20, расчёты авторов.

Комментарии: М0 — наличные деньги, ДБ — денежная база НБРК, М1 — М0 + депозиты до востребования, М3 — М1 + срочные депозиты + ценные бумаги, ВВП:М3 — скорость денежного обращения (месячный ВВП умноженный на 12), М3:М0 — денежный мультипликатор, Δ — прирост.

^а средняя за 2 месяца

^б средняя за 3 месяца

^в номинальный ВВП за 1995 год, М3 — арифметическая средняя за 1995 г.

^г соотношение средних арифметических

Таблица 1.3 Темпы роста факторов, определяющих рост денежной базы (в % к предыдущему месяцу)

Месяц/год	$\Delta\Sigma K$	ΔK_{Π}	ΔK_{Σ}	$\Delta K_{\text{КБ}}$	$\Delta\text{ЧВнА}$
01.1995	-1,7	4,3	38,5	-11,0	—
02.1995	1,1	4,4	20,5	-5,9	7,1
03.1995	1,1	2,3	3,9	-1,5	25,6
04.1995	-1,0	11,6	11,3	-28,0	6,0
05.1995	4,6	2,9	48,2	4,2	-1,9
06.1995	-1,3	3,7	17,1	-20,7	9,6
07.1995	-5,3	4,2	-45,9	-32,5 ^а	8,8
08.1995	4,5	1,0	-2,5	28,3 ^а	-6,5
09.1995	15,8	6,1	2,9	66,1 ^а	-2,3
10.1995	-0,8	-4,6	20,3	8,8 ^а	1,0
11.1995	9,5	28,1	-4,1	-3,4 ^а	-8,0
12.1995	27,9	28,3	419,5	-68,6 ^а	6,7
12.95/12.94	63,6	132,5	1088,2	-90,9 ^а	51,2 ^б

Источник: Статистический бюллетень НБРК, № 12(13), декабрь 1995, с. 28 и 33; № 11(12), ноябрь 1995, с. 18 и 21, расчёты авторов.

Комментарии: $\Delta\Sigma K$ — рост общего объёма кредитов НБРК; ΔK_{Π} — рост объёма кредитов НБРК правительству; ΔK_{Σ} — рост объёма кредитов НБРК экономическим субъектам; $\Delta K_{\text{КБ}}$ — рост объёма кредитов НБРК коммерческим банкам; $\Delta\text{ЧВнА}$ — рост чистых внешних активов НБРК.

^а без учёта нот НБРК в портфеле коммерческих банков

^б декабрь к январю

График 1.1

Составляющие роста индекса потребительских цен в 1995 г. (предыдущий месяц = 100)

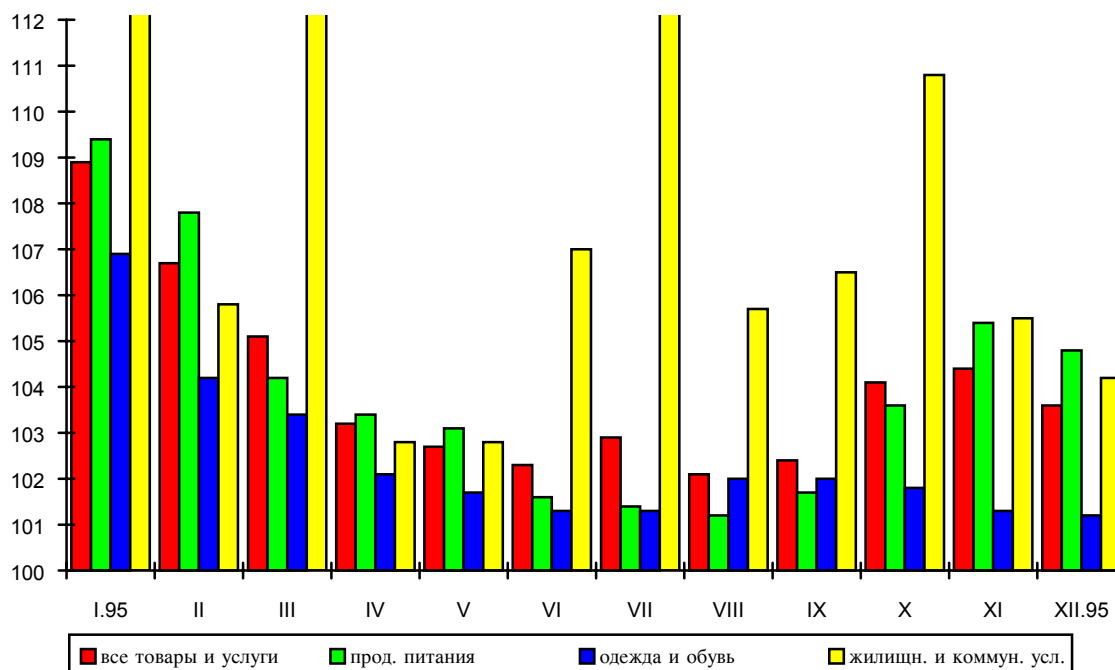
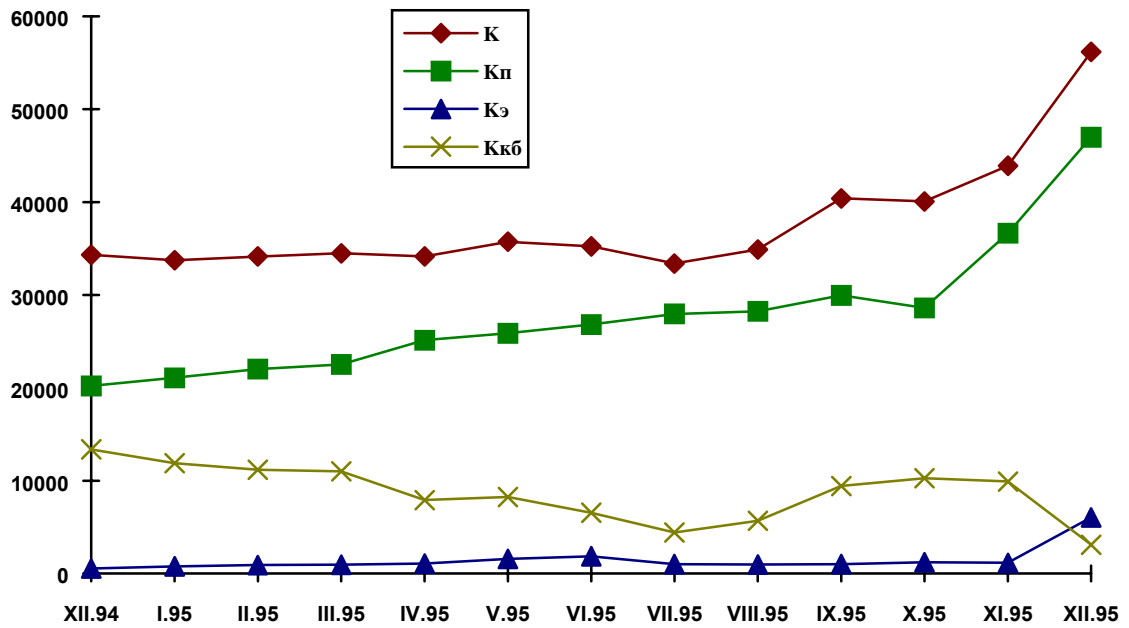


График 1.2

Структура кредитов НБРК (в млн. тенге)



Источник: Статистический бюллетень № 12(13), декабрь 1995, с. 33; № 11(12), ноябрь 1995, с. 21.
Комментарии: К — общий объем кредитов НБРК; К_п — кредит НБРК правительству; К_э — кредит НБРК экономическим субъектам; К_{кб} — кредит НБРК коммерческим банкам.

2. Бюджетная и налоговая политика (Ежи Осиатыньски)

Как и в других странах, переживающих переходный период, кризис системы публичных финансов в Казахстане сдерживался резким сокращением государственных расходов и попытками консолидировать бюджетные поступления. Они были и остаются двумя основными детерминантами фискальной, т.е. бюджетной политики. В нынешней главе мы обсудим следующие вопросы: реализацию государственного бюджета за 1995 год, госбюджет, принятый на 1996 год, налоговую политику и налоговую администрацию, а также направления реформы бюджетной системы Казахстана.

2.1. Анализ реализации государственного бюджета за 1995 год.

Анализ любого бюджета подразумевает рассмотрение следующих основных проблем: (1) степени реальности бюджетных параметров, а следовательно, и тех исходных макро- и микроэкономических показателей, на которых они основаны; (2) изменения структуры бюджетных доходов и расходов во времени; (3) цели экономической политики, отраженные в показателях бюджета; (4) средне- и долгосрочные последствия исполнения бюджета текущего года.

Конечно, учитывая давление принятых ранее решений, обусловивших существование государственного долга, долгосрочных обязательств бюджета по отношению к пенсионерам, служащим государственного сектора, объявленных правительственных гарантий и др., любой бюджет отражает правительственные приоритеты постольку, поскольку через него осуществляется распределение финансовых ресурсов, необходимых для выполнения правительственных программ. С этой точки зрения любой бюджет представляет собой лишь отражение экономической программы правительства на данный год. Оценка структуры бюджета и возможности его исполнения, по существу, является оценкой выполнимости такой программы и выявлением приоритетов политики правительства.⁵

2.1.1. Макроэкономические основы государственного бюджета 1995 года

Для оценки исполнения государственного бюджета на 1995 г. необходимо иметь прогнозные значения некоторых макроэкономических показателей, заложенных в бюджет при его составлении и впоследствии его уточнения. Перечень этих показателей включает в себя: (1) объём промышленного производства; (2) численность занятых; (3) валовой внутренний продукт; (4) экспорт и импорт; (5) валовое накопление; (6) потребление; (7) цены; (8) доходы домашних хозяйств и (9) затраты, финансовое накопление и прибыль в секторе предприятий. Такая информация была для нас недоступна, за исключением некоторых индексов цен. Поэтому реальность исполнения уточненного госбюджета на 1995 г. оценить невозможно. Однако можно оценить

⁵ Последние, конечно, должны оцениваться и с политической точки зрения — то есть определяется их соответствие предвыборным или другим обещаниям правительства или то, отвечает ли такая программа общественным и другим ожиданиям. По вполне очевидным причинам, такая оценка носит политический характер и выходит за рамки предмета данного анализа.

исполнение госбюджета на 1995 г. по отношению к динамике основных показателей доходов и расходов бюджета, заложенных в уточненный госбюджет 1995 г.

Прежде всего необходимо подчеркнуть, что значительный (более чем на 50% по сравнению с показателями, заложенными в бюджет) рост цен с декабря 1994 г. по декабрь 1995 г. лишь в очень малой степени отражен в повышении среднего индекса цен за 1995 г. (менее чем на 10% выше заложенных в бюджет показателей). Это может означать, что бремя роста цен во второй половине 1994 г. было особенно значительным и не позволило проявиться воздействию более высокого, чем планировалось, роста цен в 1995 г. на величину среднего за год индекса цен. И если это действительно было так, то величина заложенного в бюджет 1996 г. среднего за год индекса инфляции вызывает серьезные сомнения; этот индекс в свете более высокого, по сравнению с прогнозом, роста цен в течение всего 1995 г., и особенно в последнем квартале года, может оказаться сильно заниженным и приблизиться к уровню 40% вместо 32%, как было запланировано в бюджете на 1996 г. Альтернативно, средний за год индекс роста цен в 1995 г. может быть занижен, что может непосредственно повлиять на оценку исполнения бюджета за 1995 г. Ясно, что возможны и любые комбинации этих двух вариантов. В любом случае, к средним за год индексам цен (а именно эти индексы, а не индексы на конец периода, т. е. декабрь к декабрю, должны быть положены в основу составления любого бюджета) как за 1995 г., так и за 1996 г. следует относиться с осторожностью.

2.1.2. Доходы госбюджета

Доходная часть госбюджета 1995 г. будет проанализирована подробно в пункте 2.3. Более успешное, чем предполагалось, исполнение доходных поступлений бюджета в 1995 и 1996 гг. выглядит существенно менее впечатляющим, если учитывается фактическая динамика цен. В этом случае прирост общего объема поступлений не превышает 2,8%, доходы части I бюджета — на 3,7% выше, поступления от НДС — на 6,4% выше, а поступления за счет подоходного налога с физических лиц и акцизных сборов соответственно на 6,4% и 17,4% ниже. Более того, если учесть, что ВВП в 1995 г. сократился в меньшей степени, чем это предполагалось при составлении и уточнении бюджета, а средние темпы роста заработной платы значительно превысили бюджетные показатели, становится ясным, что положение дел со сбором налогов выглядит неудовлетворительно.

С другой стороны, при учете более высокой, чем планировалось, инфляции подоходный налог с юридических лиц в 1995 г. был на 10% выше. У нас нет никакой информации, которая позволила бы нам объяснить причины такого положения вещей и сделать заключение относительно того, было ли это успехом или неудачей. Однако следует помнить, что бюджетный прогноз, который недооценивает доходы, является в такой же степени неадекватным, как и прогноз, переоценивающий доходы. Недооценка бюджетных поступлений может привести к излишнему государственному заимствованию, либо к необоснованному ограничению государственных расходов, либо к введению чрезмерно высоких налоговых ставок. Всего этого можно было бы избежать, если бы была произведена более тщательная оценка бюджетных поступлений. Однако надо учитывать, что в начальном этапе трансформации такая оценка есть задачей очень сложной из-за непредсказуемости многих процессов и параметров.

2.1.3. Расходы бюджета

Что касается расходов госбюджета на 1995 г., то в первую очередь следует подчеркнуть, что их рост на один процентный пункт отстал от роста доходов госбюджета, что обусловило рост дефицита госбюджета всего лишь на 4%. Однако если посмотреть на структуру бюджетных расходов, то сразу видно, что существуют огромные различия между пересмотренными в середине года бюджетными показателями и их реальным исполнением в конце года (см. **табл. 2.2**).

Расходы по обслуживанию внутреннего и внешнего долга оказались выше запланированных; расходы по обслуживанию внутреннего долга (включая платежи по долговым гарантиям) более чем вчетверо превышали плановые. Резко возросли также расходы фондов целевого финансирования, которые на 10 пунктов превысили рост поступлений в эти фонды; тем не менее баланс этих фондов оставался устойчиво положительным и составил почти 12 млрд. тенге (что ставит вопрос о возможности сокращения нормативов отчислений в эти фонды).

Эти и другие дополнительные расходы с лихвой компенсировались масштабными сокращениями относительных долей практически всех остальных расходных статей госбюджета. В наибольшей степени пострадали расходы на народное хозяйство, доля которых снизилась с 26,2% до 17,2%, а в наименьшей степени оказались затронуты расходы на социально-культурные проекты, главным образом из-за роста расходов на образование. Доли других расходных статей сократились примерно в равных пропорциях.

Общее сокращение расходов (в сравнении с планируемыми) привело в числе прочего к нарастанию просроченных неплатежей бюджетных организаций поставщикам товаров и услуг, а также к невыплатам заработной платы своим работникам. Разницу между общим объемом этих долгов по состоянию на конец 1995 г. и на конец 1994 г. следует добавить к величине бюджетного дефицита 1995 г. (причем его финансирование осуществляется за счет «принудительного» накопления средств поставщиками товаров и услуг и наемными работниками бюджетной сферы). Поскольку мы не обладаем соответствующими данными, объем этого дополнительного долга в настоящей работе не рассчитывается.

И, наконец, два последних замечания относительно структуры бюджетных расходов в Казахстане⁶. **Во-первых**, лишь около 35-36% общих бюджетных расходов идет на социальные и культурные проекты, из которых на образование и здравоохранение, вместе взятые, приходится 30 процентных пунктов. Это значительно меньше, чем во многих других странах, переживающих переходный период. (Фактически затраты на социальные цели были выше, если учесть расходы трех внебюджетных фондов, т. е. пенсионного, занятости и социального страхования.) Кроме того, затраты на обслуживание государственного долга пока ещё не очень высоки, хотя в последнее время они и возрастают высокими темпами. **Во-вторых**, относительная доля государственных расходов на народное хозяйство (которые включают прежде всего прямые или косвенные субсидии) в 1995 г. резко сократилась. С одной стороны это свидетельствует о достигнутом прогрессе в процессе внутренней и внешней либерализации (которая позволяет отменить многие дотации) и о

⁶ Скучная информация, которой мы располагаем, не позволяет более точно определить, какие из направлений расходования средств из консолидированного бюджета 1995 г. правительство сочло приоритетными и почему.

ужесточении бюджетных ограничений предприятий, что создаёт благоприятные условия для рыночной адаптации на микроуровне. С другой стороны сокращение расходов на инфраструктурные цели и поддержку предпринимательства не помогает в стимулировании будущего стабильного и сбалансированного развития казахстанской экономики. Опыт многих стран, особенно развивающихся стран, показывает огромное значение инфраструктурных программ и программ развития предпринимательства для успешного развития экономики, особенно частного сектора.

2.2. Анализ государственного бюджета принятого на 1996 г.

2.2.1. Макроэкономические основы госбюджета на 1996 год

Те исходные макроэкономические показатели, на которых в конечном счете был основан государственный бюджет Республики Казахстан на 1996 г., не были опубликованы в Сборнике № 1 материалов по государственному бюджету Республики Казахстан на 1996 г. (Алматы, январь 1996, Министерство финансов Республики Казахстан). Более ранний и неполный вариант таких показателей приводится в проекте бюджета на 1996 г. (Бюджет Республики Казахстан на 1996 г., проект, Алматы, ноябрь 1995, Правительство Республики Казахстан). Из этой и другой информации, полученной в Министерстве финансов, следует, что предполагаемая величина индекса потребительских цен на конец 1996 г. должна была составить 26-28%, а средняя величина этого индекса за год — 30-33%. Рост денежной заработной платы в государственном секторе, включая аппарат управления, предполагалось достичь за счет сокращения занятости, сохранив тем самым общий фонд заработной платы в прежнем объеме. В соответствии со Сборником № 1, объем ВВП в 1996 г. должен был составить 1312 млрд. тенге, что при расчете в текущих ценах на 31% превышало уровень 1995 г. или примерно соответствовало этому уровню при расчетах в постоянных ценах (с использованием среднего за рассматриваемый период индекса потребительских цен в качестве дефлятора ВВП).

Как уже отмечалось выше при рассмотрении экономических показателей 1995 г., наиболее рискованными являются прогнозные оценки темпов инфляции. Контрольная цифра индекса инфляции на конец года, в соответствии с которой темпы инфляции в течение года должны сократиться почти вдвое, представляется по меньшей мере весьма амбициозной, даже делая скидку на тот факт, что темпы инфляции в Казахстане до сих пор измеряются двузначными цифрами. Что же касается контрольного индекса инфляции в среднем за период, то его величина представляется необоснованной как ввиду фактических темпов инфляции в последнем квартале 1995 г. (см. пункт 2.1.), так и наблюдавшихся в прошлом в Казахстане соотношений между средними за год индексами инфляции и индексами инфляции на конец года.

Конечно, можно утверждать, что если темпы инфляции в 1996 г. окажутся более высокими по сравнению с предусмотренными в бюджете, то это соответственно должно увеличить налоговые поступления в бюджет. Кроме того, поскольку расходные статьи бюджета представляют собой лишь верхний предел государственного финансирования и поскольку далеко не все бюджетные расходы индексируются в соответствии с инфляцией, то занижение темпов инфляции в бюджетных показателях представляет собой, по сути дела, скрытый резерв бюджета.

Но даже если это и так, то следует заметить, что поскольку в прошлом уже производились весьма крупные сокращения расходов в государственном секторе и,

более того, финансовая дисциплина в бюджетных организациях оставляет желать лучшего, то более быстрый рост цен по сравнению с плановыми показателями совсем не обязательно заставит бюджетные организации (например, школы, больницы или государственную администрацию) отказываться от приобретения материальных благ или услуг. Вместо этого они, вполне вероятно, перестанут платить за эти блага или услуги, что приведет к накоплению их задолженности, которую в конечном счете придется оплачивать за счет госбюджета. Если же подобное положение сохранится на протяжении нескольких лет и правительство будет продолжать погашать задолженность бюджетных организаций, то в результате во всей экономической системе сформируются мощные стимулы к отказу от какой-либо финансовой дисциплины вообще (поскольку те, кто соблюдает финансовую дисциплину, окажутся в менее выгодном положении по сравнению с теми, кто этого не делает), что может привести к полному развалу всей финансовой системы.

Более того, ценовые ожидания деловых кругов и коммерческих банков отчасти формируются под влиянием прогнозов цен, предоставляемых правительством, при условии, однако, что последние не слишком отклоняются от реальной экономической ситуации. Отсюда вытекает значение правительственных прогнозов для формирования цен хозяйственными субъектами.

В заключение отметим, что индексы роста цен, из которых исходили бюджетные прогнозы на 1996 г., были довольно существенно занижены, и можно ожидать, что отклонения фактических изменений цен от планировавшихся будут достаточно велики для того, чтобы оправдать необходимость уточнения бюджета в середине года, что с одной стороны не будет способствовать укреплению бюджетной, и вообще макроэкономической дисциплины, а с другой стороны усложнит процесс подготовки бюджета на 1997 год.

Что же касается других макроэкономических показателей, то они представляются более реалистичными. Мы полагаем, что после снижения темпов падения ВВП в прошлом году вполне можно ожидать, что в 1996 г. реальный объем ВВП будет равен уровню предыдущего года. Вероятным представляется также предположение, что в государственном секторе повышение заработной платы не окажет воздействия на размер фонда заработной платы. Другие предположения будут рассмотрены в пункте 2.3.

2.2.2. Доходы госбюджета

Если исходить из предположений, что ставки налогообложения и число налогоплательщиков остаются неизменными, задолженность по налогам по отношению к налоговым поступлениям не возрастает и соотношение между налоговыми и неналоговыми поступлениями остается неизменным, то объем поступлений в бюджет должен изменяться пропорционально объёму облагаемых налогом доходов, т.е. такими же темпами, как: (1) объём продаж, (2) денежные доходы населения и (3) объём прибыли предприятий и организаций. Поскольку вышеупомянутые предположения в определенной степени приемлемы для Казахстана, то в 1996 г. при условии, что правительство намеревается повысить некоторые налоги на природные ресурсы, а снижения налогов не предвидится, то соотношения (1), (2) и (3) также должны сохраняться. Они теперь будут рассмотрены более подробно.

Если объём ВВП в реальном исчислении будет оставаться постоянным, то можно предположить, что объём продаж будет увеличиваться примерно теми же темпами, что и цены.

В свою очередь, денежные доходы населения зависят от заработной платы в секторе предприятий и в государственном секторе, а также от доходов от распределяемой прибыли и от доходов, связанных с прибылью. Предполагалось, что средняя месячная заработная плата в 1996 г. должна возрасти на 21%, достигнув 7124 тенге. Нам неизвестно, однако, исходя из каких показателей планировался рост заработной платы ни в секторе предприятий, ни в государственном секторе, а также соответствующая численность занятых. Если бы рост денежной заработной платы сопровождался достаточно существенным сокращением занятости в секторе предприятий, то можно было бы предположить, что фонд заработной платы в этом секторе возрастал бы такими же темпами, что и цены на потребительские товары. Это, однако, довольно крайнее предположение, и можно ожидать, что средний рост заработной платы в секторе предприятий будет опережать темпы роста среднегодовой инфляции на 1-2 процентных пункта.

Нам не удалось получить информации об уровне среднемесячной заработной платы в бюджетной сфере ни на 1995, ни на 1996 г. Вместе с тем, учитывая сокращение численности занятых, а также проведение оптимизации в государственном секторе, можно предположить, что объём фонда заработной платы в государственном секторе в 1996 г. должен удвоиться. Соответственно, при планировании бюджета следовало исходить из более высоких темпов роста денежной заработной платы.

В бюджете на 1996 г. планируется рост доходов от распределяемой прибыли и доходов, связанных с получаемой прибылью в семейном и малом бизнесе на 33%, что представляется реалистичным.

Таким образом, можно предположить, что, исходя из обсуждавшихся выше исходных предпосылок, в целом доходы, подлежащие обложению подоходным налогом с физических лиц, могут увеличиться в 1996 г. по меньшей мере на 2% в реальном исчислении, т.е. в номинальном выражении — примерно на 34-36%.

Что касается прибыли предприятий и организаций, то мы не располагаем информацией о тех оценках уровня рентабельности предприятий, которые использовались при составлении бюджета. При стабильном ВВП в реальном исчислении (и, следовательно, при стабильном объёме продаж), при неизменной стоимости рабочей силы (когда более высокая производительность компенсируется ростом заработной платы) и при условии, что издержки производства изменяются в той же пропорции, что и цены на готовую продукцию (а «условия торговли» [*terms of trade*] во внешнеторговом обороте также не изменяются), вполне вероятно, что подлежащая налогообложению прибыль предприятий должна увеличиваться такими же темпами, что и цены. Однако поскольку можно предположить, что производительность труда будет расти быстрее, чем издержки на рабочую силу на единицу продукции, то нераспределяемая прибыль предприятий и организаций, возможно, вырастет на 2-3 % в реальном исчислении.

Как описанные выше взаимосвязи соответствуют показателям поступлений в бюджет 1996 г.? Сопоставление исполнения бюджета в 1995 г. с бюджетом 1996 г. выявляет некоторые удивительные феномены (см. **табл. 2.1**). Общие бюджетные поступления в 1996 г. должны увеличиться всего на 15%, т.е. почти вдвое меньше, чем

средние темпы роста инфляции, а поступления части I бюджета, которые в основном представляют собой доходы от налогов, увеличиваются лишь на 25%. Причины такого значительного сокращения собираемости налогов (при неизменных или фактически даже увеличенных налоговых ставках) не разъясняются.

Более внимательное рассмотрение динамики налоговых поступлений вызывает еще больше вопросов. За исключением акцизных сборов, которые должны увеличиться на 50% по сравнению с фактически собранным объемом акцизов в прошлом году (что в свою очередь зависит от более эффективного контроля со стороны акцизной службы, введения более защищенных акцизных марок и др.), рост всех других основных видов налоговых поступлений предусмотрен госбюджетом в меньшей степени, чем цены. Поступления от НДС должны увеличиться на 21%, а объем продаж в денежном выражении, в соответствии со сказанным выше, может увеличиться на 31,5%. Более того, когда объем продаж увеличивается по мере роста инфляции, можно ожидать роста числа плательщиков НДС. Бюджетные прогнозы относительно поступлений от подоходного налога с физических лиц также занижены (рост на 30% по сравнению с 35%-ным ростом в соответствии с приведенными выше оценками). Не ясны причины, по которым предусматривается рост поступлений от подоходного налога с юридических лиц лишь на 6%.

Не вызывает беспокойства сокращение поступлений части II бюджета, поскольку оно отражает сужение деятельности некоторых целевых фондов. Следует отметить, что расходы по части II бюджета также сокращаются, и, так же как и в 1995 г., общий баланс доходов и расходов части II бюджета остается положительным.

Что касается поступлений за счет тарифов на экспорт и импорт, то ожидается их повышение соответственно на 66% и 40%. Это отражает увеличение объема внешней торговли в долларовом и в рублевом исчислении. В бюджете приводятся валютные курсы на 1996 г. (71 тенге⁷ за 1 доллар США и 11,80 тенге за 1000 рублей), но нет никакой информации о соответствующих объемах экспортных и импортных операций. Отсутствует также какая-либо информация о реальных и ожидаемых экспортных и импортных тарифных ставках в 1995 и 1996 гг. В любом случае, поскольку Казахстан с начала 1995 г. стал членом Таможенного союза с Россией, Беларусей, а в последнее время также с Кыргызстаном (см. главу 6), то показатели по тарифным поступлениям в бюджет 1996 г. должны быть пересмотрены.

В заключение можно сделать вывод, что оценки бюджетных поступлений на 1996 г., сделанные правительством Казахстана, являются чрезвычайно осторожными, т.е. они значительно ниже, чем можно было бы ожидать. Если в намерения правительства входило таким способом способствовать росту доходов, что снизило бы бюджетный дефицит, или позволило бы сократить объем долгосрочной внутренней задолженности, то это следовало бы четко сформулировать в бюджете путем введения в него более реалистичных оценок. И наоборот, если рассматривать намеченные в настоящее время бюджетные поступления как достаточные для финансирования государственных нужд, то было бы целесообразно несколько сократить налоговые ставки, особенно НДС и подоходный налог с юридических лиц. Однако возникает вопрос: можно ли ожидать, что в 1996 г. удастся добиться предлагаемого сокращения государственных расходов?

⁷ Прогноз курса тенге к доллару вызывает однако сомнения, как слишком низкий (в смысле слишком большой девальвации тенге) — см. главу 1.

2.2.3. Расходы госбюджета

Согласно госбюджету на 1996 г., бюджетные расходы предполагается увеличить на 14%, что будет означать, учитывая средние темпы инфляции за год, их сокращение на 8,7% в реальном исчислении по сравнению с расходами прошлого года (см. табл. 2.1). Расходы на внешнеэкономическую деятельность, а также республиканскую и местную администрацию должны в 1996 г. возрасти в текущих ценах почти вдвое, в том числе первые — почти на 118% из-за необходимости обслуживания внешнего долга, а последние — на 136%, возможно, в связи с переводом столицы в Акмолу. Расходы на народное хозяйство планируются в реальном исчислении почти на том же уровне, что и в прошлом году (при росте на 31% в текущих ценах). Объём расходов по другим статьям госбюджета определяется следующей специфической схемой: по тем статьям расходов, по которым реальные расходы в 1995 году были значительно ниже, чем было предусмотрено уточненным госбюджетом на этот год, на 1996 г. планируется пропорциональное увеличение расходов; там же, где расходы в прошлом году превысили контрольные цифры, в 1996 г. предусматривается их существенное сокращение (в текущих ценах!).

В 1996 г. предусматривается увеличение совокупных бюджетных расходов на социально-культурные проекты на 17%, что составит 36,7% от общих расходов государственного бюджета по сравнению с 35,7% в прошлом году (см. табл. 2.1 и 2.2). Вместе с тем, внутри данной группы расходов предусматривается сокращение расходов на образование (на 4% в текущих ценах), поскольку в прошлом году расходы по этой статье значительно превысили контрольные цифры уточненного госбюджета. Доля расходов на культуру и средства массовой информации (при особом внимании к последним) возрастет с 2,2 до 2,9% общих расходов. Расходы на здравоохранение, спорт и т.п., которые в прошлом году были на 9% ниже по сравнению с контрольными цифрами пересмотренного бюджета, в 1996 г. должны возрасти на 31%, что повысит их долю в общих расходах с 12,2% до 14% (поскольку расходы на здравоохранение в госбюжете будут меньше, означает ли это рост расходов на спорт в связи с олимпийскими играми?). Расходы на социальную защиту в 1995 г. были более чем на 25% ниже по сравнению с планировавшимися; соответственно, в 1996 г. предполагается их увеличить на 65%. То же самое относится и к расходам на науку (17% ниже плана в 1995 г. и соответственно повышение на 63% в 1996 г. по сравнению с расходами прошлого года), на оборону (соответственно минус 27% и плюс 62%) и в некоторой степени к расходам на содержание правоохранительных органов и безопасности (минус 1% и плюс 42%). В целом структуры расходов госбюджета на стадии бюджетного планирования в 1995 и 1996 гг. отличаются друг от друга незначительно (см. табл. 2.2). Сокращения расходов, очевидно, появляются только на стадии исполнения госбюджета, и в тех сферах, где ожидается наименьшее сопротивление.

Можно ли реализовать вышеупомянутые бюджетные сокращения в 1996 году? Эти сокращения в основном касаются обслуживания внутреннего долга, объём которого довольно легко вычислить, и главным образом образования, где предполагается внедрить специальные программы жёсткой экономии. В отношении первого ответ на поставленный выше вопрос представляется утвердительным. Что же касается образования, то сокращение государственного финансирования на 27% в реальном исчислении вряд ли возможно, и уже с середины года можно ожидать накопления задолженности школ и бюджетных организаций, связанных с образованием.

Положение с финансированием образования в Казахстане в 1996 г. выглядит исключительно плохо, но по большинству других позиций государственные расходы в реальном выражении возрастут. Это будет означать, что в 1996 г. бюджетная ситуация в Казахстане будет складываться исключительно благоприятно. Поскольку в соответствии даже с самыми осторожными прогнозами бюджетные поступления возрастут по сравнению с заложенными в бюджете примерно на 15 млрд. тенге (то есть общие бюджетные поступления будут более чем на 6% выше), а недооценка потребностей в бюджетном финансировании составляет около 7,5 млрд. тенге для сферы образования (программы жёсткой экономии в сфере образования должны в 1996 г. обеспечить экономию около 4,5 млрд. тенге) и около 2,5 млрд. тенге — по другим статьям расходов (за пределами народного хозяйства), то для финансирования дополнительных программ в народном хозяйстве, которые могли бы способствовать лучшей микроэкономической адаптации к рыночной среде, или сокращению бюджетного дефицита, или достижению каких-либо иных целей, может быть использовано 5 млрд. тенге⁸.

2.3. Налоговая система и налоговая администрация

2.3.1. Консолидация бюджетных поступлений в Казахстане в 1992-1995 гг.

Первые шаги по реформированию налоговой системы в Казахстане были предприняты еще в 1992 г. Однако при этом не отдавалось отчета в том, что для завершения фискальной реформы и для укрепления налоговой службы потребуются значительное время и немалые затраты.

Общие поступления от налогов в республиканский и местные бюджеты в 1992 и 1993 гг. были достаточно стабильными по отношению к ВВП и составляли соответственно 22,9% и 22,5%. Однако в 1993 г. наметилась довольно опасная тенденция в собираемости налогов, поступления от которых сократились на 5,9 процентных пункта ВВП; это снижение, однако, компенсировалось за счет роста неналоговых поступлений на 2,9 процентных пункта ВВП и дополнительных доходов с капитала, составивших 2,5 процентных пункта ВВП. Помимо действия обычных факторов, обуславливающих снижение налоговых поступлений на начальном этапе реформ, таких как традиционное сокращение налоговой базы на государственных промышленных предприятиях и накопление просроченной взаимной задолженности в расчетах между предприятиями (см. главу 5), а также слабость налоговых органов в новых условиях экономической деятельности, — основной причиной спада налоговых поступлений явилось снижение поступлений от НДС на 2,5% пункта ВВП. Это явилось результатом сокращения ставки НДС с 28 до 20%, введенного с 1 января 1993 г. во всех бывших республиках СССР, — меры, которая не была компенсирована первоначально планировавшимся сокращением объема льгот при начислении НДС.

В соответствии с перспективными бюджетными оценками, в 1994 г. общий объём поступлений в республиканский и местные бюджеты должен был составить 21,3% ВВП, и были предприняты некоторые меры по укреплению налоговой базы. Эти меры

⁸ Однако поскольку наш анализ основывается на весьма ненадёжных статистических данных, то рассуждать об использовании ресурсов, которые могут оказаться иллюзорными, не имеет смысла до тех пор, пока мы не будем обладать более обширной и надёжной бюджетной статистикой.

были направлены на упрощение структуры ставок НДС (введение 20% и 10%-ных ставок, а также принципа «взаимности» при начислении НДС на импортируемые товары — но не на экспорт — в зависимости от объема торговли со странами бывшего СССР). Были повышены акцизные ставки с алкогольных напитков и табачных изделий, введены новые акцизы на бензин, топливо и другие нефтепродукты, на природный газ, автомобили, безалкогольные напитки, предметы роскоши и бытовую технику. Число товаров, освобожденных от НДС, было сокращено, а число товаров, облагаемых экспортными пошлинами, было увеличено. Средняя величина импортной пошлины должна была возрасти с 3% в 1993 г. до 15% в 1994 г. (на практике она увеличилась лишь до 5%). Более того, Главная налоговая инспекция получила дополнительные полномочия для совершенствования практики сбора налогов с налогоплательщиков. Начался процесс компьютеризации налоговых и таможенных служб.

В соответствии с пересмотренным государственным бюджетом на 1995 г. общий объем поступлений должен был составить 16% ВВП, то есть меньше, чем в 1994 г., в связи с сокращением неналоговых поступлений (в основном трансфертов прибыли центрального банка). Кроме того, средняя ставка налогов на импорт в 1995 г. была увеличена до запланированных 15%, акцизные сборы с различных предметов роскоши также возросли, и предполагалось, что весь импорт из стран, не входящих в число бывших республик СССР, будет облагаться НДС.

Однако наиболее важным изменением в 1995 г. стало введение с 1 июля нового Налогового кодекса. Это не только упростило и усовершенствовало налоговую систему в соответствии с требованиями рыночной экономики, но и снизило среднюю налоговую ставку на прибыль предприятий. Несмотря на то, что новый Налоговый кодекс, несомненно, явился важным шагом в направлении консолидации налоговых поступлений и создания современной налоговой системы, некоторые его положения вызывают сомнения (см. ниже).

Однако, прежде чем мы перейдем к обсуждению Налогового кодекса, предполагаем рассмотреть общую картину состояния основных источников налоговых поступлений на конец 1995 г. По данным Министерства финансов, ситуация с поступлениями налогов выглядела вполне удовлетворительно. К концу года они составили 106,2% от предусмотренных бюджетом налоговых поступлений, из которых сборы от четырех основных налогов, к которым относятся налог на добавленную стоимость, подоходный налог с юридических лиц (т. е. налог на прибыль и доходы от прироста капитала), подоходный налог с физических лиц и акцизные сборы, вместе взятые, составили 111,1% от их запланированных поступлений. В то же время поступления от всех других видов налогов составили менее 2/3 от запланированных на этот период (см. **табл. 2.1**). Из перечисленных выше основных видов налоговых поступлений доходы от налога с юридических лиц были выше запланированных на 20%, от НДС на 16% выше плана, от подоходных налогов с физических лиц лишь на 2% выше, а акцизные сборы на 10% ниже планового показателя.

Также по оценкам Международного валютного фонда, в 1995 г. (за первые девять месяцев) программа по сбору налогов выполнялась довольно успешно. Свидетельством тому является тот факт, что к концу 1995 г. общий объем бюджетных поступлений от

налогов (включая фонды целевого финансирования) составлял 209,5 млрд. тенге, то есть 20% ВВП, который, по оценкам, в 1995 г. был равен 998 млрд. тенге.⁹

2.3.2. Исполнение основных налоговых поступлений в 1995 г. и прогноз на 1996 г.

Действительно ли налоговые поступления осуществлялись в соответствии с намеченной программой и были ли они удовлетворительными?

Мы ограничимся рассмотрением лишь четырех вышеупомянутых основных источников налоговых поступлений в бюджет, т.е. (1) налога с юридических лиц (налога на прибыль и на прирост капитала); (2) подоходного налога с физических лиц; (3) налога на добавленную стоимость (НДС); (4) акцизных сборов и в меньшей степени налоговых поступлений от международной торговли¹⁰. Налог на природные ресурсы мог бы стать еще одним важным источником бюджетных поступлений в Казахстане, но поскольку правительство Казахстана предпринимает определенные меры к достижению этой цели (включая поправки к Налоговому кодексу), в данном докладе этот вопрос рассматриваться не будет.

В **таблице 2.1.** приводятся запланированные и реально достигнутые данные по бюджетным поступлениям на 1995 г., а также по прогнозируемым поступлениям в бюджет в 1996 г. от четырех основных видов налогов, о которых говорилось выше. Начнем с показателей уточненного бюджета на 1995 г. и фактических налоговых поступлений.

При сборе НДС поступления превысили предусмотренные уточненным бюджетом показатели на 16%. Можно ли этот результат считать удовлетворительным? Разумеется, ответ мог бы быть утвердительным, если бы фактические темпы инфляции были бы такими, как это предусматривалось в уточненном бюджете. Однако индекс инфляции в декабре 1995 г. к декабрю 1994 г. на половину превышал заложенный в бюджете показатель, а фактический среднегодовой показатель инфляции, по нашим оценкам, превышал заложенный в бюджете показатель на 15 процентных пунктов. Поскольку объем поступлений от НДС зависит от номинального объема продажи, (а, следовательно, косвенно и от ВВП), достигнутые результаты нельзя рассматривать как большой успех. К тому же урожай 1995 г. был довольно плохим, что привело к изменению структуры ВВП и структуры продажи в сторону увеличения относительной доли товаров, которые подлежат обложению НДС. Однако, без более детальной информации мы не можем определить степень важности этого фактора. Также, из-за более высокого, в сравнении с запланированным, индекса инфляции и, соответственно, объема продажи пополнились ряды плательщиков НДС; из-за отсутствия данных у нас есть также трудности в оценке значения этого фактора.

Поступления от налога с юридических лиц были на 20% выше запланированного уровня. Учитывая более высокие от запланированных темпы инфляции, можно было

⁹ В противоположность анализу, проведенному МВФ, мы не будем далее использовать соотношение налоговых поступлений и ВВП, так как оценки ВВП не учитывают более высокие, по сравнению с первоначально прогнозировавшимися, темпы инфляции, более высокий уровень заработной платы и т.п., и поэтому их нельзя считать достаточно точными для проведения подобных исследований.

¹⁰ Из-за недоступности ряда важным макроэкономических показателей мы были вынуждены полагаться на некоторые косвенные экономические индикаторы, что способно ограничить обоснованность полученных результатов, хотя, как мы надеемся, это не меняет общей картины.

бы вполне рассчитывать на повышение рентабельности или улучшение ситуации со сбором налогов. К сожалению, независимая информация об изменениях рентабельности в секторе предприятий отсутствует. Тем не менее, принимая во внимание тот факт, что стоимость рабочей силы в 1995 г. значительно возросла (см. ниже) и что её стоимость составляет значительную часть общих производственных издержек, более высокие налоговые поступления могут объясняться улучшением дел в системе сбора налогов.

В Казахстане из 25,5 млрд. тенге подоходного налога с физических лиц в 1995 г. налоговой службой было собрано менее 0,4 млрд. тенге (т.е. около 15%); остальная сумма была собрана работодателями и другими организациями, осуществляющими выплаты доходов населению. Таким образом, поступления от сбора подоходного налога с физических лиц в значительной степени зависят, с одной стороны, от величины оплаты труда и от числа занятых по трудовому договору, а с другой стороны, от величины других доходов (пенсий, стипендий, выплат по социальному страхованию, пособий по безработице и др.) и, соответственно, от числа людей, получающих эти доходы. Очевидно, что важнейшим источником поступлений от подоходного налога с физических лиц является налогообложение заработной платы.

С декабря 1994 г. по декабрь 1995 г. средняя заработная плата в Казахстане возросла почти на 30% (с 3392 тенге до 4391 тенге). Для проводимого нами анализа необходимы данные о средних темпах роста заработной платы за данный период. К сожалению, такого индекса в нашем распоряжении нет. Однако имеются данные о среднемесячных темпах роста заработной платы за 1994 и 1995 гг. Таким образом, для приблизительных расчетов мы используем помесечный индекс роста на середину года (июль 1995 г. к июлю 1994 г.). Исходя из того, что средний размер заработной платы в июле 1995 г. составлял 5185 тенге, а в июле 1994 г. — 1726 тенге, в 1995 г. средняя заработная плата возросла приблизительно на 200%. У нас нет данных и о средних индексах общей численности занятых в Казахстане за 1995 г. В данном случае для приблизительных расчетов мы используем отношение численности занятых в III квартале 1995 г. (т.е. 5.38 млн. человек) к третьему кварталу 1995 г. (4.456 млн. человек); величина этого индекса, таким образом, равна 0,83. Из этого следует, что фонд заработной платы, то есть облагаемый налогом доход нанятых по трудовому договору работников, вырос в 1995 г. на 0,83 раза, то есть почти в 2,5 раза.

Бюджет на 1996 г. исходит из средних темпов роста заработной платы в 21%. Нам, однако, неизвестны прогнозировавшиеся в бюджете темпы сокращения численности занятых. В любом случае, если несмотря на столь значительный рост облагаемого налогом дохода, фактический индекс собираемого подоходного налога составляет всего лишь 1,02, это свидетельствует не только об огромной задолженности по выплате заработной платы (это касается и пенсий, и социальных пособий и других выплат), но также и о некоторых серьезных проблемах в системе контроля за заработной платой в экономике и в системе сбора подоходного налога с физических лиц.

Если далее предположить, что рост цен за пределы показателей, заложенных в скорректированном бюджете, распространялся на подакцизные товары по крайней мере в той же пропорции, что и на все остальные товары в среднем, то, поскольку акцизы исчисляются с объявленной цены, следовало бы ожидать, что акцизные сборы будут примерно на 10% выше по сравнению с заложенными в бюджете показателями, а не на 10% ниже их. Однако существует целый ряд проблем, связанных с контролем за исполнением акцизных сборов в Казахстане, самой серьезной из которых является

контроль за акцизными сборами с винно-водочных и табачных изделий. Акцизные марки, которые мы имели возможность проверить, очень плохого качества и без особого труда могут быть подделаны. Кроме того, система учета этих марок далека от того, чтобы ее можно было назвать надёжной¹¹.

И, наконец, импортные и экспортные пошлины, которые также исчисляются от объявленной цены, должны «автоматически» повышаться с ростом инфляции. Так, если последняя превышала показатели, заложенные в бюджете, а другие факторы оставались неизменными, то бюджетные поступления от этих пошлин должны были бы быть соответственно большими.

Относительно налоговых поступлений, заложенных в бюджете 1996 г., следует прежде всего отметить, что, за исключением акцизных сборов, эти налоговые поступления существенно недооценены (см. пункт 2.2.2).

Даже не говоря уже о том, что в бюджете на 1996 г. заложены более низкие, по сравнению с реально ожидаемыми, темпы инфляции (как индекс конца года к концу года, как и среднегодовой), увеличение объёма поступлений за счет НДС всего лишь на 21% не поддается объяснению. Мы не располагаем оценками дополнительных поступлений от НДС за счет расширения сферы действия этого налога и внедрения в 1996 г. более совершенной системы контроля; однако в любом случае можно было бы ожидать, что только за счет этих двух факторов поступления от НДС должны были бы дополнительно возрасти по сравнению с фактическими поступлениями в 1995 г. и превзойти среднегодовые темпы роста инфляции (31,5%), если только Министерство финансов не ожидало каких-либо дополнительных трудностей при сборе НДС. Однако в таком случае эти трудности должны были быть определены и уменьшение налоговых поступлений оценено.

С другой стороны, увеличение поступлений от акцизных сборов на 50% задача далеко не простая, особенно если учесть тот факт, что большая часть этих сборов контролируется местными (областными) властями и формирует их доходы. Улучшение положения с акцизными сборами на алкогольные напитки и табачные изделия обычно связано со значительным ужесточением контроля и с применением иных сложных мер, требующих более длительных сроков для их успешной реализации.

2.3.3. Некоторые проблемы налоговой системы Казахстана

Как уже отмечалось выше, хотя новый налоговый кодекс представляет собой большой шаг вперед по сравнению со старой налоговой системой в Казахстане, тем не менее некоторые правила кодекса нуждаются в пересмотре. (Некоторые подробные комментарии к Налоговому кодексу приводятся в Приложении 1.)

Начнём с порядка регулирования взимания НДС. В соответствии с Законом о бюджетной системе областные бюджеты имеют право на долю поступлений от НДС. Ни в Законе о бюджетной системе, ни каким-либо иным законом или другим системным путём эти доли заранее не определяются; решения по этому вопросу

¹¹ Здесь следует попутно отметить, что введение акцизных марок в Польше было задержано почти на год именно для того, чтобы избежать их лёгкой подделки; когда они были наконец выпущены, степень их защиты не уступала степени защиты денежных знаков. Производители акцизных марок отбирались с большой тщательностью, а система их учёта основывалась на том же принципе, что и защита денег.

каждый год принимаются Законом о республиканском бюджете; доли эти для разных областей могут быть различными. Для многих областей эта доля равна 100%, и поступления от НДС составляют львиную долю областных бюджетов. Произвольный характер этих решений и вытекающие из этого экономические последствия очевидны. Поскольку при такой системе и сбор НДС, и предоставление льгот по его внесению осуществляются областными финансовыми управлениями, возникают ситуации, когда суммы налогов, возвращаемых крупному экспортёру (при экспорте в страны, не являющиеся членами СНГ), оказываются равны по объёму всем налоговым поступлениям, собранным в данной области, а зачастую и превышают их объём. В таких случаях поступает много жалоб на длительные задержки с возвратом налоговых платежей. Короче говоря, если полуфабрикаты перевозятся из одного региона в другой для дальнейшей переработки, межрегиональное предоставление льгот по НДС становится трудным с политической точки зрения и кошмаром для налоговой службы и областного финансового управления.

Сама по себе идея такого долевого участия (сконструированного по типу российской системы НДС) вероятно возникла из уверенности в том, что если область не получала бы свою долю поступлений от НДС, то объём соответствующих субсидий, предоставляемых республиканским правительством для этой области, был бы большим, а если бы данная область имела право на долю поступлений от НДС, то и сбор этого налога был бы в её интересах. Однако на практике в любой области собранные налоги поступают на один и тот же банковский счёт, а банк, следуя ранее установленному Министерством финансов алгоритму, распределяет налоговые поступления между республиканским и областным бюджетами. После этого республиканская доля должна быть немедленно переведена на счет республиканского бюджета¹². Как уже отмечалось выше, такой многоступенчатый характер системы НДС делает ее неудобной для практического применения на региональном уровне. Она создаёт также стимулы для блокирования экспорта на областном уровне.

Более того, в сфере внешнеторговых отношений одновременно действует две системы взимания НДС: одна — для стран бывшего СССР, а другая — для остальных стран. В соответствии с первой системой, экспорт не подлежит обложению по нулевой налоговой ставке НДС, а во второй системе эта практика используется. Кроме широких возможностей, которые эта двойственная система создаёт для уклонения от уплаты налогов, а также затрат и трудностей, связанных с контролированием такой системы, смысл обложения экспорта налогом на добавленную стоимость весьма сомнителен, за исключением того, что это выгодно с финансовой точки зрения для страны - чистого экспортёра.

Следует отметить, однако, что для того, чтобы применять стандартную систему нулевого налогообложения экспорта и незамедлительного налогообложения импорта, важно ввести пограничный контроль между республиками. Однако, в данный момент ни Казахстан, ни другие бывшие республики СССР не могут обеспечить эффективную систему пограничного контроля, не говоря уже о бремени необходимых для этого расходов. Во всяком случае, финансовые и иные последствия перехода от современного положения со взиманием НДС к стандартной системе требуют тщательного анализа и финансового обоснования.

¹² На практике же такой порядок соблюдается далеко не всегда, и местные администрации весьма умело задерживают эти переводы, несмотря на то, что такая политика осуждается налоговой инспекцией и республиканской администрацией.

В заключение надо отметить, что следовало бы отказаться от практики долевого распределения НДС между областными органами власти и рассматривать все поступления от НДС как налоговые поступления в республиканский бюджет. Кроме того, должны быть отменены и другие двусмысленные и запутывающие суть дела формы распределения полномочий между республиканским правительством, областными властями, а также администрациями автономных территориальных образований и районов в отношении долевых прав на поступления от НДС и контроля за ними. Если эти меры нельзя предпринять немедленно (учитывая, что одни только поступления от НДС составляют 50-65% от общих поступлений в областные бюджеты, включая субсидии от республиканского бюджета), то эту систему долевого распределения НДС следует ликвидировать постепенно в течение определенного периода времени. Кроме того, следует пересмотреть двойственную систему НДС во внешней торговле и унифицировать её в соответствии со стандартами рыночной экономики, согласно которым каждая страна удовлетворяет свои финансовые потребности за счет собственного населения. Финансовое моделирование этих двух мероприятий должно быть подготовлено Министерством финансов и Кабинетом министров; то же самое относится и к пересмотру соответствующих статей Налогового кодекса.

Аналогичная система разделения налоговых поступлений между республиканским правительством и областными властями существует и в отношении акцизных сборов. Договоренность о такой системе, очевидно, была достигнута на тех же основаниях, что и договоренность о долевым распределении НДС. Система долевого распределения акцизных сборов так же малоэффективна, как и соответствующая система в отношении НДС, и поэтому должна быть пересмотрена. Акцизы — это особый вид налога, произвольно устанавливаемого центральным правительством и поэтому поступления от этих сборов должны соответственно представлять собой только его доход. Это в полной степени относится и к Казахстану.

До последнего времени управление сбором налогов и взиманием импортных и экспортных тарифов было сконцентрировано в руках Министерства финансов. Это, вне всякого сомнения, представляется целесообразным, поскольку сбор этих видов бюджетных поступлений должен находиться в одних руках, а также в силу того, что, помимо прочих причин, для обеих этих государственных служб необходим доступ к одной и той же информации и они должны использовать одни и те же информационные и коммуникационные системы. По причинам, которые для нас не ясны, эти службы в Казахстане были разделены. По нашему мнению, это решение правительства надо пересмотреть.

В том, что касается подоходного налога с физических лиц, правительство уже в 1996 г. предполагает принять меры, которые позволят облагать налогом *консолидированные* личные доходы. Однако процедура консолидации личных доходов требует заполнения гораздо более сложных налоговых деклараций по сравнению с используемыми в настоящее время (хотя новая система не предусматривает никаких семейных или других системных налоговых льгот), расширения возможностей налоговых служб по обработке этих деклараций, а также соответствующей квалификации налоговых инспекторов и подготовки налогоплательщиков к заполнению таких деклараций. В силу сказанного выше планы правительства, по-видимому, являются преждевременными, и вместо их реализации следовало бы рекомендовать меры, которые обеспечили бы соблюдение налогового законодательства и повысили бы собираемость налогов посредством упрощения процесса заполнения

налоговых деклараций и совершенствования контроля за правильностью их заполнения.

Следует лишь приветствовать решение правительства внедрить фиксированные ставки налогов для малых и семейных предприятий, действующих в сфере торговли и обслуживания¹³.

2.3.4. Проблемы функционирования налоговой службы в Казахстане

Подобно налоговым службам во многих других странах, налоговая служба Казахстана наиболее успешно собирает такие налоги, которые не требуют выезда на место и сбор которых может производиться в помощью телефона и факса. В то же время нагрузка на налоговые службы повысилась многократно. Поэтому принципиальное значение имеют такие мероприятия как внедрение системы регистрационных номеров (налоговых кодов) налогоплательщиков, увеличение числа налоговых и тарифных инспекторов пропорционально числу налогоплательщиков, а также улучшение их подготовки и совершенствование оплаты их труда. Кроме того, в существующих условиях весьма желательным является и проведение регулярной проверки самих налоговых инспекторов. Наконец, надлежит организовать справедливую и доступную систему защиты налогоплательщиков от злоупотреблений.

Более того, в силу существенных изменений, произошедших в сельском хозяйстве Казахстана, и особенно вследствие того, что на смену бывшим колхозам пришли сотни полу-частных или полу-кооперативных ферм, правовую природу которых, равно как и объёмы производства и доходов, определить сложно, представляется разумным предоставить местным налоговым службам право самим определять порядок взимания налогов с этих новых сельскохозяйственных субъектов, а также применять к ним фиксированные ставки налогообложения.

По некоторым данным, трудоемкость заполнения налоговых деклараций и низкая эффективность сбора налогов сдерживают развитие предпринимательства и привлечение иностранных инвестиций. С одной стороны, расчёт налогооблагаемого дохода все еще основывается на таких правилах бухгалтерского учёта, которые не позволяют учитывать все реально понесенные затраты; в силу этого налогом иногда облагаются также и реально не существующие доходы. (Новый закон о бухгалтерском учете должен, помимо прочего, улучшить учёт стоимости основного капитала и амортизации основных фондов). С другой стороны, широко распространена практика использования внутрифирменных трансфертных цен. Правительство республики при содействии зарубежных экспертов работает над новым законом о бухгалтерском учёте, а Национальный Банк Казахстана над новой системой бухгалтерского учёта для коммерческих банков. Однако необходимость срочного решения этой задачи ещё не в полной мере находит понимание.

Кроме того, существующая система бухгалтерского учета, в соответствии с которой предприятия могут выбирать использование одной из двух систем учета (по отгрузке или по кассовому принципу) при условии, что они заявят о своем выборе в начале года в местное финансовое управление, является важным источником уклонения от уплаты налогов и задержек с внесением налоговых платежей. Кроме того,

¹³ Подобные фиксированные ставки были введены свыше года назад в Семипалатинской области, что, как нам сообщили местные налоговые службы, весьма способствовало повышению собираемости налогов.

система бухгалтерского учета кассовому принципу представляет широкие возможности для уклонения от уплаты налогов в условиях широкого распространения бартерной торговли и расчетов наличными (см. глава 5).

Кроме того, спад производства на многих государственных предприятиях сопровождается в Казахстане перераспределением основных фондов и рабочей силы между предприятиями и уличной торговлей или торговлей на рынках и малыми индивидуальными фирмами (укреплению этой тенденции способствует то, что некоторые бывшие государственные предприятия выплачивают заработную плату собственной продукцией; в этом процессе перераспределения участвуют также низкооплачиваемые педагоги и другие занятые в бюджетной сфере). Теневой сектор экономики практически никак не регулируется и не облагается налогами. Однако учитывая тот факт, что доля этого сектора в экономике Казахстана оценивается в размере от 15 до 50% по объему производства и по численности занятых, представляется весьма желательным разработать специальные упрощенные формы налогообложения и контроля за сбором налогов для этого сектора. Желательно было бы также использовать техническую помощь экспертов из стран, имеющих опыт решения аналогичных проблем. Больше внимания следует уделить также обмену опытом в решении таких проблем между отдельными областями республики¹⁴.

В новом Налоговом кодексе не предусматривается почти никаких налоговых льгот, хотя на его разработчиков и оказывалось давление с целью введения льготных ставок налога на прибыль, что нарушило бы принцип справедливости налогообложения и понизило бы собираемость налогов. Ни Кабинет министров, ни Министерство финансов не имеют права предоставлять налоговые льготы. Налоговая служба может лишь отсрочить внесение налоговых платежей, если выполняются некоторые четко определенные условия. Для того, чтобы уменьшить число таких исключений, было решено, что с 1 июля 1995 г. разрешения о них могут выдаваться только Министерством финансов и должны быть подписаны самым Министром. В Главной налоговой инспекции была сформирована специальная группа по рассмотрению таких заявлений, и с тех пор число заявлений, по которым было принято положительное решение, значительно сократилось. Однако надо ожидать, как показывает опыт Польши и других стран, где были сформированы подобные специальные группы по контролю за принятием решений об отсрочке внесения налоговых платежей, такое первоначальное сокращение носит лишь временный характер.

2.3.5. Проблемы задолженности по уплате налогов

Во многих странах с переходной экономикой их правительства, и в особенности Министерства финансов, рассматривают проблему возрастающей задолженности по уплате налогов в качестве одной из наиболее важных. Казахстан в этом смысле не является исключением. Это отнюдь не удивительно, поскольку накопленная сумма задолженности по налогам в республиканский и областные бюджеты составляла на 1 сентября 1995 г. 26 млрд. тенге, т.е. почти 26% от плановых налоговых поступлений в госбюджет в 1995 г.; на 1 февраля 1996 г. общая сумма задолженности по уплате налогов составила 21,3 млрд. тенге, а на 1 марта 1996 г. — 21,8 млрд. тенге.

¹⁴ Так например серьезного внимания как со стороны Главной налоговой инспекции, так и налоговых служб других областей заслуживает разработанная в Семипалатинской области «патентная» система.

Тем не менее, отнюдь не принижая значения мер, уже предпринятых или намеченных к выполнению центральными и региональными органами власти Казахстана с целью снижения задолженности по уплате налогов, важно отметить, что эти меры способны лишь отчасти снизить остроту проблемы дисбаланса финансовой системы на ранних стадиях процесса экономической трансформации. Проблема состоит в том, что в Казахстане, как и в других странах с переходной экономикой, ухудшение финансового положения предприятий, ранее находившихся в государственной собственности, а в настоящее время испытывающих глубокий финансовый кризис и спад производства, имеющих отрицательную рентабельность и возрастающую задолженность по платежам в бюджет, в фонды социального страхования и по заработной плате, привело к сокращению базы налогообложения (и тем самым к снижению поступлений от подоходного налога с физических лиц). Поэтому даже после завершения формирования новой налоговой системы и улучшения функционирования налоговой службы способность предприятий платить налоги не будет восстановлена до тех пор, пока не будет проведена их структурная перестройка. Более того, решение проблем задолженности по налогам должно стать составной частью системы мер, которая способствовала бы также расчистке взаимных неплатежей предприятий и решению проблемы безнадежных долгов коммерческих банков (см. главы 4 и 5).

Непосредственный вывод из вышесказанного состоит в том, что ограничение задолженности по налоговым платежам до разумных пределов в критической степени зависит от успеха трансформации на предприятиях и от того, насколько эффективно проведена приватизация предприятий, ранее находившихся в государственной собственности (включая и те предприятия, которые преобразованы в государственные акционерные компании, но нуждаются в пост-приватизационной структурной перестройке). Вместе с тем, проблема структурной перестройки предприятий является чрезвычайно сложной и требует отдельного анализа. Здесь мы ограничимся лишь одним замечанием.

Ни одно из мероприятий, нацеленных на решение проблемы задолженности по налоговым и иным платежам, не принесет желаемых результатов до тех пор, пока не возникнет серьезная угроза банкротства компаний, обремененных безнадежными долгами, реальность которой будет подтверждена действительными фактами банкротств некоторых из должников. Хотя на первый взгляд проблема задолженности связана с нехваткой ликвидности во всем промышленном секторе, по сути дела, это касается лишь немногих экономически нежизнеспособных предприятий, которые блокируют всю платежную систему, препятствуя прохождению платежей. Без банкротства таких предприятий или их успешной перестройки вливание дополнительной ликвидности в систему способно лишь временно смягчить остроту проблемы задолженности по уплате налогов, по взаимным платежам и т.п., угрожая одновременно возвратом высокой инфляции¹⁵.

¹⁵ В определенных условиях нестандартные инициативы на местном уровне могут принести интересные результаты. Мы имеем в виду эксперимент в Семипалатинской области, где областная администрация выпускала региональные векселя (выступающие в качестве квази-денег), использованы предприятиями и населением для внесения налоговых платежей, а также для расчетов с государственными или муниципальными поставщиками товаров и услуг. Насколько нам удалось понять, используемая в области схема состояла из трёх основных элементов: 1) твердого намерения быстро выявить обанкротившиеся предприятия, не уступая при этом оказываемому политическому давлению; 2) некоторых заранее согласованных механизмов по взаимному учету векселей, применяемых в качестве

2.4. Бюджетная система

До сих пор в Казахстане существует бюджетная система, практически унаследованная от командной системы. Это касается как процедуры подготовки бюджета и его исполнения, так и прежде всего взаимоотношений между республиканским бюджетом и областными и местными бюджетами. Некоторые конкретные вопросы, связанные например с индивидуализированными нормативами распределения налогов мы уже затронули в пункте 2.3.

За последние два года Правительство и Министерство финансов Казахстана начало реформу бюджетной системы. Идёт серьёзная работа над созданием института казначейства и его структур. Происходит постепенная реорганизация Министерства финансов и усиление его роли в процессе бюджетного планирования. Подготавливается новый закон о бюджетной системе. Из-за того, что этот закон является ядром бюджетных отношений, мы сосредоточимся в дальнейшей части этого пункта на оценке обсуждаемого ныне законопроекта.

Однако с самого начала надо подчеркнуть, что закон о бюджетной системе тесно связан с другими законодательными актами, имеющими самое важное значение в государстве, начиная с Конституции.

2.4.1. Конституционные основы бюджетной системы

В стабильном демократическом государстве права именно Конституция, — а не закон о бюджетной системе или каким-либо другой закон регулирует основные принципы функционирования системы государственных финансов как на республиканском, так и местном уровне. В особенности Конституция должна давать ответ на следующие вопросы:

1. Кто и как часто утверждает бюджет? Статья 53 п. 2 Конституции РК определяет, что республиканский бюджет утверждает Парламент на совместном заседании Палат, но нигде не определено, что бюджет утверждается ежегодно. Согласно статье 86 ч. 4 п. 1 Конституции местные бюджеты утверждаются соответствующими местными маслихатами; также в этом случае чётко не определено, что бюджет утверждается ежегодно. Те же сами решения предусмотрены статьями 36 и 40 ч. 1. Закона о местных представительных и исполнительных органах РК. Статья 36 подчеркивает, что вмешательство вышестоящих органов в процесс утверждения бюджета не допускается.

2. Роль каждой из палат Парламента в утверждении бюджета. Конституция РК признает в этом отношении равные права обеим Палатам Парламента (статьи 53 и 54).

3. Роль Счётного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. Статья 53 п. 2 требует, чтобы Счётный комитет подготовил отчет о исполнении республиканского бюджета. Относительно местных бюджетов роль Счётного комитета выполняют ревизионные комиссии маслихатов (согласно статье 24 Закона о местных представительных и исполнительных органах РК).

платежных средств; 3) определенного заранее временного горизонта действия данной схемы. Однако надо иметь в виду, что более широкое использование такого механизма означает, с точки зрения денежной политики, спад спроса на национальную валюту и угрозу создания инфляционного давления.

4. Ответственность за подготовку и представление проекта бюджета Парламенту. Статья 66 п. 2 определяет, что Правительство разрабатывает и представляет Парламенту республиканский бюджет и отчет о его исполнении. Разработка местного бюджета осуществляется местной администрацией (статья 36 Закона о местных...), которая представляет проект бюджета маслихату (статья 40 ч. 1).

5. Ответственность за исполнение бюджета. Статья 66 п. 2 определяет, что Правительство обеспечивает исполнение бюджета. Исполнение местного бюджета осуществляется соответствующей местной администрацией; вмешательство вышестоящих органов не допускается (статья 36 Закона о местных...).

6. Органы представляющие отчёт об исполнении бюджета Парламенту и Счётному комитету. Статья 53 п. 2 определяет, что отчёт о исполнении бюджета представляет Парламенту Правительство, однако Конституция не решает, что Правительство обязано представить отчёт о исполнении бюджета Счётному комитету раньше обсуждения этого отчёта Парламентом. (Задача Счётного комитета должна состоять в критической оценке бюджетного отчета Правительства). Согласно статье 40 ч. 1 Закона о местных... отчёт о исполнении местного бюджета представляет глава соответствующей местной администрации.

7. Допускается ли и в каких случаях утверждение бюджета на срок короче одного года (т.е. временные бюджетные положения)? Этот вопрос Конституцией РК не решен.

8. Последствия неутверждения бюджета Парламентом до начала бюджетного года. Этот вопрос Конституцией РК не решен. Надо отметить, что ответ на этот вопрос имеет двойную натуру. Технически - надо предусмотреть какие-нибудь основы для реализации бюджетных доходов и расходов, до тех пор, пока бюджет не будет утвержден. Одна из возможности состоит в том, что реализация бюджета происходит тогда согласно проекту разработанному и представленному Правительством Парламенту¹⁶. Политически - бывает, что в случае, если Парламент не в состоянии утвердить бюджет в определенный срок, Президент имеет право распустить Парламент.

9. Последствия неутверждения Парламентом отчёта об исполнении бюджета. Этот вопрос Конституцией РК не решен. Обычно в конституционных системах демократических стран последствия неутверждения отчёта о исполнении бюджета имеют исключительно политически характер, так как не утверждение отчета можно считать выражением вотум недоверия Правительству.

На основе представленного анализа очевидно, что нынешняя Конституция Республики Казахстан решает лишь только некоторые из выше представленных вопросов. В отношении к местным органам власти и местным бюджетам они частично определены Законом о местных представительных и исполнительных органах РК.

¹⁶ Такой вариант практически более полезный, чем правила предлагаемые статьей 25, ч. 11 проекта закона о бюджетной системе, так как сезонные разницы между бюджетными доходами и расходами первого и четвёртого квартала могут быть слишком серьезные.

В Конституцию РК не включены также нормы гарантирующие сбалансированность системы государственных финансов такие, как потолок бюджетного дефицита и госдолга или запрет кредитования Правительства Национальным банком Казахстана.

2.4.2. Другие законодательные акты

Другие законодательные акты, с которыми должен быть согласован закон о бюджетной системе, это закон о бюджетном контроле. Он должен определять объекты и предмет контроля, частоту его произведения, права и обязанности контролирующих и контролируемых и пр. Так как государственный бюджет состоит из республиканского бюджета и местных бюджетов, система контроля может определяться одним или двумя законами.

Поскольку обычно правительства хотят обладать механизмом внутреннего контроля, который в праве проверять финансовую деятельность министерств, государственных комитетов и ведомств (независимо от контроля исполняемого выше указанными органами, подчиненными непосредственно Президенту или Парламенту), эта внутренняя система контроля также должна иметь свою законодательную основу. Обыкновенно, внутривластьственный контроль производится Министерством финансов и вводится соответствующим законом.

К «внешней среде» закона о бюджетной системе принадлежит налоговое законодательство. Хотя налоги являются самым важным источником доходов бюджета и потому они обычно перечисляются в законе о бюджетной системе, они должны быть регулированы исключительно налоговым законодательством (Налоговым кодексом).

Другие взаимоотношения бюджета с юридическими и физическими лицами, с финансовыми институтами (домашними и международными) также не должны быть предметом регулирования законом о бюджетной системе. Бюджетные поступления от этих лиц необходимо регулировать ежегодными законами о бюджете или другими законами, более устойчиво определяющими ставки, нормативы и методы их начисления.

2.4.3. Основные положения проекта закона о бюджетной системе

В зависимости от «внешней среды» закона о бюджетной системе, сам закон может охватывать более широкий или более узкий круг вопросов. Если какие-нибудь проблемы не решены законами «внешней среды», их лучше решить законом о бюджетной системе, чем оставить не решенными. К таким пока не решенным проблемам относятся:

- 1) частота утверждения бюджета;
- 2) допускаемость утверждения бюджета на срок короче одного года (т.е. временные бюджетные положения);
- 3) меры принимаемые в случае не утверждения бюджета до начала бюджетного года;
- 4) меры принимаемые в случае если Парламент (маслихат) не утвердит отчета о исполнении бюджета.

Закон о бюджетной системе определяет общие положения и порядок накопления финансовых ресурсов, составляющих республиканский бюджет и местные бюджета, а

также использование этих ресурсов для финансирования задач вытекающих из функций, исполняемых республиканским правительством и местными администрациями. Закон о бюджетной системе определяет также организационные формы единиц, исполняющих задачи республиканского и местных бюджетов. Такая должна быть суть первой статьи закона о бюджетной системе, который обычно регулирует принципы накопления и распределения финансовых ресурсов государства¹⁷. Такое понимание сути рассматриваемого закона определяет его структуру. Он должен включать следующие главы:

1. Общие положения.
2. Принципы финансового управления.
3. Принципы финансирования инвестиций.
4. Механизм формирования, рассмотрения и утверждения республиканского бюджета.
5. Механизм формирования, рассмотрения и утверждения местных бюджетов.
6. Исполнение бюджета.
7. Учет и отчетность по бюджету.
8. Контроль за исполнением бюджетов.
9. Нарушения бюджетной дисциплины и штрафные санкции.

Несмотря на то, что структура обсуждаемого ныне законопроекта о бюджетной системе немножко отличается от предлагаемой нами (этого вопроса мы не считаем принципиальным), в нём отсутствуют некоторые важные положения. Поэтому мы предлагаем дополнить проект закона некоторыми важными положениями.

Так в главе, где представлены принципы финансового управления бюджетных единиц, надо чётко определить, что включение в бюджет каких-либо поступлений от определенных источников, а также расходов на определенные цели, не является основой для каких-либо требований или исков этих лиц к республиканским или местным органам власти Республики Казахстан. Согласно такому принципу никто не сможет требовать поступлений в бюджет только потому, что они запланированы бюджетом, и никто не сможет добиваться (в ходе судебного иска или другой процедуры) каких-либо дотаций или трансфертов на основе факта, что они были предусмотрены бюджетом. Как поступлений, так и расходов можно добиваться судебным или другим путём только тогда, когда их основой являются другие законы. Это положение сводится к тому, что план бюджетных поступлений является их прогнозом, а план бюджетных расходов определяет лишь только допускаемые верхние лимиты расходов на определенные цели и сам по себе не создаёт никаких правовых обязательств.

¹⁷ Закон о бюджетной системе не определяет конкретных целей расходования финансовых ресурсов — они определяются законом о бюджете на данный год.

В главе о принципах финансирования инвестиций надо определить, какие данные необходимы в списке инвестиций, а также методы и органы контроля бюджетных расходов на эти цели.

Глава о составлении проекта бюджета должна предусматривать, что обоснование бюджета является его неотъемлемой частью. Оно должно состояться из следующих элементов:

- а) ожидаемое исполнение республиканского бюджета в текущем году,
- б) прогноз основных макроэкономических показателей в будущем году,
- в) объяснение к положениям проекта бюджета,
- г) сводный баланс финансов публичного сектора,
- д.) платежный баланс,
- е) прогноз баланса государственных активов (требований) и обязательств на начало и на конец бюджетного года,
- ж) оценка обязательств Республиканского бюджета по реализованным уже инвестициям и признанным гарантиям.

Пункты (е) и (ж) вместе должны позволить связать государственный бюджет, который составлен на основе кассового принципа (т.е. движения текущих денежных потоков), с государственным балансом активов (требований) и обязательств. Такой двойной подход очень важный и потому, что бюджет регистрирует только эти расходы, которые реально исполнены в виде передвижения денежных ресурсов из банковских счётов бюджетных единиц. Если бюджетная единица заказывает и получает товары и услуги, не платя за них, с бюджетной точки зрения никаких расходов не было. Однако с экономической точки зрения такие неплатежи представляют собой вынужденное кредитованные и фактически понесенные расходы, которые должны быть точно определены, так как их надо “обслуживать” сейчас и в будущем.

Глава о подготовке проекта бюджета должна также определить, что республиканский бюджет включает финансовые планы доходов и расходов каждого республиканского целевого фонда. В главе, определяющей принципы государственной финансовой системы в Республике Казахстан, надо отметить, что целевые (и внебюджетные) фонды могут быть созданы только отдельными законами. Принципы финансового управления целевых (и внебюджетных) фондов не должны отличаться от бюджетных единиц.

В главе о исполнении бюджета необходимо чётко определить следующие основные правила:

- 1/ Исполнение бюджетных расходов происходит в пределах ассигнаций определённых в бюджете, согласно их планированному назначению и на основе их целесообразного и экономного использования.
- 2/ Заказы на поставки реализуется на основе принципа выбора наиболее выгодного предложения.

- 3/ Закупки и поставки товаров (работ, услуг) происходят согласно закону о государственных закупках (или согласно другим равносильным положениям до тех пор, пока такой закон не утвержден).
- 4/ В случае бесхозяйственности в бюджетной единице, опоздания в реализации задач, излишек финансовых ресурсов или серьезного нарушения принципов исполнения бюджета допускается блокирование расходов, предусмотренных бюджетом. Кто будет принимать решение о блокировании расходов — здесь возможны разные варианты. Однако в системе исполнения бюджета создаваемой Казахстаном это полномочие должно принадлежать Начальнику Республиканского казначейства.

Таблица 2.1: Государственный бюджет Казахстана в 1995-1996 гг. (в млрд. тенге) ^а

Статьи доходов и расходов бюджета	1995		1996	2/1	3/2
	план (после пересмотра)	исполнение	план		
	1	2	3	4	5
Совокупные поступления	186.9	209.5	241.8	1.12	1.15
в том числе: поступл. по ч. I бюдж. ^б	145.3	164.8	206.2	1.13	1.25
из них: налог на доходы предприятий и организаций	27.70	33.30	35.20	1.20	1.06
подходный налог с населения	25.10	25.50	33.20	1.02	1.30
НДС	28.00	32.60	39.50	1.16	1.21
Акцизные сборы	7.80	7.00	10.50	0.90	1.50
Другие налоговые поступления	10.50	6.80		0.65	
в т.ч.: поступл. по ч. II бюджета ^в	14.1	19.8	5.6	1.40	0.28
в т.ч.: поступл. по ч. III бюджета ^г	27.5	25.0	30.0	0.91	1.20
из них: поступления от тарифов на экспорт	7.7	9.1	15.1	1.18	1.66
поступл. от тарифов на импорт	2.0	3.0	4.2	1.50	1.40
Совокупные расходы	226.3	250.5	285.7	1.11	1.14
из них: на народное хозяйство	59.2	43.2	56.8	0.73	1.31
обслуживание внутреннего долга	3.3	13.7	8.1	4.15	0.59
внешнеэкономич. деятельность	9.9	15.0	36.7	1.52	2.45
в т.ч.: обслуживание внешнего долга ^д	5.8	10.1	22.0	1.74	2.18
межправительственные обязат.	-	-	8.1		
социально-культурные проекты	84.3	89.5	104.8	1.06	1.17
в т.ч.: образование	34.6	45.6	43.6	1.32	0.96
культура и средства массовой инф.	5.4	5.6	8.3	1.04	1.48
здравоохранение, спорт и т.п.	33.7	30.5	40.0	0.91	1.31
социальная защита	10.6	7.8	12.9	0.74	1.65
наука	2.3	1.9	3.1	0.83	1.63
оборона	14.7	10.8	17.5	0.73	1.62
обеспечение общественного порядка и безопасности	16.0	15.8	22.4	0.99	1.42
центр. и местная администрация	16.4	10.0	23.6	0.61	2.36
внебюджетные фонды (Ч.II бюджета)	5.2	7.9	4.0	1.52	0.51
Бюджетный дефицит	39.4	41.0	43.9	1.04	1.07
Справочно:					
ВВП (млрд. тенге)		998.00	1312.00		1.31
Темпы инфляции (проц.) — средние	165.0	180.0	30-33	1.09	0.18
на конец периода	40.0	60.3	26-28	1.51	0.45
Средняя месячная заработная плата					
Средн. месячная зарплата в бюдж. сф.					

Средн. месячная зарплата за декабрь в Т	3392.00	4391.00	6096.00	1.29	1.39
Численность занятых					
в т.ч. в бюджетной сфере					
Экспорт (фоб, млн. долл. США)		5198.4			
Импорт (фоб, млн. долл. США)		5379.0			
Ср. рентабельность деловой активн.					

Источники: Министерство финансов Республики Казахстан, Сборник № 1 материалов по государственному бюджету Республики Казахстан на 1996 г. Алматы, январь 1996 г.; Правительство Республики Казахстан, Бюджет Республики Казахстан на 1996 г., проект, Алматы, ноябрь 1995 г.; Министерство финансов Республики Казахстан, Месячный отчет об исполнении государственного бюджета Республики Казахстан на 1 января 1996 г., 15 января 1996 г.; другие официальные материалы.

а Данные таблицы включают межпериодические налоговые и другие расчёты (*intertemporal tax and other settlements*). Данные таблицы оформлены в соответствии со структурой бюджета, принятой в СССР и до настоящего времени используемой Министерством финансов Казахстана.

б Включая поступления от действующих налогов и неналоговые поступления

в Эта часть представляет собой доходы фондов целевого финансирования

г Включая поступления от внешнеэкономических операций, в т.ч. налоги на внешнюю торговлю.

д Включая основные платежи и объявленные внешние долговые гарантии.

Таблица 2.2. Структура бюджетных расходов в 1995 и 1996 гг.

Статьи расходов бюджета	1995				1996	
	план (после пересмотра)		исполнение		план	
	млн. Т	в %	млн. Т	в %	млн. Т	в %
	1	2	3	4	5	6
Расходы всего	226.3	100.0	250.5	100.0	285.7	100.0
в том числе на:						
Народное хозяйство	59.2	26.2	43.2	17.2	56.8	19.9
Обслуживание внутреннего долга	3.3	1.5	13.7	5.5	8.1	2.8
Внешнеэкономическая деятельность	9.9	4.4	15.0	6.0	36.7	12.8
в том числе: обслуживание внешнего долга ^е	5.8	2.6	10.1	4.0	22.0	7.7
Межправительственные обязательства	-		-		8.1	2.8
Социально-культурные проекты	84.3	37.2	89.5	35.7	104.8	36.7
из них: образование	34.6	15.2	45.6	18.2	43.6	15.3
культура и средства массовой информации	5.4	2.4	5.6	2.2	8.3	2.9
здравоохранение спорт и др.	33.7	14.9	30.5	12.2	40.0	14.0
социальная защита	10.6	4.7	7.8	3.1	12.9	4.5
Наука	2.3	1.0	1.9	0.8	3.1	1.1
Оборона	14.7	6.5	10.8	4.3	17.5	6.1
Общественный порядок и безопасность	16.0	7.1	15.8	6.3	22.4	7.8
Центральное и местное правительства	16.4	7.2	10.0	4.0	23.6	8.2
Фонды целевого финансирования (Часть II бюджета)	5.2	2.3	7.9	3.1	4.0	1.4

Источник: см. табл. 2.1

Приложение 1. Некоторые комментарии к Налоговому кодексу

Статья 14, параграф 3 — Было бы целесообразно допустить возможность вычитания из величины валового дохода некоторых расходов, связанных с получением денежного дохода (по трудовому договору или по договору подряда) — например, определённую постоянную сумму отражающую условную среднюю норму издержек.

Статья 19. — Данная статья предоставляет научно-исследовательским и подобным им учреждениям весьма щёдрые (на практике почти неограниченные) возможности для занижения налоговой базы.

Статьи 20 и 42 — Амортизационные отчисления и оценка затрат на содержание запасов должны отражать реальные затраты капитала. Используемая в настоящее время методика расчёта таких затрат приводит к занижению их величины, вынуждая тем самым фирмы платить налоги на несуществующую (т.е. существующую только на бумаге) прибыль. Правила учёта подобных затрат должны быть полностью совместимы со стандартами рыночной экономики. Такие изменения должны производиться в соответствии с положениями по бухгалтерскому учёту.

Статья 25, параграф 3. — В существующем виде данная статья по сути дела не способна стимулировать прекращение предприятиями поддержки содержания государственной социальной сферы.

Статья 73 и 151, параграф 1. — Предусмотрены слишком длительные сроки для возврата сумм переплаченных налогов; это способно излишне повысить издержки производства и цены.

Статья 139 — Внедрение системы налоговых кодов представляется более сложным мероприятием, нежели изложено в данной статье. Регистрационный номер налогоплательщика (его налоговый код) должен быть «нейтральным» в том смысле, что не должен содержать никакой кодированной информации о налогоплательщике, например о том, что он когда-то не уплатил налога. Предлагается чётко определить, что запрещается объединять коды налогоплательщиков в случае объединения их предприятий, присваивать коды когда-либо существовавших субъектов новым субъектам и т.п.¹⁸

Статья 162. — Поскольку штрафные санкции достаточно высоки, они должны исчисляться на ежедневной, а не ежемесячной основе.

Статья 165. — Обжалование налогоплательщика должно рассматриваться иной налоговой администрацией, нежели та, в которой это дело рассматривалось первоначально.

Статья 175 — Следует специально предусмотреть возможные процедуры, которыми сможет воспользоваться налогоплательщик в случае нарушения тайны, а также санкции против виновных в нарушении такой тайны.

¹⁸ Проблема присвоения налоговых кодов вообще является настолько сложной, что, например, в Польше они были введены отдельным законом, с которым рекомендуется ознакомиться.

Приложение 2: Подробные замечания к проекту закона о бюджетной системе (версия от середины марта 1996 г.)

Раздел 1. Общие положения.

Статья 2, ч. 4., тире 3-5 не должно регулироваться законом о бюджетной системе (ЗБС).

Статья 3, ч. 1, абзац 2 и 3 регулируются Налоговым Кодексом, а не ЗБС.

Статья 3 ч. 3 и 4 - мы считаем, что проблема инвестиции в капитал настолько важна и своеобразна, что должна находиться в отдельной главе. Надо очень точно определить, в каких случаях допускается финансирование инвестиции за счёт бюджета. Надо избежать ситуации, когда бюджет мог бы финансировать любые инвестиции или - ещё хуже - был создан инвестиционный фонд. Поимённый список инвестиций, финансируемых бюджетом должен утверждаться, как часть закона о ежегодном бюджете.

Статья 3 ч. 5 — Что означают “доходы от эксплуатации”? Дивиденды?

Статья 5 не должна быть регулирована ЗБС.

Статья 6 — означают ли «безвозмездные платежи» то же само, что «невозвратные платежи» (ч. 2)? Если так, это означает что в ч. 3 и 4 мы имеем дело с тавтологией — платежи являются «невозвратные и невозвратные»;

Кроме этого в главе 1 надо решить вопросы, которые не нашли места в Конституции, т.е. 1) частоту утверждения бюджета (ежегодно); 2) условия допускаемости утверждения бюджета на срок короче одного года; 3) меры принимаемые в случае не утверждения бюджета до начала бюджетного года (примерно так, как это предусматривается статьей 25 ч. 11, или как это предполагается в пункте 2.4.1; 4) меры принимаемые в случае, если Парламент (маслихат) не утвердит отчета о исполнении бюджета.

В главе 1 должны быть также ясно отделены те источники бюджетных доходов, которые являются невозвратными доходами, от поступлений, служащих финансированию бюджетного дефицита, таких как займы и заимствования. Хорошо бы также отметить, что как к республиканскому так и к местным бюджетам применяется та же самая бюджетная классификация.

Раздел 2. Бюджетная политика (статьи 7-9)

Предмет этой главы должен рассматриваться в главе 4 по вышеуказанному плану, или в главе 7 проекта ЗБС.

Главы 3-5 и 7-9. Государственный бюджет (статья 10), Республиканский бюджет РК (статьи 11-13), Местные бюджеты (статьи 14-16), Механизм формирования, рассмотрения и исполнения государственного бюджета (статьи 21-23), Механизм формирования, рассмотрения, утверждения и исполнения республиканского бюджета (статьи 24-28), Составление, рассмотрение, утверждение и исполнение местных бюджетов (статьи 29-31).

Эти шесть глав должно быть соединено в три: 1) Формирование, рассмотрение и утверждение республиканского бюджета, 2) Формирование, рассмотрение и утверждение местных бюджетов, 3) Формирование, рассмотрение и утверждение государственного бюджета. Однако, исходя из факта, что государственный бюджет имеет только сводный характер (он не утверждается Парламентом) мы советуем включить его в главу о республиканском бюджете. Тогда все проблемы касающиеся исполнения бюджета, которые по сути дела для бюджетов всех уровней одинаковые, могут быть помещенные в отдельной главе. В ту же главу надо тогда включить главу 6 о государственном счёте.

Статьи 11-13. — согласно международной бюджетной классификации (согласно которой формировался Республиканской бюджет на 1996 г.) со списка доходов и расходов республиканского бюджета надо вычеркнуть все поступления и расходы связанные с финансированием бюджетного дефицита, в том числе полученные займы и заимствования и их погашение, расходы связанные с признанными бюджетом кредитами и поступления связанные с их погашением.

Статья 12 ч. 1. п. 1:6 — пошлины это не налоговые сборы.

Статья 13 ч. 1 — настоящую формулировку следует понимать так, что за счёт республиканского бюджета можно финансировать любые расходы, если только они предусмотрены в общегосударственной или общереспубликанской программе. Поскольку в рыночной экономике роль государства значительно меньше, надо здесь предусмотреть ограничение типа расходов (см. замечания касающиеся инвестиций).

Статья 13 ч. 1 — образование резервного фонда это ещё не расход; расходом является только его использование.

Статья 15 ч. 2 — мы советуем, чтобы нормативы зачисления налогов и сборов в местные бюджеты имели более устойчивый характер и не менялись ежегодно; это могло бы обеспечить более эффективную, долгосрочную бюджетную политику на всех уровнях.

Статья 24 ч. 7 — в условиях свободно конвертируемой валюты информация о потребности в покупке иностранной валюты не нужна.

Статья 25 ч. 8 — эта формулировка допускает любое увеличение доходов и расходов, если только уровень дефицита останется неизменным. Этот подход очень опасный, потому что расходы увеличенные таким путем могут иметь постоянный характер (будут трудности с их сокращением в будущем), а дополнительные доходы в следующих годах могут не появиться. Кроме этого дефицит должен быть определён не в процентах ВВП, только в номинальных объёмах из-за того, что точная оценка ВВП вызывает разные методологические проблемы (см также ч. 10).

Статья 26 ч 2.1 — такие расходы должны финансироваться из Резервного фонда.

Статья 28 ч. 3 — итоговая сумма временных авансов или овердрафтов от Национального банка на уровне 30 % от фактических доходов собранных за предшествующий бюджетный год кажется слишком высокой. Более того, Национальному банку Казахстана должно быть запрещено прямое финансирование потребностей бюджета (смотри — главу 1 этого доклада).

Глава 6. Государственный счет.

Мы советуем, чтобы Государственный счёт остался в НБК, потому что НБК имеет гораздо лучше развитую сеть и более квалифицированные кадры, чем другие банки Казахстана. Кроме этого, с точки зрения денежной политики, перевод Государственного счёта в другой банк, чем НБК, создаст дополнительный источник денежной мультипликации.

Глава 12 Нарушения и штрафные санкции

Мы считаем, что необходимо составить перечень нарушений бюджетной дисциплины. Самые важные из них это:

- 1) Не выполнение или плохое выполнение обязательств по сборе налогов и перечислении их в республиканский бюджет (например, задержка областной администрацией доли налогов принадлежащей республиканскому бюджету)
- 2) Превышение бюджетных расходов запланированных в финансовом плане бюджетной организации.
- 3) Недопустимые по закону изменения в содержании бюджета бюджетной организации.
- 4) Использование бюджетных средств не согласно утвержденному бюджету.
- 5) Использование средств на заработную плату бюджетных организации без одновременных отчислений в фонд социального страхования.

Ответственность за нарушение бюджетной дисциплины не должна исключать уголовной ответственности.

3. Расходы на социальные цели в Казахстане (Хелена Гуральска)

Расходы на социальные цели складываются из расходов на заработную плату в бюджетной сфере, из денежных расходов на социальные выплаты, расходов на социальное обслуживание и различных дотаций, прежде всего к сфере коммунального обслуживания.

Регулирование, действующее для отдельных видов расходов, опирается на законодательство бывшего СССР, либо было введено в последние годы (пособия по безработице и компенсации роста цен). Некоторые решения впоследствии не реализовались, хотя формально до сих пор являются обязательными. Это относится к индексации доходов населения: закон об индексации денежных доходов населения с учетом роста цен на потребительские товары и услуги от 5 июня 1991 г. не применяется. В 1996 г. действие некоторых законов приостановлено законом о республиканском бюджете (статья 2). Это касается закона от 17 июня 1991 г. о минимальном потребительском бюджете, а также закона от 17 июня 1991 г. о минимальной заработной плате и государственных гарантиях в области оплаты труда.

Расходы на социальные цели финансируются из государственного бюджета (как из республиканского, так и главным образом из местных бюджетов), а также из обособленных от него внебюджетных фондов.

3.1. Заработная плата в бюджетной сфере

В Казахстане не существует закон, который бы регулировал как уровень так и фонд заработной платы в бюджетной сфере. Величина фонда заработной платы зависит от финансовых возможностей государства.

Однако действует тарификатор, содержащий 21 разрядных групп. Величина заработной платы в каждой группе определяется как минимальная заработная плата, умноженная на коэффициент. В настоящее время действуют коэффициенты от 01.01.1993 г., величина минимального коэффициента составляет 2, а максимального — 13,8. Согласно информации Министерства труда, уровень минимальной заработной платы устанавливался таким образом, чтобы с учетом занятости в бюджетной сфере «попасть» в запланированный объем фонда заработной платы.

В 1995 г. минимальная заработная плата была определена законом о республиканском бюджете. Она являлась лишь ориентировочным показателем, так как одновременно в законе был определен нижний предел оплаты труда в бюджетной сфере. В 1995 г. минимальная заработная плата и нижний предел оплаты труда четырежды пересматривались; с 1 октября 1995 г. до конца 1995 г. минимальная заработная плата составляла 300 тенге, а нижний предел оплаты труда 1050 тенге.

В законе о республиканском бюджете на 1996 г. понятий «минимальная заработная плата» и «нижний предел оплаты труда» нет. Место минимальной заработной платы занял «расчетный показатель», который в I квартале 1996 г. составлял 320 тенге, потом будет ежеквартально повышаться до уровня 530 тенге в IV квартале.

Статья 12 закона о республиканском бюджете на 1996 г. предусматривает увеличение заработной платы работников бюджетных организаций, в среднем в два раза в течение года. Эта же статья поручает Правительству Республики Казахстан разработку до 1 января 1996 г. системы оплаты труда работников организаций, содержащихся за счёт государственного бюджета.

В 1995 г. велась также работа по пересмотру действующей тарифной сетки заработной платы с тем, чтобы учесть в ней соотношение с реальным уровнем минимальной заработной платы. Эти изменения должны были быть введены с 1 января 1996 г.

Численность занятых в бюджетной сфере не лимитируется. В СССР действовали нормативы (соответствующие штатному расписанию), определяющие, например, число врачей в различных типах больниц или число детей на одного преподавателя. В настоящее время в Казахстане эти нормативы не действуют. Министерство труда должно было разработать новые нормативы.

При планировании фонда оплаты труда на данный год учитывается фонд заработной платы за предыдущий год, умноженный на показатель инфляции. Фактическая численность занятых не регламентируется. Итак, может, например, существовать сельская больница с определенным фондом заработной платы и совершенно произвольной численностью занятых.

В первых указаниях по построению бюджета на 1996 г. находились рекомендации по сокращению численности занятых в среднем на 40%. В окончательном варианте принято сокращение на 20-30% (дифференцировано по отраслям).

По данным за июль 1995 г. средняя заработная плата в сфере материального производства составила около 6 тыс. тенге, а заработная плата в бюджетной сфере приблизительно 2,8 тыс. тенге, то есть примерно 47% заработной платы в сфере материального производства. Во второй половине 1995 г. это соотношение не улучшилось.

Серьезной проблемой является задолженность по выплате заработной платы в бюджетной сфере. По состоянию на 15 сентября 1995 г. задолженность местных бюджетов составила 3115,8 млн. тенге. Если принять, что численность занятых в бюджетной сфере, финансируемой из местных бюджетов, составляет 75% от общего числа занятых в бюджетной сфере (1507 тыс. человек), то, исходя из среднего уровня заработной платы за июль, получим годовой фонд заработной платы в учреждениях бюджетной сферы, финансируемых из местных бюджетов, на уровне примерно 34 млрд. тенге. Это означает, что задолженность несколько превышала объём выплат за один месяц. В начале 1996 г. задолженность по заработной плате уменьшилась. Она составляла:

на 1 января — 2870,3 млн. тенге,
на 1 февраля — 3651,6 млн. тенге,
на 1 марта — 2984,2 млн. тенге.

Это означает, что задолженность в среднем по республике не превышает уровня выплат за 1 месяц. В ситуации, когда в 4 областях нет вообще задолженности, в остальных областях она превышает уровень фонда оплаты труда за один месяц.

Выводы и рекомендации

Очень важным шагом представляется введение в жизнь новой системы оплаты труда в бюджетной сфере. В ситуации, когда в 1996 г. должно произойти резкое сокращение занятости в бюджетной сфере, что даст возможность одновременного повышения заработной платы оставшимся работникам. При этом следует обратить внимание на следующие три соображения:

1. Не надо вводить механизмов автоматической индексации заработной платы. Это усилило бы инфляционную инерцию (см. главу 1) и имело бы отрицательные влияние на состояние бюджета. Кроме того, автоматическая индексация не способствует стимулированию эффективности труда.

2. Предлагается установить минимальную заработную плату на довольно низком уровне. Как показывает опыт многих стран, слишком высокий уровень заработной платы ведёт к расширению теневой экономики и теневого рынка труда. Относительно низкая минимальная заработная плата позволяет также усилить стимулирующую роль систем оплаты труда.

3. Следует использовать возможности установления заработной платы путем трехсторонних переговоров на децентрализованном уровне.

3.2. Государственный фонд содействия занятости

Закон о занятости населения от 15.12.1990 г. вступил в силу с 01.01.1991 г. В соответствии с этим законом был создан Государственный фонд содействия занятости, а также государственная служба занятости на республиканском и местном уровне. Согласно разработанному на основе закона постановлению Совета Министров от 30.04.1991 г. Государственный фонд содействия занятости создается на различных административных уровнях.

В этом постановлении также определено, что средства Фонда занятости не входят в состав бюджета, то есть фонд является внебюджетным. Несмотря на это, в 1993 и 1994 годах Фонд был включен в бюджет. Это было связано с его хорошим финансовым состоянием и с возможностью использования для нужд бюджета излишков его средств.

В 1995 и 1996 гг. Фонд занятости стал опять внебюджетным. В проекте закона об обязательном социальном страховании (март 1996 г.) в статье 21 предусмотрено, что «изъятие средств указанных фондов в бюджет, а также использование их на другие цели запрещается».

Государственный фонд содействия занятости финансируется из следующих источников:

- обязательных взносов работодателей (величина взноса устанавливается ежегодно в Законе о бюджете),
- дотаций из государственного бюджета (условия предоставления дотаций не уточнены),
- добровольных взносов.

Организации бюджетной сферы в 1991 г. были освобождены от взносов в Фонд. Согласно информации Министерства труда, организации бюджетной сферы никогда не платили взносов. В 1995-1996 годах они освобождены от этого обязательства на основании Закона о бюджете.

Положением о Фонде занятости определено, что величина взноса составляет не менее 1% фонда оплаты труда, а 10% взносов поступает в его централизованную часть. Министерство труда хочет дифференцировать отчисления в централизованную часть Фонда в зависимости от уровня безработицы в области.

Размер взносов за период 1994-1996 гг. составляет 2% фонда оплаты труда. Степень собираемости взносов, по оценкам, составляет 70-80% в зависимости от месяца.

Из Государственного фонда содействия занятости финансируются пособия по безработице, пособия на профподготовку и переобучение, общественные работы, создание рабочих мест для инвалидов.

Учитывая хорошее финансовое положение Фонда, в 1995 г. ему было поручено осуществлять финансирование мероприятий, не связанных с реализацией Закона о занятости населения (мероприятий, связанных с миграцией, финансированием жилищной сферы, предоставлением кредитов предприятиям, находившимся в состоянии банкротства). Также в 1996 г. Закон о республиканском бюджете (статья 11) предусматривает финансирование расходов по переселенческим мероприятиям за счет средств Фонда занятости.

Принципы получения пособий по безработице и их размеры изменились с 1 сентября 1995 г. До 1 сентября работник, потерявший работу, в течение трёх месяцев получал заработную плату от работодателя при условии, что он зарегистрировался в бюро по трудоустройству — в противном случае он получал заработную плату лишь в течение 1 месяца. В течение следующих 26 недель (36 недель — для работников предпенсионного возраста и 13 недель — для работников, первый раз ищущих работу) безработный получал пособие, величина которого определялась в процентном отношении к его прежнему заработку (от 50%, но не выше уровня средней заработной платы в стране). Пособия на переобучение и профподготовку были соответственно выше.

С 1 сентября 1995 г. размер пособий по безработице был пересмотрен. Их величина составляет:

- для ранее не работавших лиц или лиц, уволившихся по собственному желанию — 3 минимальные заработные платы (с 1 января 1996 г. — три расчётных показателя);
- для уволенных лиц — 6 минимальных заработных плат (расчетных показателей).

Верхний предел величины пособия не установлен, что означает возможность получения пособия, превышающего ранее получаемую заработную плату. Эта ситуация будет встречаться редко и может относиться лишь к бюджетной сфере, так как в сфере материального производства заработная плата выше.

Изменение принципов начисления пособий привело к значительному повышению их размеров: средняя величина пособия до 1 сентября 1995 г. составляла около 500 тенге, после этой даты — около 1500 тенге. В связи с трёхкратным увеличением среднего размера пособия Министерство труда ожидало увеличения численности безработных. По мнению работников областных бюро по трудоустройству, реально можно ожидать увеличения числа лиц, которые пожелают получить статус безработного, однако такой приток будет временным (получение пособия связано с определенными обязанностями, в том числе и с необходимостью посещать бюро по трудоустройству).

Безработные, имеющие детей (до 14 лет) или других иждивенцев, получают повышенное пособие. После потери права на получение пособия сохраняется право на получение социальной помощи из Фонда занятости (закон не определяет размеров такой помощи и сроков ее предоставления). Пособия переводятся получателям только в чековой форме.

Уровень зарегистрированной безработицы пока довольно низок. На конец августа 1995 г. было зарегистрировано 103 тыс. безработных, из которых 54 тыс. человек получали пособия по безработице. Это означает, что уровень безработицы составлял 1,4% (по отношению к 7,2 млн. человек профессионально активного населения). По экспертным оценкам, скрытая безработица на конец августа 1995 г. составляла около 670 тыс. человек, или около 9%. По мнению Министерства труда во второй половине 1995 г. скрытая безработица не повысилась.

Прогноз Министерства труда относительно роста безработицы оказался правильным, хотя не известно в какой степени на рост безработицы повлияло повышение пособий по безработице, а в какой — структурные изменения в экономике. За период январь – сентябрь 1995 г. ежемесячно статус безработного получало 13-16 тыс. человек. В октябре 1995 г. их было уже 19 тыс., в ноябре и декабре — по ок. 25 тыс., в январе 1996 г. — 30 тыс. В первой половине 1995 г. на 1 безработного приходилось 2 свободных рабочих места, а в январе 1996 г. на 1 вакансию приходилось 1,8 безработного.

Уровень безработицы в конце 1995 г. и в начале 1996 г. повысился. За исключением Алматы и 3 других областей она превышает 2%, а в Кызыл-ординской области достигла уровня 7,7%.

В связи с ожидаемыми банкротствами предприятий Министерство труда прогнозирует на 1996 г. дальнейший рост безработицы. Ожидается, что на конец 1996 г. число безработных составит 300 тыс. человек, т. е. 4,5-5% рабочей силы.

В связи с ожидаемым ухудшением ситуации на рынке труда, особенно среди молодёжи, Министерство труда в сентябре 1995 г. подписало соглашение с Министерством образования о сотрудничестве в области обучения и переподготовки.

Подготавливается новый закон о занятости. Планируемые изменения должны уточнить отдельные нормы (в частности, статус безработного, принципы выплаты пособий); кроме этого, предусматривается обратить больше внимания на активные формы борьбы с безработицей. В частности, предусматривается возможность выплаты куммулированного пособия лицам, которые захотят начать собственную хозяйственную деятельность (в зависимости от предварительного переобучения). Предусматриваются также изменения в размере пособий по безработице — они будут определяться в зависимости от уровня последней заработной платы.

В бюро по трудоустройству занято примерно 3,5 тыс. человек, в том числе на республиканском уровне — 100 человек. Для улучшения функционирования служб занятости был взят заем во Всемирном банке. Эти средства представляют собой часть более крупного кредита, предоставленного для улучшения функционирования социальной сферы. Вся сумма кредита составляет 41,1 млн. долларов США, в том числе на улучшение работы служб занятости — 12 млн. долларов, к которым добавляется финансирование из средств Фонда занятости в размере 6 млн. долларов.

3.2.1. Баланс Государственного фонда содействия занятости.

План фонда на 1995 г. по доходной и по расходной частям (см. табл. 3.1) не был выполнен. Доходы были выполнены на 66,0%, а расходы — на 58,4%. Исполнение по отдельным видам расходов составляло от 30% (прочие расходы) до 135% (создание рабочих мест). Но в этом последнем случае это означало лишь увеличение расходов с планируемых 4 млн. тенге до 5,4 млн. тенге.

Возникает вопрос, насколько правильно подготовлен план на 1996 г. Он предусматривает увеличение расходов в 3,5 раза (по сравнению с выполнением в 1995 г.), причем на пособия по безработице — в 7,7 раза.

Выводы и рекомендации

1. Следует положительно оценить введение единого размера пособия по безработице (это облегчает работу служб трудоустройства и позволяет им сконцентрироваться на поиске рабочих мест для безработных). Однако отказ от введения верхней границы пособия и возможность получения пособия, превышающего по размеру заработную плату, были ошибочными. Здесь надо быстро ввести коррективы.

2. До конца 1995 г. сохранялось устойчивое финансовое положение Фонда. По всей видимости, хорошее финансовое положение Фонда сохранится и в 1996 г., даже в случае роста безработицы (если не будут значительно повышены пособия по безработице). В связи с этим следовало бы рассмотреть вопрос о снижении норматива отчислений, что было бы более здоровым решением, чем навязывание Фонду дополнительных задач, не связанных с реализацией Закона о занятости.

3. Очень позитивно следует оценить договор с Министерством образования, в частности согласование необходимых направлений обучения. Это, надеемся, позволит избежать трудностей в будущем;

4. Скептически, на фоне опыта других стран, мы оцениваем использование займа для целей улучшения функционирования служб занятости. Большая часть этого кредита должна быть израсходована на оборудование бюро по трудоустройству (в том компьютерное), что и без этого постепенно происходит.

3.3. Пенсионный фонд

Закон о пенсиях действует с 01.01.1992 г.¹⁹, пенсии для инвалидов и участников войны начисляются по Закону от 01.12.1991 г. На основании этого закона был создан Пенсионный фонд.

Пенсионный фонд является внебюджетным. С 1993 г. он подчинен Министерству социальной защиты. Проект бюджета Фонда разрабатывается Министерством социальной защиты и передается руководству Фонда, в состав которого входят представители Министерства финансов, Национального банка Казахстана, администрации Правительства и администрации Президента.

В 1994 г. Пенсионный фонд (так же, как и Фонд занятости) был включен в бюджет, однако четыре месяца спустя в результате возражений был из него выведен.

¹⁹ Так же как и в других странах, пенсии военнослужащим регулируются особым законом.

По мнению руководства Министерства социальной защиты, включение Фонда в бюджет привело к значительному увеличению сроков прохождения денег от момента сбора взносов до момента выплаты пособий. В 1995 и 1996 гг. Пенсионный фонд уже не был включен в бюджет.

Доходы Пенсионного фонда формируются за счет взносов, которые для Пенсионного фонда и Фонда социального страхования составляли в 1994 и 1995 гг., вместе взятые, 30% (ранее — 37%). Из собранных взносов Пенсионный фонд получал 85% средств, а Фонд социального страхования — 15%. Начиная с 1 января 1996 г. ставка отчислений на государственное социальное страхование осталась на уровне 30% от фонда оплаты труда, в Пенсионный фонд поступает 85% от общих отчислений. Ставка отчислений и нормативы распределения средств в фонды определяются Законом о республиканском бюджете на данный год.

В 1995 г., по мнению Министерства финансов, распределение средств между Пенсионным фондом и Фондом социального страхования должно составлять 90% и 10% соответственно. Фонд социального страхования мог бы ограничить расходы на санаторно-оздоровительное лечение, а Пенсионному фонду крайне необходимы средства. В соответствии с действующими нормами, Фонд не может получать дотаций, а может только брать займы (что и произошло в 1995 г.).

Собираемость средств в Пенсионный фонд составляет, по разным оценкам, составляет 60-73%²⁰. Низкая степень сбора взносов связана главным образом с отсутствием средств; иногда встречаются также случаи, когда заработная плата выплачивается работникам в натуральной форме (и тогда, естественно, нет отчислений на государственное социальное страхование)²¹. По мнению работников Министерства финансов, низкая собираемость взносов связана также и с тем, что Пенсионный фонд не имеет контрольного аппарата. Налоговый аппарат не может ему в этом помочь, так как этот фонд является внебюджетным.

Собираемость страховых взносов улучшилась после введения в действие Постановления Правительства от 5 октября 1995 г. о банковском контроле сбора страховых взносов (по сравнению с сентябрем 1995 г. на 2-5 млрд. тенге ежемесячно).

Закон о пенсионном обеспечении предусматривает предоставление следующих видов пособий: пенсия по старости, пенсия за выслугу лет, (начисляемая без учета возраста), социальная пенсия, инвалидное пособие (подразделяемое на три группы), семейные пособия.

Пенсионный возраст составляет для мужчин 60 лет и 55 лет для женщин, а необходимый минимальный стаж работы — соответственно 25 и 20 лет.

Размер пенсии зависит от получаемой заработной платы (можно выбрать заработную плату за 12 месяцев из последних 15 лет работы) и трудового стажа. При минимальном необходимом стаже пенсия составляет 60% заработной платы; за каждый год работы сверх необходимого минимального стажа добавляется 1% заработной

²⁰ Собираемость взносов в Пенсионный фонд и Фонд социального страхования не обязательно одинакова, так как предприятия могут иметь различные интересы (взносы, выплачиваемые в Фонд социального страхования, возвращаются предприятию в форме выплачиваемых пособий по болезни или пособий по беременности и родам); случается и так, что предприятие регистрируется в одном из фондов, а в другом не регистрируется. Обычно предприятия предпочитают Фонд социального страхования.

²¹ В Кыргызстане Фонд социального страхования начал собирать взносы в натуральной форме и в этой же форме выплачивать пособия.

платы. Основа начисления не может превышать десятикратной величины минимальной заработной платы, а рассчитанная пенсия не может быть выше основы начисления. Минимальная пенсия устанавливается на уровне минимальной заработной платы.

Величина пособий по инвалидности составляет соответственно по группам инвалидности 65%, 60% и 40% заработной платы. Если у инвалида выработан стаж, необходимый для получения пенсии, то величина его пособия рассчитывается так же, как и пенсия.

Размер семейного пособия составляет 40% заработной платы, но не менее 60% пенсии умершего. Социальная пенсия составляет 80% минимальной пенсии (фактически она несколько выше).

Права выхода на досрочную пенсию чрезвычайно широки. Конкретные случаи ее предоставления содержатся в двух списках, однако существуют и такие случаи, которые в списках не указаны.

Список № 1 достаточно узкий и касается лиц, работающих в чрезвычайно тяжелых условиях (добывающая промышленность, химия, специальности, связанные с радиоактивностью). Работающие по этим специальностям лица имеют право выйти на пенсию в возрасте 50 лет (мужчины) и 45 лет (женщины), при рабочем стаже 20 и 15 лет соответственно.

В списке № 2 определены права лиц, работающих на вредных производствах, причем список этот чрезвычайно широк. Пенсионный возраст в этом случае составляет 55 лет для мужчин и 50 лет для женщин при рабочем стаже 25 и 20 лет соответственно.

Право на досрочный выход на пенсию имеют также лица, не включенные в списки. Это лица, работающие в сельском хозяйстве пастухами, доярками, трактористами и др. Пенсионный возраст для этих категорий устанавливается на уровне 55 и 50 лет, а трудовой стаж — 25 и 20 лет.

Врачи и преподаватели могут выходить на пенсию вне зависимости от возраста, необходим лишь определенный стаж работы по специальности: для врача — 30 лет (для женщин 25 лет), а для преподавателя — 25 лет.

Поскольку в некоторых областях из-за загрязненности среды действуют льготные принципы расчета трудового стажа (один календарный год работы учитывается в трудовом стаже как период большей продолжительности), лица многих специальностей в некоторых областях могут выходить на пенсию уже в 40-42 года.

Численность пенсионеров и лиц, получающих текущие пособия, составляет 2814 тыс. человек, то есть 16,9% от общей численности населения (см. табл. 3.2), что не является по европейским стандартам слишком высоким показателем.²² Однако надо учитывать различия в демографической структуре общества.

Число лиц, получающих пособия по инвалидности, составляет 9,5% от общего числа пенсионеров и лиц, получающих текущие пособия (в Польше, например, около 36%). Это свидетельствует о довольно здоровой структуре популяции пенсионеров и лиц, получающих текущее пособие.

Число лиц, вышедших на досрочную пенсию на льготных условиях, составило в 1993 г. около 13% всех лиц, которым была начислена пенсия, а в 1994 г. — около 16%.

²² В Польше доля пенсионеров и лиц, живущих на текущие пособия, составляет около 23%.

Поскольку с 01.01.1995 г. были введены дополнительные права по выходу на досрочную пенсию, можно ожидать, что в 1995 г. доля этих лиц возрастет.

Пенсии и текущие пособия увеличиваются по мере увеличения минимальной заработной платы (автоматически увеличивается верхний предел заработков, которые берутся за основу при расчете величины выплат). Для каждого пенсионера и лица, получающего текущее пособие, рассчитывается индивидуальный показатель пересчета, определяемый отношением его заработной платы к средней заработной плате в год выхода на пенсию (год получения пособия). Ежегодно в октябре осуществлялся пересчет всех пенсий. В 1995 г. пересчета выплат не производилось, однако все пенсии и текущие пособия с 1 октября были повышены на 20%. Такая практика противоречит действующему законодательству.

Отношение размера пенсий и текущих пособий к средней заработной плате невысоко и с 1993 г. снижается (см. табл. 3.3). В июле 1995 г. средняя пенсия и текущее пособие составляли 28,5% от средней заработной платы²³. После произведенного с 1 октября 1995 г. повышения пенсий и текущих пособий размер средней пенсии и текущего пособия составлял 1760 тенге, что на 17% выше пособия по безработице (1500 тенге).

Пенсионеры могут продолжать свою трудовую деятельность без каких-либо ограничений. В настоящее время около 9-10% пенсионеров работает. Министерство социальной защиты стремится ограничить право пенсионеров работать и одновременно получать полный размер пенсии. Предлагается прекращать выплату пенсий в случае, если заработки пенсионера превышают 15 минимальных заработных плат, а при более низких заработках выплачивать сниженный размер пенсии. Эти ограничения касались бы только пенсионеров.

Казахстан заключил чрезвычайно выгодное с финансовой точки зрения соглашение о перечислении пенсий и текущих пособий в страны СНГ (соглашение от марта 1992 г.). При выплате пенсий и текущих пособий действует так называемый территориальный принцип: пособие выплачивает та страна, на территории которой проживает пенсионер или лицо, получающее текущее пособие. Поскольку сальдо миграции в Казахстане отрицательно, с точки зрения баланса Пенсионного фонда использование этого принципа выгодно.

Правительство Республики Казахстан отдает себе отчет в том, что права выхода на досрочную пенсию слишком широки и что по международным стандартам возраст выхода на пенсию низкий. В связи с этим подготовлен проект закона о внесении изменений в закон о пенсионном обеспечении граждан, в котором предлагается, начиная с 1996 г., приступить к повышению пенсионного возраста ежегодно на полгода с тем, чтобы к 2001 г. пенсионный возраст для мужчин составил 63 года, а для женщин 58 лет, а также пересмотр прав назначения пенсий на льготных условиях.

3.3.1. Баланс Пенсионного фонда

Таблица 3.4 представляет баланс Пенсионного фонда за 1995-1996 годы. В 1995 г. Пенсионный фонд имел трудности и получил бюджетную ссуду, а также взял кредит

²³ В Польше минимальная пенсия установлена на уровне 39% средней заработной платы, а отношение средней пенсии и текущего пособия у рабочих составляет около 2/3 средней заработной платы. Эти показатели исключительно высоки по сравнению с другими странами. Они являются причиной серьезных бюджетных проблем Польши.

в банке. Можно догадываться, что частично это были временные трудности, связанные с несвоевременным поступлением взносов.

Выводы и рекомендации

Относительная сбалансированность Пенсионного фонда могла быть до сих пор достигнута только из-за действия двух факторов:

- высокой инфляции, которая обесценивала размер пенсионных пособий и несвоевременного (а иногда также неполного) их индексирования;
- благоприятной ситуации на рынке труда (отсутствия безработицы).

Выход на досрочную пенсию или пенсию по инвалидности был для многих не нужен и не привлекателен с финансовой точки зрения. В условиях роста безработицы заинтересованность в выходе на любого типа пенсию может резко возрасти (особенно в отраслях, где существует возможность досрочного выхода на пенсию). Снижение инфляции неизбежно приведёт к росту соотношения между средней пенсией и средней зарплатой. Возрастёт возможность манипулирования выбором базы начисления пенсионного пособия при выходе на пенсию.

Нынешняя пенсионная система финансово нестабильна в долгосрочной перспективе из-за низкого пенсионного возраста, многих пенсионных привилегий (возможности досрочного выхода на пенсию, специальные коэффициенты), короткого срока начисления базы для пенсионного пособия. В этой ситуации надо:

- продолжать ликвидацию необоснованных привилегий;
- приступить к намеченному повышению пенсионного возраста;
- увеличить количество лет, которые используются в качестве базы для начисления пенсионного пособия;
- ввести механизмы контроля и надзора за внесением взносов.

Все эти меры надо вводить немедленно, пока не начнётся сильнейшее давление на пенсионную систему со стороны несбалансированного рынка труда и резко не возрастёт количество пенсионеров. Если это уже произойдёт, любые коррективы пенсионной системы будут политически значительно более сложными.

С этой зрения надо положительно оценить проект закона, который предусматривает повышение пенсионного возраста и ликвидацию части прав льготного выхода на пенсию. Если это удастся сделать, большая часть проблем касающихся пенсионного обеспечения будет решена.

3.4. Фонд социального страхования

До конца 1995 г. Фонд социального страхования действовал еще на основе законодательства бывшего СССР от 1933 г. и принципы его функционирования, а также выплаты пособий сохранились в неизменной форме.²⁴ Это был внебюджетный фонд, подчиненный профессиональным союзам. Финансовый план Фонда на данный год утверждался руководством Фонда и Президиумом Федерации профессиональных союзов.

²⁴ Точно такова же ситуация на Украине и в России, а до недавнего времени и в Кыргызстане.

Начиная с 1 января 1996 г. Фонд социального страхования, так же как и Пенсионный фонд, подчиняется Министерству социальной защиты.

Доходы Фонда социального страхования формируются за счет отчислений от фонда оплаты труда. В 1993-1995 гг. в Фонд социального страхования поступало 15% от общей суммы отчислений. С 1 января 1996 г. в Фонд будет поступать 5% от общей суммы отчислений.

Собираемость взносов в Фонд социального страхования составляла около 66%. Часть частных предприятий, где профсоюзные организации отсутствовали, после проведения консультаций с руководством Фонда, вносила взносы на счета областных административных органов профессиональных союзов.

Связь между необходимостью внесения взносов и выплатой пособий законодательно не определена: даже если предприятие не платит взносов, пособия должны выплачиваться. То же самое предусмотрено в проекте закона об обязательном социальном страховании (статья 18): «Неуплата или несвоевременная уплата работодателями страховых взносов не лишает работников права на обеспечение пособиями».

Фонд социального страхования не испытывал трудностей с выплатой пособий, однако сократил расходы на санаторное лечение и отдых детей и молодежи: в 1994 и 1995 годах эти статьи поглощали около 20% расходов.

Из Фонда социального страхования покрываются затраты на содержание его администрации, которые в соответствии с действующими нормами не должны превышать 2% от всех расходов Фонда. В определенном смысле эти затраты занижены, так как часть этих функций выполняют предприятия. Здесь складывается иная ситуация по сравнению с Пенсионным фондом, где административные издержки покрываются из бюджета.

Из Фонда социального страхования финансируются краткосрочные виды социальных выплат, замещающие доходы по труду, такие как пособия по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам, а также единовременные пособия (пособия при рождении ребенка и на погребение²⁵). Значительную часть расходов составляли расходы на санаторно-курортное лечение и отдых трудящихся, однако в отличие от пособий, которые должны выплачиваться в законодательно установленных размерах и в строго определенные сроки, расходы на лечение эластичны.

Размер пособий увязан с величиной получаемой в данный конкретный период заработной платы и определяется в определенном процентном отношении к ней.

Расходы фонда социального страхования (см. табл. 3.5) планируется в 1996 г. уменьшить. Это возможно в отношении к расходам на санаторно-курортное лечение (они эластичны). Менее ясны предпосылки снижения расходов на пособия: уменьшение пособий по временной нетрудоспособности может быть связано с сокращением занятости и с большей дисциплиной занятых. Не известны демографические предпосылки для уменьшения суммы пособий по беременности и родам, а также при рождении ребенка.

²⁵ Пособия на погребение для пенсионеров выплачиваются из Пенсионного фонда.

3.5. Помощь инвалидам

Число инвалидов, получающих пенсии или пособия, составило на конец 1994 г. 416 тыс. человек, в том числе 266 тыс. человек получало пособия в связи с утратой трудоспособности.

Особые права инвалидов регулируются Законом от 22.09.1994 г. о социальной защищенности инвалидов. Этот закон предусматривает предоставление инвалидам многочисленных привилегий: льгот по оплате проезда на транспорте, по абонированию телефона, льгот при приобретении топлива и др. В законе говорится также о необходимости ликвидации препятствий архитектурного характера, о приспособлении средств городских коммуникаций к потребностям инвалидов, а также о создании для них рабочих мест.

Часть предусмотренных в законе налоговых льгот была ликвидирована с введением с 1 июля 1995 г. нового налогового регулирования.

В бюджете на 1995 г. (как в республиканском, так и в местных) были предусмотрены льготы на оплату транспорта и услуг связи, а также при закупках топлива. На эти цели из республиканского бюджета предусмотрено выделить 930,4 млн. тенге. В местных бюджетах была предусмотрена сумма в 21210,5 млн. тенге, однако в нее включены также льготы для других категорий получателей пособий (многодетных матерей, семей, находящихся в трудном материальном положении и др.).

На другие виды помощи инвалидам выделение средств в бюджете 1995 г. не предусмотрено.

3.6. Семейные пособия

В Казахстане существует восемь видов семейных пособий, определенных распоряжением о назначении и выплате семейных пособий от 24.07.1992 г. Величина всех семейных пособий устанавливается в определенном соотношении с минимальной заработной платой (начиная с 1 января 1996 г. с расчетным показателем), то есть увеличивается по мере ее роста.

Основным видом семейных пособий, на выплату которого выделяется около 75% всех расходов на пособия, является пособие на детей. Его предоставление связано с уровнем доходов семьи: пособие начисляется, если доход на одного члена семьи в предыдущем квартале не превышал размера двух минимальных заработных плат (предоставление всех остальных пособий не связано с доходом семьи, однако они начисляются в тех случаях, когда с большой долей вероятности можно сказать, что их будут получать лишь бедные семьи).

Ежемесячное пособие на каждого ребенка в семье составляло в 1995 г. 130% минимальной заработной платы (на детей до 6-летнего возраста) и 135% на детей до 18-летнего возраста. В 1996 г. пособие в размере 135% расчетного показателя будут получать уже дети старше 3 лет. Это означает увеличение расходов на семейные пособия в местных бюджетах.

Остальные семейные пособия — это пособия для матерей-одиночек или вдов и вдовцов, воспитывающих несовершеннолетнего ребенка; пособия детям военнослужащих, находящихся на срочной службе; пособия детям, родители которых уклоняются от уплаты алиментов; пособие неработающим матерям, имеющим на со-

держании по меньшей мере четверо детей в возрасте до 7 лет; пособия матерям, имеющим детей-инвалидов, а также пособие на детей, больных СПИДом (это пособие получал один ребенок). Величина этих пособий составляет от 100 до 135% минимальной заработной платы (расчетного показателя).

Пособия выплачиваются из средств местных бюджетов. В 1995 г. на эти цели предусматривалось выделение 4302,4 млн. тенге.

3.7. Социальная помощь

Помимо семейных пособий на детей, имеющих характер адресной помощи (зависят от доходов), существуют и другие формы адресной социальной помощи. К их числу относятся установленные еще в 1994 г. компенсации роста цен, выплачиваемые неработающим и имеющим низкие доходы пенсионерам. Величина компенсации увязана с минимальной заработной платой и составляет (в зависимости от вида пенсии/текущего пособия) от 75 до 115% от уровня минимальной заработной платы в месяц.

По данным Министерства финансов, этой формой помощи в 1994 г. было охвачено 63 тыс. человек. Компенсации роста цен выплачиваются из средств местных бюджетов.²⁶

В республиканском бюджете предусмотрены средства в сумме 500 млн. тенге на дотирование молочных кухонь, выдающих продовольственные продукты для детей из семей с низкими доходами.

В республиканском бюджете на 1995 г. предусмотрено также выделение средств в размере 1221,4 млн. тенге на дотации региональным благотворительным фондам. Эти фонды были созданы на основании указа Президента от 15 июля 1994 г. Условием предоставления дотации из бюджета является накопление в региональном фонде суммы, равной размеру предполагаемой дотации. До конца июля 1995 г. ни один из региональных фондов дотаций не получил.

Выводы и рекомендации

Формально система социальной помощи не существует: нет учреждений, которые бы занимались помощью малообеспеченным, оценивающих их положение не только с точки зрения получаемых данным лицом или его семьей текущих доходов, но и учитывающих всю совокупность факторов, формирующих их материальное положение. В связи с тем, что размер пособий, а также заработной платы действительно низок, многочисленным группам населения предоставляются льготы или доплаты. Очевидно, необходимо заняться созданием адресной социальной помощи: она несомненно будет более эффективной, а возможно и более дешевой, чем применяемые в настоящее время меры.

²⁶ Данными об объеме средств, выплачиваемых по данной статье, авторы не располагают.

3.8. Социальное обслуживание

3.8.1. Здравоохранение

До конца 1995 г. здравоохранение финансировалось из республиканского бюджета и из местных бюджетов. В консолидированном бюджете на 1995 г. планируемые расходы на здравоохранение составили 33144,3 млн. тенге²⁷ (6069,8 млн. тенге в республиканском бюджете и 27074,5 млн. тенге в местных бюджетах), что составило 14,7% от общей суммы расходов бюджета.

Из республиканского бюджета финансируются клиники, научные институты, медицинские академии и больницы общенационального значения. Расходы из республиканского бюджета составили в 1995 г. 18,3% общей суммы расходов на здравоохранение и 4% от общей суммы расходов республиканского бюджета.

В 1996 г. планированные расходы республиканского бюджета уменьшились в связи с введением медицинского страхования и созданием Фонда медицинского страхования. Расходы республиканского бюджета на здравоохранение планируется на уровне 5660,5 млн. тенге, т. е. 2,9% от всех расходов республиканского бюджета.

Все основные виды медицинского обслуживания финансировались в 1995 г. из местных бюджетов (почти 80% расходов здравоохранения), в которых они составляли 27,5% всех расходов.

На средства местных бюджетов содержатся 1507 больниц.²⁸ В том, что касается чрезмерно развитой сети учреждений здравоохранения, позиция Министерства здравоохранения, Министерства финансов и местных органов власти едина. В 1992-1994 гг. было закрыто 157 больниц и ряд других учреждений здравоохранения. В настоящее время проводится оценка сети больниц, и должны быть приняты решения о дальнейшем сокращении числа пунктов здравоохранения с тем, чтобы уже в бюджете 1996 г. их финансирование не было предусмотрено.

Решение о закрытии (открытии) больницы, начиная с 1991 г., принимают самостоятельно те местные органы власти, которые финансируют данное учреждение, а решения относительно объектов, финансируемых из областных бюджетов, должны приниматься по согласованию с Министерством здравоохранения (до 1991 г. решения относительно любых больниц должны были согласовываться).

Широко разделяется и точка зрения о чрезмерно высоком числе врачей, которое по состоянию на конец 1994 г. составляло 60,9 тыс., что означает, что на одного врача приходилось 273 жителя. Это не только более высокий показатель, чем в Польше (451 человек в 1993 г.), но и превышает соответствующие показатели для Швеции (394 человека в 1990 г.) или Швейцарии (317 человек в 1989 г.). Следует, однако, подчеркнуть, что по сравнению с 1993 г. число практикующих врачей сократилось на 3,5 тыс. чел.

До 1990 г. финансовый план здравоохранения строился по единым действующим в СССР нормативам. Нормативно определялись необходимые расходы: либо на одно койко-место в больнице, либо на число занятых работников. В 1992-1995 гг. нормативы

²⁷ В этой сумме заложены и средства на заработную плату.

²⁸ В Польше, население которой почти в два раза больше, больниц примерно 650.

не использовались, а бюджеты на отдельные годы строились из расчета суммы расходов предыдущего года, увеличенной на показатель инфляции.

Учреждения здравоохранения являлись должниками, главным образом росла задолженность за коммунальные услуги (отопление, освещение и т. п.). Задолженность местных бюджетов составила за 9 месяцев 1995 г. около 2 млрд. тенге, что составило около 7% плановых расходов, задолженность республиканского бюджета — около 60 млн. тенге, или примерно 1%.

Лекарства оплачиваются больными полностью, за исключением лекарств, применяемых при определенных заболеваниях (например, при туберкулезе) или для некоторых групп населения (инвалиды и др.).

Местные власти могут самостоятельно принимать решения о введении платных медицинских услуг. Масштабы этого явления неизвестны. В одной из областей была введена, в частности, плата за стоматологические услуги (для наиболее бедных групп населения эти услуги остались бесплатными). При этом предполагалось, что поступления от платных услуг должны были в 1995 г. покрыть около 10% расходов на здравоохранение.

Здравоохранение финансируется не только из государственного бюджета, но и непосредственно населением (платность, введенная местной администрацией), а также предприятиями, финансирующими содержание консультаций и амбулаторий.

Отягощение предприятий социальными объектами, в том числе объектами здравоохранения, является серьезной проблемой еще и потому, что содержание этих объектов в среднем обходится дороже, чем общедоступных. Для того, чтобы решить эту проблему, во Всемирном банке был взят заем на финансирование эксперимента (в двух областях) по передаче детских садов и учреждений службы здравоохранения местным властям. На эти цели было выделено 29 млн. долларов США (из общей суммы займа, составляющей 41 млн. долларов). Реализация проекта должна осуществляться в течение пяти лет: за этот период из средств займа должно финансироваться содержание переданных местным властям объектов (с сокращением) при том, что затраты на их содержание должны уменьшиться, а лишние объекты должны быть ликвидированы.

На сегодняшний день главной задачей в социальной сфере (также в области здравоохранения) является рационализация и оптимизация сети услуг. Она включена в республиканский бюджет на 1996 г. (статья 12): «В целях эффективного использования бюджетных ассигнований и в связи с изменениями условий оплаты труда Правительству Республики Казахстан в I квартале 1996 года завершить оптимизацию сети организаций, содержащихся за счет бюджета, рационализацию норм и условий их деятельности».

В системе здравоохранения будут происходить крупные изменения в связи с введением с 1 января 1996 г. системы медицинского страхования (Указ Президента Республики Казахстан от 15 июня 1995 г.). Создан Фонд обязательного медицинского страхования, в который будет поступать 10% общей суммы отчислений на государственное социальное страхование.

Невозможно пока оценить, насколько система медицинского страхования улучшит финансовую ситуацию системы здравоохранения. Нам трудно оценить насколько медицинское страхование технически подготовлено. Можно с большой уверенностью сказать, что если не произойдет рационализации и оптимизации сети

учреждений, то не будет возможности её финансировать, независимо от источника (бюджетные или внебюджетные средства).

Выводы и рекомендации

В области здравоохранения надо продолжать действия, которые уже происходят, т. е. закрывать лишние объекты, сокращать занятость, вводить некоторые платные медицинские услуги, продолжать ликвидацию объектов здравоохранения, находящихся на содержании предприятий.

3.8.2. Образование

Образование финансируется из республиканского бюджета и из местных бюджетов. В консолидированном бюджете на 1995 г. расходы на образование планировались на уровне 34610 млн. тенге²⁹ (8848,9 млн. из республиканского бюджета и 25761,1 млн. из местных бюджетов), т. е. составляли 15,3% расходов государственного бюджета.

Удельный вес расходов на образование в республиканском бюджете составлял в 1995 г. 5,9%. В республиканском бюджете на 1996 г. планируются расходы на образование на уровне 11037,1 млн. тенге, т. е. 5,7% от общих расходов республиканского бюджета.

Из республиканского бюджета финансируются специальные школы. Расходы республиканского бюджета составили в 1995 г. 25,6% всех расходов на образование, а местных бюджетов — 74,4%.

По информации Министерства финансов, школы в военных гарнизонах финансируются из бюджета Министерства обороны, так как Министерство образования отказывается их финансировать.

По данным Министерства финансов, в Казахстане функционирует 8256 школьных учреждений (без детских садов, специальных школ, интернатов и т. п.). В школах 335 992 класса, а в них учится 2 914 693 ученика. Из этого следует, что на один класс приходится 8,67 ученика. Нагрузка преподавателей в зависимости от типа школ составляет 14-16 часов в неделю (раньше: 18-24 часа). Это крайне низкие показатели. Поэтому преподаватели обычно работают на 1,5-2 ставки.

Бюджет образования определяется на основе расходов предыдущего года, умноженных на показатель инфляции.

Существуют частные школы, однако они не получают никаких дополнительных средств из бюджета.

В соответствии со статьей 27 Закона о республиканском бюджете на 1995 г. от 01.09.1995 г., план набора на обучение сокращен на 5%. Также бюджет на 1996 г. предусматривает сокращение плана приема студентов в государственные высшие учебные заведения на 20%, в средние специальные учебные заведения на 30%, в профессионально-технические училища на 25% (статья 14 закона о республиканском бюджете на 1996 г.).

²⁹ В эту сумму включены расходы на заработную плату.

Местные власти могут вводить платное обучение в школах. Чаще всего это делается в школах, имеющих определенную специализацию (например, расширенную программу по иностранному языку). Масштабы этого явления неизвестны.

Согласно статьи 12 закона о республиканском бюджете на 1996 г., в нынешнем году должна произойти рационализация и оптимизация сети школьных учреждений.

Выводы и рекомендации

Надо продолжать рационализацию и оптимизацию сети школьных учреждений.

3.9. Доходы и расходы внебюджетных фондов

Три представленных выше фонда являются внебюджетными, то есть они не входят в состав бюджета и не утверждаются вместе с законом о бюджете. Финансовые планы фондов утверждаются их руководством. В законе о бюджете на данный год определяется тариф отчислений на государственное социальное страхование. Это значит, что финансы внебюджетных фондов очень слабо контролируются. Речь идет о немалых суммах.

Общие расходы трёх фондов в 1995 г. должны были составить 62 731 млн. тенге, что составляло 27,7% консолидированных расходов государственного бюджета (см. табл. 3.6). Фактически они составили 75 903 млн. тенге, т. е. 30,3% расходов государственного бюджета. Из-за отсутствия полных данных за 1994 г. невозможно сказать, увеличился или сократился валовой объем фондов. Несомненно он сейчас относительно ниже, чем в 1993 г., когда отчисления в Пенсионный фонд и Фонд социального страхования были на 7 пунктов выше.

Общие расходы трёх внебюджетных фондов планируются в 1996 г. на уровне 128 027 млн. тенге, т. е. на 69% больше, чем в 1995 г., при этом темп роста расходов отдельных фондов неодинаковый. Для Фонда социального страхования планируется снижение расходов, как за счет снижения расходов на санаторно-курортное лечение, так и пособий.

Запланированные расходы трёх внебюджетных фондов составляют 285 736 млн. тенге, т. е. на 14% больше чем в 1995 г. (44,8% запланированных расходов государственного бюджета в 1996 г.). Надо иметь в виду, что расходы государственного бюджета в 1996 г. уменьшены по сравнению с 1995 годом из-за сокращения бюджетного финансирования здравоохранения.

К расходам трёх фондов надо ещё прибавить расходы Фонда медицинского страхования. Если принять, что они будут равны поступлениям от взносов (в два раза больше, чем поступления от страховых взносов в Фонд социального страхования, т. е. 10 500 млн. тенге), тогда получим расходы четырёх фондов на уровне 138 527 млн. тенге, т. е. 48,5% расходов государственного бюджета.

В 1994-1995 гг. нагрузка на фонд оплаты труда за счет отчислений во внебюджетные фонды составляла 32% (см. табл. 3.7), что значительно ниже, чем в Польше, где она составляет 48,2%. В 1996 г. общий тариф отчислений на государственное социальное страхование не изменится, хотя установлен новый фонд: произойдет сдвиг между Фондом социального страхования и Фондом медицинского страхования.

Затраты на содержание администрации Фонда занятости и Фонда социального страхования покрываются за счет взносов, а административные затраты Пенсионного фонда — из бюджета (см. табл. 3.8).

Выводы и рекомендации

1. Уже сейчас следовало бы рассмотреть вопрос о том, чтобы снизить отчисления в Фонд занятости населения: из этого фонда финансируются расходы, не предусмотренные законом о занятости; конечно, это зависит от роста безработицы в 1996 г.

2. Если бы удалось ограничить права на выход на досрочную пенсию и реализовать планы повышения пенсионного возраста, то после проверки демографических прогнозов можно было бы говорить о сокращении взноса в Пенсионный фонд.

3. Несмотря на то, что уровень пенсий и текущих пособий относительно низок, не следовало бы их повышать. Скорее надо подумать о создании негосударственных пенсионных фондов.

3.10. Расходы на социальные цели в 1995 и 1996 гг.³⁰

Бюджетные расходы на социальные цели в 1995 г. составляли по плану 106 800,6 млн. тенге, то есть 47,2% расходов консолидированного бюджета (226 275 млн. тенге). Расходы на социальные цели в местных бюджетах (84 218,1 млн. тенге) составляли 85,7% этих бюджетов (см. табл. 3.9).

К планированным бюджетным расходам на 1995 г. следует добавить не включенные в консолидированный бюджет расходы внебюджетных фондов в размере 62 731 млн. тенге. Совокупные расходы на социальные цели составляют, следовательно, 170 462,0 млн. тенге.

Из-за недоступности данных о местных бюджетах на 1996 г. мы можем показать только изменения в расходах на социальные цели в республиканском бюджете. Также данные за 1995 и 1996 гг. не вполне сопоставимы в связи с введением медицинского страхования. Уменьшению бюджетных расходов на здравоохранение сопутствует введение Фонда медицинского страхования.

Таблица 3.1 Баланс Государственного фонда содействия занятости в 1995 и 1996 гг.

Позиции баланса	1995 г.			1996 г.	
	план		исполнение	план	
	млн. тенге	в %		млн. тенге	млн. тенге
Доходы фонда всего	3250,0	100,0	2136,5	6362,5	100,0
Расходы фонда всего	3132,1	100,0	1829,5	6362,5	100,0
в том числе:					
1. Выплаты пособий по безработице	1000,2	31,9	416,9	3234,9	50,9
2. Профподготовка и переобучение безработных	730,1	23,3	526,4	1189,4	18,7
в том числе:					
— затраты на переобучение	408,1	13,0	227,9	1179,4	18,5

³⁰ По многим методологическим причинам представленные расчёты могут содержать ошибки. Несмотря на это, нам кажется, что они в основном представляют истинную картину в этой сфере.

– затраты на содержание и развитие УМЦ в с. Тургень	322,0	10,3	298,5	10,0	0,2
3. Оплата общественных работ	33,0	1,1	12,7	341,5	5,4
4. Возмещение затрат на приобретение оборудования и приспособлений инвалидам	5,6	0,2	2,7	50,0	0,8
5. Возмещение затрат конверсируемыми предприятиями на переподготовку высвобождаемых работников	79,9	2,6	36,6	26,6	0,4
6. Создание рабочих мест	4,0	0,1	5,4	130,0	2,0
7. Затраты на приостановление высвобождаемых работников предприятий	165,0	5,3	141,3	114,1	1,8
8. Содержание службы занятости	380,7	12,2	369,1	564,0	8,9
9. Прочие (компенсации за пределами срока выплат, услуги банков)	48,6	1,6	14,8	29,1	0,5
10. Расходы по переселенческим мероприятиям	250,0	8,0	110,9	250,0	3,9
11. Финансирование жилищной сферы	435,0	13,9	192,5	416,5	6,5
12. Выплата процентов за пользование займом МБПП				16,3	0,2

Источник: данные Министерства труда.

Таблица 3.2 Число пенсионеров и лиц, получающих текущие пособия (по состоянию на конец года)

Число пенсионеров	1993 г.	1994 г.	
	в тыс. человек		в %
Численность населения		16607	
Пенсионеры и лица, живущие на текущие пособия	2829	2814	100,0
в том числе:			
пенсионеры		2142	76,1
лица, получающие пособия по инвалидности		266	9,5
лица, получающие семейные пособия		246	8,7
пенсионеры, получающие специальные пенсии		20	0,7
пенсионеры, получающие социальные пенсии		134	4,8
инвалиды войны		6	0,2
работающие пенсионеры и лица, получающие текущие пособия	309	265	9,4

Источник: Основные показатели работы органов социальной защиты населения Республики Казахстан, Министерство социальной защиты, Алматы, 1995.

Таблица 3.3 Величина пенсий и текущих пособий

Год/квартал	Средняя заработная плата	Средняя величина пенсии и текущего пособия	Отношение средней пенсии и текущего пособия к средней заработной плате
	в тенге		в процентах
1993	126,4	46,79	37,0
1994	1742,2	570,74	32,7
1995:			
I	3571,0	998,0	27,9
II	3649,9	998,0	27,3
III	4161,9	1269,8	30,5
IV	4282,4	1270,0	29,7
VII	4800,0	1370,0	28,5

Источник: *Основные показатели работы органов социальной защиты населения Республики Казахстан*, Министерство социальной защиты, Алматы, 1995, а также информация Министерства труда, Министерства социального обеспечения и Фонда социального страхования.

Таблица 3.4 Баланс Пенсионного фонда в 1995 и 1996 гг. (в млн. тенге)

Позиции баланса	1995 г. (исполнение)		1996 г. (план)	
	млн. тенге	в %	млн. тенге	в %
Доходы всего	68 093,8	100,0	116 206,3	100,0
в том числе:				
1. остаток денежных средств	522,2	0,8	1401,9	1,2
2. поступления от страховых взносов	51 018,2	74,9	78426,1	67,5
3. кредит Нацбанка	1 700,0	2,5	-	
4. возмещение на льготные и досрочные пенсии	133,3	0,2	.	
5. поступления местного бюджета	5 280,8	7,7	6 608,6	5,7
6. бюджетная ссуда	2 413,0	3,5	-	
7. прочие	1 842,3	2,7	4,9	0,0
8. средства поступающие в счет погашения задолженностей	-		29 764,8	25,0
Расходы всего	66 615,8	100,0	116 206,3	100,0
в том числе				
1. на выплату трудовых и социальных пенсий	43 224,4	64,8	91 659,6	78,8
2. другие пенсий	2058,5	3,1	421,2	0,4
3. погашение задолженности по выплате пенсий за 1995 г.			6 421,7	5,5
4. итого пенсий	45 282,9	68,0	92 080,0	79,2
5. почтовые расходы	804,2	1,2	1 970,1	1,7
6. надбавки к пенсиям, компенсации и пособия	322,3	0,5	3 643,0	3,1
7. на оказание санаторно-курортной и материальной помощи	85,5	0,1		
8. на выплату пособий семьям с детьми	5 481,1	8,2	6 608,6	5,7
9. другие пособия	1 404,8	2,1		
10. почтовые расходы	36,9	0,0		
11. итого пособий	6 922,8	10,4	6 608,6	5,7
12. дотации предприятиям	938,6	1,4	-	
13. остаток неиспользованных средств на счетах выплатных центров	2 210,0	3,3	-	
14. компенсация выплаты за топливо	4,0	0,0	-	
15. перечислено в Минсоцзащиты	6 429,4	9,6	-	
16. задолженность за Фондом социального страхования	7,9	0,0	-	
17. возврат ссуды Нацбанку с процентами	863,2	1,3	-	
18. расходы на погребение	391,6	0,6	659,2	0,6
19. прочие	53,1	0,1	-	
20. взаимозачет между МФ и Минсоцзащиты	2 300,3	3,4		
21. возврат сумм кредитов с процентами полученных из банков			969,3	0,8
22. возврат бюджетной ссуды			358,4	0,3
23. задолженность плательщиков переходящая на следующий год			3 495,2	3,0
24. остаток денежных средств на конец года	1 478,0	2,2	-	

Таблица 3.5 Баланс Фонда социального страхования в 1994-1996 гг.

Позиции баланса	1994 г.	1995 г.		1996 г.	
	исполнение	исполнение		план	
	млн. тенге	млн. тенге	в %	млн. тенге	в %
Доходы и поступления всего	2 176,0	7 688,7	100,0	5 459,3	100,0
1. остаток средств на начало года		56,1	0,7	-	-
2. страховые взносы		7 286,9	94,8	5 250,0	96,2
3. поступления за путевки		86,3	1,1	31,0	0,6
4. прочие доходы		188,2	2,5	178,3	3,2
5. поступления		71,2	0,9	-	-
Расходы всего	2 206,0	7 458,9	100,0	5 459,3	100,0
1. пособия по временной нетрудоспособности		4 199,8	56,4	3 609,3	66,1
2. пособия по беременности и родам		1 088,4	14,6	1 000,0	18,3
3. пособия при рождении ребенка		115,5	1,5	100,0	1,8
4. пособия на погребение		48,2	0,6	50,0	0,9
5. санаторно-курортное лечение		1 703,4	22,8	621,0	11,4
6. административные расходы		164,1	2,2	79,0	1,4
7. прочие расходы		139,5	1,9	-	-

Примечание: данные не вполне сопоставимы, так как в доходах за 1994 г. не учитываются платежи за санаторно-курортное лечение.

Источник: Данные Фонда социального страхования

Таблица 3.6 Доходы и расходы внебюджетных фондов (в млн. тенге)

Фонд	1993 г.		1994 г.		1995 г.		1996 г.	
	доходы	расходы	доходы	расходы	доходы	расходы	доходы	расходы
Фонд занятости	включен в бюджет		включен в бюджет		2 136	1 829	6 362	6 362
Фонд социального страхования	нет данных		2 176	2 206	7 689	7 459	5 459	5 459
Пенсионный фонд	1 755	1 713	21 189	20 708	68 094	66 615	116 206	116 206
Всего три фонда	x	x	x	x	77 919	75 903	128 027	128 027
Фонд медицинского страхования (оценка)	x	x	x	x	x	x	10 500	10 500
Всего четыре фонда	x	x	x	x	x	x	138 527	138 527

Примечание: 1993-1995 гг. — исполнение, 1996 г. — план.

Таблица 3.7 Отчисления во внебюджетные фонды (в % от фонда оплаты труда)

Фонд	1993 г.	1994 и 1995 гг.	1996 г.	1995 г. (% сбора взносов)
Фонд занятости ^а	нет данных ^б	2	2	70-80
Пенсионный фонд и Фонд социального страхования — всего	37	30	30	x
в том числе:				
Пенсионный фонд	85% (31,45)	85% (25,5)	85% (25,5)	60-73
Фонд социального страхования	15% (5,55)	15% (4,5)	5% (1,5)	66
Фонд медицинского страхования	x	x	10% (3,0)	x

^а Бюджетная сфера не производит отчислений, а сельское хозяйство делает их начиная с 01.07.1995.

^б Возможно также 2%.

Таблица 3.8 Затраты на содержание администрации (в % к расходам)

Фонд	1994 г.	1995 г.	1996 г.
	исполнение		план
Фонд занятости	включен в бюджет	20,2	8,9
Фонд социального страхования	1,7	2,2	1,4

Источник: данные Министерства социальной защиты, Министерства труда и Фонда социального страхования.

Таблица 3.9 Бюджетные расходы в 1995 г. (план) на социальные цели (млн. тенге)

Позиция расходов	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Государственный бюджет
Расходы на социально-культурные цели	19459,5	54338,1	73797,6
в том числе:			
образование	8848,9	25761,1	34610,0
здравоохранение	6069,8	27074,5	33144,3
культура	939,5	1485,7	2425,2
Расходы на социальное обеспечение	1901,6	8669,5	10571,1
в том числе:			
семейные пособия	-	4302,4	4302,4
Льготы на транспорт, топливо, жилищные дотации ^а	930,4	21210,5	22140,9
Дотации региональным благотворительным фондам	1221,4	-	1221,4
Всего	23 512,9	84218,1	107 731,0

^а В республиканском бюджете размеры этих дотаций не определены.

Таблица 3.10 Расходы республиканского бюджета на социальные цели в 1995 и 1996 гг. (план, в млн. тенге)

Вид расходов	1995 г.	1996 г.
1. Образование	8 848,9	11 037,1
2. Здравоохранение	6 069,8	5 550,5
3. Культура и искусство	939,5	1 199,3
4. Социальное обеспечение	1 901,6	954,2
5. Расходы на предоставление льгот по проезду и услугам связи	-	1 112,2
Всего	17 759,8	18 899,1

4. Реструктуризация банковского сектора (Владыслав Ермакович)

4.1. Общая характеристика банковской системы и банковских реформ

Банковская система Республики Казахстан состоит из двух уровней: Национального банка РК, выполняющего роль центрального банка страны, и 130 банков коммерческого характера, в том числе 3 государственных, 1 межгосударственного, 78 акционерных, 31 частных, 7 совместных и 7 иностранных.

Из общего числа банков второго уровня 69 находятся в г. Алматы (в соответствующем периоде прошлого года их было 92). В таких областях, как Атырауская, Кызылординская, Мангыстауская, Торгайская и Западно-Казахстанская, размещено по одному банку второго уровня. В Семипалатинской области не зарегистрировано ни одного банка второго уровня.

За последние четырнадцать месяцев явный процесс сокращения числа банков стал очевиден. Существенные изменения в количестве банков представлены в **таблице 4.1**. Количество банков сократилось на 32% со 191 до 130. Особенно это сокращение коснулось частных банков (их количество сократилось на 43% с 56 до 32), а также коммерческих банков, число которых уменьшилось с 16 в сентябре 1994 г. до 1 в ноябре 1995 г. Количество банковских акционерных обществ уменьшилось на 21%.

Из зарегистрированных 130 банков только 48 получили лицензии на совершение банковских операций в иностранной валюте, и только 37 - генеральную лицензию (см. **табл. 4.2**). Фактический уставный фонд равняется 133.3 миллионам долларов США, что составляет в среднем 1 миллион долларов на банк, что является очень малой величиной по международным стандартам.

Самые мелкие банки имеют уставный фонд до 1 млн. тенге (16.6 тыс. долларов), самые крупные - свыше 130 млн. тенге (2 млн. долларов США). На конец 1995 года в республике существовало только 3 банка (Эксимбанк, КРАМДС-Банк и АБН АМРО-Банк), уставной фонд которых превышал 10 млн. долларов и 2 банка (Алембанк и Туранбанк), уставной фонд которых находится в пределах от 5 до 10 млн. долларов. Для сравнения, средний банк в Польше, которая, в свою очередь, по многим показателям отстаёт в развитии банковской системы от развитых западных стран, имеет уставный фонд в 1.5 раза выше, чем уставный фонд трёх самых крупных банков в Казахстане. Это показывает необходимость дальнейшего развития и консолидации банковской системы в Казахстане.

Таблица 4.3 показывает, что большинство банков второго уровня не отличается достаточно крупным уставным фондом. Ограниченность уставных фондов является одним из факторов, сдерживающих расширение банковских операций и оказание позитивного влияния банков на реальный сектор. Таблица также показывает, что за последние три месяца отсутствуют радикальные изменения в структуре собственного капитала банков.

Начиная с 15 апреля 1995 г., для получения лицензии на проведение банковских операций в тенге, банки должны обладать уставным фондом не менее эквивалента 500 тыс. долларов США. Сумма 1,5 млн. долларов США является минимальным уровнем уставного фонда, необходимым для получения лицензии на проведение операций в

иностранной валюте (за исключением валютных операций обменных пунктов), лицензии для привлечения денежных вкладов населения и разрешения на открытие филиала. В 1995 году только 5 банков получило лицензию НБК на проведение банковских операций. Уставный фонд самого крупного из них - Алматинского торгово-финансового банка - составлял 110 миллионов тенге (1,8 млн. долл. США); самого малого - дочернего акционерного банка "Альфа -банк" составлял 80 миллионов тенге (1,2 млн. долл. США).

Несомненно, что число банков в Казахстане слишком велико. Например, Польша, которая имеет в 2.5 раза больше населения, чем Казахстан, располагает 90 банками, Венгрия - 31, Чехия - 18. Консолидация банков представляется необходимой. Способствует ускорению процессов консолидации новая редакция Положения о ликвидации банков. Согласно нему, после принятия Правлением Нацбанка решения о ликвидации того или иного банка, областным управлением создается специальная ликвидационная комиссия. Она формирует так называемую ликвидационную массу и собирает претензии, после чего будет заниматься удовлетворением требований кредиторов - вкладчиков и клиентов банка - в соответствии с положением, принципиальным моментом которого является первоочередность удовлетворения требований вкладчиков - физических лиц, и только во вторую очередь - бюджета и юридических лиц.

По данным Нацбанка, сейчас в Республике Казахстан на стадии ликвидации находятся 62 банка, по шести из них ликвидационный процесс завершен. Для этих целей Нацбанком образовано специальное структурное подразделение - Управление по контролю за ликвидационным процессом, которое выделено из состава департамента банковского надзора.

Число филиалов меняется в пределах от 1011 до 1050. В среднем, каждый банк имеет 7.8 филиалов. Хотя число банков слишком высоко, несомненно, что число филиалов явно недостаточно. Рассмотрим для сравнения плотность банков в западных странах (согласно принятым международным стандартам, плотность определяется числом жителей на один банковский филиал). На каждый филиал в Бельгии приходится 717 жителей, в Швейцарии - 835, в ФРГ - 1000, во Франции 1314, в Англии - 1331, Японии - 1780. Наиболее "неблагополучной" страной по плотности филиалов является США, где на каждый из них приходится 2214 жителей (разумеется, без учета многочисленных фирм, торговых организаций, прочих компаний, которым в соответствии с законодательством разрешено выполнять определенные виды банковских операций). В России число жителей на один банковский филиал более чем в 1,4 раза выше, чем в США, то есть 3100³¹. В Казахстане же плотность равна 15952, что показывает относительно слабую насыщенность банковскими учреждениями. Более того, исключение из рассмотрения банковских структур, расположенных в г. Алматы, приводит к еще более низкой плотности банков в Казахстане. Также концентрация филиалов является чрезмерной. Два банка располагают большинством филиалов: из общего числа 28.4% всех филиалов приходится на Народный банк Казахстана (296) и 22.5% (235) - на Казагропромбанк. По нашему мнению, необходима либерализация правил на получение разрешений на открытие филиала. Например, можно было бы сократить минимальную сумму уставного фонда с 1,5 млн. долл. США до 1 млн. долл. США. Следует предпринять также меры по повышению

³¹Вопросы экономики, Но. 11, 1995.

спроса на банковские услуги, например, упростить процедуру открытия банковского счета, или обязать предприятия выполнять финансовые операции через банк.

4.2. Приватизация банков

В Республике Казахстан продолжается процесс приватизации банков второго уровня, имеющих в качестве учредителей и акционеров государственные предприятия и предприятия с принадлежащим государству контрольным пакетом акций.

Приватизация в банковском секторе вызвана рядом причин. В условиях экономики переходного периода сегодня преобладает государственная форма собственности и монополизм, что тормозит развитие полноценной конкуренции. В распределении финансовых ресурсов все ещё не изжит административный уклон. Из-за отсутствия в Казахстане сети крупных конкурентоспособных банков второго уровня (их пока только единицы) большинство действующих предоставляет весьма ограниченный набор услуг, который сводится к двадцати видам, в то время как в странах с развитой рыночной экономикой банки предлагают клиентам от 300 до 500 различных видов услуг. Кроме того, уставные фонды имеющихся в Казахстане банков второго уровня составляют столь малую величину, что они не в состоянии конкурировать с бывшими специализированными банками.

Приватизация банков второго уровня преследует и такие цели, как укрепление их финансовой устойчивости, недопущение неконтролируемого размыва доли государства в их уставных фондах, создание условий для проведения в дальнейшем массовой приватизации в банковском секторе Казахстана. Одним из документов, регулирующих этот процесс, является Постановление Правительства № 304 от 20 марта 1995 года «О мерах по упорядочению государственных пакетов акций в банках второго уровня». В нём определен перечень банков для участия в приватизации.

В начале 1995 года существовало около 90 банков, часть акций которых принадлежало государственным предприятиям и организациям. Почти все эти банки были частично приватизированы через приватизацию государственных предприятий, которые владели их акциями, и через размывание государственной доли посредством бесконтрольной эмиссии новых акций для продажи частным организациям. Тем не менее, государственная доля составляла меньшинство, а в небольшом количестве случаев - и большинство - по акциям почти 80 банков на момент, когда в середине 1995 года Правительство запустило программу приватизации банков.

Первые торги по реализации госпакетов акций банков второго уровня прошли на Центрально-азиатской фондовой бирже.

Продажа была организована Госкомитетом по приватизации (ГКП) в сотрудничестве с Министерством финансов. В сентябре 1995 г. ГКП получил государственные акции 5 банков (см. табл. 4.3).

В августе 1995 года государство продало оставшуюся часть госпакета акций двух крупных банков: Туранбанка и Кредсоцбанка, а также девяти банков среднего размера, что было сделано, в основном, через фондовую биржу. Кроме того, у 19 банков с государственным участием были отозваны лицензии. Все эти действия сократили количество банков с государственной долей до 49 к февралю 1996 г.

В середине апреля 1995 г. в Государственном комитете по приватизации были предназначены к продаже акций 46 банков, из которых в четырех государство имело контрольный пакет акций: Газпром, Торг, Цветметбанк и Ак-жол, а для одиннадцати

банков формальная доля государственной собственности так и не была четко определена. В ходе аукционов и на фондовой бирже были проданы акции шести банков, из которых наиболее известным является Агропром банк.

Многие банки провели дополнительную (вторую, третью) эмиссию новых акций. Например, Цветметбанк уже произвел четвертую эмиссию акций. Порядок таков: Министерство финансов дает банку, на основе подготовленного банком проспекта, разрешение на эмиссию новых акций. Затем банк передает часть акций, которая принадлежит государству, Государственному комитету по приватизации, который выставляет их для продажи на Центрально-азиатскую фондовую биржу.

Роль Комиссии по ценным бумагам и фондовой бирже в этих операциях, скорее всего, минимальна. Анализ проспектов некоторых банков показывает, что они носят очень формальный характер. Проспекты включают только финансовые отчёты, утвержденные местной аудиторской компанией, и список членов Наблюдательных советов и Правлений, с информацией относительно их финансового участия в уставных фондах банков. Отсутствует информация о маркетинговой стратегии, о структуре банка, его сильных и слабых сторонах, хороших и плохих перспективах и т. д. Стандарты подготовки проспектов, установленные Комиссией по ценным бумагам и фондовой бирже, являются неудовлетворительными для функционирования полноценного финансового рынка.

Многие банки принадлежат промышленным предприятиям, которые одновременно являются основными клиентами этих банков. Они фактически являются “карманными банками”, в которых учредители получают привилегии в виде кредитов в “собственном” банке.

Чтобы разрешить эту проблему, были приняты два положения.

Первое предусматривает, что связанные лица не могут брать кредит в размере более 10% собственного капитала банков. Анализ, проведенный Национальным банком, показывает, что число банков, не соблюдающих этот лимит, составило 7,4% всех банков. В других банках акционеры (связанные лица) обычно используют примерно пять процентов собственного капитала, то есть, половину лимита.

Второе положение связано с банками, принадлежащими предприятиям, в которых государству всё еще принадлежит более 50 процентов акций. Указ Президента о банковской деятельности от августа 1995 года запретил предприятиям, большая доля которых находится во владении государства, держать акции банков. Соответственно, министерство финансов провело обмен этих банковских акций на государственные облигации и обязательства этих предприятий перед Министерством финансов. После этого Правительство приняло решение продать в течении нескольких месяцев все свои акции всех банков, за исключением нескольких (Эксимбанка, Жилищного строительства, Реабилитационного, Народного, Агропром, Алем и Центральноазиатского банка реконструкции и развития), которые предоставляют специализированные финансовые услуги, или чье сложное состояние требует большего времени для проведения приватизации.

Последнее положение и его исполнение привели к некоторым действиям, не вполне соответствующим действующему законодательству.

Во-первых, в Постановлении Кабинета Министров от 20 марта 1995 г. № 304 в главе «Особые условия», в пункте 2.2. отмечено: *«Специальные облигации Минфина, выданные в обмен на акции акционерного банка, являются именными, необращаемыми*

и не являются средством платежа, не могут быть предметом залога». Это означает что Министерство Финансов фактически изъяло финансовые средства из оборотного капитала предприятий и использует их по своему усмотрению. Если раньше предприятия, имея в собственности акции банков второго уровня, могли их в любой необходимый момент продать, предоставить в качестве залога в банк и получить кредитные ресурсы, иметь доходы в виде дивидендов, то после обмена акций банков на облигации Минфина, они потеряли такую возможность, что еще больше обострило проблему дефицита оборотных средств.

Необходимо отметить, что срок погашения специальных целевых облигаций не определен, процент в качестве дохода изначально не предусмотрен. Это нарушает Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан», где данный обмен акций на облигации является приемом депозита, а депозит, в свою очередь, принимается на условиях платности, срочности, возвратности.

Во-вторых, заключение данного соглашения юридически правомочно по действующему законодательству только с государственными предприятиями со стопроцентной государственной собственностью. Заключение соглашения между Минфином и предприятиями с контрольным государственным пакетом акций неправомочно и нарушает действующее законодательство, так как акции банков являются собственностью акционерных обществ, и решения по обмену, продаже, и покупке могут приниматься только высшим органом акционерного общества - Общим собранием акционеров.

В-третьих, заслуживает внимания и вопрос о приватизации государственных пакетов акций банков второго уровня. На основании Постановления № 304, Министерство финансов с момента обмена акций банков второго уровня вступило в права владения и пользования государственным пакетом акции, то есть в права акционера. Оно должно инициировать проведение Общего собрания акционеров в каждом банке, а также в обществах закрытого типа, и решать вопрос реализации государственного пакета акций. В соответствии с Указом Президента республики «О хозяйственных товариществах», *«Акционер закрытого акционерного общества, желающий продать свои акции, обязан предложить выкупить их другим участникам акционерного общества или самому обществу. Если участники общества или само общество откажутся от приобретения акций, то акционер вправе с согласия общества реализовать акции третьим лицам».* Однако, в нарушение действующего законодательства, Министерство финансов не инициировало и не провело Общего собрания акционеров ни в одном банке республики. Решения о реализации государственных пакетов ряда банков: Казэнергоинвестбанка, Газпромбанка, Казпочтбанка, и других банков, являющихся акционерными обществами закрытого типа, принимались Кабинетом министров РК, при согласовании с Минфином и Госкомимуществом, с нарушением действующего законодательства, прав других акционеров обществ и прав самого акционерного общества.

В-четвертых, данные государственные пакеты акций реализовались по номинальной стоимости, хотя рыночная стоимость акций ряда банков была гораздо выше, следовательно, государственный бюджет недополучил значительные суммы средств доходной части.

По нашему мнению, до конца 1996 г. должна быть проведена полная приватизация всех банков, за исключением не более чем 7-10 банков, у которых отозваны лицензии.

Для предотвращения возрождения государственной доли собственности бюджет на 1997 год должен предоставить средства для потенциального вливания в акционерный капитал только Эксим-Банку, Банку жилищного строительства и Бюджетному банку, а также дополнительные средства Реабилитационному банку для выполнения специализированных функций по решению проблемы плохих долгов.

В банках, которые не предназначены для приватизации в 1996 году, государство должно включить в их наблюдательные советы не только представителей различных ведомств, но также и независимых профессионалов.

4.3. Проблемы реструктуризации «плохих долгов» в Республике Казахстан

Нынешнее положение дел в банковском секторе Республики Казахстан характеризуется поступательной тенденцией по аккумуляции убытков в отдельных коммерческих банках, что ведет к их постепенной декапитализации и ухудшению их ликвидности. Резкое падение инфляции в период с середины 1994 г. к середине 1995 г. привело к росту "плохих долгов" (*irregular loans*). Данные, касающиеся шестнадцати крупнейших банков на 1 марта 1996 г. (см. **таб. 4.5**) показывают, что нерегулярные займы, названные здесь рискованными активами, составляют почти одну треть всех активов (32.2%). Это гораздо лучше, чем во всей банковской системе, где «плохие долги» составили, оценочно, около 55-60 % портфеля всех коммерческих банков.

Финансовая ситуация всех банков, указанных в консолидированном балансе всех банков³², также несколько смешанная. Коэффициент достаточности капитала K1 (*adequacy ratio*), характеризующий соотношение собственного капитала к всем активам, составляет в среднем 14.3 (27% в 16 крупных банках) и такой уровень можно считать нормальным. Необходимо отметить значительное улучшение по сравнению с 1994 г., когда это соотношение равнялось 7.9%, не достигая минимального предела. Это показывает положительную тенденцию развития системы. Тем не менее удельный вес банков, не соблюдавших в течение года коэффициент достаточности капитала (K1), составил в среднем 27%.

Также коэффициент ликвидности K3, указывающий соотношение ликвидных активов к обязательствам, на 0,52 превышает требуемый показатель, равный 0,3. Однако эта норма не выполнена 30 процентами всех банков.

Также 17% банков нарушило в 1995 г. коэффициент 2 (K2: размер риска на одного заемщика - максимум 25%). Максимальный размер риска на одного связанного заемщика (максимум 10%) был нарушен 7% банков.

В 1995 году банки частично начали формировать провизии на убыточные и сомнительные кредиты из расходов банка и прибыли. В 1994 году таких провизий не было вообще. Сумма провизии составила 1330 млн. тенге, из которых 45 млн. тенге сформировано под сомнительные кредиты, выданные юридическим и физическим лицам. Остальная сумма - 784 млн. тенге сформирована как резерв для общепанковского риска. Но все же, сумма провизий, составляющая 1330 миллионов

³² Годовой отчет за 1995 год. Национальный Банк Казахстана, 1996. Ст. 14-15.

тенге, совсем не достигает необходимого уровня провизий, рассчитанного в соответствии с Базельскими (Basel) стандартами. Уровень достаточности капитала предполагает, что провизии должны быть в 8 раза выше, чем фактически показано в данных банков. Достижение такого уровня пропорции, однако, было бы достаточно болезненным для многих банков, особенно для средних и малых. Например, в 16 крупных банков была создано только 12.1% требуемых резервов. Один из банков создал только 2,7% всех необходимых резервов по нерегулярным займам. Это свидетельствует о необходимости более строгого банковского надзора, а также более активных действий с целью уменьшения доли нерегулярных займов в кредитном портфеле.

Исключительная серьезность этой проблемы заключается в том, что банковский сектор не в состоянии самостоятельно справиться со стоящими перед ним трудностями. В связи с низким уровнем инфляции в Казахстане по сравнению с 1993-1994 годами в России, либеральный российский подход к реабилитации банков неприменим. Необходимо принять срочные меры, которые обеспечили бы контроль над ситуацией, смогли бы стабилизировать положение дел и решили бы некоторые наиболее важные проблемы финансового сектора, который мог бы, пользуясь рыночными инструментами, самостоятельно добиваться своего укрепления.

Анализ консолидированного отчета о финансовых результатах всех банков подтверждает что банки сами неспособны решить проблему плохих долгов. Сумма доходов всех банков возросла в 1.7 раз, то есть только на 0.1 % выше, чем инфляция. В то же время сумма расходов возросла в 2.2 раза. В результате все банки второго уровня получили прибыль в размере 8.361 миллиона тенге, что в 1.1 раза больше, чем в 1994 г. Это означает ухудшение в двояком смысле. Во-первых, падение реальной суммы с учетом инфляции. Во-вторых, рентабельность всех банков ухудшилась с 30.7% в 1994 до 19.4% в 1995 г. Это ухудшение было результатом понижения процентных ставок, что в значительной мере обусловлено существенным снижением темпов инфляции. Это показывает также, что ухудшаются возможности получения высокой прибыли в будущем. Это сокращение прибыли было бы больше, если бы банки не имели возможности инвестировать в ценные бумаги. Можно сказать, что развитие рынка ценных бумаг позволило банкам получить больше доходов от операций с прочими ценными бумагами.

Основным фактором, ведущим к накоплению убытков, является значительное число неработающих активов, находящихся на балансе банков. В свою очередь, это приводит к сохранению отрицательных марж в отдельных банках и, соответственно, делает невозможным получение реальной прибыли, создавая тем самым предпосылки для появления кризиса ликвидности финансовой системы.

Значительная доля безнадежных кредитов в банковских портфелях приходится на государственные предприятия, а также на **кредиты, выделенные в прошлом по различным решениям Правительства, которые, по сути, являются прямыми обязательствами государства, им не признаваемыми.** Это ведет к проблеме распыления ответственности, поскольку государство обвиняет государственные банки в плохом финансовом положении, а банки, в свою очередь, обвиняют правительство в плохом управлении предприятиями и в невыполнении взятых на себя обязательств. Специфическим аспектом этой проблемы является отсутствие возможности существенного улучшения управления банками и их позиции до тех пор, пока они частично находятся в нерыночном окружении. Всё это требует принятия государством срочных мер по повышению эффективности функционирования государственных

предприятий и по выполнению государством взятых на себя, на основании многочисленных решений, обязательств.

Невыполнение обязательств государственных предприятий или акционерных обществ, полностью контролируемых государством, по отношению к банкам приобрело, как правило, форму накопления непогашаемых кредитов, полученных предприятиями в одном или нескольких коммерческих банках при одновременном получении новых кредитов в других банках и обслуживании только этих новых кредитов. Таким образом, проблемы этих предприятий переносятся на один или небольшое число лидирующих коммерческих банков.

Реструктуризация «плохих долгов» в Республике Казахстан осложняется спонтанной приватизацией банков, находящихся в собственности государства. Это ведет к потере контроля государственной власти за этими банками.

Реабилитационный банк, образованный в рамках проекта Всемирного банка, может сосредоточиться только на крупных государственных должниках (до сих пор только 34 предприятия) и не будет в состоянии заняться большим количеством других государственных должников. Необходимо предпринять такие меры, которые побудили бы коммерческие банки заняться реструктуризацией государственных предприятий, не охваченных программой Реабилитационного банка.

4.4. Основные подходы к реабилитации банков и реструктуризации «плохих долгов»

В пост-коммунистических странах существуют три основных подхода к реабилитации банков и реструктуризации «плохих долгов», т. е., задолженности, погашение которой практически нереально:

1. Централизованный подход, применяемый в Чешской Республике, Венгрии и Словении.
2. Децентрализованный подход, применяемый в Польше.
3. Либеральный подход, применяемый в России.

4.4.1. Централизованный подход

Централизованный подход, как правило, пользуется поддержкой со стороны Всемирного банка. Он предполагает создание отдельного финансового института — например, Консолидационного банка в Чешской Республике, Реабилитационного банка в Республике Казахстан. Основной целью такой организации является принятие на себя определенного количества «плохих кредитов» от коммерческих банков с тем, чтобы, с одной стороны, очистить баланс соответствующего банка, а с другой — создать приемлемые условия для должников.

В чешских условиях Консолидационный банк принял долги в размере свыше 100 млрд. крон, то есть 80% всех невозвращаемых долгов госпредприятий и 50% кредитов, выданных кооперативам. Эта сумма соответствует около 15,7% всей задолженности в народном хозяйстве. Основным источником покрытия переданной задолженности были долгосрочные кредиты Национального банка и государственные облигации.

В Казахстане, благодаря созданию Реабилитационного банка, применялся до сих пор подход, близкий к централизованному.

4.4.2. Децентрализованный подход

В децентрализованной системе основная ответственность за «плохие долги» приходится на коммерческие банки. Эти банки отвечают за классификацию долгов на стандартные и невозвращаемые, создают новые организационные подразделения, например, департамент по управлению портфелем «плохих долгов».

Министерство финансов предоставляет средства для увеличения капитала коммерческих банков. Эти средства позволяют банкам создать резервы для покрытия долгосрочных убытков по кредитам: 100% для категории «безнадежных» долгов, 50% для категории сомнительных долгов и 20% для категории субстандартных долгов. Сумма увеличения капитала рассчитывается заранее и устанавливается на таком уровне, чтобы банки могли, после создания необходимых резервов, получить коэффициент адекватности капитала не ниже 12%, рассчитанный по Базельскому показателю (собственный капитал банка не может быть ниже 12% суммы выданных кредитов).

В Польше сумма, направленная в рамках программы реструктуризации, на увеличение капитала семи банков, составила 630 млн. долл. США. Поскольку банки обладали достаточной ликвидностью, правительство предоставило им казначейские облигации со сроком погашения в 15 лет, деноминированные в польских злотых, с процентной ставкой, приближающейся к рыночной. С момента приватизации банка, подлежащего реструктуризации, затраты на дальнейшее обслуживание и выкуп доли облигаций, переданных банку, должны финансироваться государством за счет Фонда приватизации польских банков.

4.4.3. Либеральный подход

В рамках этого подхода от правительства не требуется никаких действий. Из-за инфляции происходит глубокая эрозия активов и капитала банковского сектора, в связи с чем старые «плохие долги» практически исчезают. В классической форме такая ситуация имела место в России в 1992-1994 годах. Очень либеральная лицензионная политика привела к быстрому возникновению огромного количества новых банков, многие из которых выделились из старых государственных банков. Это создало ситуацию, когда старые банки, обремененные «плохими долгами» предприятий, исчезли, а появляющиеся новые коммерческие банки не несли на себе груза старой дебиторской задолженности и старой практики управления. В результате в России было создано свыше 2 тыс. новых небольших, предпринимательских банков. Новые банки работали, в основном, на областном уровне; более крупные банки взяли на себя международные трансакции областных банков. Развивается процесс естественного отбора банков, способных выдержать конкурентную борьбу.

Сравнение вышеуказанных трех подходов (см. табл. 4.6.), по всей видимости, свидетельствует о том, что наиболее эффективным является децентрализованный подход. Об этом свидетельствует опыт Польши. В течение последних двух с половиной лет (с марта 1993 г. по декабрь 1995 г.) доля «плохих долгов» в польской экономике снизилась с 37% до 12%, а проблема неплатежей между предприятиями практически больше не существует.

Предложенные в следующем пункте меры по реабилитации банков и реструктуризации «плохих долгов» в Казахстане в значительной степени основываются на этом подходе.

4.5. Предлагаемые меры по реструктуризации кредитных портфелей банков

Основной целью программы должно быть радикальное решение проблемы «плохих долгов» государственных предприятий путем реабилитации кредитных портфелей банков и управления этими неработающими активами. Для достижения этой цели необходимо:

1. Приостановить процесс переноса бремени долгов из промышленного сектора в финансовый и из финансового сектора в макроэкономическое окружение.
2. Провести частичную рекапитализацию банковской системы.
3. Повысить качество надзора со стороны Национального банка Республики Казахстан за коммерческими банками.
4. Внедрить соответствующую нормативную базу.
5. Развивать современные системы клиринга и выполнения обязательств.

Реализация вышеупомянутых задач должна привести к сокращению уровня риска и усилению общественного доверия по отношению к банковской системе.

Реабилитация банковского сектора и реструктуризация предприятий должны состоять из следующих шагов:

1 шаг. Национальный банк Республики Казахстан (департамент банковского надзора) должен поручить проведение анализа финансовых портфелей всех коммерческих банков, которые держат в портфелях долги хозяйствующих субъектов, контролируемых государством. Аудиторская проверка должна быть проведена международными аудиторскими фирмами в соответствии с международными стандартами аудита и охватывать период по 31 декабря 1995 г.

2 шаг. Кредитные портфели коммерческих банков должны быть разделены на 4 категории:

- а) нормальные кредиты,
- б) субстандартные кредиты,
- в) сомнительные кредиты,
- г) «безнадежные» кредиты.

3 шаг. Следует обязать коммерческие банки выделить кредиты, определенные аудиторами как «субстандартные», «сомнительные» и «безнадежные», и создать в составе банка специальное подразделение (департамент «плохих долгов») для управления портфелем «плохих кредитов», который будет функционировать на основании отдельной оценки прибыли.

4 шаг. Наблюдательные советы банков или общие собрания акционеров должны назначить управляющих этими департаментами на основе конкурса, в котором могут принять участие специалисты, не вовлеченные ранее в кредитную деятельность данного банка. Управляющие этими департаментами должны стать членами правления соответствующих банков.

5 шаг. Департаменты «плохих долгов» должны разделить портфель на две группы: на группу контролируемых государством должников, реструктуризацией которых должен заняться Реабилитационный банк, и на группу должников, которых должен реструктуризировать коммерческий банк.

Департаменты «плохих долгов» должны отвечать за подготовку предложений по стратегии реструктуризации «плохих долгов» и в течение года произвести либо продажу, либо реструктуризацию долгов, определенных как субстандартные, сомнительные и безнадежные. Это предложение должно быть принято правлением банка и одобрено его наблюдательным советом.

6 шаг. По отношению к кредитам, за реструктуризацию которых отвечает коммерческий банк, банк не будет иметь право выделения «плохому должнику» нового кредита, если до определённой даты не будет удовлетворено одно из следующих условий:

- старый кредит будет полностью возвращен;
- должник докажет кредитоспособность путем обслуживания этого кредита (выплаты процентов) по крайней мере в течение трёх месяцев;
- начнется процедура ликвидации должника, ведущая к приватизации или к распродаже его имущества;
- должник будет объявлен банкротом в судебном порядке;
- долг будет продан, в случае, если банку не удастся провести реструктуризацию задолженности;
- будет достигнуто соглашение с «плохим должником» о ликвидации задолженности.

7 шаг. В случае, если будет достигнуто соглашение (по примеру американской процедуры реструктуризации — т.н. Глава 11), должен быть создан совет кредиторов. В состав этого совета должны войти все основные кредиторы, на которых приходится свыше 50% задолженности данного предприятия. Совет должен сотрудничать с управленческим аппаратом предприятия с целью разработки финансового плана и плана реструктуризации (бизнес-плана). Этот план подлежит одобрению совета кредиторов.

В рамках плана реструктуризации кредиторы могут:

- изменить сроки погашения задолженности (трансформировать краткосрочные кредиты в долгосрочные);
- списать часть задолженности;

- конвертировать «плохой кредит» в долю в собственности предприятия (*debt-to-equity swap*);
- продать задолженность.

Положения соглашения становятся обязательными к выполнению всеми кредиторами, если оно было подписано кредиторами, на которых приходится свыше 50% задолженности данного предприятия. Должно быть введено ещё одно ограничение, согласно которому только тот банк может начать переговоры по заключению соглашения, задолженность предприятия которому составляет не менее 100 тыс. долл. США, и если задолженность предприятия данному банку составляет не менее 20% всей его задолженности.

8 шаг. Банки должны создать резервы для покрытия долгосрочных убытков по кредитам:

- 100% для категории «потерянных» кредитов,
- 50% для категории «сомнительных» кредитов,
- 20% для категории субстандартных кредитов;

После этого Министерство финансов должно провести увеличение капитала (рекапитализацию) банков, рассчитанную на основании анализа кредитного портфеля по состоянию, например, на конец декабря 1995 г. Уровень рекапитализации должен обеспечить банкам возможность, после создания необходимых резервов, достичь коэффициента адекватности капитала не ниже 12%, рассчитанного по Базельскому показателю (собственный капитал банка не может быть ниже 12% суммы выданных кредитов). Рекапитализация должна быть выплачена в форме государственных облигаций, передаваемых коммерческим банкам.

Вышеупомянутые восемь шагов программы реабилитации банков и реструктуризации контролируемых предприятий совмещают как децентрализованный подход (в той части, когда банки самостоятельно занимаются реструктуризацией), так и централизованный подход (когда этим занимается Реабилитационный банк).

4.6. Условия, необходимые для реализации программы

Реализация представленной программы требует принятия закона о финансовой реструктуризации банков и предприятий, в форме *lex specialis* (чрезвычайное законодательство, принимаемое на определенный период, например, на 3 года и приостанавливающее действие всех остальных законов в этой сфере). Этот закон должен:

- а) определить шаги, которые должны быть предприняты коммерческими банками по реструктуризации «плохих долгов»;
- б) позволить банкам начать подготовку соглашений с предприятиями-должниками, когда задолженность конкретного предприятия конкретному банку составляет не менее 100 тыс. долл., и если задолженность предприятия данному банку составляет не менее 20% всей его задолженности;

- в) ввести положение, согласно которому соглашения должны быть обязательными к выполнению всеми кредиторами, если оно было подписано кредиторами, на которых приходится свыше 50% задолженности данного предприятия;
- г) разрешить банкам производить конверсию задолженности в долю собственности предприятия (акции должников) и держать её в своих портфелях определенное время (два года) , что не разрешается действующим банковским законодательством Республики Казахстан;
- д) разрешить продажу «плохих долгов».

4.7. Банковский Надзор

Устранение плохих долгов в экономике Казахстана требует совершенствования контрольной функции банковского надзора. Совершенствование системы банковского надзора должно быть направлено на создание условий для стабильного функционирования банковской системы и выполнения его функций финансового посредника и проводника сигналов денежно-кредитной политики, сохранения общественного доверия к банкам.

В 1995 году практика регулирования была нацелена на соблюдение банками второго уровня нормативов безопасного поведения, создание стимулов и условий для внутренней реорганизации банков, формирование надёжных систем внутреннего аудита, достаточных ресурсов, проведения разумной кредитной политики и политики ликвидности. Эти усилия принесли серьёзные результаты. Например, если в начале 1995 г. нарушения экономических нормативов допускались более 65% банков, то на конец года доля эта снизилась до 52%. Также в 1995 году Правлением Нацбанка отозваны разрешения на открытие банков и аннулированы лицензии на проведение банковских операций за нарушения установленных норм банковского законодательства у 45 банков. В процессе ликвидации находятся 62 банка. Ликвидационный процесс был завершён в 7 банках.

Эти достижения, хотя и очень значительные, всё ещё требуют дополнительных мер, например принятия и издания Постановления Правительства или Национального банка по Бухгалтерским стандартам, широкое распространение нового плана счетов и полного набора бухгалтерских стандартов, которые будут в значительной степени соответствовать Международным бухгалтерским стандартам (IAS). Нужно также построить систему реестров заемщиков, их недвижимой собственности, залогов их недвижимой собственности и их займов.

В ходе анализа результатов проверок сделанных банковским надзором установлено, что банками и филиалами допускается, как правило, нарушения следующих составляющих банковского законодательства:

- порядка формирования и увеличения уставного фонда;
- порядка кредитования;
- правил проведения операций с иностранной валютой (например несвоевременная продажа экспортной валютной выручки на валютной бирже, оплата контрактов за третье лица и взимание комиссионных и пени в иностранной валюте);

— сроков проведения операций, правил кассовых операций, использования балансовых счетов № 904, 970, 971 и 016.

Продолжается работа по переходу на Новый план счетов бухгалтерского учета. Он уже внедрен в Нацбанке, а в коммерческих банках это может произойти во втором квартале 1996 г. Ведётся работа и по совершенствованию системы расчетов, завершено создание промежуточной системы, которая послужит основой для долговременной платежной системы. Принятие международных стандартов при составлении отчетов проверок банков второго уровня может помочь улучшить банковский надзор.

4.8. Выводы и рекомендации

Несомненно, в 1995 г. был достигнут значительный прогресс в реформировании банковской системы в Республике Казахстан. Всё-таки необходимы дальнейшие меры её совершенствования.

Реформа банковского надзора является самым важным фактором реформы всей системы. Для реформы этой системы необходимо провести (а) применение международных стандартов, (б) введение новой методики подсчета и нормативов по собственному капиталу, (в) проведение реальной оценки уровня капитализации банков и подверженности банков рискам, (г) представление коммерческими банками Национальному банку планов мероприятий по рекапитализации и регулярного отчёта об их выполнении.

Необходимо провести рекапитализацию самых крупных банков, в которых государство располагает наибольшей долей в акционерном капитале. Нереально, чтобы большинство банков, испытывающих дефицит собственного капитала, было в состоянии получить адекватный уровень капитала независимо от помощи государства. Министерство финансов должно провести увеличение капитала (рекапитализацию), чтобы создать резервы для покрытия долгосрочных убытков по кредитам. Рекапитализация должна быть выплачена в форме государственных облигаций, передаваемых коммерческим банкам в 1997 году. Конкретный подход Национального банка в отношении того или иного банка, испытывающего дефицит капитала, должен определяться в соответствии с уставным фондом последнего, а также долей государственного капитала в этом фонде. Подробные предложения представлены в пунктах 4.5 и 4.6.

Целесообразно ускорить также процесс консолидации банков. Однако, консолидация должна инициироваться самими банками, а банковский надзор должен содействовать ей.

До конца 1996 года должна быть проведена полная приватизация всех банков, с оговорками в пункте 4.2.

Для улучшения функционирования банковской системы в Казахстане необходимо также:

а) создание общенациональной системы сбора и хранения информации по заемщикам и кредиторам. Такая система позволила бы снизить возможность возникновения новых безвозвратных долгов в банковской системе посредством повышения ответственности заемщиков за возврат займов, кредитов и создания информационной базы для более обоснованной политики самих банковских структур;

б) создание системы страхования банковских депозитов. Такая система работала бы под наблюдением Национального Банка и могла бы осуществлять надзор за состоянием депозитов. Финансирование могло бы осуществляться в форме отчислений в соответствующий фонд коммерческими банками определенного процента из прибыли (в России коммерческие банки третий год отчисляют Центральному банку 2% от прибыли в фонды страхования депозитов и от банкротств). Такая система снизила бы вероятность возникновения эффекта "домино";

в) создание национального информационного центра в сфере оказания финансовых услуг;

г) создание системы по постоянному мониторингу и рейтингу банков.

Предлагается также внести изменения в системе банков второго уровня. Речь идёт о разделении функций Экспортно-импортного банка на функции гаранта экспортной политики и функции финансового и инвестиционного агента по привлечению внешних финансовых ресурсов, необходимых для реализации структурно-инвестиционной политики Правительства. Кроме того, Эксимбанк нуждается в приватизации, а не капитализации путём эмиссии облигаций, направленной на привлечение международных финансовых организаций. Приватизация, например, до 30% международной доли в уставном капитале, могла бы привлечь стратегического инвестора и улучшить международный имидж Эксимбанка и экономики Казахстана. Эмиссия облигаций не решает ничего.

В дальнейшей реорганизации нуждается и сам Национальный банк Казахстана. Он должен прекратить банковское обслуживание экономических субъектов нефинансового сектора. Развитие системы казначейства и создание Бюджетного банка будет связано с выводом из структуры его филиалов.

Таблица 4.1. Группировка банков Казахстана в зависимости от способов формирования уставных фондов.

Месяц /год	Государственные	Акционерные	Частные	Совместные	Совместные	Иностраные	Коммерческие	Акционерно-коммерческие	Количество филиалов	Всего банков
09.94	1		101	56	5	4	16	8	1035	191
10	2		102	54	6	4	15	7	1011	190
11	2		106	52	6	4	13	7	1016	190
12	3		106	52	6	4	13	7	1022	191
01.95	3		105	49	6	6	10	5	1042	184
02	3		105	49	6	6	10	5		184
03	3		101	47	6	6	9	5	1038	177
04	3		97	47	6	6	9	5	1047	173
05	4	1	94	46	6	6	5	5	1048	167
06	4	1	94	46	6	6	5	5	1048	167
07	4	1	91	41	6	6	6	5	1050	160
08	4	1	83	38	6	6	4	5	1043	147
09	3	1	80	38	7	6	2	5	1037	142
10	3	1	80	34	7	6	1	4	1029	136
11	3	1	79	32	7	6	1	4	1039	133
12	3	1	77	32	7	6	1	3	1036	130

Источник: Статистический Бюллетень Национального банка Казахстана, № 1 и 11. 1995

Таблица 4.2: Данные о количестве коммерческих банков Казахстана

Ч.	Данные о банках	Величина
1	Зарегистрировано банков	130
	акционерных	77
	частых	32
2.	Количество филиалов банков второго уровня, всего	1036
	филиалов Казагропромбанка	235
	филиалов Народного банка	296
3.	Количество банков, получивших лицензию на совершение банковских операции в иностранной валюте	48
4.	Количество банков, получивших генеральную лицензию	37
5.	Фактический уставный фонд банков (млн. тенге)	8662,43
	банков, получивших внутреннюю лицензию	431.891
	банков, получивших генеральную лицензию	6543.69
6.	Количество банков, у которых были отозваны лицензии, всего за 1994 год	33
	в т.ч. преобразовались в филиалы других банков	9
	всего за январь-август 1995 года	38
	в т.ч. преобразовались в филиалы других банков	9
7.	Количество банков, у которых отозвана лицензия в связи с нарушением банковского законодательства	53
	всего за 1994 год	24
	всего за январь-август 1995 год	29

Источник: Собственная разработка на основе различных источников

Таблица 4.3: Уставный фонд и количество банков

Уставный фонд в млн. Т	1.09.1995	1.01.1998
до 1	20	18
от 1 до 5	30	27
от 5 до 10	10	8
от 10 до 15	4	3
от 15 до 20	10	9
от 20 до 25	2	5
от 25 до 30	6	3
от 30 до 80	18	17
от 80 до 130	19	21
свыше 130	14	16

Источник: Статистический Бюллетень Национального банка Казахстана, № 6(7) и 11(12), 1995

Таблица 4.4: Банки с государственным участием, предназначенные к продаже

№	Название банка	Указ	Статус
1	Казкредсоцбанк	№ 2/2, от 2 авг. 1995	продан 10 августа 1995
2	Казэнергоинвест	№ 2/3 от 31 авг. 1995	
3	Уралбанк	№ 2/4 от 31 авг. 1995	
4.	Газпромбанк	№ 2/5 от 31 авг. 1995	
5.	Туранбанк	№ 2/6 от 6 сент. 1995	продан 14 авг. 1995. ³³

³³ Решение о продаже акций было принято практически через три недели после продажи акций.

Таб. 4.5 Показатели финансового положения 16 банков в Республике Казахстан (в тыс. Тенге)

Но. банка	Рисковые активы (РА)	Сформ. провизии	Требуемые провизии	Уставной фонд		Собственный капитал (К)	K1 = К/РА не менее 0.08	Макс. размер риска на одного заемщика/на собс. капитал(K2)				Ликвидные активы (ЛА)	Обязательства (О)	K3= О/ЛА не менее 0.3	Итого баланса	Доля государства в уставном фонде банка (%)	Доля иностранного капитала в уставном фонде банка (%)
								не связанные лица	не более 25% собственного капитала	связанные лица	не более 10% собственного капитала						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
				Фактический	Зарегистрированный												
1	4197518	37535	1407777	106000	106000	-1899028	-	125049	-	-	-	783860	2933468	0,27	9788085	0	0
6	4849658	410	1258093	520485	1550000	508640	0,11	126000	24,8			2781009	4402645	0,63	15188163	1,4	32,1
7	1485835	40053	298271	150000	150000	441089	0,3	45600	10,3	15178	3,4	170912	942975	0,18	2614777	0	0
9	9790739	25960	1831856	400000	400000	2082212	0,21		17		-	2672649	8155103	0,33	21840444	0	10
10	5801016	43918	642025	762515	169873	1988374	0,34	262524	13		-	13441480	23109892	0,58	54862760	100	0
21	1302446	23831	113188	80199	100000	316877	0,24	69429	21,9	18060	5,7	642865	1477381	0,44	2677950	0	0
22	730445	35991	177347	120002	120000	326781	0,45	60175	18,4			268468	685831	0,39	1895088	1	0
48	4956966	67038	670384	127267	127267	1450032	0,29	336213	23,2	14366	9,9	2019558	6575341	0,31	12661721	0	0
53	3317169	13116	894472	200000	200000	237361	0,07	23320	9,82							28,16	0
66	14655718	10092	4382540	280180	436000	1778054	0,12	162954	10		-	1685827	5087808	0,33	37418478	51	0
98	1052324	31257	155589	100471	160000	218538	0,21	34500	15,8	1000	0,5	416152	1094531	0,38	201794		
107	1390631	92489	139153	150000	150000	666544	0,48	48421	7,3	34790	5,2	2445230	3025806	0,81	5196988	0	0
199	599377	3535	14438	94500	94500	134140	0,22	18611	13,9			1252422	1206382	1,04	5601642	0	65,3
225	1286060	3554	3554	603500	597000	787731	0,61	163250	20,7			2336638	1795979	1,3	3252646	0	71
232	3530276	1624	216054	3204583	3000000	3204359	0,91	205000	6,4			379851	335313	1,13	6746277	100	0
237	261209	2226	2314	95598	95600	200674	0,77	28347	14,1			287026	347521	0,83	839320	0	77,8

K1 - коэффициент достаточности капитала (adequacy ratio)

K2 - коэффициент размера риска на 1 заемщика (risk ratio)

K3 - коэффициент ликвидности (liquidity ratio)

Таблица 4.6. Преимущества и недостатки централизованного, децентрализованного и либерального подхода к реструктуризации плохих долгов.

Централизованный подход	Децентрализованный подход	Либеральный подход
<p>- быстро отделяет «плохие долги» от нормальных активов банка. Предполагается, что старые банки, после выделения «плохих долгов», смогут начать новую коммерческую деятельность, не отягощенные грузом прошлого.</p> <p>- благодаря концентрации «плохих долгов» в руках одной организации, этот подход позволяет ей полностью сконцентрироваться на реструктуризации такой задолженности</p>	<p>- вводит механизм, который заставляет банки предпринимать активные действия по отношению к «плохим должникам».</p> <p>- учит работников банков, как оценивать кредитные риски, как поступать с «плохими должниками», а также учит ответственности за свои действия.</p> <p>- поскольку сумма, направляемая на рекапитализацию, должна быть определена заранее и не зависит от размеров «плохих долгов», которые необходимо вернуть отдельно взятым банкам, это создает для банков стимул стремиться вернуть как можно больше «плохих долгов».</p> <p>- устанавливает четкие правила для всех плательщиков и уменьшает опасность политического давления.</p> <p>- косвенно помогает фирмам с избыточным количеством «плохих долгов» и не требует создания государственного агентства, призванного заниматься такого рода задолженностью.</p>	<p>- наиболее рыночный и одновременно его проще всего внедрить. Его легко осуществить, так как со стороны правительства не требуется никаких действий, нет необходимости и в эффективном надзоре.</p> <p>- это самый дешёвый подход, потому что от правительства не требуется увеличения капиталов банков.</p> <p>- небольшие размеры банков исключают какие-либо последствия для системы в случае банкротства таких банков.</p>
Централизованный подход	Децентрализованный подход	Либеральный подход
<p>- тот подход требует создания нового агентства, обладающего квалификациями по работе с задолженностью. Очень трудно найти высококвалифицированных специалистов в области реструктуризации «плохих долгов» для работы в государственной организации, и нет никакой гарантии, что такое агентство будет энергично и эффективно действовать по погашению этой задолженности. Создание такого агентства не дает ответа на вопрос, что делать с «плохими должниками», и не создает системы</p>	<p>- существует опасность, что банки, перегруженные деятельностью со старыми долгами, не будут в состоянии вводить новые стандарты по своим нормальным кредитным операциям и проводить реорганизацию в переходный период.</p> <p>- существует опасность, что банки будут продолжать финансировать старых «плохих должников» с помощью новых кредитов, без предъявления каких-либо требований по реструктуризации.</p>	<p>- очень лёгкое вхождение в банковский сектор создаёт прекрасные возможности для криминальных элементов по контролю за банковской системой. Эта опасность усиливается в России крайней слабостью банковского надзора и неудовлетворительным правовым регулированием.</p> <p>- высокая инфляция приводит не только к эрозии «плохих долгов», но и к значительному сокращению средств, находящихся в распоряжении банков. (Например, активы крупнейших российских банков оцениваются в 100-150 млн. долл.) Это</p>

<p>стимулов, обеспечивающей активный подход этой организации к предприятиям-должникам.</p> <p>- этот подход не учит банков и других кредиторов ответственному подходу к своим действиям. Недостаточно заменить активы и управление. Надо еще изменить всю корпоративную культуру банковской системы. Этот подход не направлен на ликвидацию причин проблемы, которая заключается, прежде всего, в отсутствии у банков опыта и не проведении соответствующих экспертиз по оценке степени риска при кредитовании в условиях рынка. Этот подход также не учит банковский персонал ответственности и ответственного поведения, необходимого в новых условиях. Поэтому по-прежнему существует опасность, что в ближайшем будущем портфель «плохих долгов» может возродиться.</p> <p>-централизованный подход не создает адекватной системы стимулов, обеспечивающей активный подход банков к предприятиям-должникам.</p> <p>- большинство решений по выделению задолженности и по поддержке, оказываемой различным предприятиям, будет носить политический характер. Это создает опасность политического давления на кредитную и политику реструктуризации в отношении к крупным должникам.</p>		<p>препятствует эффективному широкому кредитному финансированию, вынуждает создавать банковские консорциумы, сокращает кредитный потенциал банков.</p> <p>-из-за бездействия правительства нет давления на реструктуризацию «плохих должников». Ответственность за реструктуризацию крупных предприятий лежит на государственных органах (а не на банках), что является источником давления на правительство в плане получения дополнительных субсидий и не создаёт никаких стимулов для реструктуризации предприятий.</p> <p>-эрозия банковских активов и депозитов подрывает доверие общества к банковской системе, подрывает нормальное функционирование экономической системы.</p>
--	--	--

5. Неплатежи в экономике Казахстана (Владыслав Ермакович)

В Казахстане, как и в других странах с переходной экономикой, проблема взаимных неплатежей между предприятиями (ВЗП), состоящая в просроченной задолженности по взаиморасчетам между предприятиями, стала значительной на ранних стадиях программы стабилизации и реформ. ВЗП быстро росли в номинальном выражении с начала 1993 г. Однако, в реальном выражении, то есть с учетом индекса роста цен на потребительские товары, неплатежи начали возрастать только в конце 1994 г. и в начале 1995 г. В период с декабря 1993 г. по март 1996 г. они выросли в номинальном выражении на 1170.7% (кредитная задолженность). (см. табл. 5.1).

На 1 марта 1996 г. просроченная кредиторская задолженность в Казахстане, по оценкам Нацбанка Казахстана, достигла уровня 405 миллиардов тенге, что составляло почти 39.9% ВВП за 1995 г. Это составляет 60.4% от общей суммы задолженности предприятий и организации (банками, бюджету и другими предприятиям).

Из таблицы 5.2 видно, что в Казахстане более 80% кредитной задолженности сконцентрировано в предприятиях наиболее важных отраслей экономики (промышленность, сельское хозяйство, строительство и транспорт). Задолженность в сфере связи и торговли играет незначительную роль.

Задолженность между предприятиями (54% от общей суммы просроченной задолженности) более значительна, чем по платежам в госбюджет (14%), и задолженность перед банками (8.4%). Соотношение суммы кредитов, выданных банками к кредитам, предоставленным предприятиям, составляет 15.7%. Указанное соотношение значительно ниже, чем соотношение банковских займов к добровольному взаимному кредитованию в западных странах с рыночной экономикой. Например, в Великобритании в 1990 г. это соотношение было равно 65%, в Польше - 47%. В обеих странах, однако, денежные условия, сравнительно, более благоприятны, а процентные ставки относительно низки. Кроме того, анализ банков указанных двух стран показывает, что они, вероятно, лучше развиты, чем в Казахстане.

В целом, проблема ВЗП в Казахстане вызывает серьезные профессиональные и политические дискуссии, и поэтому требует всеобъемлющего анализа.

5.1. Причины неплатежей между предприятиями

Существуют различные причины возникновения ВЗП. Обсудим некоторые из них:

Во-первых, следовало ожидать некоторого роста ВЗП с началом перехода Казахстана к рыночной экономике, вследствие отсутствия формальных механизмов коммерческого кредитования, так как при плановой системе коммерческий кредит был практически запрещён - всё кредитование должно было осуществляться через банки. Можно отметить, что в рыночной системе кредитование покупателя поставщиком явление стандартное и не вызывает никаких сомнений. Нынешняя ситуация Казахстана и некоторых других постсоветских стран отличается от стран

со стабильной рыночной экономикой масштабами ВЗП и большой долей вынужденного, не согласованного ранее, кредитования.

Во-вторых, ВЗП стали особенно предпочтительны для предприятий в качестве механизма финансирования, когда ужесточилась денежная политика по снижению инфляции. Предписанное сокращение предложения и рост стоимости, в виде роста издержек по получению, банковских кредитов привели к использованию кредита между предприятия, на которые начисляются меньшие проценты, в качестве альтернативы банковскому кредиту. Отметим снова, что когда недостает формальных механизмов предоставления коммерческого кредита (trade credit), задолженности имеют место и неизбежны. Эти процессы особенно усилились после отмены механизма автоматического превышения кредитного лимита (automatic overdraft facilities) некоторых ведущих банков и замены его на систему корреспондентских счетов и реально выплачиваемых кредитов. Банки сразу же потеряли возможность увеличивать предоставление кредитов своим клиентам под прежние проценты, и началось накопление задолженности.

В-третьих, рост ВЗП поддерживается в результате пассивности самих кредиторов. Предприятия-кредиторы не прилагают максимальных усилий, чтобы добиться оплаты³⁴, либо вследствие ожиданий, что положение покупателей улучшится, либо опасений, что принятие соответствующих мер против их клиентов может дать сигнал их собственным кредиторам, что предприятие испытывает финансовые трудности. Кроме того, некоторые предприятия, всё ещё находящиеся под контролем государства, пока ещё слишком зависят от министерств, и поэтому могут испытывать давление со стороны правительства по продолжению поставок продукции, даже при неплатежах её покупателей. Эта проблема особенно остро стоит в топливно-энергетическом секторе, поскольку приостановление поставок нефтепродуктов, газа или электричества может быстро привести к остановке предприятий с большим числом работающих (химические и металлургические заводы), экспортёров (сельскохозяйственные отрасли) и поставщиков потребительских товаров.

В-четвёртых, важным источником цепочки неплатежей является государственный бюджет, не погашающий своевременно свои обязательства. Это результат нереального, слишком высокого планирования бюджетных расходов, которые потом не покрываются доходами бюджета (см. главу 2).

В-пятых, рост ВЗП в Казахстане усугубляется различными внешними экономическими проблемами, для адаптации к которым стране требуется время. Среди них - утрата важных внешних рынков в бывшем СССР и трудности в получении необходимого сырья и материалов из республик бывшего Союза в результате развала СССР и его торговой и платёжной системы. Спад производства и сбыта не сопровождается, по крайней мере, в ближайшей перспективе, пропорциональным сокращением затрат, либо из-за большой составляющей постоянных расходов (high fixed cost component), либо поскольку предприятия не стремятся сократить рабочую силу. Эти проблемы снижают краткосрочную ликвидность даже предприятий и отраслей, которые способны найти альтернативные мировые рынки.

³⁴ Например, они могли бы начать процедуру продажи компании-должника или процедуру банкротства.

В-шестых, в 1992-1994 гг. Казахстан либерализовал цены, а там, где цены всё ещё подлежат административному контролю, запустил программу приведения внутренних цен на непосредственные средства производства (direct production inputs), особенно энергию, и потребительские товары к мировому уровню. Действующие отрасли сталкиваются с проблемой резких изменений относительных цен, например, цен на сырую нефть. В среднесрочной перспективе многие предприятия в химических отраслях, производстве средств производства и предметов потребления могут оказаться нерентабельными при новых ценах, и будут вынуждены закрыться, а другие сумеют приспособиться, но в краткосрочной перспективе они, вероятнее всего, будут накапливать задолженность перед поставщиками.

Седьмая причина роста ВЗП связана с недостатками платежной системы коммерческих банков. Особенно это относится к задержкам платежей. При плановой системе платежи проводились автоматически Госбанком СССР, и как предприятия, так и банки второго уровня не занимались непосредственно этим вопросом. Неплатежи автоматически попадали в так называемую картотеку 2 Госбанка и автоматически (в первую очередь) снимались с банковского счёта должника. Нынешние задержки вызваны как проблемами ликвидности, так и недостатками технических средств, в особенности электронной системы межбанковского клиринга. Это, может быть, не самый важный фактор, но он вносит вклад в рост задолженности.

В-восьмых, росту ВЗП способствуют различного рода финансовые регуляции на микроуровне. Например, банковская система работает в настоящее время в соответствии с правилами, которые обязывают предприятия, не имеющих денежных излишков, использовать выручку прежде всего для выплаты заработной платы. То же самое относится к правилам налогообложения и бухгалтерского учёта (см. ниже).

В-девятых, хотя по очевидным причинам трудно привести иные доказательства, кроме косвенных, вероятно, что в росте неплатежей сыграли роль теневой товарооборот и коррупция. Руководители предприятий, банкиры и государственные должностные лица предполагают, что некоторые задолженности могут отражать сделки, когда отдельные сотрудники предприятий получили наличными за доставку товаров, в то время как на бумаге был записан непоплаченный долг предприятию. В свою очередь, товары, произведенные предприятиями-должниками, могут быть проданы частным образом внутри страны или за границей для получения средств, которые бы поддержали незаконный оборот.

И **наконец**, рост ВЗП в Казахстане, как и в других странах бывшего СССР, поддерживается недостатком уверенности в решимости государства полностью реализовать программу стабилизации³⁵. Вследствие этого, предприятия, не вполне уверены, что общий банковский кредит всегда будет оставаться таким жёстким, и поэтому могут “временно” позволять своим клиентам накапливать долги. Подобная ситуация имела место в Казахстане в первой половине 1994 г., когда предприятия

³⁵ Совсем другая ситуация существует в Чешской Республике, Словакии, Польше, Венгрии и других странах, где реформы были проведены быстро и решительно, и где ВЗП никогда не представляли собой серьезной проблемы (от 10 до 30% ВВП).

накапливали валютную выручку в ожидании дальнейшего обесценивания тенге - накапливать задолженность в тенге, поддерживая в то же время валютный баланс, было рациональной стратегией до тех пор, пока не наступила стабилизация обменного курса тенге в декабре 1994 г. Ликвидация излишков валютных ресурсов, как представляется, не начиналась явно до марта 1995 г. Более того, из-за неопределенности относительно будущей политики предприятия могут предпочесть сохранить численность работающих, избегая тем самым трудовых конфликтов и возможных политических трудностей, а вместо этого отложить выплаты своим поставщикам. Необходимо при этом отметить, что существовали серьезные основания для такого инерционного поведения на микроуровне, так как в течение нескольких лет (1989-1994) очередные попытки макроэкономической стабилизации не достигали успеха, а госпредприятия, в особенности крупные, всегда могли ожидать в конце концов финансовой поддержки со стороны или Правительства или Национального банка. Сломать эту инерцию и убедить экономических субъектов, что на этот раз попытка стабилизации будет успешной оказалось непросто.

5.2. Критерии выбора решений

Разнообразие причин роста неплатежей и связь с другими аспектами стабилизации, либерализацией цен и структурными изменениями в Казахстане предполагают, что не может быть единого решения проблемы. Скорее, более правильно было бы сформулировать пакет мер, которые как сократят текущую сумму вынужденной задолженности, так и предотвратят будущий рост ВЗП. Однако следует подчеркнуть, что корни ВЗП лежат прежде всего в микроэкономическом поведении предприятий и на эту сферу необходимо обратить особое внимание.

Для выбора и разработки мер решения проблемы ВЗП следует использовать следующие критерии:

- а) принятые меры не должны идти вразрез с целями денежной и фискальной политики, установленными органами власти в контексте программ, согласованных с МВФ; таким образом, меры не должны предусматривать никакого роста общественных расходов или увеличения вышеуказанных целевых показателей чистого кредита предприятиям;
- б) меры должны быть направлены на значительное снижение ВЗП в ходе первой же попытки: следует избегать повторно применяемых пакетов мер, потому что они подрывают доверие к усилиям по стабилизации и создают моральную опасность поощрения дальнейшего накопления задолженности;
- в) меры должны, по возможности, содействовать рыночным реформам и, в частности, процессу приватизации;

5.3. Пакет мер

Как было отмечено ранее, нет единого решения проблемы ВЗП. Поэтому пакет мер должен содержать меры по системному реформированию, меры по ужесточению бюджетной дисциплины, меры по торговле ВЗП и некоторые меры по реформированию системы платежей, налоговой и банковской систем. Некоторые из них будут обсуждаться в данном отчете.

Необходимо решительно отказаться от организации операции многостороннего взаимозачёта, подобных проведенному весной 1994 года. Они могут только подорвать как макроэкономическую стабилизацию вследствие неизбежности дополнительной кредитной эмиссии и повышения скорости денежного обращения, так и вследствие ухудшения микроэкономической дисциплины как результат ожидания предприятиями поддержки со стороны государства в будущем. Это наглядно демонстрирует опыт проведения такого рода операций не только в самом Казахстане, но и в России, Румынии и на Украине.

5.3.1. Меры экономической стабилизации и структурных реформ

В Казахстане, как уже упоминалось, так же как и в других странах с переходной экономикой, проблема ВЗП стала значительной на ранних стадиях программы стабилизации и реформ. Наиболее важная предпосылка решения проблемы - это последовательность в реализации самой программы. По мере повышения уверенности в полноте реализации программы предприятия будут стремиться ограничить поставки товаров должникам, не выполняющим обязательств. По мере изменения относительных цен и продолжения приватизации нежизнеспособные предприятия будут закрыты и используемые ими ресурсы перераспределены среди более эффективных производств. В краткосрочной перспективе для успешного снижения уровня инфляции необходимо придерживаться очень высокого уровня реальных процентных ставок, что усугубляет проблему ВЗП. Следовательно, при наличии признаков устойчивости достигнутого целевого уровня инфляции, необходимо сократить номинальные процентные ставки, что, в свою очередь, приведет к сокращению реальных ставок, которые, тем не менее, должны оставаться положительными, то есть превышающими уровень инфляции, и, таким образом, стимулирует денежные поступления предприятий (*cash flow*).

Кардинальное значение для решения вопроса неплатежей имеет эффективное внедрение в жизнь механизма банкротства неэффективных и неплатежеспособных предприятий. Закон о банкротстве уже принят, однако, он пока не применяется в полной мере.

5.3.2. Создание рынка ВЗП

Рынок ВЗП должен допускать продажу ВЗП со скидкой. Торговлю задолженностью между предприятиями должны осуществлять специализированные компании, в том числе и банки, с системой постоянной регистрации курса ВЗП и их действительной цены на вторичном рынке.

Существуют две основные возможные формы рынка ВЗП.

Первая, **централизованная**, предполагает создание биржи ВЗП, подобной фондовой бирже. На этой бирже будет регистрироваться курс задолженности различных фирм, и производиться её продажа на еженедельных сессиях. Цена на задолженность зависит от предложения задолженности, спроса, финансовой ситуации фирм и перспектив уплаты плохих долгов фирмами, чей долг регистрируется на бирже.

Каждую неделю в специальном бюллетене объявляется число задолженностей, выставленных на продажу и их стартовая цена. Дополнительно приводится информация о цене, уплаченной за долги конкретной фирмы на предыдущей сессии

и объеме сделки. Эта информация используется в качестве основания для установления цены для последующих сделок.

Децентрализованная форма рынка предполагает, что существуют фирмы, специализирующиеся на посредничестве в торговле просроченными долговыми обязательствами. Эти компании могут действовать либо как брокеры, играющие роль посредников между продавцами долгов и их покупателями, либо как дилеры, выполняющие сделки на свой собственный риск. Эти фирмы собирают долги, объявляют в прессе их цену и организуют торговые сессии. В качестве посредников могут работать банки, инвестиционные фонды и другие корпорации.³⁶

Возможно также, что кредиторы объявляют в прессе о продаже их долгов. Долг продается на открытых аукционах.

Покупатели приобретают ВЗП, для того чтобы:

- а. конвертировать их в акции предприятий (механизм свопов - конверсии долга на акции) и таким образом ускорить процесс приватизации,
- б. использовать их как средство платежа для покупки продукции или услуг предприятий-должников,
- в. использовать их как средство платежа для оплаты своих долгов у компаний, задолженность которых они приобрели,
- г. использовать их в спекулятивных целях, в надежде, что цены купленного долга в будущем возрастут,

Некоторые компании также используют рынок ВЗП, чтобы купить свои собственные долги со скидкой, понизив уровень задолженности.

Создание рынка ВЗП обладает рядом преимуществ.

Во-первых, ускоряет процесс устранения задолженности между фирмами, без вмешательства и влияния правительства. Весь процесс соответствует идее рынка.

Во-вторых, обеспечивает более точную информацию о кредитоспособности предприятий — и, тем самым, дает рыночные сигналы менеджерам об их клиентах, предотвращая выдачу кредита ненадежным клиентам и позволяя кредиторам улучшить свою ликвидность.

В-третьих, помогает “углубить” новый финансовый рынок.

В-четвертых, через механизм свопов - конверсии долга на акции содействует и ускоряет процесс приватизации. Для введения в действие последнего

³⁶ В США и Великобритании торговлей долгами занимаются специализированные ведомства, называемые фондами рискованного капитала, которые инвестируют в обязательства. В Польше эту работу выполняют банки на основе Гражданского процессуального кодекса и Закона о финансовой реструктуризации (см. Главу 4). Рынок развил вместе с покупателями способность зачитывать свои собственные обязательства с приобретенными обязательствами. В Польше в настоящее время коммерческие банки организуют тендерную продажу долгов (банки изучают финансовое положение потенциальных покупателей, чтобы не подорвать репутацию банков). Долги предприятий приобретаются со скидкой третьи лицом, которое затем улаживает свои взаиморасчеты с этим предприятием посредством приобретенных обязательств. Польские банки предпочитают это решение, чтобы избежать дорогостоящей и длительной процедуры взыскания долгов.

преимущества потребуется внести изменения в законодательство Казахстана. В соответствии с Законом о приватизации, задолженность не может быть уплачена акциями приватизируемых компаний. Компания должна выпустить новые акции, чтобы покрыть существующий долг.

5.3.3. Реформа платежной системы

Чтобы избежать повторения быстрого роста ВЗП после многосторонних взаимозачетов, предлагается отменить систему платежных требований (payment claim) и заменить системой платежных поручений (payment order), при которой должник после получения платежного поручения от кредитора) дает инструкции своему банку отнести сумму на дебит своего текущего счета и перевести средства в банк поставщика. При современной системе невыполненные платежные требования записываются в системе “Картотека” и ожидают в очереди, пока не появятся средства; приоритет в оплате отдается вначале долгам в бюджет, а затем пенсионным отчислениям и заработной плате. Эта система переносит ответственность за уплату долгов с предприятий на банки, и еще более поощряет бездействие со стороны руководителей. При предложенной системе платежных поручений банк будет действовать как посредник или агент, не имеющий права по своему усмотрению решать порядок выплаты. Свобода предприятий управлять своими собственными финансовыми ресурсами будет усилена, банковские счета будут функционировать как в рыночных условиях.

Переход от “платежных требований” к “платежным поручениям” должен сопровождаться изменением порядка сделок между предприятиями. Товар или услуги должны быть предоставлены клиентам, только если а) покупатель выполнит предоплату, или б) если поставщик согласится на добровольный коммерческий кредит своему клиенту. Если добровольный коммерческий кредит будет подкреплён банковскими гарантиями, добытых и оплаченных покупателем, то повысится уверенность в том, что не будет нарастать новая задолженность.

Чтобы коммерческий кредит заработал, банки должны быстро развить систему дисконта переводных векселей (bills of exchange), чтобы в действительности предприятия могли продавать свои требования и улучшать состояние денежных поступлений. Это также расширит торговлю ВЗП. Общая цель, в контексте жёсткой денежной политики, должна заключаться в изменении банковской системы в сторону финансирования операций (transactions), а не потребностей предприятий в превышении кредитного лимита.

Предлагается принять меры по сокращению задержек платежей и расчётов в банках для улучшения технической стороны платёжной системы. В частности, необходимо соглашение между коммерческими банками и Национальным банком Казахстана об использовании стандартных электронных систем взаимных платежей.

5.3.4. Налоговые и бюджетные меры

В настоящее время в Казахстане выручка с продаж (реализации) и прибыль предприятий начисляются на основе оплаты транзакции (кассовый принцип - cash basis) наличности, а не на основе отгрузки товара и отсроченных издержек (accrual basis). Следовательно, налог на прибыль и НДС надо платить только тогда, когда получен платеж, а не когда производится поставка товара или выписывается счет-фактура. Эта система отличается от рыночной, и дает предприятиям ещё один

мощный стимул не преследовать кредиторов с максимальной активностью. Кроме того, поощряются бартерные сделки, так как позволяют почти легально уклоняться от налоговых обязательств (см. глава 2) Такую ситуацию надо быстро и решительно изменить. Это особенно актуально в связи с предложением о создании рынка ВЗП. вследствие возможности возникновения ситуации, когда покупатели долгов на вторичном рынке будут пробовать сократить этим путём свои налоговые обязательства.

В соответствии с системой “Картотека”, приоритет отдается выплате задолженности по налогам, а затем пенсионному фонду и зарплате. Выплаты банкам стоят на последнем месте. Предлагается в качестве переходной меры убрать выплату зарплаты из списка приоритетов, чтобы только налоги и взносы в пенсионный фонд можно было непосредственно снимать с банковских счетов без активного участия предприятия. В течение следующих шести месяцев целью должно быть дальнейшее продвижение к отмене существующей системы “Картотека”. В будущем, Государственная налоговая инспекция будет возбуждать судебное преследование в отношении предприятий, просрочивших погашение налоговых обязательств, включая процесс о банкротстве должника. Это, однако, потребует принудительного выполнения Закона о банкротстве, о чём упоминалось раньше.

Процесс совершенствования платежной дисциплины должен относиться и к самому Правительству. Хотя бюджетная задолженность относительно невелика, особенно по сравнению с масштабами ВЗП, предприятия, тем не менее, придают ей достаточно большую важность как индикатора решимости Правительства наладить финансовую дисциплину во всей экономике, начиная прежде всего с бюджетной задолженности. Конечно, это связано с более реалистическим подходом к бюджетному планированию в целом. Как разовые, чрезвычайные меры возможны разного типа бюджетные взаимозачёты (компенсация бюджетных обязательств налоговыми обязательствами), хотя это абсолютно не является долгосрочным решением проблемы бюджетной задолженности. Более подробно эта проблема обсуждается в главе 2.

5.3.5. Меры по реабилитации банков

Ужесточение регулирования и надзора за банками необходимо, чтобы сокращение ВЗП не привело к росту просроченной задолженности банкам. Программа совершенствования в этой области уже осуществляется при поддержке МВФ и Всемирного банка. Её цель заключается в том, чтобы все банки поддерживали достаточные резервы и были обеспечены достаточным капиталом. Кроме того, необходимо улучшение качества оценки кредитного риска банками, наряду с разработкой банками и нормативными органами системы для оценки просроченных долгов и работы с ними. Эти проблемы обсуждаются более подробно в главе 4.

Таблица 5.1. Взаимные неплатежи предприятий в Казахстане (на конец периода) в млрд. тенге.

	1993		1994		1 марта 1996	
	Дебет	Кредит	Дебет	Кредит	Дебет	Кредит
Общая задолженность	20.1	18.8	142.8	148.7	271.0	218.7
Индекс задолженности (дек. 1993=100)	100	100	714	790.9	1268.0	1160.7

Таблица 5.2. Структура процроченной кредиторской задолженности в экономике Казахстана по отраслям и видам кредиторов (на 1.03.1996 г.)

	Задолженность в бюджет	Задолженность другим предприятиям	Задолженность банкам	Всего
Промышленность	33.8	100.4	14.6	194.1
Сельское хозяйство	4.8	40.0	14.3	74.7
Транспорт	3.6	6.0	0.1	20.2
Связь	0.1	0.2	х	0.6
Строительство	11.4	13.7	0.6	35.1
Торговля	0.2	3,6	1.1	6.0
Другие	3.0	54.8	3.7	74.3
Всего	56.9	218.7	34.4	405.0

6. Переориентация и либерализация внешнеэкономических связей Казахстана (Рафал Антчак

До начала экономической трансформации республики бывшего СССР находились в единой валютной и торговой зоне, слабо подверженной влиянию конкуренции, технологии и структуры цен мирового рынка. После распада Советского Союза странами были избраны различные стратегии экономического развития в переходной период. Некоторые сверхиндустриализованные государства, с энергоемкой промышленностью, но не обладающие крупными запасами природных ресурсов, такие как Украина или Беларусь, отложили проведение экономических реформ и подверглись серьезному по масштабам и длительности спаду производства. Другие страны, например, Россия и Казахстан, избрали стратегию постепенного осуществления экономических реформ (включая реформирование сферы внешней торговли). Третья группа стран, представленная государствами Балтии (в особенности Эстонией и Латвией) и Кыргызстаном, выбрала радикальный подход в достижении макроэкономической стабилизации и либерализации экономики. После четырех лет реформ страны третьей группы уже достигли фазы— начала экономического подъема в 1995-1996 гг. Необходимо отметить, что страны, наиболее радикально и успешно проводившие ускоренные экономические реформы, чаще всего обладали сравнительно худшими природными условиями (полезные ископаемые, климат, географическое положение и т.д.) и, наоборот, страны, проводившие реформы постепенно, слишком полагались на обширные природные богатства.

После завершения начального этапа постепенных реформ Казахстан в 1995 г. ускорил темпы их осуществления и, в отличие от России, может стать первой страной из числа стран бывшего СССР, обладающих богатыми природными ресурсами, которая эффективно проводит реформы и, возможно, сможет достичь макроэкономических показателей, характерных для быстро реформирующихся государств Центральной и Восточной Европы.

6.1. Платежный баланс

Информация о платежном балансе Казахстана представлена в **таблице 6.1**. Данная таблица содержит: консолидированный платежный баланс, баланс платежей со странами бывшего СССР и баланс платежей с остальными странами мира³⁷. Либерализация внешней торговли Казахстана в конце 1993 и в первой половине 1994 г. впервые дает возможность проследить действие рыночных сил во внешней торговле Казахстана. 1994 и 1995 годы, являющиеся предметом анализа, особенно важны, так как позволяют проследить в ненарушенном виде различия в структуре и объеме внешней торговли Казахстана со странами бывшего СССР и с остальными странами мира. Кроме того, результаты внешней торговли Казахстана постепенно

³⁷ Расхождения в статистических данных этих трех таблиц объясняются тем, что данные по внешней торговле взяты из различных источников (например, Национальный банк республики Казахстан и Министерство промышленности и торговли). Такая ситуация является общей для всех стран на этапе переходного периода и объясняется ростом незарегистрированной деятельности (а также «челночной» торговли) и занижением в отчетной документации предприятий уровня реального объема производства/торговли.

достигают параметров внешней торговли стран Центральной и Восточной Европы, обладающих опытом успешного реформирования.

По сравнению с 1994 г. дефицит консолидированного баланса по текущим операциями в 1995 г. резко сократился. Это связано с сокращением торгового дефицита вследствие более быстрого роста экспорта по сравнению с импортом из страна бывшего СССР и особенно из остальных стран мира. Торговый баланс со странами бывшего СССР все еще остается отрицательным, однако в 1995 г. торговый дефицит сократился почти вдвое. Экспорт возрос примерно на 33% (в долларах США), а импорт - лишь на 14% (**Таблица 6.1**). Увеличение экспорта в остальные страны мира даже более значительно - почти на 60% (!), в то время как импорт увеличился менее чем на 13%. Увеличение объемов экспорта позволила превратить дефицит в торговле с остальными странами мира, достигавший в 1994 г. 400 млн. долларов США, в положительное сальдо в размере 160 млн. долларов США в 1995 г. (**Таблица 6.1**).

Рост поступлений от экспорта в остальные страны мира был достигнут за счет двух факторов: во-первых, за счет роста объема экспорта черных и цветных металлов и изделий из них и, во-вторых, за счет роста мировых цен, в том числе и цен в межреспубликанской торговле на экспортируемые ресурсы. В 1995 г. черные и цветные металлы и изделия из них составляли 42% (по сравнению с 33% в 1994 г.) общего объема экспорта Казахстана (**Таблица 6.2**). Падение производства в Казахстане и в большинстве стран бывшего СССР сократило межреспубликанский спрос (это не относится к России - см. ниже) на черные и цветные металлы и изделия из них. Кроме того, с точки зрения платежного баланса приватизация металлургической промышленности была проведена эффективно. В этой ситуации предприятия смогли выйти на мировой рынок, продавая продукцию структурам, предлагавшим наиболее высокие цены. Либерализация торгового (экспортного) режима в течение 1993-1995 гг. позволила предприятиям выбирать покупателей и поставщиков, руководствуясь одним критерием - наиболее выгодными ценами.

Сокращение в экспорте доли товаров с высокой степенью обработки (в основном машин и оборудования) не следует рассматривать в краткосрочном плане как ухудшение, учитывая низкую конкурентоспособность на мировом рынке технологически «сложных» товаров (за исключением вооружений) из стран бывшего СССР. Более существенна структура импорта, в которой доля импорта западных машин и оборудования с 1994 г. растет или по крайней мере остается постоянной (как в стоимостном выражении в долларах США, так и в процентах к общему объему импорта - см. **Таблица 6.3** и **6.3а**).

Постоянный дефицит торговли Казахстана со странами бывшего СССР связан в основном с импортом энергетических ресурсов. К сожалению, отсутствие трубопроводов не позволяет более широко эксплуатировать богатые нефтяные и газовые месторождения Казахстана. Падение, начиная с 1993 г., объема импорта нефти, нефтепродуктов и газа не смогло сбалансировать рост цен на энергоносители из Туркменистана и Узбекистана (из этих двух стран импортировался газ) и из России (нефть). Дефицит торгового баланса Казахстана с Россией в 1993 г. в размере 450 млн. долларов США сменился его положительным сальдо в 1994 г. (184 млн. долларов США) (**Таблица 6.2а** и **6.3а**). Данные об экспорте из Казахстана в Россию за первую половину 1995 г. свидетельствуют о быстром росте по сравнению с 1994 г. спроса на российский рынок на черные и цветные металлы, а также на продовольствие. С другой стороны, объем российских промышленных товаров,

импортируемых Казахстаном, начиная с 1993 г. постоянно снижается. В течение первой половины 1995 г. импорт российских станков, электро- и механического оборудования, транспортных средств, а также изделий из неблагородных металлов сократился более чем наполовину. Отмечается также значительное увеличение импорта Казахстаном из России необработанных товаров, в основном продовольствия. Следует отметить, что тенденции роста импорта из России некоторых металлов (черных металлов, меди или свинца) соответствуют росту экспорта этих товаров из Казахстана в Россию и другие страны мира в 1994-1995 гг. (**Таблица 6.2 и 6.2а, Таблица 6.3 и 6.3а**). Существуют два возможных объяснения этого явления; либо Казахстан реэкспортирует российские ресурсы на рынки остальных стран, либо реимпортирует свои собственные товары, проданные России ранее. Проверка этих гипотез и возможных причин возникновения такой ситуации нуждается в дополнительном анализе.

Условия экспорта казахстанской нефти на рынки остальных стран полностью определяются российскими властями. Это представляет серьезную проблему с точки зрения привлечения зарубежных инвестиций в наиболее перспективный сектор экономики Казахстана. Россия, являющаяся конкурентом Казахстана на мировых рынках минеральных ресурсов, не заинтересована в увеличении поставок нефти, газа, черных и цветных металлов Казахстаном. Начиная с 1994 г., Россия решила в одностороннем порядке ограничить доступ Казахстана к трубопроводам. Такое решение не может быть полностью объяснено только проблемами экологического характера. Экспортные квоты на 1995-1996 гг. фактически являются административным барьером на экспорт казахстанской нефти.

Консолидированный баланс движения капиталов свидетельствует о некотором улучшении положения в 1995 г. по сравнению с 1994 г., однако не все изменения являются позитивными. Если сокращение оттока капитала в страны бывшего СССР, а также в остальные страны мира, является благоприятным фактором, то снижение притока иностранных инвестиций (особенно из западных стран) является неблагоприятным фактором (**см. таблица 6.1**). Внутренние накопления Казахстана пока еще весьма незначительны, что является следствием высокого уровня инфляции на протяжении нескольких лет, а также неразвитости частного сектора в стране. Официальная помощь со стороны международных организаций и правительств стран Запада может рассматриваться лишь как временный и дополнительный источник финансирования. Из этого следует, что прямые иностранные инвестиции представляют собой единственный реальный источник экономического роста в среднесрочной перспективе. Они должны сыграть решающую роль в экономическом возрождении, в осуществлении структурной перестройки и технологического перевооружения экономики Казахстана.

Почти все прямые иностранные инвестиции в Казахстане сконцентрированы в нефтегазовом секторе, несмотря на существующие проблемы транспортировки нефти и газа по российским трубопроводам. Обязательства иностранных инвесторов по долгосрочным инвестициям в Казахстан достигли впечатляющих масштабов - 46 млрд. долларов США, однако суммы, фактически инвестированные в Казахстан, представляют собой лишь часть этого объема. Столь значительные обязательства по инвестициям свидетельствуют об активном интересе, проявляемом иностранными инвесторами, однако этот интерес проявляется лишь к получению доступа к минеральным (энергетическим) ресурсам, и, что особенно важно, в долгосрочной перспективе. Наиболее распространенная форма привлечения

иностранных капиталовложений в добывающий сектор экономики Казахстана - контракты с иностранными фирмами на управление предприятиями — может стать успешной в долгосрочном плане только в том случае, если управляющая фирма получит надежные гарантии (теоретически - по закону, а на практике - по факту) возможности приобретения этих предприятий. В противном случае управляющие фирмы будут заинтересованы лишь в использовании бывших государственных предприятий, не вкладывая капитал в их развитие и не заботясь о повышении их доходности в будущем. Снижение прямых иностранных инвестиций в 1995 г. свидетельствует либо о том, что этот этап уже начался, либо о существовании искусственных административных барьеров для инвесторов.

Улучшение состояния баланса движения капиталов в 1994-1995 гг. явилось также результатом действия тенденции к сокращению оттока капитала из Казахстана. Данные по позиции «прочие чистые инвестиции» (**Таблица 6.1**) показывают, что в 1995 г. утечка капитала составила 142 млн. долларов США; в основном это касается частного сектора. По сравнению с 337 млн. долларов США в 1994 г. это является значительным шагом вперед. Данные по прочим чистым инвестициям в страны бывшего СССР и в остальные страны мира за 1994-1995 гг. свидетельствуют о снижении оттока капитала из Казахстана в страны бывшего СССР и о сокращении притока капитала из остальных стран мира.

Сальдо платежного баланса Казахстана в 1994 г. и в 1995 г. стало отрицательным и составило соответственно 469 млн. и 440 млн. долларов США. Небольшое улучшение состояния платежного баланса с остальными странами мира в 1995 г. не компенсировало ухудшения его состояния в отношениях со странами бывшего СССР (**Таблица 6.1**). Это ухудшение было частично связано с пятикратным сокращением позиции «ошибки и пропуски» в платежном балансе - с 1423 млн. долларов США в 1994 г. до 286 млн. долларов США в 1995 г. в отношениях со странами бывшего СССР. Эти данные в позиции «ошибки и пропуски» за 1994 - 1995 гг. свидетельствуют о сокращении притока неклассифицированного капитала из России и оттока капитала в остальные страны мира. По мере развития внешнеторговой статистики и уменьшения влияния административных барьеров на внешнюю торговлю Казахстана масштабы неклассифицированной торговли и/или движения капитала сокращаются. Либеральный свободный рынок, на котором действуют четкие и понятные правила, препятствует развитию нелегальной торговой деятельности и, в конечном счете, устраняет ее.

6.2. Внешнеторговый режим

Либерализация режима внешней торговли в Казахстане фактически началась с середины 1993 г., когда правительство Казахстана достигло соглашения с МВФ по кредиту на системную трансформацию (STF). В соответствии с этим соглашением внешнеторговые барьеры снижались и в конечном итоге были ликвидированы. Перечень товарных наименований, экспорт которых подлежал квотированию, сократился с 34 в декабре 1993 г. до 25 в январе 1994 г. и до 7 в мае 1994 г. В конце 1993 г. импортные квоты были отменены. Перечень товарных наименований, на экспорт которых требовались лицензии, сократился с 55 в конце 1993 г. до 34 в мае 1994 г. В мае 1994 г. перечень товаров, импорт которых подлежал лицензированию, сократился до 8. Импортные пошлины составляли от 0,5 до 21%.

Сокращение межреспубликанской торговли в стоимостном выражении в 1993-1994 гг. привело к естественному устранению административного регулирования внешней торговли, оставшегося от бывшего СССР. В конце 1993 г. объем межреспубликанской торговли резко сократился, и на смену системе госзаказа, обеспечивавшего выполнение правительственных договоров, пришла система «госнужд», что более соответствует рыночным условиям и опирается на контрактные цены. Однако, в то же время, были введены экспортные пошлины (от 1 до 30%) на 145 видов товаров, внутренние цены на которые были ниже мировых. Экспортные пошлины должны были вноситься в иностранной валюте. В 1994 г., по мере того как внутренние цены приближались к мировому уровню, средний уровень экспортных пошлин снизился до 7% и пошлины должны были вноситься в тенге. Кроме того, были ликвидированы все виды льгот в виде освобождения от экспортных и импортных пошлин. Внешнеторговый режим в Казахстана, хотя и не в полной степени, но стал более прозрачным в конце 1993 г. и в 1994 г.

6.2.1. Регистрация экспортных контрактов

В третьем квартале 1995 г. правительство Казахстана проводило политику дальнейшей либерализации внешнеторгового режима: все экспортные квоты были отменены; требовались лицензии на экспорт восьми и импорт девяти товарных групп³⁸ (постановление Кабинета министров № 1002 от 20 июля 1995 г.); монополия на экспорт стратегических товаров (которая действовала с середины 1993 г., после создания 13 государственных отраслевых монополий) была ликвидирована³⁹; расширился экспорт промышленных и сельскохозяйственных товаров через товарную биржу. Однако, наряду с дальнейшими шагами по либерализации внешней торговли, правительство Казахстана ввело типично административные торговые барьеры — регистрацию экспортных контрактов на некоторые виды товаров (19 групп). Перечень этих товаров может изменить положение отдельных групп производителей и потребителей, и каждое отдельное решение, принятое бюрократическими структурами, незамедлительно отражается на экономическом положении фирм. Кроме того, иностранные инвесторы, управляющие бывшими государственными предприятиями в Казахстане, освобождаются от лицензирования и регистрации, что, конечно, является методом привлечением иностранного капитала, но одновременно приводит к дискриминационной практике в отношении казахстанских фирм, как государственных, так и частных.

Наиболее типичным признаком проявления административного вмешательства в странах Центральной и Восточной Европы и странах бывшего СССР является протекционизм в отношении сельскохозяйственного сектора, отражающий интересы чрезвычайно влиятельной группы, проводящей эффективную политику лоббирования. Например, изначально импорт химических средств защиты растений в Казахстане не ограничивался режимом лицензирования, а регулировался

³⁸ Перечни этих групп были составлены исходя из соображений национальной безопасности (в т.ч. вооружения, взрывчатые вещества, радиоактивные материалы и т.д.), личной безопасности (огнестрельное оружие) и охраны здоровья граждан (наркотики, лекарственные препараты).

³⁹ По крайней мере теоретически, поскольку фактическое состояние дел является несколько иным. Вполне возможно, что даже после того, как влияние государственных отраслевых монополий уменьшилось, они по-прежнему занимают доминирующие позиции в торговле вследствие своего информационного превосходства, завоеванного в предыдущие годы. С другой стороны, если такие неформальные барьеры для малых и крупных экспортеров существуют, то они должны быть ликвидированы.

документом (постановление Кабинета министров № 1002 от 20 июля 1995 г.), который спустя несколько месяцев был уточнен постановлением Кабинета министров № 1256 от 13 сентября 1995 г. Во всем мире производители, работающие на нужды сельскохозяйственного сектора и перерабатывающие его продукцию, пытаются ограничить иностранную конкуренцию, но в большинстве стран рыночной экономики по мере либерализации рынков их влияние сокращается.

6.2.2. Бартерная торговля

Рост объема бартерных сделок является предметом озабоченности не только правительства Казахстана, но и многих стран бывшего СССР. Бартерная торговля во всех постсоциалистических странах берет начало из системы межправительственных торговых соглашений. После распада СССР и СЭВ государственные предприятия в посткоммунистических странах оказались отрезанными от системы взаимных поставок по снабжению и сбыту. Кроме того, непрерывный рост инфляции, приводящий к постоянному обесценению финансовых ресурсов предприятий, в совокупности с обязательной продажей государству части или всей валютной выручки от экспорта в большинстве стран бывшего СССР препятствовали осуществлению валютных платежей в межреспубликанской торговле и в торговле с остальными странами мира. Вскоре бартерная торговля стала простейшим методом ухода от уплаты налогов и способом бегства капитала из стран бывшего СССР, включая Казахстан. Следует подчеркнуть, что причины, предопределившие рост бартерной торговли, лежат в отсутствии макроэкономической стабилизации и либерализации внешней торговли во всех странах бывшего СССР, включая Казахстан.

Административный запрет на бартерные сделки - это наиболее быстрый способ покончить с этим видом торговли. Постановления кабинета министров № 984 (от 17 июля 1995 г.) и № 1015 (от 20 июля) запретили бартер в экспорте и в импорте в Казахстане. Однако реализация этих постановлений была вскоре ослаблена из-за введения исключений из этих правил для бартерных сделок по сельскохозяйственной продукции (постановление Кабинета министров № 1060 от 1 августа 1995 г.), что свидетельствует об особом внимании, которое правительство уделяет сельскохозяйственному сектору. Другим примером законодательных льгот в Казахстане является постановление № 1200 от 29 августа 1995 г., в соответствии с которым к существовавшим исключениям было добавлено еще одно исключение из запрета на бартерную торговлю - производители в Казахстане получили разрешение на экспорт своей продукции в страны бывшего СССР и на импорт из стран бывшего СССР ресурсов для обеспечения процесса производства.

Данное исключение вновь возрождает в Казахстане дифференцированный подход к торговым отношениям со странами бывшего СССР и остальными странами мира. Это, в конечном итоге, не способствует переходу казахстанских государственных и частных предприятий от прежней системы к рыночной экономике. Во всем мире фирмы всегда выбирают самый простой вид торговли. В данном случае казахстанские формы могут выбрать давних партнеров из стран бывшего СССР, вместо того, чтобы выбирать более трудный на начальном этапе, но и более многообещающий путь включения в мировое сотрудничество. Переориентация казахстанского экспорта и импорта с доминирующего российского рынка (или рынков стран бывшего СССР) на рынки других стран мира укрепляет

независимость страны⁴⁰ с экономической точки зрения. Географическое положение Казахстана аналогично положению Польши: он находится между двумя потенциально мощными государствами - Россией и Китаем (Польша расположена между Россией и Германией). Кроме того, Казахстан расположен вблизи быстро развивающихся рынков арабских государств, Индии и Пакистана. Стабильная политическая ситуация в Казахстане, макроэкономическая стабилизация будут способствовать росту иностранных инвестиций.

6.2.3. Таможенные пошлины и акцизы

Система таможенных пошлин в Казахстане определяется политическими и экономическими соглашениями с Россией, подписанными в 1994 и 1995 гг. (см. постановления Кабинета министров от 15 августа 1995 г. № 1124 и № 1125).

В третьем квартале 1995 г. система таможенных пошлин в Казахстане включала импортные пошлины, акцизные сборы и экспортные пошлины. Режим импорта в Казахстане, определенный постановлением Кабинета министров № 1125 от 15 августа 1995 г., предусматривает обложение импортными тарифами 96 товарных групп — от продукции животноводства, сельскохозяйственных продуктов и продовольствия, продукции легкой промышленности, черных и цветных металлов и изделий из них до электрического и электронного оборудования. Перечень этих товаров весьма детализирован, а величина импортных тарифов варьирует от 0% до 30%(!) таможенной стоимости товаров внутри одной группы, что свидетельствует о государственном торговом протекционизме по отношению не только к отдельным отраслям промышленности, но и к определенным предприятиям и видам товаров.

В отличие от стран Центральной и Восточной Европы в Казахстане наблюдается общая тенденция повышения уровня импортных тарифов на сельскохозяйственную продукцию и продовольствие — в среднем на 5 процентных пунктов по сравнению с уровнем импортных тарифов на начало 1995 г. (постановление Кабинета министров № 2011 от 3 января 1995 г.). Кроме того, были повышены импортные тарифы на транспортные средства — до 30-40% для легковых автомобилей и малых автобусов, но при этом импорт тракторов, используемых для сельскохозяйственных целей, облагался гораздо меньшими пошлинами (5-10%). Позитивным фактором является в целом низкий уровень импортных тарифов на машины и оборудование (5-15%), что облегчает замену изношенного и устаревшего, энергоемкого оборудования на государственных, частных или приватизированных предприятиях.

Уровень акцизных сборов, взимаемых с импортируемых в Казахстан товаров, являлся предметом переговоров с Россией в конце 1995 г. Среди официальных лиц Казахстана в целом существует понимание необходимости и важности низкого уровня акцизов, в особенности на средства транспорта (легковые и грузовые автомобили, автобусы) или на другие промышленные товары нероссийского происхождения, которые весьма конкурентоспособны по ценам и качеству по сравнению с российскими аналогами (и для которых не имеется внутренних

⁴⁰ Всем странам Центральной и Восточной Европы удалось переориентировать свои внешнеторговые связи со стран бывшего СССР на остальную часть мира, в основном на страны Западной Европы. Например, если в 1989 г. свыше 35% внешнеторгового оборота Польши приходилось на СССР, то в 1995 г. доля стран бывшего Советского Союза снизилась до менее чем 10% [GUS, Foreign Trade of Poland, 1995].

заменителей). В случае повышения уровня акцизов внутренним потребителям в Казахстане (частным лицам и фирмам) придется платить больше по сравнению со своими иностранными конкурентами, или же они будут вынуждены закупать соответствующие товары в России, Беларуси или других странах бывшего СССР. Здесь следует отметить, что свобода выбора и равный доступ для всех поставщиков и покупателей являются фундаментальными правилами рыночной экономики.

Экспортными пошлинами облагаются 23 товарных группы (постановление Кабинета министров № 1124 от 15 августа 1995 г.) - от продукции сельского хозяйства и продовольствия, минеральных ресурсов и продуктов их переработки (т.е. черных и цветных металлов, нефти) до хлопка. От использования экспортных пошлин уже отказались все развивающиеся страны Азии (с самого начала проведения экономических реформ), Южной Америки (экономический коллапс в конце 80-х годов положил конец использованию протекционистских методов), а также западноевропейские страны и государства Центральной и Восточной Европы с переходной экономикой. Во всех этих группах стран успешное развитие экспорта стимулировало быстрое восстановление экономики и рост производства (самые последние примеры успешного проведения такой политики - Польша, Чехия, Албания и Эстония).

Любые барьеры для импорта «стратегических» или других товаров в долгосрочной перспективе не приведут к достаточному обеспечению внутреннего рынка этими товарами, так как производители этих «защищенных от экспорта» товаров не заинтересованы продавать их на внутреннем рынке по обычно более низким, по сравнению с мировыми, ценам. Обычно занимая монопольное положение на внутреннем рынке, они имеют возможность повышать цены, не повышая эффективности производства (если цены являются гибкими, не регулируемые административными методами), либо требовать бюджетных субсидий (если цены устанавливаются властными органами) в любой, но в конечном счете всегда финансовой форме (и снова не осуществляя никаких изменений в эффективности производства). В обоих случаях потребители (частные лица и фирмы) оказываются в проигрыше, так же как и экономика страны в целом.

В Казахстане проводится именно такого рода политика. Государственным предприятиям⁴¹ в административном порядке запрещено экспортировать наиболее конкурентоспособные на внешних рынках товары. Из-за падения производства спрос на внутреннем рынке довольно низок, а внутренние цены ниже мировых (так же, как и на рынках стран бывшего СССР). Единственной возможностью для предприятий получить финансовые ресурсы является продажа их на мировых рынках. Однако эти рынки менее выгодны из-за экспортных пошлин, которые, во-первых, повышают цены на казахстанские товары и, во-вторых, снижают доходы предприятий, которые значительно менее эффективны, чем их конкуренты в развитых странах. Более низкие доходы фирм означают более низкий (или не достигающий максимально возможного уровня) объем бюджетных поступлений (налогов), и экспортные пошлины на практике не компенсируют этих потерь. Кроме того, государственные предприятия из-за отсутствия структурной перестройки теряют драгоценное время.

⁴¹ Приватизированные фирмы, принадлежащие иностранным инвесторам или находящиеся под их управлением, действуют в условиях свободного рынка, продавая свою продукцию на мировом рынке.

Сторонники экспортных пошлин часто используют аргумент о применении антидемпинговой процедуры в развитых странах. Это справедливо, однако эти санкции эффективны лишь в отношении государственных предприятий тех посткоммунистических стран, где можно выявить косвенное субсидирование экспортеров государством. После того, как эти предприятия стали частными, все аргументы исчезли (примером могут послужить производители стали в Польше или в Чехии). Но с другой стороны, в отношении украинских экспортеров товаров черной металлургии, которые пока еще остаются государственными, проводится антидемпинговое расследование в ЕС и в США.

6.2.4. Налог на добавленную стоимость

В Казахстане налогом на добавленную стоимость облагается импорт всех товаров, за исключением товаров из стран бывшего СССР. Кроме того, импортируемые иностранными инвесторами инвестиционные товары не облагаются НДС (сначала инвесторы платят НДС, а затем министерство финансов возвращает этот налог). В этом отношении административные меры косвенным образом заставляют государственные предприятия торговать с фирмами из стран бывшего СССР. Распад бывшего Советского Союза и последовавший за этим естественный разрыв экономических связей между странами бывшего СССР стали достаточно благоприятным моментом для того, чтобы предприятия Казахстана переориентировались на мировые рынки. Любая искусственная поддержка налоговых исключений препятствует такому процессу.

Фискальные аспекты взимания НДС и опасности практики децентрализации сбора налогов рассматриваются в главе 2.

Процесс создания таможенного союза между Казахстаном, Россией и Беларусью, начавшийся 20 января 1995 г. и набирающий темпы вместе с усилением политической борьбы в России перед президентскими выборами, оказывает серьезное воздействие на политику налогообложения внешней торговли. В соответствии с подписанными соглашениями (см. ниже) НДС (и акцизы) будут взиматься на внешних границах стран — участников таможенного союза. Для Казахстана, отделенного от европейских и азиатских рынков Беларусью и Россией соответственно, это означает, что НДС и акцизы, взимаемые с товаров, идущих в Казахстан, пойдут в бюджеты этих стран, но через некоторое время они должны быть перечислены в бюджет Казахстана. И здесь возникают две проблемы. **Первая** состоит в том, что выявление стран-реципиентов поступлений по НДС занимает определенное время, что в условиях инфляции в странах бывшего СССР представляется очень существенным и имеет свою цену. Кроме того, проблемы центрального бюджета в Беларуси или в России могут стать первым препятствием на пути получения Казахстаном причитающихся ему налогов. Плановой системе была также присуща низкая эффективность аппарата центральной администрации. **Вторая** проблема связана с конвертируемостью валют стран - членов таможенного союза. Поскольку НДС выплачивается в местных, внутренне конвертируемых валютах (по крайней мере в России, Казахстане и Кыргызстане), они должны обмениваться по реальному рыночному курсу. В соглашении не конкретизируется, каким образом и где (например, на валютных рынках) это должно происходить.

6.2.5. Валютный рынок

Начиная с 1 января 1994 г., половину экспортных поступлений предприятия Казахстана должны были в обязательном порядке сдавать в НБК по аукционному курсу Казахстанской межбанковской валютной и фондовой биржи (КМВФБ). Создание КМВФБ и введение рыночного аукционного курса явилось важным шагом к устранению скрытого налогообложения экспорта путем искусственного завышения курса обмена казахстанской валюты. Наряду с макроэкономической стабилизацией это позволяет рассчитывать на повышение доверия к национальной валюте (в противовес процессу долларизации экономики Казахстана), а более высокий уровень репатриации экспортной выручки (увеличение запасов иностранной валюты на внутреннем рынке) государственными и частными предприятиями Казахстана привел к естественному повышению курса тенге. Кроме того, повышение доверия к стабильности курса тенге будет способствовать укреплению национальной казахстанской валюты (см. главу 1).

Эффективное функционирование независимой КМВФБ имеет большое значение для экономики Казахстана (см. выше). Законодательные основы построения КМВФБ (акционерное общество закрытого типа, свободный доступ на валютный рынок национальных и иностранных банков, взимание комиссионных за арбитражные операции и возможность проводить операции за границей посредством корреспондентских счетов) прозрачны и равны для всех участников. Оборот на КМВФБ пока еще невелик (порядка 8 млн. долларов США в день в третьем квартале 1995 г.), однако это составляет около 70% общего оборота иностранной валюты в Казахстане (по данным работников КМВФБ), что является шагом вперед, учитывая, что независимая КМВФБ существует относительно недавно (с конца 1993 г.). Остальные 30% оборота иностранной валюты в Казахстане приходится на межбанковский валютный рынок. Иностранные инвесторы могут продавать валюту на межбанковском рынке или на КМВФБ, выбирая между более выгодным курсом обмена (с разницей в несколько процентных пунктов) и более надежным видом сделки. Как показывает практика, большинство из них склоняется к выбору последнего варианта.

Либерализация внешней торговли Казахстана должна привести к увеличению запасов иностранной валюты на внутреннем рынке, если дальнейшие изменения в валютном или торговом режиме со странами бывшего СССР не помешают этому (см. выше). Платежи в торговле со странами бывшего СССР после введения административного запрета на бартерные сделки (см. выше) должны производиться в иностранной или национальной валюте по рыночному курсу. Любой возврат к межправительственным торговым соглашениям в прямой (например, подписание по сути бартерных контрактов на правительственном уровне) или в косвенной форме (например, введение налоговых скидок в торговле со странами бывшего СССР) подорвет валютный рынок Казахстана, который, учитывая экономический потенциал Казахстана и его географическое положение, мог бы стать самым крупным валютным и фондовым рынком Средней Азии.

6.3. Региональная интеграция и Таможенный союз

20 января 1995 г. Казахстан стал участником Соглашения о таможенном союзе с Россией и Беларусью. Годом ранее, 10 и 16 января 1994 г. Казахстан подписал соглашения о единой экономической зоне с Узбекистаном и Кыргызстаном соответственно. Данные соглашения практически не были задействованы, несмотря

на создание общих межправительственных институтов, таких как Межгосударственный совет Республики Казахстан, Республики Кыргызстан и Республики Узбекистан, а также Среднеазиатский банк сотрудничества и развития.

Образование таможенного союза имело для участвующих в нем стран различные политические и, в особенности, экономические последствия. В развитии таможенного союза существуют две стадии: первая - согласование систем тарифного регулирования стран-участниц и вторая - установление общих тарифных барьеров в торговле с остальными странами мира.

Итак, деятельность таможенного союза связана с точки зрения Казахстана с тремя основными проблемами:

1. Беларусь, Россия, Казахстан и Кыргызстан значительно различаются друг от друга в темпах и глубине экономических реформ. В 1995 г. Казахстан сделал в экономических преобразованиях серьезный шаг вперед, в то время как в России наблюдается замедление темпов реформ вследствие усиления политической борьбы. После 1993 г. реформы в Кыргызстане идут очень быстро, чего нельзя сказать о Беларуси, где значимые реформы так и не начинались. Для того, чтобы достичь перелома, начать возрождение и обеспечить рост ВВП, темпы реформ в Казахстане не должны в ближайшие годы замедляться. Для этого Казахстану требуются открытые и свободные торговые отношения со всеми странами, в особенности с развитыми странами Европы, Азии и Америки. Таможенный союз ограничит возможности выбора казахстанских производителей и потребителей⁴². Существует реальная опасность того, что Россия при поддержке Беларуси будет навязывать собственные интересы в формировании структуры торговли и ее направлений. Практика торговой политики России показывает, что на смену либерализации экспортных барьеров приходит ужесточение режима импорта, что противоречит (как и ранее экспортные барьеры) требованиям ГАТТ/ВТО. В результате страны таможенного союза могут быть исключены из мировых торговых отношений подобно тому, как это было в прошлом.
2. Страны-участники таможенного союза имеют общие внешние границы, что означает возведение общего тарифного барьера вокруг этих стран. Налоги (НДС и акцизы) будут взиматься на границах стран-членов и перечисляться в другие страны (см. выше). Страны Европейского Союза уже в течение 20 лет применяют подобную систему благодаря эффективной организации и координации налоговых и таможенных служб. Казахстан (и Кыргызстан), географически изолированный от богатых рынков, после практической реализации идеи союза может в перспективе понести потери в поступлениях в бюджет от таможенных пошлин, НДС и акцизов.
3. Казахстан пока не воспользовался своими сравнительными преимуществами, и, кроме того, эти преимущества немногим отличаются от преимуществ России (по крайней мере в некоторых важных областях). Казахстан является конкурентом России на мировых рынках природных ресурсов (нефти, газа, черных и цветных металлов). Ограничение объемов экспорта нефти из Казахстана является достаточно тревожным сигналом. Кроме того, российские промышленные товары (с высокой степенью обработки) в настоящее время, как и прежде, вытесняются с

⁴² Примером различий в интересах могут служить разногласия между Казахстаном и Россией относительно величины акцизного сбора с легковых автомобилей.

мировых рынков. Таможенный союз с его импортными барьерами создает благоприятную среду для российских экспортеров. Идея создания финансово-промышленных (или скорее промышленно-финансовых) групп тесно связана с проблемами Таможенного союза. Следовательно, национальные интересы Казахстана отличаются от интересов России.

Казахстан может развивать региональное сотрудничество с Узбекистаном, Кыргызстаном, Россией и Таджикистаном на основе микроэкономических потребностей и отношений, а не на базе административных решений.

6.4. Рекомендации

Казахстан начал либерализацию режима внешней торговли позже, чем Россия, однако в конце 1995 г. внешняя торговля Казахстана выглядит более либеральной, чем в России. Но для того, чтобы выйти на уровень мировых стандартов (действующих в странах - участницах ГАТТ/ВТО) предстоит еще много сделать. Среди наиболее важных мер следует отметить следующие:

1. Казахстан все еще нуждается в простом и прозрачном внешнеторговом режиме. Необходимо отменить налоги на экспорт и другие административные экспортные барьеры (лицензии, регистрацию). Импортные налоги не должны превышать 20% и должны быть прозрачными в рамках одной товарной группы.
2. Для «стратегических» предприятий или отраслей экономики не должно быть исключений из общего внешнеторгового режима, независимо от структуры собственности (государственные, приватизированные или недавно возникшие частные предприятия), или от географического направления внешней торговли (со странами бывшего СССР или с остальными странами мира). Все субъекты внешней торговли должны иметь равные права.
3. Внешнеторговые платежи должны осуществляться в свободно конвертируемой валюте или в национальных валютах по рыночному курсу. Правительство Казахстана должно способствовать развитию рыночной (горизонтальной) системы сделок и платежей во внешней торговле, которая бы вполне заменила систему торговли на основе межправительственных соглашений.
4. Бартерная торговля должна быть запрещена без каких-либо исключений (как постоянного, так и временного характера, например, связанных со сбором урожая).
5. Развитие торговли Казахстана с остальными странами мира (см. **Таблица 6.1 и 6.4**) опровергает миф о структурной зависимости стран (предприятий) бывшего СССР от России или российских предприятий. Переходный период является наиболее благоприятным моментом для осуществления реорганизации и переориентации внешней торговли Казахстана. Как показывает пример Польши, Чехии, Венгрии и стран Балтии, подобная переориентация вполне достижима.
6. Правительство Казахстана не должно играть роль гаранта внешнеторговых сделок. Такого рода вопросы должны решаться на уровне коммерческих банков. Государство, особенно в наименее развитых странах, должно лишь создавать условия для движения потоков товаров, капиталов и труда.
7. Временные трудности, связанные с оторванностью от рынков развитых стран, не отменяют того факта, что Казахстан имеет благоприятное географическое

положение. Из-за отсутствия капиталовложений в прошлом инфраструктура Казахстана развита слабо, что создает транспортные барьеры. Но ситуацию можно изменить, особенно учитывая наличие в Казахстане богатейших природных ресурсов.

Таблица 6.1: Платежный баланс Казахстана в 1994-1995 (в млн. долларов США)

Позиция	Всего		Со странами бывшего СССР		С остальными странами мира	
	1994	1995*	1994	1995*	1994	1995*
Баланс текущих операций	-904,76	-360,69	-348,20	-167,50	-556,56	-193,19
Торговый баланс	-919,60	-58,80	-517,70	-218,80	-401,90	160,00
Экспорт	3285,30	4719,00	1958,40	2610,20	1326,90	2108,80
Импорт	-4204,90	-4777,80	-2476,10	-2829,00	-1728,80	-1948,80
Баланс услуг	-82,36	-142,50	168,50	48,90	-250,86	-191,40
Трансферты	92,70	23,20	1,00	0,60	96,20	22,60
Баланс движения капиталов	-754,91	-364,98	-1674,10	-777,30	919,19	412,32
Трансферты капиталов	-1065,4	-732,3	-791,1	-431,7	-274,3	-300,6
Иностранные инвестиции, чистые	635,00	478,90	3,00	2,80	632,00	476,10
Краткосрочн. иностранные инвестиции, чистые	12,60	30,00	-2,40	0,00	15,00	30,00
Прочие инвестиции, чистые	-337,11	-141,58	-883,60	-348,40	546,49	206,82
Ошибки и пропуски	1190,72	285,38	1422,80	285,80	-232,08	-0,42
Платежный баланс	-468,95	-440,29	-599,50	-659,00	130,55	218,71

*Прогноз на 1995 г. на основе данных за девять месяцев

Источник: Национальный банк Республики Казахстан

Таблица 6.2: Структура экспорта Казахстана в 1994-1995 гг. (в млн. долларов США и в процентах к итогу)

Товарные группы	1994	%	1995*	%
Экспорт	3375,30	100,00	4650,00	100,00
Нефть	788,90	23,30	1274,00	27,40
Бензин	22,10	0,60	27,90	0,60
Дизельное топливо	51,70	1,50	69,00	1,50
Мазут	29,40	0,90	41,00	0,90
Медь	387,60	11,50	614,00	13,20
Цинк	95,30	2,80	140,00	3,00
Свинец	30,70	0,90	41,00	0,90
Сплавы черных металлов	215,30	6,40	440,00	9,60
Прокат черных металлов	319,30	9,40	590,00	13,10
Хромовая руда	77,10	2,30	93,00	2,30
Фосфор	29,70	0,90	23,00	0,50
Удобрения	19,40	0,60	27,00	0,60
Электрэнергия	146,90	4,30	116,00	2,50
Прочие	1161,90	34,60	1154,10	23,90

*Прогноз на 1995 г. на основе данных за девять месяцев.

Источник: Министерство промышленности и торговли, Министерство экономики.

Таблица 6.2а: Структура экспорта Казахстана в Россию в 1994 г. и в первой половине 1995 г. (в млн. долларов США).

Товарные группы	1994	%	1995 г. (I полугодие)	%
Экспорт (всего)	1582,90	100,00	829,90	100,00
Продовольствие	101,20	6,40	123,10	14,80
Зерно	29,40	1,90	56,10	6,80
Энергоносители	578,10	36,50	244,40	29,40
Нефть и нефтепродукты	492,80	31,10	187,90	22,60
Химические товары	223,50	14,10	103,60	12,50
Товары для национальных нужд	18,80	1,20	8,00	1,00
Кожа	4,80	0,30	2,10	0,30
Шерсть	3,40	0,20	0,80	0,10
Хлопок	4,90	0,30	4,30	0,50
Химические волокна	2,50	0,20	1,30	0,20
Металлы	386,10	24,40	257,80	31,10
Черные металлы	267,20	16,90	154,70	18,60
Медь	82,30	5,20	67,80	8,20
Цинк	18,10	1,10	19,70	2,40
Свинец	16,20	1,00	9,20	1,10
Машины, оборудование и электрооборудование	69,40	4,40	25,40	3,10
Транспортные средства	20,20	1,30	7,50	0,90
Электроэнергия	146,60	9,30	86,40	10,40

Источник: Министерство экономики

Таблица 6.3: Структура импорта Казахстана в 1994-1995 гг.

Товарные группы	1994	%	1995*	%
Импорт (всего)	3805,60	100,00	3150,00	100,00
Газ	440,00	11,60	275,00	16,80
Машины и оборудование	445,70	11,70	529,00	16,80
Электрооборудование	329,00	8,60	297,00	9,40
Химические товары	348,90	9,20	312,00	9,90
Продовольствие	358,80	9,40	391,00	12,40
Энергоносители	273,50	7,10	271,00	8,60
Электроэнергия	582,60	15,30	244,00	7,70
Транспортные средства	271,70	7,10	246,00	7,80
Товары для национальных нужд	256,90	6,70	180,00	5,60
Прочие	498,50	14,00	405,00	13,10

*Прогноз на 1995 г. на основе данных за девять месяцев.

Источник: Министерство промышленности и торговли, Министерство экономики.

Таблица 6.3а: Структура импорта Казахстана из России

Товары	1994	%	1995 (I полугодие)	%
Импорт (всего)	1399,20	100,00	648,50	100,00
Продовольствие	44,30	2,30	36,50	5,70
Сахар	9,40	0,70	11,70	1,80
Молоко и молочные продукты	5,30	0,40	2,50	0,40
Животные жиры и масло	3,50	0,20	3,20	0,50
Алкогольные и безалкогольные напитки	2,60	0,20	2,80	0,40
Нефть и нефтепродукты	232,70	16,60	178,70	27,50
Электроэнергия	290,40	20,80	134,90	20,80
Газ	8,30	0,60	6,10	0,90
Химические товары	55,90	4,00	42,60	6,50
Резина	32,60	2,30	17,90	2,80
Взрывчатые вещества	5,90	0,40	6,40	2,80
Древесина и продукция бумажной промышленности	61,70	4,40	36,80	5,60
Изделия из камня и гипса	1,40	0,10	3,80	0,60
Продукция стекольной промышленности	5,50	0,40	4,00	0,60
Черные металлы	146,70	10,50	72,00	11,10
Медь	2,40	0,20	1,50	0,20
Алюминий	7,40	0,50	3,30	0,50
Свинец	1,00	0,10	4,80	0,70
Олово	4,80	0,30	5,10	0,80
Инструменты	9,10	0,70	1,70	0,30
Изделия из неблагородных металлов	20,00	1,40	2,50	0,40
Электро- и механическое оборудование	214,30	15,30	87,80	13,60
Транспортные средства	166,70	11,90	59,00	9,10

Источник: Министерство экономики

Таблица 6.4: Первые десять торговых партнеров Казахстана (за первую половину 1995 г., в млн. долларов США)

Страна	Товарооборот	Экспорт		Импорт	
		Всего	Бартер	Всего	Бартер
Всего	4416,5	2554,4	661,3	1862,1	303,7
Россия	1822,7	1037,0	351,8	785,7	202,5
Нидерланды	289,5	270,5	24,2	19,1	0,0
Германия	225,2	93,5	36,8	131,8	3,0
Швейцария	174,8	126,1	122,6	48,7	2,5
Китай	174,7	151,3	80,7	23,4	17,3
Туркменистан	167,0	34,9	4,2	132,1	0,3
Узбекистан	164,7	95,3	19,6	69,3	17,3
Великобритания	126,5	73,4	1,5	53,1	1,0
Турция	105,6	37,4	14,5	68,2	4,9
Украина	97,2	46,8	8,1	50,4	15,1

Источник: Министерство экономики

Заключение (Марек Домбровски)

Казахстан начал проводить рыночные преобразования в экономике несколько с опозданием по сравнению с Прибалтийскими странами, Молдовой, Кыргызстаном, и по определенным параметрам позже России. Однако, начиная с конца 1994 года процесс перехода к рынку значительно ускорился и был достигнут значительный прогресс практически во всех направлениях экономических реформ. Ныне Казахстан можно зачислить в число лидеров среди стран СНГ, проводящих экономические преобразования. Речь идет, прежде всего, о достигнутом уровне макроэкономической стабилизации и либерализации экономики.

Вместе с тем, следует учесть, что пока пройден только первый этап трансформации и многие процессы не завершены, как например, процесс приватизации, от скорости проведения и результатов которого будут зависеть возможности роста эффективности на микроуровне, положительных структурных сдвигов в экономике Казахстана и ослабление давления со стороны предприятий на денежную и фискальную политику. Сельское хозяйство является именно тем сектором, для которого приватизация является принципиальным условием проведения реструктуризации, а также запуска рыночных правил экономического поведения. Однако, как технические и социальные характеристики этого сектора, так и политические обстоятельства (влиятельность колхозного лобби) усложняют скорую приватизацию.

Поскольку приватизация являлась предметом отдельного проекта ПРООН, в котором также принимали участие группа экспертов под руководством профессора Лешека Бальцеровича, в данном докладе не ставилась задача всестороннего анализа и предоставления рекомендаций по ходу процесса приватизации в Республике Казахстан.

Приватизация и связанная с ней реструктуризация предприятий — это не единственная составляющая необходимых реформ в области микроэкономической политики. Среди широкого спектра необходимых действий, следует отметить следующие:

1. Создание благоприятного климата для развития частных капиталовложений (внутренних и иностранных) и частного предпринимательства, которые могли бы в будущем абсорбировать излишки рабочей силы, высвобожденные в результате закрытия неэффективных предприятий, сокращения чрезмерной занятости на многих предприятиях, «оптимизации» сети культурно-социальных услуг и других учреждений бюджетной сферы. Для создания хорошего бизнес-климата, особенно для иностранных инвесторов, необходим ряд мер и действий в различных областях регулирования экономики и общественной жизни, как например:

а) создание упрощенного порядка регистрации экономической деятельности, не предполагающего необходимость получения какого-то ни было разрешения;

б) стабильные, упрощенные и прозрачные правила налогообложения, что является более важным чем специальные налоговые льготы; во 2-ой главе нами выдвинуты предложения о конкретных механизмах совершенствования налоговой системы с целью сделать её более благоприятной для развития частного предпринимательства;

в) отмена многих неясных административных инструкций и практик, создающих питательную почву для административного произвола и коррупции (например, регистрации экспортных контрактов, постов ГАИ на автодорогах, регистрационных требований для иностранцев, и разных других);

г) принятие режима национального подхода (national treatment) для иностранных инвесторов;

д) упрощение регулирующих процедур, касающихся строительного права, правил территориального планирования, социального, санитарного и противопожарного законодательства, и т.п.;

е) упрощение режима пограничного и таможенного контроля при передвижении людей и товаров.

В ходе дальнейшей реализации данного проекта ПРООН ставится задача проведения отдельной экспертизы по вопросу выработки благоприятной политики для привлечения иностранных капиталовложений.

2. Реструктуризация и развитие финансового сектора и рынка капитала. От этого зависят не только размеры будущих сбережений и возможность эффективного использования существующих инвестиционных ресурсов, но также шансы привлечения больших объёмов иностранных капиталовложений. В 4-ой главе данного доклада мы более подробно обсудили состояние банковской системы Казахстана и перспективы её санации и приватизации. Проблемы, связанные с развитием сектора коммерческого страхования и рынка ценных бумаг, нуждаются в отдельной экспертизе.

3. Свободные условия передвижения рабочей силы между предприятиями, отраслями, профессиями и регионами являются одними из основных факторов, определяющих темпы экономических преобразований в Казахстане, перспективы их роста, а также возможностью решения таких болезненных социальных проблем, как: безработица и бедность. Создание гибкого рынка труда нуждается в скором пересмотре трудового и социального законодательства (с точки зрения устранения барьеров мобильности рабочей силы), совершенствования жилищного рынка, решения проблемы социальной инфраструктуры, принадлежащей государственным предприятиям и учреждениям бюджетной сферы, создание современной системы образования и переподготовки рабочей силы.

Хотя Казахстан достиг за последние полтора года значительного успеха в снижении темпов инфляции, задача макроэкономической стабилизации ещё не выполнена в полной мере. Следует подчеркнуть, что макроэкономическую стабильность нельзя достигнуть раз и навсегда, что относится даже к самым развитым капиталистическим странам. В случае же Казахстана путь к относительной стабильности, т.е. инфляции не превышающей однозначной величины, ещё далёк. Самым главным препятствием на этом пути являются проблемы бюджетного равновесия. Как мы доказали в 1-ой главе, именно бюджетный дефицит является главным источником чрезмерной денежной эмиссии, своеобразной «бомбой», которая в неблагоприятных условиях может подорвать достигнутую относительно хрупкую стабилизацию.

Даже поверхностный взгляд на существующие проблемы бюджетной политики показывает, что перспективы преодоления фискального кризиса в ближайшие годы крайне сложны.

Доля доходов консолидированного бюджета в ВВП снизилась ниже уровня 20% и по всем признакам она может или далее снижаться в ближайшие годы, или в лучшем случае остаться на прежнем уровне. Причины кроются в продолжающемся кризисе в секторе государственных предприятий, в бурном развитии мелкого частного сектора, а также в снижающейся рентабельности предприятий в результате снижения темпов инфляции (исчезновение инфляционной прибыли), реальной apreciации тенге и растущей конкуренции. Новый Налоговый кодекс и совершенствование налоговой администрации могут частично противодействовать, но скорее всего не приведут к полному преодолению данной тенденции в течение ближайших двух лет.

В любом случае Казахстан будет ещё много лет оставаться страной с относительно низким налоговым потенциалом из-за невысокого уровня ВВП на душу населения, большой доли аграрного сектора, мелкой торговли и услуг в структуре ВВП, значения натуральной экономики. А это в свою очередь означает необходимость не временного, а стабильного сокращения уровня государственных расходов и государственных обязательств, особенно в социальной сфере и в сфере социально-культурных услуг (значительно ниже стандартов, принятых в советской экономике). Данный процесс будет очень болезненным как с социальной, так и с экономической точки зрения, но необходимым.

Самым «взрывным» звеном системы государственных финансов может оказаться, как и во многих других странах, пенсионная система. В 3-ей главе мы указали на те элементы нынешней пенсионной системы Казахстана, которые могут оказаться источником серьёзного финансового кризиса в ближайшем будущем.

Что касается денежной политики, главной проблемой, помимо необходимости ограничения размеров финансирования НБК фискального и квази-фискального дефицита, нам кажется крайне низкий спрос на деньги. В 1-ой главе авторами доклада были выдвинуты предложения по проведению серьёзных изменений в направлении денежной и курсовой политики с тем, чтобы в ближайшее время повысить доверие к тенге.

Отдельная группа экономических и политических вопросов связана с участием Казахстана в договоре о Таможенном союзе с Россией, Белоруссией и Киргизстаном. Оценивая вполне экономические и политические выгоды, связанные со свободным передвижением товаров, людей и капитала, особенно между странами, у которых есть долгая традиция совместного существования, мы, однако, сомневаемся в эффективности института таможенного союза, а тем более платёжного союза, который ныне обсуждается. На наш взгляд, создание Таможенного союза на данном этапе является преждевременным, когда наблюдаются значительные различия в уровне развития экономик и скорости продвижения рыночных реформ стран-участников договора. В условиях свободной конвертируемости национальных валют у нас есть сомнения в необходимости Платёжного союза. Согласно нашему мнению наиболее оптимальным с экономической точки зрения решением в данной ситуации является создание зон свободной торговли. Более подробно аргументы по этому вопросу авторы настоящего доклада изложили в 6-ой главе и в отдельных рабочих записках.