



**Центр социально-экономических исследований**

**Концепция итогового документа «Комплексная основа  
развития Кыргызской Республики»**

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

**Марек Домбровски**

CASE - Центр социально-экономических исследований  
в Варшаве

**Бишкек, август 2000 г.**

## Содержание:

<b>1. Реализация программы экспертной миссии</b>	<b>3</b>
<b>2. Предложения по форме и структуре КОР и методологии ее подготовки</b>	<b>4</b>
<b>3. Стратегические цели развития Кыргызстана</b>	<b>6</b>
<b>4. Характеристика внутренних и внешних условий развития Кыргызстана</b>	<b>8</b>
4.1. Ограниченность источников финансирования экономического развития и ловушка задолженности	8
4.2. Потенциальные ресурсы страны и методы их использования	9
4.3. Отрицательные эффекты непоследовательных реформ	10
<b>5. Некоторые направления реформ в экономической, социальной и политической сфере</b>	<b>11</b>
5.1. Эволюция денежного режима	12
5.2. Консолидация государственных финансов	14
5.3. Налоговая реформа	15
5.4. Социальная реформа	16
5.5. Дeregуляция, приватизация и улучшение предпринимательского климата	18
5.6. Реформа государства	21
<b>6. Система индикаторов</b>	<b>22</b>

## 1. Реализация программы экспертной миссии

1. Данный доклад подготовлен в рамках консультационной миссии Марека Домбровского (CASE - Центр социально-экономических исследований в Варшаве), состоявшейся с 18 по 28 августа 2000 года в ответ на запрос Президента республики Аскара Акаевича Акаева и Правительства Кыргызстана. Организатором и спонсором миссии было Постоянное Представительство Программы Развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в Кыргызской Республике. Целью миссии было содействие в процессе подготовки Комплексной основы развития (КОР), в особенности на его заключительном этапе, связанном с обобщением результатов отдельных тематических экспертиз и семинаров, а также выработкой итогового документа.
2. В ходе миссии имели место встречи с Президентом Республики Аскарком Акаевым, Главой Администрации Президента КР Мисиром Аширкуловым, Государственным секретарем КР Накеном Касиевым, Председателем Национального Банка КР Уланом Сарбановым, его первым заместителем Емилем Абдуманатовым, заместителями Министра Финансов Эмирланом Торомырзаевым, Чоробеком Имашевым и Кубатом Каниметовым, руководителем Отдела КОР в Министерстве финансов КР Евгением Ли и группой экспертов, работающих над этой программой в МФ, Министром труда и социальной защиты Иманкадыром Рысалиевым и специалистами МТиСЗ, Председателем Социального фонда КР Айнурой Кыпчакбаевой, Председателем Госкоминвеста Уркалы Исаевым, Заместителем Руководителя Отдела по экономической политике Администрации Президента КР г-ном Курманбеком Укуловым, Начальником Отдела экономического анализа и прогноза Аппарата Премьер-министра КР Леонидом Комаровером и его заместителем Цой Ман-Су, Первым заместителем Председателя Государственного фонда имущества Турсуком Тургумамбетовым, Председателем Бюджетного комитета Палаты Представителей парламента Маратом Султановым, Постоянным представителем МВФ Икбалом Заиди и макроэкономическим консультантом Азиатского банка развития Александром Агафоновым.
3. Для успешного выполнения задач миссии особо продуктивными оказались консультации с г-ном Терри Мэккинли, Советником ПРООН по преодолению бедности, работающим параллельно в рамках краткосрочной миссии ПРООН в Бишкеке, а также с членами Рабочей группы по проекту ПРООН «Реформа государственного управления». Полезным оказались и результаты четырех экспертных миссий консультанта ПРООН Андерша Ослунда (с 1998 по 2000 год), равно как и предыдущей миссии автора настоящего доклада в мае 1999 года (см. М. Домбровски, Р. Могилевский и Р. Брудзынски «Кыргызская Республика и глобальный финансовый кризис. Итоговый доклад, подготовленный в рамках консультационной миссии ПРООН», Бишкек, май 1999).
4. Автор доклада хочет выразить свою глубокую благодарность Национальному Консультанту ПРООН Кулипе Койчумановой, без профессионального, информационного и организационного содействия которой успешное проведение консультационной миссии было бы невозможным. Организационную поддержку в подготовке и проведении миссии оказали многие работники Постоянного Представительства ПРООН в Бишкеке, в особенности Назгуль Жениш, Сагипа Джусаева, Энхцэцэг Миегомбо и Айнура Алимбекова, Елена Козаржевская,

координатор программ в CASE - Центре социально-экономических исследований в Варшаве и Роман Могилевский, Исполнительный директор CASE-Кыргызстан в Бишкеке.

## **2. Предложения по форме и структуре КОР и методологии ее подготовки**

5. За последний год в Кыргызстане проведена серьезная концептуальная и организационная работа по подготовке КОР на 2000-2010 годы. Подготовлен ряд экспертных докладов и анализов. Проведена серия семинаров по отдельным вопросам, которые являются составляющими КОР. В эту работу вовлечены как представители государственных органов, так и независимые отечественные и иностранные эксперты. Параллельно ведется работа по трехлетней «Национальной стратегии сокращения бедности» (НССБ), являющейся основой продления программы МВФ «Механизм снижения уровня бедности и содействия экономическому росту» (PRGF, ранее ESAF) и дальнейших кредитных программ Всемирного банка. Однако поскольку сроки завершения работы над КОР приближаются (согласно решениям Правительства КР, это конец нынешнего года), пришло время приступить к подготовке итогового документа.
6. Определение характера итогового документа КОР кажется сложной задачей по той простой причине, что отсутствуют как четкие рекомендации Всемирного банка по этому вопросу, так и опыт других стран, вовлеченных в эту инициативу (все они не продвинулись дальше Кыргызстана). В этой ситуации Правительству КР, являющемуся, согласно концепции Всемирного банка, хозяином КОР, придется решать этот вопрос самостоятельно. Представленные ниже предложения по содержанию, структуре и форме итогового документа КОР являются лишь изложением субъективных взглядов автора этого меморандума.
7. В ходе написания итогового документа КОР надо сохранить его концептуальную координацию и согласованность с НССБ и другими программными документами Правительства КР. Кроме того, после принятия КОР рекомендуется пересмотреть и актуализировать программные документы, принятые правительством в предыдущие годы, с точки зрения их согласованности с КОР. При этом форма и структура КОР должны отличаться от НССБ и других документов.
8. Учитывая десятилетний горизонт КОР, этот документ должен концентрироваться на описании стратегических целей развития страны и методов достижения этих целей, а также существующих барьеров развития и способов их преодоления. Желательно, чтобы общий объем не превышал 25-30 страниц, а язык документа был достаточно простым и популярным, понятным для неспециалистов. Только тогда КОР сможет сыграть роль инструмента, мобилизующего общество. После принятия итогового документа рекомендуется поручить специалистам PR разработку концепции его популяризации среди разных слоев населения.
9. Уровень конкретности КОР наверняка будет отличаться от трехлетней НССБ. Нет смысла повторять содержание НССБ в КОР, а тем более «экстраполировать» меры, предлагаемые в НССБ, на период остальных семи лет. Задача КОР совсем иная, чем НССБ. Последний документ является основой конкретной программы заимствования у МВФ, Всемирного банка и других доноров. Поэтому он должен

определять ключевые макроэкономические показатели, а также конкретные задачи по реформированию экономики Кыргызстана, сроки их выполнения и органы, отвечающие за эти задачи. Повторение такого подхода в КОР обрело бы ее на быструю дезактуализацию, а профессиональное качество такого документа оказалось бы весьма сомнительным. Даже трехлетняя программа МВФ подлежит на практике постоянным коррективам из-за меняющихся внешних и внутренних обстоятельств. При десятилетнем горизонте это оказалось бы неизбежным. Кроме того, в силу ряда объективных причин в Кыргызстане (как и в других странах с переходной экономикой) отсутствуют технические инструменты прогнозирования макроэкономических и социальных показателей на столь длительный период.

10. Советуя сохранить стратегический характер КОР и избежать его чрезмерной, профессионально не обоснованной, конкретизации (в результате которой будет потеряна как его достоверность, так и прозрачность) я хотел бы, однако, обратить внимание на опасность противоположной крайности. Я имею в виду сведение итогового документа к ряду идеологических и программных формулировок общего характера. В этом плане КОР должен быть значительно более конкретным документом, чем, например, Декларация по устойчивому человеческому развитию, принятая в мае 1997 года.
11. Хотя стратегическая программа, определяющая направления развития страны в течение 10 лет, подготовленная правительством, не может не носить политического характера в широком смысле этого слова, все-таки надо избежать использования этого документа для текущих конъюнктурных целей (например, предвыборной кампании). Это могло бы угрожать, с одной стороны, превращением КОР в набор политических обещаний и лозунгов, с другой стороны – потерей шанса достижения общеполитического консенсуса (превыше текущих интересов отдельных партий и политических движений) вокруг КОР. Эта последняя проблема кажется очень важной, так как временной горизонт КОР выходит за рамки конституционного срока полномочий органов исполнительной и законодательной власти.
12. Надо также избежать типичной для многих правительственных документов, ведомственной (или отраслевой) структуры, поскольку это чревато потерей стратегической направленности КОР и возникновением ее внутренней несогласованности. В связи с этим, при подготовке итогового документа КОР надо шире использовать независимых экспертов, не связанных с отдельными ведомственными/ отраслевыми интересами и не находящихся под давлением текущих проблем государственного управления и администрирования.
13. В результате рекомендуется следующая структура документа:
  - очень сжатая характеристика уровня социально-экономического развития Кыргызстана и прогресса в процессе рыночной трансформации, достигнутого за последние десять лет (не больше 2 страниц);
  - стратегические цели развития страны на ближайшие 10 лет; обоснование их выбора с точки зрения их целесообразности и реальности (1 страница);
  - характеристика внутренних и внешних условий развития; особое внимание должно быть отведено определению существующих барьеров развития и возможным путям их преодоления (до 7 страниц);

- главные направления институциональных реформ (в экономической, социальной и политической сферах) и политики правительства, служащих достижению стратегических целей (15 до 20 страниц);
- набор индикаторов (характеристик), которые должны служить инструментом отслеживания хода реализации КОР (до 2 страниц).

14. Так как интерпретация значений многих показателей социально-экономического развития носит сугубо субъективный характер (имеется в виду, например, набор индикаторов, определяющих уровень бедности), рекомендуется, по мере возможности, использование международных критериев в их оценке.

15. В дальнейшей части данного меморандума будут обсуждены некоторые возможные цели развития страны, внутренние и внешние условия этого развития, конкретные направления институциональных реформ, которые должны быть включены в КОР, а также замечания по комплексу индикаторов, служащих отслеживанию хода реализации КОР.

### **3. Стратегические цели развития Кыргызстана**

16. КОР определит стратегические цели развития страны на ближайшие десять лет. Они не могут ограничиться лишь только узкоэкономическими, количественными показателями (типа темпов роста ВВП) и должны включать комплекс задач по улучшению качества жизни населения. Имеется в виду, например, справедливое распределение результатов экономического роста, сохранение окружающей среды, обеспечение хорошего качества основных государственных услуг, развитие демократических механизмов, прав и свобод человека, национальной безопасности, преодоление изолированности страны, и т.п.

17. Несмотря на необходимость включения неэкономических составляющих в комплекс целей развития Кыргызстана, сформулированный в КОР, невозможно недооценивать значение темпов роста ВВП для перспектив развития страны. Только достаточно быстрый экономический рост в состоянии вывести страну из зоны бедности, обеспечить ее стабильность и средства для реализации других целей. С этой точки зрения надо поддержать предложение удвоения ВВП в 2010 году по сравнению с 1998 годом. Это означает среднегодовые темпы роста на уровне 7-8%. Международный опыт однозначно показывает, что это реальная перспектива для развивающейся страны с низким первоначальным уровнем ВВП на душу населения, хотя подобный скачок невозможен без последовательного ведения соответствующей экономической политики. Достижение устойчивых темпов экономического роста в пределах 7-8% в год требует, среди прочего, большой открытости экономики, доминирующей роли частного сектора, простых и прозрачных условий ведения деловой активности, низкой инфляции, стабильной валюты и сбалансированного бюджета, ограниченной по масштабам, но высокоэффективной в плане адресности системы социальной защиты, солидных государственных институтов и стабильного финансового сектора. Некоторые из этих требований будут более подробно проанализированы в дальнейшей части этого доклада.

18. Что касается других целей, кроме роста ВВП, рекомендуется большая осторожность в определении их конкретных количественных значений. Это касается, прежде всего, социально привлекательных целей, где есть политический соблазн (в том числе связанный с выборами) обещать обществу определенные показатели улучшения уровня жизни. Имеется в виду, в первую очередь, прозвучавшее уже несколько раз обещание сократить бедность в несколько раз за период реализации КОР. Это рискованно не только потому, что не существует пока прогностическая модель, которая позволяла бы транслировать желаемые темпы роста ВВП на социальные показатели, определяющие уровень бедности. Само понятие бедности есть сугубо субъективным, и во многих странах со значительно высшим уровнем ВВП на душу населения, чем в Кыргызстане, достаточно большое количество людей считается себя бедными.
19. Кроме чисто экономических целей, я хотел бы обратить особое внимание на задачи, связанные с функционированием государства, такие как: обеспечение хорошего качества основных государственных услуг, развитие демократических механизмов, прав и свобод человека, национальной безопасности, и т.п. Во-первых, они влияют на темпы экономического роста, что убедительно показывает опыт других стран с переходной экономикой. Неслучайно страны, лидирующие в экономической трансформации, считаются также лидерами в создании механизмов либерального и демократического государства, а также в реформировании самих государственных институтов. С другой стороны, слабые, коррумпированные и не адаптированные к рыночным условиям государственные институты в странах СНГ оказались серьезным тормозом процесса трансформации и экономического развития. Во-вторых, вышеуказанные политические задачи являются самостоятельной ценностью в современном мире, наравне с материальными условиями жизни. Этот факт надо особо подчеркнуть в Кыргызстане и других странах СНГ, где демократические механизмы, если вообще существуют, являются весьма хрупкими. Многим странам угрожает или внутренняя, или внешняя нестабильность. Государство очень часто не выполняет основных своих функций предоставления общественных благ (*public goods*), а его институты воспринимаются обществом как враждебные структуры.
20. Более того, в постсоветском пространстве сохраняется практика примата абстрактных интересов государства над правами и интересами его граждан (включая небрежное отношение к человеческой жизни), т.е. подход, унаследованный еще от царской России и СССР. Ее место должны занять: служебная роль государства по отношению к своим гражданам, защита прав человека, признанных документами ООН, и право граждан участвовать в управлении государством в своих интересах. Кыргызстан, как одна из стран-наследниц СССР, сталкивается с вышеописанными проблемами, поэтому вопросам прав человека, демократизации и глубокой реформы самого государства надо отвести соответствующее место в КОР.
21. Не рекомендуется определять изменений в секторной или отраслевой структуре экономики как одной из целей КОР. В рыночной экономике все производственные и инвестиционные решения принимаются экономическими субъектами (в большинстве частными). Международный опыт показывает, что попытки государства вмешиваться в этот процесс, например, путем предоставления налоговых льгот, субвенций или кредитных гарантий ведут не только к серьезным структурным перекосам и реализации неэффективных инвестиционных проектов, но также серьезно вредят сбалансированности государственного бюджета. В

условиях Кыргызстана и других государств бывшего СССР надо дополнительно учитывать менталитет прошлого, когда промышленность считалась более эффективным видом экономической деятельности, чем, например, сельское хозяйство или сфера услуг, а в рамках самой промышленности приоритет отдавался тяжелой промышленности и машиностроению. К тому же, открытие в рамках работы над КОР экспертной и общественной дискуссии над определением секторных/ отраслевых приоритетов будет угрожать искажением итогового документа результатами ведомственного и отраслевого лоббирования.

#### **4. Характеристика внутренних и внешних условий развития Кыргызстана**

22. После изложения стратегических целей КОР должен комплексно охарактеризовать внутренние и внешние условия их реализации в течение ближайшей декады. В данном докладе я хочу обратить внимание лишь только на некоторые из этих условий и вытекающие из них последствия для экономической политики, а именно: ограниченность источников финансирования экономического развития и быстро растущую внешнюю задолженность страны, отсутствие богатых натуральных ресурсов, молодую структуру общества, не самое благоприятное географическое и геополитическое положение, половинчатость реформ, проводимых в течение последней декады.

##### **4.1. Ограниченность источников финансирования экономического развития и ловушка задолженности**

23. Кыргызстан характеризуется крайне низким уровнем валовых внутренних сбережений (ВВС), в некоторые годы даже отрицательным. Причиной является невысокий уровень сбережений частного сектора (населения и предприятий) и хронический бюджетный дефицит (это отрицательные сбережения государственного сектора). Конечно, уровень ВВС далеко не достаточен для финансирования самых неотложных инвестиционных мероприятий. Кыргызстан вынужден «импортировать» внешние сбережения, что находит отражение в хронически высоком дефиците текущего счета платежного баланса.

24. Исторически этот разрыв закрывался прямыми трансфертами из всесоюзного бюджета СССР и косвенными ценовыми трансфертами в форме поставки другими республиками СССР (в первую очередь Россией) дешевых энергетических и других первичных ресурсов. После распада СССР и выхода из рублевой зоны союзные трансферты были замещены громадным внешним заимствованием у международных финансовых организаций и займами в рамках двухсторонних договоров со странами-донорами. Однако это привело к быстрому росту внешней задолженности как страны в целом, так и государственного бюджета, выходя далеко за пределы 100% ВВП. Несмотря на льготные условия многих инвестиционных займов, Кыргызстану угрожает в ближайшие годы внешний дефолт. Ловушка задолженности может оказаться самым серьезным препятствием в намерении удвоения ВВП в ближайшую декаду. В любом случае, правительство не может рассчитывать на внешнее заимствование в масштабах, наблюдаемых за последние годы. Если оно и будет, оно должно направляться, в первую очередь, на погашение существующих уже внешних обязательств, а не на новые инвестиционные проекты.

25. В этой ситуации страна вынуждена искать новые источники финансирования развития (согласно международному опыту для обеспечения темпов роста 7-8% в год соотношение инвестиций к ВВП должно превышать 20%). Остаются две возможности: повышение уровня внутренних сбережений и привлечение внешних сбережений в форме прямых иностранных инвестиций. Второе направление связано с целым комплексом мер по открытию экономики и созданию благоприятного инвестиционного климата (смотри главу 5.5). Рост внутренних сбережений представляется непростой задачей по многим причинам. Мы имеем в виду: годы высокой инфляции, хронический бюджетный кризис, недоверие к отечественной валюте и вообще экономической политике правительства, слабость отечественного финансового сектора, а также внутреннее и внешнее иждивенчество. Первая форма иждивенчества связана с наличием чрезмерных социальных обещаний государства, хотя, из-за отсутствия финансовых средств, они не всегда равняются реальным обязательствам. О второй форме можно говорить в связи с выше охарактеризованной долгой историей внешнего финансирования страны. В результате мышление политического класса Кыргызстана направлено скорее на поиск источников внешней финансовой помощи, чем на мобилизацию внутренних источников финансирования развития и привлечение частных инвесторов.

#### **4.2. Потенциальные ресурсы страны и методы их использования**

26. По сравнению со своими соседями и главными торговыми партнерами в регионе (Казахстан, Узбекистан и Россия) у Кыргызстана отсутствуют богатые натуральные и природные ресурсы в виде полезных ископаемых. Надежды, связанные с проектами добычи золота, вызывавшие столько политических страстей в первой половине девяностых годов, оказались сильно преувеличенными. Также гидроэнергетический потенциал страны вряд ли может быть легко использован из-за огромных инвестиционных издержек, связанных с его производственным освоением, а также созданием технических условий для экспорта электроэнергии. Быстрый рост производства сельского хозяйства не обязательно является результатом особо благоприятных натуральных условий, в сравнении с соседними странами. Это, скорее всего, разовый результат приватизации земли, которая пока не состоялась у соседей (по крайней мере, в таком масштабе как в Кыргызстане).

27. Дополнительным неблагоприятным фактором является географическое положение Кыргызстана и политическая обстановка в регионе. Страна расположена в стороне от главных транспортных коридоров Европы и Азии, а насыщенность и качество внутренней транспортной инфраструктуры являются низкими. Среди ближайших соседей, Афганистан и Таджикистан еще на долгие годы останутся источниками региональной нестабильности. Прошлогодние и нынешние события в Баткенском районе могут еще повториться. Экономическая, а впоследствии и внутривнутриполитическая ситуации в Узбекистане будут, скорее всего, ухудшаться из-за отсутствия основных рыночных и демократических реформ в этой стране.

28. Ради максимальной защиты себя от отрицательных внешних воздействий, а также с целью убеждения потенциальных инвесторов и партнеров в том, что страна имеет шанс остаться островом стабильности, демократии и развития в нестабильном регионе, Кыргызстан вынужден продолжать широкомасштабную реформу государства, а также проводить особо твердую и надежную экономическую политику. С другой стороны, преодоление чисто географической изолированности возможно путем ставки на современные виды транспорта (авиаперевозки) и связи.

Для этого, однако, нужна быстрая приватизация инфраструктурных секторов и радикальное открытие их на внешнюю конкуренцию.

29. В отличие от натуральных условий и географического (геополитического) положения, человеческие ресурсы можно считать козырной картой Кыргызстана. Молодая демографическая структура, относительно хороший уровень образования, дешевая рабочая сила, более мобильная, чем во многих других странах с переходной экономикой - все это создает условия для развития трудоемких видов производства и услуг. В результате Кыргызстан может найти себе похожую нишу в международном распределении труда, что и многие другие развивающиеся страны азиатского региона. Такой путь развития кажется нам даже более надежным, чем стратегия, основанная на эксплуатации натуральных ресурсов, часто создающая искушение для поиска ренты и финансирования популистских программ. Условием успеха в этой сфере, однако, является создание соответствующего инвестиционного и предпринимательского климата.

#### **4.3. Отрицательные эффекты непоследовательных реформ**

30. Хотя в середине девяностых Кыргызстан был признан многими экспертами (в том числе и автором этого доклада) лидером экономической и политической трансформации в Центральной Азии, процесс реформ оказался, все-таки, не настолько быстрым и последовательным, чтобы преодолеть многовековую социальную и экономическую отсталость, а также наследие командной экономики и авторитарной политической системы советских времен.
31. Хуже всего то, что начиная с 1997 года темпы реформ явственно и резко снизились, а в некоторых сферах ситуация даже ухудшилась. Возможно, причиной явилось самодовольство политических элит, успокоенных относительным успехом, достигнутым в первые годы трансформации и положительными оценками международных организаций и иностранных экспертов, а также чрезмерный приток внешней финансовой помощи. Страна стала жертвой двух серьезных макроэкономических и банковских кризисов: в 1996 году и в конце 1998 года – начале 1999 года. Быстро растет бремя госдолга, особенно официальным внешним кредиторам. Снижается уровень собираемости налогов. Налоговое законодательство подвергается частым изменениям в результате давления различных групп интересов. Процесс приватизации, после завершения ее ваучерного этапа, практически заморожен. Попытки дерегуляции и либерализации экономики не дают ожидаемых результатов. Ухудшается степень соблюдения основных политических и гражданских свобод. Частые смены правительства и отдельных министров не способствуют проведению последовательной политики реформ.
32. Замедление темпов реформ - это для страны не только потерянное время. Непоследовательность реформирования и наличие «гнилых» компромиссов привели ко многим патологиям. Мы имеем в виду: неравные условия конкуренции; непрозрачность налоговой и таможенной системы, а также других систем регулирования экономики; возникновение кланово-олигархических структур в управлении государством, коррупции и nepотизма; низкое качество основных государственных услуг; чрезмерную, не оправданную экономической эффективностью дифференциацию доходов и имущества. Значительные слои общества фактически не признают государство своим, и отвечают на указанные

выше патологии уходом в теневую сферу экономику и пренебрежением основных правовых норм.

33. Преодоление вышеописанных патологий не будет простой задачей потому, что многие из них уже успели обрасти мощными группами интересов. Опыт реформирования во многих странах показывает, что легче проводить радикальные изменения сразу и до конца, чем раскладывать их на этапы, теряя энергию и время сначала на построение промежуточных институтов и инструментов, а потом на ломку интересов и институциональной инерции, с ними связанных. В ситуации Кыргызстана (как и в других странах СНГ) тяжелой задачей будет, с одной стороны, реформирование государственного аппарата, его структур и методов поведения, а с другой - вывод деловой активности из теневой сферы.
34. В результате медленного и непоследовательного реформирования снизилось доверие к политике правительства как внутри страны, так и на международной арене. Два валютных и банковских кризиса подорвали также авторитет национальной валюты и банковской системы. Чтобы восстановить утраченное, нужны время, последовательные реформаторские действия правительства и сильные институциональные гарантии. Пока это не произойдет, инвесторы, особенно иностранные, будут воздерживаться от серьезных капиталовложений в экономику Кыргызстана, а основная масса населения и предпринимателей - от легализации теневой деятельности.

## **5. Некоторые направления реформ в экономической, социальной и политической сфере**

35. КОР должен включать концепцию ключевых реформ и политики правительства в экономической, социальной и политической сфере, необходимых для достижения стратегических целей развития. В данном отчете будут представлены некоторые из них, касающиеся, в первую очередь, денежного режима, преодоления бюджетного кризиса, рационализации социальной политики, широкомасштабной дерегуляции деловой активности и улучшения инвестиционного климата, реформы государства и политической системы. В определенной степени источником моих нынешних предложений послужили предыдущие анализы и экспертизы CASE - Центра социально-экономических исследований, профессора Андерша Ослунда, а также мой отчет, подготовленный в мае 1999 года, на которые я и буду иногда ссылаться.
36. В условиях быстро прогрессирующей интеграции мировой экономики (глобализации), в том числе финансовых рынков, усиливается конкуренция между странами в доступе к источникам финансирования развития, в первую очередь - частного капитала. Инвесторы готовы приходить только в такую страну, которая считается политически и экономически стабильной, в которой существует достаточно простой и прозрачный регуляционный и налоговый режим, где будет эффективно защищена их собственность, и т.п. В то же время, отечественные предприниматели стремятся выводить капитал и свою деловую активность за границу, если условия деятельности в стране считают для себя неблагоприятными или неустойчивыми.
37. Вышесказанное означает растущую межгосударственную конкуренцию в сфере регуляционных и законодательных систем, налоговой и таможенной политики,

защиты прав собственности, стабильности валют, надежности банковского сектора, а даже привлекательности политических режимов. Поэтому, учитывая крайнюю нужду экономики Кыргызстана в привлечении иностранного капитала и стимулировании внутренних сбережений и инвестиций, необходимо оценивать предложения в области реформирования экономики, социальной сферы и государства именно с этой точки зрения, т.е. насколько данные предложения соответствуют требованиям международной конкуренции в регуляционной сфере и улучшают инвестиционный рейтинг страны.

### 5.1. Эволюция денежного режима

38. Первой составляющей экономической системы, которая постоянно оценивается на рынке инвесторами, является национальная валюта. Если валюта не пользуется достаточным доверием, владельцы денежных активов предпочитают держать их в иностранной валюте, например, в долларах США или евро. Даже если есть стабильная валюта и внушающая доверие денежная (макроэкономическая) политика, но страна небольшая, а доля внешней торговли в ВВП достаточно высокая, многие сделки, так или иначе, заключаются в иностранной валюте. В общем и целом, можно прогнозировать, что усиливающаяся интеграция мировой экономики будет постепенно увеличивать значение главных международных валют (доллара, евро, возможно японской иены) и одновременно снижать роль остальных валют, даже самых надежных. Очередные страны будут отказываться от самостоятельной денежной политики, вводя или режим *currency board* (примеры Аргентины, Гонконга, Эстонии, Литвы, Болгарии и Боснии), или непосредственно одну из главных валют, т.е. доллара или евро (примеры Панамы, Эквадора, Косова и Черногории).
39. В случае Кыргызстана шансы внушить достаточное доверие к сому, даже резидентам, кажутся задачей безнадежной в силу многих обстоятельств. В первую очередь, следует иметь в виду свежую память о сначала подавленной, а потом открытой гиперинфляции последних лет СССР и рублевой зоны. Потом пришли не вполне удачные попытки снизить инфляцию в независимом Кыргызстане и стабилизировать новую денежную единицу – сом. Два валютных и банковских кризиса (1996 г. и 1998-1999 гг.) дополнительно подорвали доверие к сому. Высокая доля внешней торговли в ВВП естественным образом снижает спрос на отечественную валюту, так как большинство экспортных и импортных сделок, даже со странами СНГ, заключается и реализуется в долларах. Также все более серьезные внутренние сделки, касающиеся, например, купли-продажи и аренды недвижимости, купли-продажи автомобилей и предметов длительного пользования, частных ссуд, осуществляются в долларах. В сложившейся ситуации даже наличие очень жесткой и последовательной денежной политики и высоких реальных процентных ставок вряд ли сможет внушить более доверия к сому, по крайней мере, - в краткой и средней перспективе. С другой стороны, издержки такой политики для реальной сферы экономики могут значительно превышать сомнительные выгоды, связанные с самостоятельной денежной политикой (возможность абсорбции шоков во внешней торговле, стимулирования экспорта и получения эмиссионной прибыли). В таком контексте вопрос отказа от самостоятельной денежной политики нуждается в серьезном обсуждении.
40. В прошлогоднем отчете мы предлагали введение в перспективе двух, максимум трех лет режима *currency board*, т.е. стопроцентного валютного резервирования при

фиксированном навсегда обменном курсе и отказе от всякой внутренней денежной эмиссии (не только от финансирования бюджетного дефицита, но также и от рефинансирования коммерческих банков). Единственным источником роста денежной базы и денежной массы в этом режиме является приток валютных резервов Национального Банка. Режим *currency board* представляется подходящей системой в условиях слабо открытой экономики, испытывающей постоянное недоверие к национальной валюте, и высокого уровня долларизации. Однако сам этот режим должен пользоваться полным доверием экономических субъектов, что в условиях Кыргызстана и других стран СНГ не представляется легко достижимым (при низком доверии государству и праву). Опыт Аргентины, Гонконга или Литвы показывает, что режим *currency board* без полного доверия не способен противодействовать панике на финансовом рынке и утечке от национальной валюты в кризисных ситуациях.

41. Учитывая вышеуказанные обстоятельства, более целесообразно, как нам кажется, сделать шаг дальше, т.е. ввести в одностороннем порядке доллар США как национальную денежную единицу. Такое решение привело бы, скорее всего, к ряду положительных последствий:

- Санционировало бы фактическую долларизацию экономики Кыргызстана (смотри выше).
- Снизило бы транзакционные издержки во внешнеэкономических операциях.
- Помогло бы быстро снизить инфляцию до уровня инфляции США плюс небольшая надбавка, связанная с постепенным выравниванием паритета покупательной способности.
- Снизились бы как номинальные, так и реальные процентные ставки до уровня, преобладающего на международном кредитном рынке (например, LIBOR) плюс надбавка, связанная с риском неплатежеспособности данного заемщика (однако уже без девальвационного риска).
- Наличие самой прочной международной валюты улучшило бы инвестиционный климат в стране и сделало ее более привлекательной для иностранных инвесторов.
- Помогло бы устранить один из факторов риска в банковском секторе, связанный с несбалансированностью валютных активов и пассивов в условиях девальвации. Кроме этого официальная долларизация, возможно, способствовала бы приходу иностранных банков в Кыргызстан.
- Дисциплинировало бы фискальную политику.

42. Для успешного проведения долларизации надо решить, по крайней мере, две задачи экономического характера: (1) накопить чистые валютные резервы НБКР в размерах, позволяющих произвести обмен обязательств НБКР, выраженных в сомах (наличные в обороте и резервы банков) на доллары; (2) преодолеть до конца последствия банковского кризиса начала 1999 года, создать солидные институциональные условия для развития банковского сектора, а также институт, заменяющий функцию кредитора последней инстанции (*lender of last resort*),

выполняемую до сих пор НБКР (в виде специального резервного фонда или кредитной линии). Кроме этого, нужны соответствующие изменения в Конституции страны и действующем законодательстве (Гражданском кодексе, валютном, трудовом, и налоговом законодательстве и т.п.).

## **5.2. Консолидация государственных финансов**

43. Выросший за последние годы уровень государственного долга, особенно внешнего, требует серьезного ужесточения фискальной политики. Правительство (и страна в целом) не имеет возможности продолжать заимствование в предыдущих масштабах, даже если большинство получаемых новых кредитов выделялось бы далее на льготных условиях и направлялось бы на реализацию Программы государственных инвестиций (ПГИ). Дефолт или ситуация, близкая к дефолту, т.е. вынужденной реструктуризации обязательств, подорвали бы репутацию страны на долгие годы и сделали бы перспективы привлечения иностранного частного капитала маловероятными. Это снизило бы и потенциальные выгоды от предлагаемого введения доллара как национальной валюты (смотри пункт 5.1).
44. Анализ фискальной устойчивости Кыргызстана, подготовленный Всемирным банком (Kyrgyz Republic, Fiscal Sustainability Study, The World Bank, June 2000), характеризует условия недопущения дальнейшего роста соотношения госдолга к ВВП. При среднегодовых темпах экономического роста 3%, инфляции около 10% и тех же самых, что до сих пор, т.е. льготных, условиях заимствования, дефицит расширенного бюджета (т.е. включая ПГИ) не может превышать 5% ВВП. При более высоких темпах роста (например, 7-8% в год, предлагаемых как одна из целей КОР) предельный уровень фискального дефицита мог бы теоретически увеличиться. Однако, учитывая сокращение объемов льготного финансирования, а также необходимость постепенно сокращать (а не только стабилизировать) соотношение госдолга ВВП, вряд ли можно допускать более высокий дефицит.
45. Можно рассмотреть два возможных сценария фискальной политики. Первый из них - это быстрое достижение бездефицитного консолидированного бюджета (без ПГИ) и резкое ограничение масштабов нового заимствования, связанного с ПГИ. Второй связан с достижением профицита консолидированного бюджета (без ПГИ), позволяющего погасить часть госдолга. В этом случае возможным было бы дополнительное льготное заимствование на реализацию ПГИ, конечно, в разумных пределах. В любом варианте нынешняя политика реструктуризации задолженности России, Пакистану и Турции, а также вскрытых обязательств по государственным гарантиям, и перенос этих обязательств на следующие годы, когда надо будет погашать задолженность по льготным кредитам международных финансовых организаций, кажется легкомысленной.
46. Согласно цитированному выше анализу Всемирного банка в 1998 году государственные расходы на ПГИ достигли рекордного уровня 5,6% ВВП, при этом 4,7% ВВП финансировалось из внешних источников, а 0,9% ВВП непосредственно из госбюджета. Нам представляется, что уже в самое ближайшее время правительство должно серьезно пересмотреть ПГИ с точки зрения приоритетности и эффективности отдельных проектов. Многие из них (например, в сельском хозяйстве, энергетике, связи, авиаперевозках) должны реализовываться на чисто коммерческих основах, без государственного заимствования и гарантий. В целом, правительство должно отказаться от выдачи новых кредитных гарантий. Контроль

за существующими и новыми обязательствами государства должен осуществляться в Министерстве финансов.

### 5.3. Налоговая реформа

47. Налоговый Кодекс на момент принятия в 1996 году считался образцовым законом для других стран СНГ. Однако потом быстро начался процесс его размывания путем постоянного расширения налоговых льгот. В результате собираемость налогов в Кыргызстане остается на относительно низком уровне - ниже 15% ВВП. Налоговая система снова стала запутанной и непрозрачной, создавая благоприятную почву не только для уклонения от налогов, но и для коррупции и произвола налоговых органов. Она не обеспечивает равных условий конкуренции. Выигрывают от нее только узкая группа лоббистов и теневая экономика.
48. Кыргызская экономика нуждается в очередном витке налоговой реформы. Необходимо упростить налоговую систему и очистить ее от накопившихся в последние годы перекосов и лазеек, так, чтобы добиться ее прозрачности и повышения фискальной эффективности. Надо также более справедливо разложить налоговое бремя: сельское хозяйство, самый быстро растущий сектор экономики Кыргызстана, платит только один налог (на землю), при этом в символических размерах.
49. В условиях Кыргызстана, где доминируют сельское хозяйство, индивидуальная трудовая деятельность и малые и средние предприятия, а значительная часть деловой активности находится в теневой сфере, косвенные налоги (НДС, акцизы и таможенные пошлины) должны играть решающую роль в обеспечении доходов бюджета. Преимущество косвенных налогов заключается в том, что они частично ложатся и на теневую экономику. К тому же хорошо работающий механизм зачета по НДС может создавать давление в сторону выхода предприятий из теневой сферы в официальную экономику, так как покупатель заинтересован в покупке товара или услуги у легального источника и получении зачета. К сожалению, это преимущество НДС не вполне использовано в Кыргызстане из-за наличия льгот и плохо работающего механизма зачета. Кроме того, наличие дополнительных налогов с оборота (отчисления в фонд предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, налог за пользование автомобильными дорогами, местный налог с продаж) создают частичную каскадность косвенного налогообложения. В этой ситуации приоритетной задачей является «очищение» НДС от существующих льгот и исключений, повышая тем самым его доходную эффективность и, в то же время, создавая фискальное пространство для постепенной отмены каскадных налогов с оборота и снижения прямых налогов. В этой последней сфере надо, в первую очередь, перейти к пропорциональному подоходному налогу с физических лиц с одной налоговой ставкой (используя опыт Эстонии и России). Потом можно начать постепенно снижать ставку налога с прибыли. В обоих случаях (налога с физических лиц и налога с прибыли) необходимо также отменить существующие льготы.
50. Льготы по НДС имеют особо вредные последствия, так как они противоречат принципу нейтральности и универсальности этого налога на потребление. Создание лазейки в первичном или промежуточном звене производственного процесса лишает покупателя возможности налогового зачета и стимулирует давление в сторону отмены НДС в последующих звеньях. Опыт с заменой НДС в сельском

хозяйстве на земельный налог и последующим, частично успешным, давлением в сторону отмены НДС в сфере переработки сельскохозяйственной продукции убедительно показывает губительную логику развития этого процесса, как только он начался.

51. Курс на расширение упрощенных форм налогообложения для малого бизнеса и индивидуальной деловой активности (в том числе в сельском хозяйстве) надо считать правильным. Однако он не должен означать снижения совокупных доходов бюджета и дальнейшего «размывания» основных источников доходов, особенно НДС. Вопрос заключается в разумном определении потолка годового оборота, ниже которого можно применять упрощенную форму налогообложения.
52. Вслед за прошлогодним отчетом мы повторяем рекомендацию резкого ограничения количества свободных экономических зон, улучшения администрирования в тех из них, которые еще временно останутся, и стремления к их полной ликвидации в будущем.

#### **5.4. Социальная реформа**

53. В стране с высоким уровнем бедности роль социальной политики и социальных услуг будет всегда ключевой. Более того, у многих политиков есть соблазн расширять социальные обязательства государства ради борьбы с бедностью. Однако это путь нереальный из-за ограниченных финансовых возможностей государства. Уже сегодня разного типа социальные программы поглощают большинство бюджетных расходов в Кыргызстане. Согласно цитированному выше анализу ВБ, совокупные социальные расходы в 1998 году (включая расходы на здравоохранение и образование) составили 19,3% ВВП. Хотя уровень этих расходов снизился с 27% в 1991 году, он все еще представляет собой серьезное бремя для государственного бюджета.
54. Одновременно эффективность социальных программ остается весьма сомнительной. Адресность расходов на социальную поддержку беднейших слоев населения далеко не достаточна. В результате ограниченные средства получают не самые нуждающиеся, а те, у кого есть социальные привилегии, закрепленные в законодательстве. Таким же образом работает пенсионная система: самые высокие пенсии получают молодые пенсионеры, продолжающие профессиональную деятельность в теневой сфере. Короче говоря, нынешняя направленность социальных программ не только не решает чисто социальных задач, но она, к тому же, очень часто вредит экономическому развитию, поощряя иждивенчество и создавая благоприятную почву для разного типа патологий и коррупции. Кроме того, качество основных социальных услуг, таких как образование и здравоохранение, очень низко и продолжает ухудшаться. Чрезмерная сеть учреждений этой сферы и сверхзанятость поглощают большинство выделяемых бюджетных средств и тормозят необходимую реструктуризацию.
55. Самой крупной статьей социальных расходов являются выплаты пенсий, составляющие 7,3% ВВП в 1998 году. Это самый высокий показатель в Центральной Азии и один из самых высоких среди государств бывшего СССР, несмотря на относительно молодую по сравнению с другими странами демографическую структуру населения. Исторической причиной такой ситуации был низкий пенсионный возраст, право досрочного выхода на пенсию для многих

групп населения, чрезмерное количество пенсий по инвалидности и расточительная формула начисления пенсии. Пенсионная реформа 1997 года сделала шаг в правильном направлении, повысив пенсионный возраст (хотя процесс этот растянут на много лет), введя персонифицированный учет застрахованных и усилив страховые принципы в формуле начисления пенсий. Нет, однако, уверенности, что проведенная реформа обеспечит достаточную экономию расходов и тем самым сбалансированность бюджета Социального фонда, особенно в конце первой декады XXI века, когда демографическая структура общества начнет ухудшаться. При этом надо помнить, что уровень большинства индивидуальных пенсий представляется мизерным, не обеспечивающим прожиточного минимума, особенно самой пожилой группы пенсионеров.

56. Сложившаяся ситуация в пенсионной системе требует продолжения реформ, которые обеспечили бы повышение размеров индивидуальных пенсий за счет резкого сокращения количества пенсионеров и более тесной увязки размера пенсий с накопленной за период профессиональной активности суммой пенсионных взносов. Путь к реализации этой стратегической цели ведет через дальнейшее повышение формального и фактического пенсионного возраста, выравнивание пенсионного возраста женщин и мужчин, и отмену существующих до сих пор пенсионных привилегий (например, права выхода на пенсию в возрасте 45 лет для многодетных женщин). Предлагаемые меры будут способствовать социальной поддержке группы людей фактически не способных уже работать и нуждающихся в пенсионном обеспечении. С другой стороны, ограничение количества молодых пенсионеров поможет бороться с теневой экономикой. Кроме того, нынешняя ситуация, когда пенсионный возраст женщин на 5 лет ниже пенсионного возраста мужчин, при более длинной ожидаемой продолжительности жизни женщин фактически означает профессиональную и социальную дискриминацию женского пола.
57. В дальнейшей перспективе Кыргызстан должен начать строить накопительный сегмент пенсионной системы, используя опыт реформ, проводимых во многих странах Центральной Европы, Балтии и Балкан. Однако до начала этого процесса нужно сократить чрезмерные обязательства в перераспределительной системе (смотри выше), завершить процесс создания индивидуальных пенсионных счетов, и, прежде всего, построить надежный финансовый сектор. Так как эта последняя задача непростая, соответствующее время для создания накопительной пенсионной системы наступит, скорее всего, во второй половине следующей декады.
58. Проведение любых пенсионных реформ нуждается в серьезном совершенствовании администрации пенсионной системы. В прошлогоднем докладе мы указывали на критическую финансовую ситуацию Социального фонда, низкую дисциплину уплаты взносов, задолженность по выплате пенсий, значительную роль взаимозачетов и расчетов в натуральной форме. Мы подчеркивали, что Социальный фонд не может превращаться в государственное закупочное агентство, торгующее зерном, мукой, растительным маслом или углем. К сожалению, нынешняя ситуация кажется лишь немного лучше прошлогодней. Хотя в первой половине нынешнего года степень финансовой сбалансированности Социального фонда, особенно его пенсионной части, улучшился, принятое в последнее время политическое решение о повышении пенсий на 20% (вслед за таким же самым повышением зарплаты в бюджетной сфере) чревато увеличением дефицита пенсионной системы в 2001 году.

59. Несмотря на многолетние усилия, в Кыргызстане не удалось пока построить эффективной адресной системы социальной поддержки. С одной стороны отсутствуют инструменты, позволяющие идентифицировать лиц, фактически нуждающихся в поддержке. Система социальных паспортов вряд ли сможет решить эту проблему, несмотря на огромные издержки, связанные с ее внедрением. С другой стороны, социальная политика перегружена обязательствами, унаследованными от командной экономики, от которых пока не удалось избавиться в силу политических причин. Это касается, в первую очередь, так называемых социальных льгот, а также дотаций на жилищно-коммунальные услуги. Исследования, проведенные CASE (Центром социально-экономических исследований) в 1998 году, свидетельствуют об очень низкой социальной адресности бюджетных расходов на эти цели. В наибольшей степени от них выигрывают средние и более зажиточные слои населения. Кроме того, наличие этих льгот поощряет различные злоупотребления, развитие теневого бизнеса (например, использование права на льготные цены на энергию, газ или телефонные услуги для незарегистрированного бизнеса), а также усложняет подготовку отраслей технической инфраструктуры к их будущей приватизации. Поэтому необходима скорая отмена этих льгот, перевод части сэкономленных средств на адресную социальную помощь и использование остальной части сэкономленного на сокращение бюджетного дефицита. Для усиления адресности социальных программ надо использовать недостаточно до сих пор использованный потенциал самоорганизации местных сообществ и местного самоуправления.
60. Спрос на основные социальные услуги, т.е. здравоохранение и образование будет, скорее всего, расти в перспективе ближайшей декады. Для удовлетворения этого спроса в обоих секторах надо принять курс на приватизацию (муниципализацию) сферы предложения услуг, при одновременном продолжении финансирования государством потребления основных услуг, особенно малоимущими слоями населения. Фонд медицинского страхования должен заключать договоры с производителями медицинских услуг на тендерной основе и вести жесткий контроль уровня издержек в этой отрасли. В сфере образования надо ввести единые нормативы государственного финансирования на одного ученика/студента в зависимости от уровня и профиля образования (типа ваучеров). Это финансирование могли бы получать все школы, вне зависимости от их формы собственности (государственная, муниципальная, частная). Все государственные и муниципальные школы были бы переведены на самофинансирование.

### **5.5. Дерегуляция, приватизация и улучшение предпринимательского климата**

61. В условиях ограниченных натуральных ресурсов и не самого благоприятного географического (геополитического) положения Кыргызстан сможет привлечь внимание инвесторов только при помощи либерального режима деловой активности, солидной защиты прав собственности, стабильного и прозрачного законодательства. Только тогда будет возможным полное использование козырной карты, которой является молодая, образованная и мобильная рабочая сила.
62. Несмотря на наличие в Кыргызстане значительно более либерального режима предпринимательства, внешней и внутренней торговли по сравнению с другими государствами СНГ, многие серьезные барьеры деловой активности сохраняются. Парламент и правительство должны постараться и сделать решительные шаги на пути дальнейшей дерегуляции, как для отечественных, так и для зарубежных

предпринимателей. В первую очередь это касается последовательного введения заявительного порядка регистрации любого вида деловой активности. Исключения в этой области должны быть немногочисленны и четко определены, ограничиваясь случаями, когда административное разрешение необходимо с точки зрения общественных интересов (например, банковская и страховая деятельность, производство оружия, наркотиков, лекарств и т.п.). Во-вторых, порядок регистрации должен быть упрощен. Она должна происходить только в одном органе – налоговой инспекции. Все другие государственные службы должны находить нужную информацию только в этом одном источнике, а не требовать отдельной регистрационной процедуры. В-третьих, количество государственных служб, имеющих право инспекции и проверки предприятий, должно быть резко ограничено. Например, нет оснований для оставления такого права за милицией или службами МНБ. В-четвертых, там, где это возможно, проверка предприятия со стороны соответствующих органов должна иметь последующий, а не предварительный характер.

63. Если Кыргызстан хочет привлечь иностранных инвесторов, бизнесменов и туристов (а туризм - это один из потенциальных шансов страны), правительство должно упростить визовый режим, особенно с учетом того, что страна не имеет развитой сети своих посольств за рубежом. Одна из возможностей – отмена в одностороннем порядке виз для граждан развитых стран и стран, с которыми Кыргызстан поддерживает самые тесные экономические контакты. Вторая – это выдача дешевых виз непосредственно на границе, по турецкому образцу. Кроме облегчения визового режима положительный эффект имели бы отмена процедуры регистрации иностранных граждан в ОВИР, приостановление унижительных практик проверок иностранных граждан органами милиции, а также ценовой дискриминации иностранцев. В отношении деловой активности - упрощение процедуры регистрации иностранных фирм или их представительств, допущение возможности пользоваться в регистрационных документах английским языком и т.п. Кыргызстан должен также продолжить процесс заключения двухсторонних договоров об избежании двойного налогообложения и поддержке инвестиций.
64. В общем и целом, для привлечения иностранных инвестиций принципиальное значение имеют следующие факторы: либеральный внутри- и внешнеэкономический режим, макроэкономическая и политическая стабильность, прозрачность и относительная стабильность законодательства, в том числе налогового и таможенного, простые административные процедуры, возможность эффективной судебной защиты, четко определенные и защищаемые права собственности, отсутствие административного преследования, дискриминации и коррупции, хорошо работающая инфраструктура транспорта и связи и т.п. Специальные налоговые льготы или освобождения для иностранных инвесторов не заменят выполнения этих условий (это, чаще всего, косвенное субсидирование бюджетов других государств, так как налоги, оплаченные в Кыргызстане, вычитаются из налоговых обязательств в стране происхождения инвестора). Поэтому нецелесообразен возврат к специальному налоговому режиму для иностранных инвесторов, гораздо лучше проводить последовательную политику создания благоприятного регуляционного климата, как для иностранных, так и отечественных инвесторов.
65. Многие из предлагаемых либерализационных мер, касающиеся, например, упрощения регистрации деловой активности или визового режима, ограничения

контрольных полномочий органов МВД, обсуждались уже в прошлом и даже были одобрены на самом высоком политическом уровне. Однако их реализация или не началась вообще, или вскоре произошел откат к предыдущим рестриктивным практикам. Это свидетельствует об отсутствии достаточного политического консенсуса вокруг предлагаемых реформ и о серьезной бюрократической инерции государственного аппарата.

66. Одним из преимуществ Кыргызстана по сравнению с другими странами СНГ является приватизация земли. Мы имеем в виду, прежде всего, результаты конституционного референдума от 1998 года, узаконившего частную собственность на землю. Теперь приоритетной задачей является сокращение пятилетнего моратория на куплю-продажу земли, что позволило бы на создание вполне свободного рынка земли. Это ускорило бы процесс реструктуризации в сельском хозяйстве (неизбежное в перспективе укрупнение частных хозяйств) и помогло бы в привлечении иностранных капиталовложений во многие отрасли экономики Кыргызстана, например - в сельское хозяйство, инфраструктуру или туризм.
67. Преодоление отсталости отраслей технической инфраструктуры: энергетики, связи, авиалиний, аэропортов, предприятий газо- и водоснабжения, железной дороги невозможно без их приватизации с участием иностранных инвесторов. В большинстве случаев приватизация должна быть связана с внутренней реструктуризацией и демополизацией существующих предприятий-монополистов. Приватизация этих, так называемых, «стратегических» отраслей может принести одновременно много выгод: значительные средства в государственный бюджет (на погашение государственного долга), улучшение ситуации в платежном балансе, серьезное улучшение качества инфраструктурных услуг, укрепление платежной дисциплины в этих отраслях, повышение инвестиционного рейтинга страны и создание серьезного плацдарма иностранных инвестиций в стране. Вместе с тем, опыт запланированного на этот год, но не состоявшегося тендера по крупному пакету акций Кыргызтелекома продемонстрировал необходимость реалистического планирования финансовых требований по отношению к будущим инвесторам.
68. Особое внимание надо обратить на быстрое проведение либерализации и приватизации сектора авиаперевозок. В географических условиях Кыргызстана авиатранспорт является едва ли не единственным средством для посещения страны иностранными бизнесменами, туристами и т.п., а также для осуществления части товарного оборота. При этом бишкекскому аэропорту «Манас» будет нелегко выиграть конкуренцию с аэропортом г. Алматы. В связи с этим беспокоит затянувшийся процесс отделения аэропорта «Манас» от предприятия Авиалинии Кыргызстана и приватизации этого сектора, а также применения принципа «открытого неба», т.е. полной либерализации авиаперевозок. В дальнейшей перспективе следует создать благоприятные условия для технической реконструкции региональных аэропортов (с участием частного капитала).
69. После периода фактической приостановки приватизации в промышленности и других отраслях необходима выработка реалистической программы быстрой передачи в частные руки находящихся еще у государства пакетов акций предприятий. В тех случаях, когда трудно приватизировать предприятие в ходе денежного аукциона или инвестиционного конкурса, надо использовать грузинский опыт «нулевых» аукционов. В Грузии в 1997-1998 годах оставшиеся еще на руках

государства пакеты акций выставлялись по спискам на продажу с нулевой стартовой ценой. Отечественные и иностранные инвесторы могли подавать любое предложение с ценой выше нуля, внося одновременно декларированную сумму на специальный банковский счет. Акции распределялись потом пропорционально суммам, внесенным на покупку данного предприятия.

## **5.6. Реформа государства**

70. Осуществление многих предлагаемых реформ невозможно без радикальной реформы основных институтов государства и административных структур государственной власти. Кыргызские государственные институты унаследовали слишком многое из своеобразной философии и методов поведения, типичных для советской системы. Разумеется, они не соответствуют нуждам открытой рыночной экономики и свободного, демократического общества. Опыт последних лет (не только в Кыргызстане, но и в других странах СНГ) показывает, что именно плохое качество государственных институтов тормозит дальнейший ход экономической и политической трансформации, несмотря на реформаторские убеждения политического руководства страны.
71. Выработка проекта комплексной реформы государственных институтов явно выходит за пределы задач, поставленных перед автором этого доклада. Я в принципе поддерживаю предложения в этой области, представленные уже несколько раз профессором Андершем Ослундом. В рамках настоящего анализа я обращаю внимание лишь только на некоторые ключевые вопросы, тесно связанные с моими предыдущими рекомендациями.
72. Конституция Кыргызстана создала президентско-парламентскую республику, с очень сильной позицией Президента. Однако опыт других стран СНГ показывает различные слабости этой системы. Во-первых, многое здесь зависит от личности лидера и уровня политического развития страны. При отсутствии твердых демократических и реформаторских убеждений лидера и слабости институтов гражданского общества президентская система, без достаточной системы «сдержек и противовесов», может легко выродиться в авторитарную. Во-вторых, она очень часто ведет к фундаментальному конфликту исполнительной и законодательной ветвей власти и недостаточно ответственного поведения этой последней. В-третьих, она не способствует созданию системы политических партий (здесь часто виновата и мажоритарная выборная система). Вместо политических партий возникают неявные олигархические и клановые структуры и группы интересов. Все эти аргументы внушают мысль о целесообразности пересмотра конституционного строя Кыргызстана в пользу достижения четкого баланса полномочий Президента, правительства и парламента. Парламент должен отвечать за формирование правительства и его беспрепятственную работу, только тогда можно ожидать от законодательной власти ответственного поведения. В выборном законодательстве надо усилить роль партийных списков и пропорционального принципа (таким образом должна избираться, по крайней мере, половина депутатов), при сохранении соответствующего порога минимума голосов, отсекающего малые партии.
73. В коренной реформе нуждается судебная система Кыргызстана.
74. В государственном устройстве Кыргызстана не вполне использован потенциал развития местного и регионального самоуправления, сильно укорененный в

общинных традициях на местах (хотя, с другой стороны, степень развития институтов местного самоуправления в Кыргызстане опережает другие страны региона). Однако создание хорошо работающей системы местного самоуправления нуждается в параллельном решении нескольких других вопросов: совершенствовании межбюджетных отношений, сокращении административных структур республиканского уровня и реформировании территориального деления страны. В этой последней сфере надо обсудить целесообразность сохранения областного уровня территориального деления и управления страной.

75. Параллельно осуществляемый проект ПРООН «Реформа государственного управления» создает возможность проведения глубокого функционального анализа существующих государственных органов на республиканском уровне и выработке соответствующих коррективов. Сокращение количества часто дублирующихся ведомств и других государственных органов, и, что за этим следует, занятости в государственной администрации, позволило бы высвободить финансовые средства на повышение зарплаты государственным служащим и создание стабильного корпуса государственной госслужбы. В результате это помогло бы совершенствовать качество и последовательность управления экономикой, создало бы также лучший климат для частного бизнеса, до сих пор подвергающегося чрезмерному бюрократическому вмешательству, а часто и фактическому преследованию со стороны некомпетентных и коррумпированных чиновников.
76. Реформируя административный аппарат государства, надо иметь в виду также перспективу его «демилитаризации». По сравнению со стандартами демократических государств слишком многие органы в Кыргызстане организованы по военному или квази-военному образцу, что является очевидным советским наследием. Это касается, например, таможни или прокуратуры. С другой стороны, вооруженные силы и другие силовые ведомства (МВД, МНБ) не подчинены достаточному гражданскому, демократическому контролю.
77. Несмотря на относительную развитость структур гражданского общества в Кыргызстане, в сравнении с другими странами Центральной Азии, страну ждет еще долгий путь в этой области, чтобы достичь уровня общественной и политической самоорганизации общества, если не развитых стран, то, по крайней мере, стран Восточной Европы. Однако этим процессом невозможно управлять административным образом. Он тесно связан с прогрессом в развитии демократических прав граждан, со свободой слова и средств массовой информации, существованием политических партий, механизмов правового государства и т.п.

## **6. Система индикаторов**

78. При отслеживании хода реализации КОР следует применять комплекс экономических и социальных индикаторов, обычно используемых при анализе средне- и долгосрочных проблем развития страны. В число экономических индикаторов входят показатели темпов роста ВВП, уровня ВВП на душу населения, изменения в отраслевой структуре ВВП, уровень государственного долга, в том числе внешнего, по отношению к ВВП, уровень фискального дефицита (к ВВП), соотношение совокупных доходов и расходов бюджета к ВВП и их структура, инфляция, изменения в валютном курсе, показатели монетизации экономики, сальдо торгового и платежного баланса, динамика и структура экспорта и импорта,

занятость и безработица, доля частного сектора в ВВП, занятости и основных фондах, динамика реальной зарплаты и многие другие. При выработке системы социальных показателей и показателей качества жизни можно частично использовать опыт, накопленный при выработке показателей для мониторинга Национальной стратегии устойчивого человеческого развития.

79. При оценке реализации КОР рекомендуется широкое использование международных сравнительных анализов разных показателей, а также существующих международных рейтингов стран, проводимых ежегодно ЕБРР, Freedom House, Transparency International, World Economic Forum и другими организациями. Сравнительный подход дает возможность более объективной оценки относительного уровня развития страны и прогресса, достигнутого в ее реформировании.

**Бишкек – Варшава, 4 сентября 2000 г.**