

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОДДЕРЖКА РАЗВИТИЯ КЫРГЫЗСТАНА

Предисловие

Настоящий отчет подготовлен в рамках проекта ПРООН «Отслеживание прогресса в сфере человеческого развития» и основан на информации, собранной из различных государственных и негосударственных источников, включая НПО, донорские организации и проекты. Большую поддержку проекту оказали государственные организации, занимающиеся координацией внешней помощи, которые проявили заинтересованность к результатам этой работы и отметили ее важность для последующего анализа, изменения политики и эффективной организации управления внешней помощью. Среди них: экономический отдел Администрации Президента КР (г-н Кубат Каниметов и г-жа Асель Купуева), управление экономического анализа и прогноза Аппарата Премьер-министра КР (г-н Жаныбек Оморов и г-жа Динара Утурова), Секретариат КОР (г-н Леонид Комаровер), Министерство финансов КР. Особую признательность хотелось бы выразить руководству и сотрудникам бывшего Госкомитета по иностранным инвестициям и экономическому развитию, которые приняли непосредственное участие в создании базы данных и предоставили информацию, касающуюся инвестиционной помощи Кыргызстану. Наша признательность адресована г-ну Уркалыю Исаеву, г-ну Сабыру Молдокулову, г-же Асель Чынгышевой, г-же Назгуль Асаналиевой, г-ну Санжару Муканбетову.

Нам хотелось бы выразить свою благодарность тем донорским организациям, которые предоставили доступ к своим данным по технической помощи и терпеливо заполнили анкеты по каждому из своих проектов. Эта работа действительно была сложной, так как зачастую приходилось поднимать отчеты за прошлые годы (начиная с 1992 года) и восстанавливать информацию по проектам, которые уже завершились. Особой благодарности заслуживает страновое отделение ПРООН и его сотрудники (г-н Эржан Мурат, г-жа Анна Шарнерклинт, г-н Юрий Мисников, г-жа Эльзира Сагынбаева, г-жа Назгуль Жениш, г-жа Энхцэцэг Миегомбо, г-жа Айжан Исамадырова), которые всячески поддерживали данный проект, оказывали информационную и организационную помощь.

Мы признательны также нашим многочисленным коллегам, которые провели независимую экспертизу проекта отчета и высказали свои предложения по его улучшению. Среди них – национальный советник ПРООН г-н Талайбек Койчуманов; г-жа Калия Молдогазиева, директор центра человеческого развития; г-жа Эльмира Жусуева, менеджер международного центра «Интербилим»; г-н Сыргак Салморбеков, координатор программ Института региональных исследований; г-жа Г.В. Дубровская, заместитель директора Бишкекского центра социальных инициатив. Вклад коллег из неправительственного сектора был очень важен, т.к. благодаря их откликам была обеспечена обратная связь между донорами, которые предоставляют помощь и ее бенефициарами, которые являются ее конечными получателями и лучше всех знают как на самом деле помощь распределяется и доходит ли она до получателей.

Большого слова благодарности заслуживают г-н Роман Могилевский, автор настоящего Отчета, который обобщил и проанализировал все собранные материалы, и эксперты и консультанты проекта ПРООН «Отслеживание прогресса в сфере

человеческого развития», которые предоставляли всевозможные консультации и рекомендации, проводили качественные исследования в виде опроса донорских организаций и фокус-группы, а главное - создали базу данных, на которой основан данный отчет. Наша признательность адресована г-же Гульмире Маматкеримовой, менеджеру проекта; г-же Стелле Биаловой, специалисту проекта; г-же Айдай Аширалиевой, г-же Лоле Уматалиевой, г-ну Евгению Суманову, создавшим базу данных внешней помощи Кыргызстану, а также г-ну Эркину Кошоеву и г-ну Алексею Терехину, которые обеспечили установку и хорошую работу стандартного программного обеспечения DCAS и несколько расширили его параметры.

1. Данные и методология анализа

База данных включает в себя информацию о проектах международной помощи, реализуемых в Кыргызстане, начиная с 1992 года. Они охватывают проекты практически всех доноров, работающих в стране: международных организаций, правительств зарубежных стран, международных неправительственных организаций. Эта база данных, фактически, является наиболее полным источником сведений о программах внешней помощи. Вместе с тем, по разным причинам часть проектов оказалась не включенной в эту базу данных (особенно это касается программ правительств США и Великобритании).

Вторым важнейшим источником информации стало выборочное обследование проектов помощи на основе специально разработанного вопросника (см. Приложение 2). Выборка охватила большинство проектов технической помощи и многие инвестиционные и программные кредиты (всего опросом было охвачено 553 донорских проектов. – См. Приложение 3). Она содержит весьма детальную информацию о деятельности отдельных проектов, многие виды данных собраны здесь впервые. Некоторая качественная информация была собрана методом фокус-группы, формат которой и результаты приложены в Приложениях 4 и 5. В отчете использованы также статистическая информация НСК КР и НБКР, а также данные международных организаций.

Отчет содержит основную информацию о Кыргызстане, дающую представление об уровне развития и основных проблемах страны (раздел 2), обобщенное описание и количественный анализ программ помощи (раздел 3), обсуждение способов и проблем координации помощи, поступающей в республику (раздел 4), рассмотрение проблем эффективности внешней помощи и возможностей ее повышения (раздел 5) и, наконец, рекомендации по дальнейшему использованию программ внешней помощи в предстоящие годы (раздел 6). В Приложении 1 приведены таблицы, содержащие основную информацию об объемах, динамике и структуре полученной внешней помощи и другие материалы.

2. Текущая ситуация в Кыргызстане

Географический и исторический контекст

Кыргызская Республика расположена в Центральной Азии и не имеет выхода к морю. На севере страна граничит с Казахстаном, на Западе – с Узбекистаном, на юге – с

Таджикистаном и на востоке – с Китаем. Территория Кыргызстана составляет 199.9 тыс. км². Более 90% территории страны покрывают горы, пахотные земли занимают лишь около 7%.

Климат в Кыргызстане резко континентальный, жаркий и сухой. Высокопродуктивное земледелие возможно только на орошаемых землях, которые составляют около 2/3 всей пашни. Природные условия благоприятны для развития туризма, особенно в окрестностях озера Иссык-Куль. Страна богата водными ресурсами, по ее территории протекает одна из крупнейших в регионе рек – Нарын. На этой реке расположен каскад гидроэлектростанций, снабжающий большую часть Кыргызстана и соседние страны электроэнергией и поливной водой.

Горы разделяют страну на две части: северную и южную. Транспортные коммуникации между ними развиты недостаточно, например, железнодорожное сообщение между Севером и Югом возможно только через территории Узбекистана и Казахстана. Большая часть населения и экономической активности сосредоточена в плодородных Чуйской и Ферганской долинах, однако значительная часть экономического потенциала находится в горных районах страны.

Первая форма национальной автономии в современных границах появилась в Кыргызстане в 1924 году. В 1936 была создана Кыргызская ССР, входившая в состав Советского Союза в качестве союзной республики. С 1991 года Кыргызстан является независимым государством.

Экономическое развитие

По классификации Всемирного банка Кыргызстан относится к категории стран мира с низким уровнем доходов. Уровень ВВП на душу населения в 2000 году составил 270 долларов США (по текущему обменному курсу); с учетом паритета покупательной способности этот показатель увеличивается примерно до 2300 долларов США на человека в год.

Основными отраслями экономики являются сельское хозяйство, которое дает свыше трети ВВП страны и в котором занята половина экономически активного населения, а также промышленность (примерно 20% ВВП и 6% занятости). Основными отраслями промышленности являются горнодобывающая, гидроэлектроэнергетика, машиностроение, легкая и пищевая. Заметную долю в ВВП и занятости составляют также торговля, транспорт и нерыночные услуги (образование, здравоохранение и т.д.). Экономика страны является весьма открытой: в 2000 году экспорт товаров и услуг составил примерно 44% ВВП, а импорт – 55%.

Серьезной проблемой экономического развития страны является хронический, унаследованный еще с советских времен, дефицит государственного бюджета. В 2000 году он составил около 10% ВВП. Финансируется он в основном за счет займов международных организаций развития. В результате государственный внешний долг страны очень быстро вырос и составляет уже около 100% ВВП.

Социальное развитие

Численность населения страны составляет 4.9 млн. человек. Большинство населения (65%) проживает в сельской местности, горожан – 35%. С точки зрения возрастной структуры 38% населения – это дети, 53% - люди в работоспособном возрасте, 9% - пожилые люди.

Население Кыргызстана разнообразно с этнической точки зрения. Большинство населения (около 65%) составляют кыргызы, еще две крупные и примерно равные по численности этнические группы – это узбеки и русские, вместе они составляют около четверти населения страны. На остальные национальности приходится чуть меньше 10% населения. После 1991 года в национальной структуре населения происходят существенные изменения, в основном связанные с эмиграцией части населения (русских, немцев и других).

Народ Кыргызстана обладает достаточно высоким образовательным уровнем. Грамотность взрослого населения составляет 97%, в стране действует система всеобщего среднего образования, имеется развитая сеть университетов. В то же время в последние годы система образования страны страдает от острого недофинансирования.

Кыргызстан унаследовал достаточно развитую систему здравоохранения. В настоящее время она сталкивается с серьезными трудностями, связанными, главным образом, с недостатком средств. Наивысшая ожидаемая продолжительность жизни была достигнута в 1991 году, когда она составляла 68.5 лет. В период острого социально-экономического кризиса в первой половине 90-х годов она снизилась до 65.8 лет (в основном за счет роста смертности), а затем снова стала возрастать, достигнув в 1999 году 67.0 лет.

Роль женщин в общественной жизни страны достаточно высока. Женщины имеют свободный и равный с мужчинами доступ к образованию и получению работы на государственной службе. В то же время очевидно, что представительство женщин в высших органах исполнительной и законодательной власти непропорционально мало.

В последние годы произошло значительное расслоение населения Кыргызстана по имущественному признаку. По оценке Национального статистического комитета Кыргызской Республики коэффициент Джини, характеризующий неравенство в доходах, в 1997 году был равен 0.46. Уровень бедности в 1999 году составил 55.3%. Бедность, вероятно, является наиболее серьезной социально-экономической проблемой Кыргызстана.

Институциональное развитие

Кыргызстан – это республика, во главе которой стоит Президент. По Конституции он наделен широкими полномочиями по управлению государством, включая формирование Правительства, назначение на высшие государственные должности, назначение глав местных администраций, судей, представительство страны на международной арене и др. В стране имеется двухпалатный парламент (Жогорку Кенеш). Собрание народных представителей ответственно, в частности, за утверждение государственного бюджета и высших должностных лиц. Законодательное собрание принимает законы государства и имеет ряд других функций. И Президент, и Жогорку Кенеш избираются на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования. Самые недавние выборы Жогорку Кенеша проходили в феврале-марте 2000 года, а Президента – в октябре 2000 года. Правительство страны возглавляет Премьер-министр, который утверждается Собранием народных представителей по представлению Президента. Судебная система представлена Конституционным судом, Верховным судом и Высшим Арбитражным судом, а также местными судами.

Территориально страна делится на семь областей и столицу – г. Бишкек. В каждой из этих административно-территориальных единиц имеется государственная

администрация (исполнительный орган) и представительный орган (кенеш), избираемый гражданами, проживающими в данной области/городе.

Политических партий в Кыргызстане довольно много, но они слабы, при выборах граждане в большей степени ориентируются на личные качества кандидата, нежели на его партийную принадлежность. В последнее время партийная жизнь несколько оживилась, что, в частности, объясняется тем, что с недавнего времени четвертая часть всех депутатов Законодательного собрания избирается от партий и политических движений.

Международный контекст

Кыргызстан поддерживает хорошие отношения со всеми государствами, с которыми имеет общие политические, экономические и другие интересы, является членом многих международных организаций (ООН, ОБСЕ, ВТО, СНГ и др.).

В 1999 и 2000 гг. Кыргызстан подвергался агрессии со стороны вооруженных исламистских группировок, вторгавшихся на территорию страны с юга. Хотя им не удалось закрепиться на территории Кыргызстана, это впервые остро поставило вопрос об обороноспособности государства и об укреплении регионального сотрудничества в области безопасности.

3. Международная помощь Кыргызстану

Цели предоставления

Важнейшим фактором развития Кыргызстана в течение всех лет независимости является широкомасштабная финансовая и техническая помощь, оказываемая стране со стороны международного сообщества. Кыргызстану объективно необходима эта помощь, поскольку в советское время очень значительная часть социально-экономической деятельности финансировалась за счет субвенций из союзного бюджета. Так, в 1990 году трансферты из союзного бюджета (важнейший, но не единственный источник финансовой подпитки из центра) составили 10.9% ВВП Кыргызстана. Прекращение этих субвенций после распада СССР грозило полным коллапсом многих сфер социально-экономической жизни страны. С другой стороны, к моменту обретения независимости Кыргызстан не имел еще (или имел в недостаточной степени) надлежащего государственного механизма, отработанной системы законодательства, развитых институтов, профессиональных управленческих кадров. Все это надо было создавать немедленно, и в этом также была необходима помощь извне. С самого начала заявленный Кыргызстаном курс на построение демократического общества, основанного на рыночной экономике, на открытость внешнему миру, на установление дружественных отношений со всеми странами нашел поддержку со стороны мирового сообщества в лице как многосторонних международных организаций, правительств развитых стран, так и многочисленных неправительственных организаций и фондов.

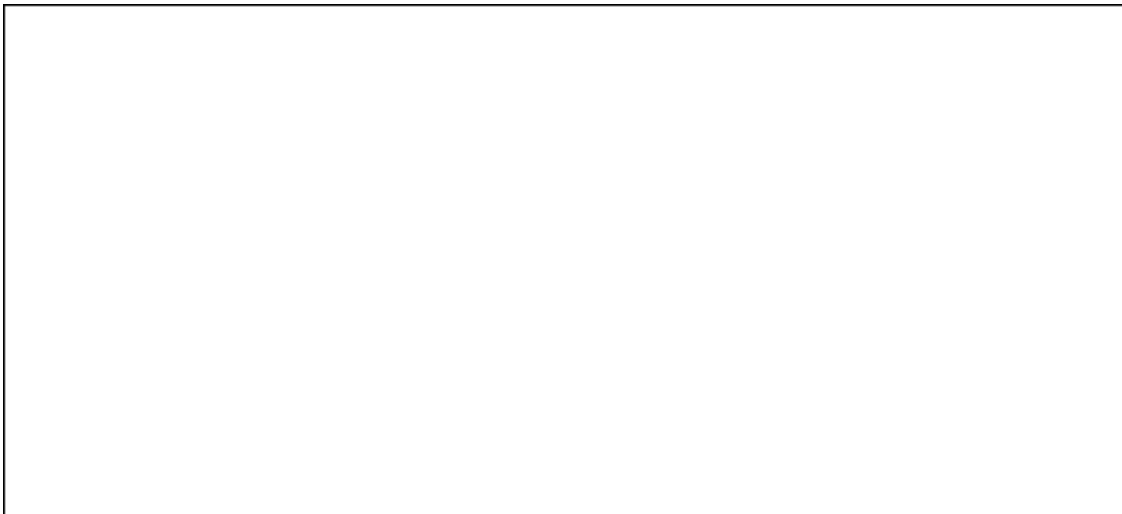
С течением времени острота проблем экономической стабилизации и перестройки социально-экономической жизни на новый лад постепенно снижается и, соответственно, потребность в помощи в этом направлении ослабевает. В то же время, очевидно, что Кыргызстан, большая часть населения которого сталкивается с проблемой

бедности, не имеет возможности делать сбережения, достаточные для финансирования инвестиций, которые необходимы для поддержания и развития важнейших сфер жизни страны. И хотя общепризнанно, что основную роль в привлечении инвестиций должен играть частный сектор, страна еще продолжает нуждаться в государственных инвестициях, главным образом для развития социально-экономической инфраструктуры.

Общие объемы и динамика поступления

Всего в 1992-2000 гг. Кыргызстан получил международную помощь в размере 1690.5 млн. долларов США. В расчете на душу населения это составляет примерно 370 долларов США на каждого жителя республики. В 1995-1999 гг. этот показатель доходил до 50-60 долларов США в год, что по международным масштабам является очень высоким показателем и, по данным Всемирного банка, вторым по величине в СНГ после Армении. Динамика поступления этой помощи представлена на рисунке 1.

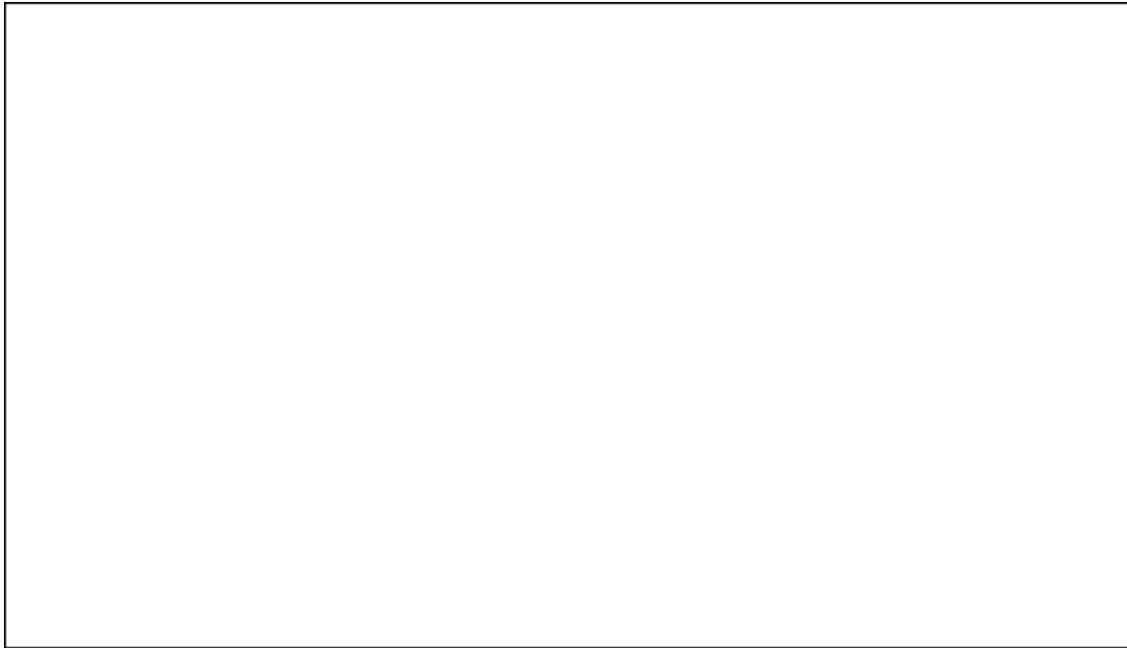
1. Динамика получения международной помощи Кыргызстаном



Источники

Все доноры Кыргызстана условно могут быть подразделены на три категории: многосторонние международные организации, правительства зарубежных стран и неправительственные организации. Динамика предоставления помощи отдельными донорами показана в таблице 1 Приложения. Рисунок 2 показывает долю крупнейших доноров в общей помощи Кыргызстану.

2. Крупнейшие доноры



Как видно из рисунка, наиболее крупный вклад в помощь Кыргызстану внесли Всемирный банк (398 млн. долларов или 23.5% всей помощи), Азиатский банк развития (260 млн. долларов или 15.4%), Правительство Японии и Международный валютный фонд (по 247 млн. долларов или 14.6%).

В целом многосторонние доноры предоставили 65% всех средств, правительства зарубежных стран – 28% и неправительственные организации – 7%. Из организаций, входящих в систему ООН, помимо Всемирного банка и МВФ большой вклад в помощь Кыргызстану вносит ПРООН. Другими важными многосторонними донорами являются Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Европейский Союз, Исламский банк реконструкции и развития. Среди правительств ведущее место принадлежит Японии, Швейцарии и Германии. Следует отметить, что большое содействие Кыргызстану оказывают также правительства США и Великобритании. Однако, информация об их деятельности явно неполна, что не позволяет охарактеризовать их деятельность количественно. Весьма значителен также вклад правительств Турции, Дании и Нидерландов. Крупнейшими донорами среди неправительственных организаций являются Германский банк реконструкции (KfW), Институт открытого общества (Фонд Сороса) и Турецкое агентство по международному сотрудничеству (TICA).

В последние годы среди доноров происходит некоторое перераспределение ролей. В 1998-2000 гг. наибольшие средства вложил в Кыргызстан АБР, возрастает также роль ЕС и ПРООН. Роль МВФ несколько сократилась, снижается и вклад правительства Турции и TICA.

Типы помощи и условия ее предоставления

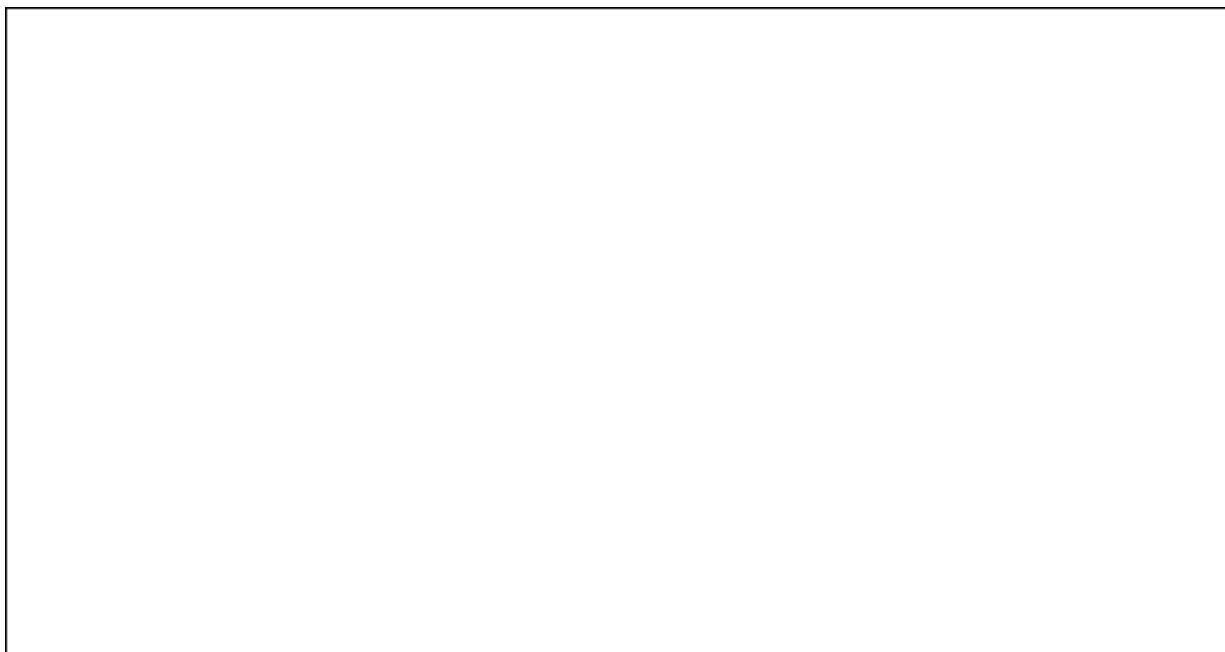
Согласно принятой классификации выделяется шесть основных типов помощи: 1) несвязанная техническая помощь; 2) техническая помощь, связанная с инвестициями; 3) инвестиционные кредиты и гранты; 4) программные кредиты и гранты на поддержку государственного бюджета и платежного баланса; 5) продовольственная помощь; 6) помощь в преодолении чрезвычайных ситуаций.

Динамика поступления помощи по типам представлена в таблице 2 Приложения. Как следует из данных этой таблицы, более половины (52.5%) всей международной помощи составили программные кредиты и гранты. Треть помощи приходится на инвестиционные кредиты и гранты, несвязанная техническая помощь составила 8.4% и техническая помощь, связанная с инвестициями, – 5.7%. На два остальных типа помощи приходится менее 0.1%. В последние годы, однако, наметилось преобладание инвестиционных кредитов над программными, которые были более характерны для первых лет независимости страны. Так, в 1998-2000 гг. доля инвестиционных кредитов поднялась уже до 46%, а доля программных кредитов снизилась до 37%. Это является выражением указанной выше тенденции переориентации внешней помощи с прямой поддержки бюджета на финансирование государственных инвестиций.

Таблица 3 показывает распределение средств, поступающих от различных доноров, по типам помощи. Очевидно, что можно говорить об определенной специализации доноров. Так, МВФ почти исключительно предоставлял программные кредиты. Очень велика доля программных кредитов и в средствах, предоставленных ВБ (около трех четвертей всех средств), АБР и Правительством Японии (примерно по 60%). В то же время ЕБРР и многие правительства зарубежных стран специализируются на инвестиционных кредитах, а ПРООН и крупнейшие неправительственные организации – на несвязанной технической помощи.

Существенное различие между типами помощи состоит в условиях ее предоставления (см. таблицу 4 и рисунок 3). Из 1690.5 млн. долларов, полученных страной в качестве внешней помощи, 344.5 млн. долларов или 20.4% предоставлены на грантовой (безвозмездной) основе, а 1346.0 млн. долларов или 79.6% – это займы. Практически вся техническая и гуманитарная помощь предоставляется в виде грантов.

3. Условия предоставления различных типов помощи

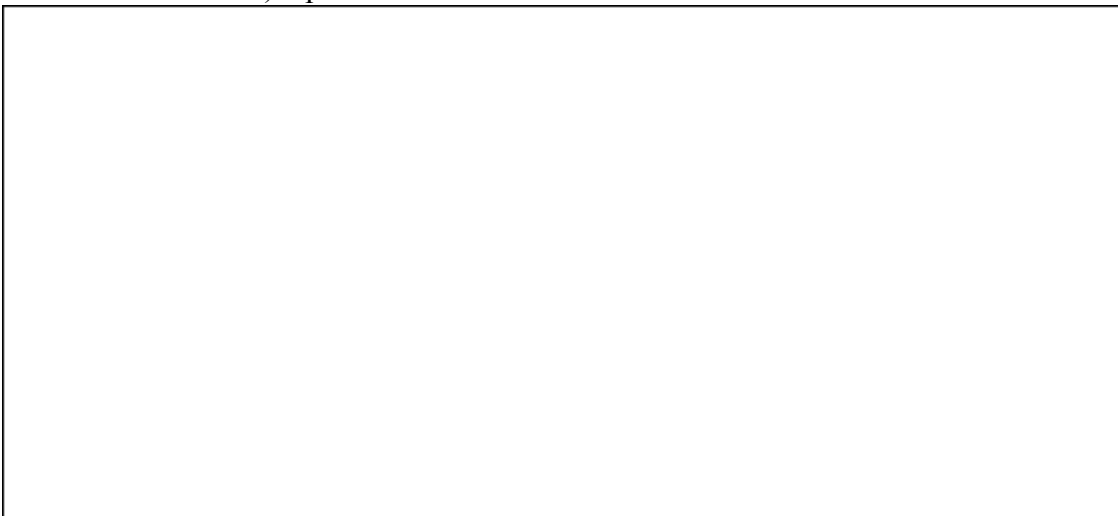


Как следует из названия, инвестиционные и программные кредиты (а также некоторые программы технической помощи) предполагают последующий возврат средств и выплату процентов. В то же время, как правило, условия предоставления этих

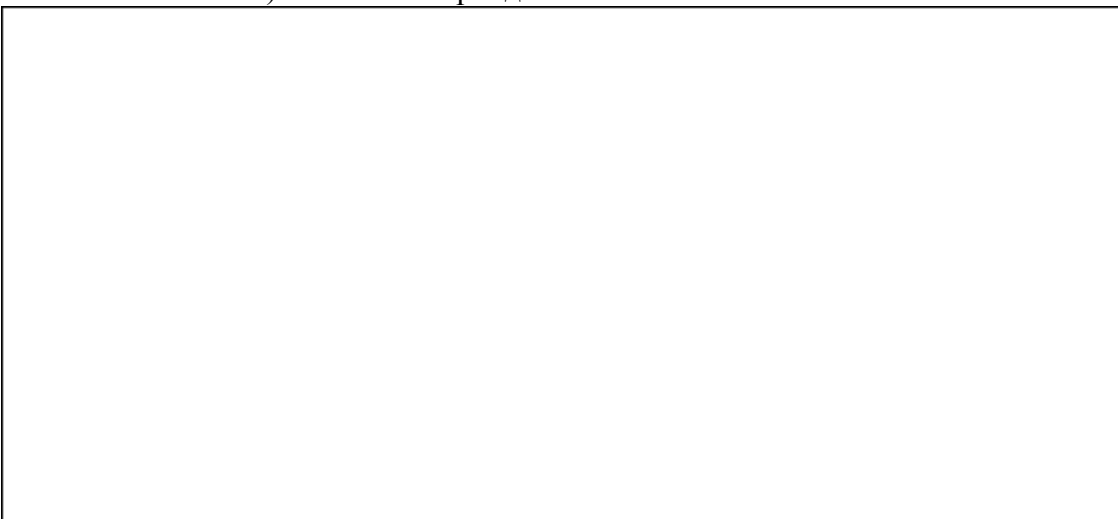
кредитов большинством доноров являются весьма мягкими. На рисунке 4 показаны минимальные, максимальные и средние значения процентной ставки, льготного периода при погашении кредита и общего срока выплаты заемных средств.

4. Условия предоставления кредитов

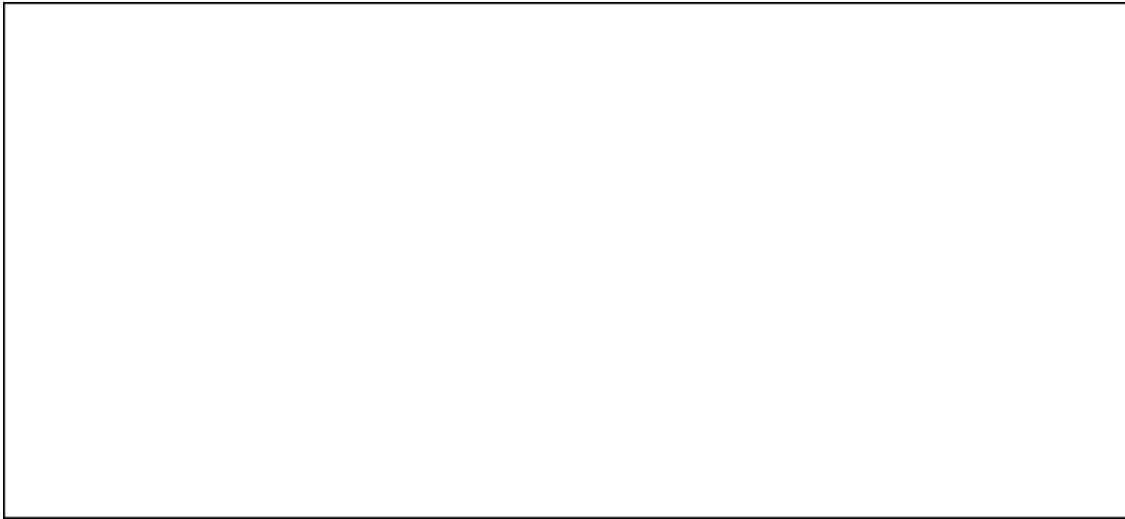
а) Процентные ставки



б) Льготный период



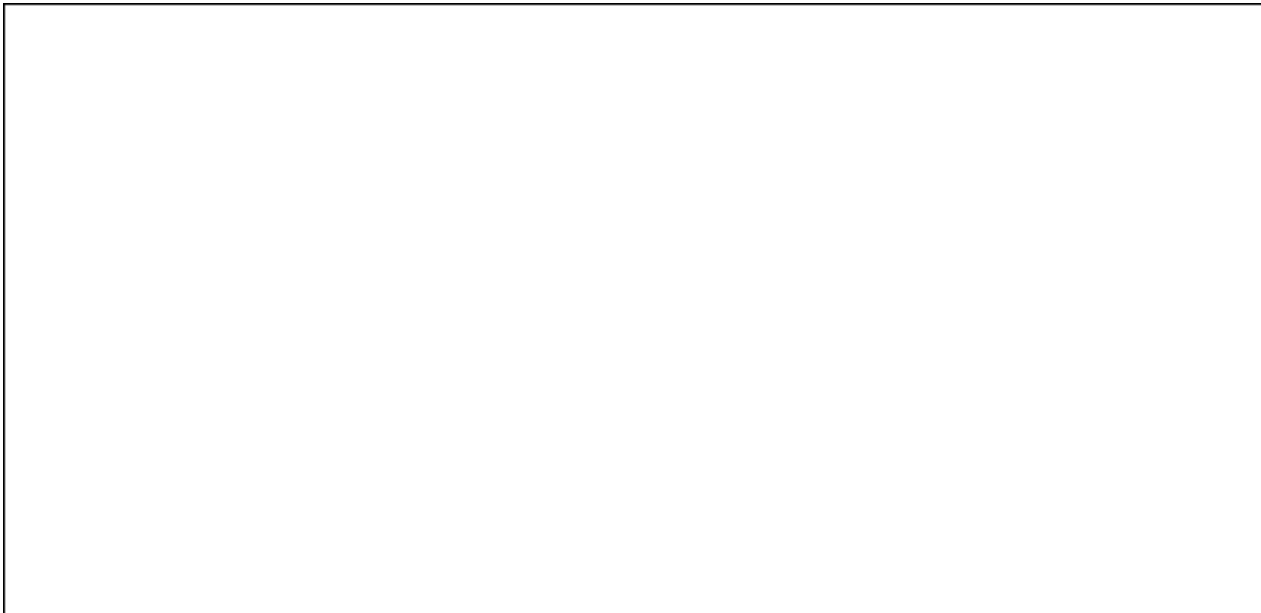
в) Срок погашения



Видно, что техническая помощь (когда она является кредитом, а не грантом), а также программные кредиты предоставляются в целом на несколько более выгодных условиях, чем инвестиционные кредиты. В то же время абсолютное большинство кредитов в рамках внешней помощи имеют условия предоставления много лучшие, чем те, которые можно получить при коммерческом заимствовании.

Надо заметить, что условия предоставления помощи менялись с ходом времени. На рисунке 5 показано изменение средневзвешенных значений процентных ставок, льготного периода и срока погашения по кредитным соглашениям, заключавшимся в 1992-2000 гг. Видно, что первоначально было заключено несколько соглашений, которые предполагали не очень выгодные условия предоставления средств. После того, как стало ясно, насколько обременительно обслуживание республикой своего внешнего долга, все в большей степени акцент переносился на те проекты, которые предоставляются на более льготных условиях.

5. Финансовые условия заключенных кредитных соглашений по проектам внешней помощи

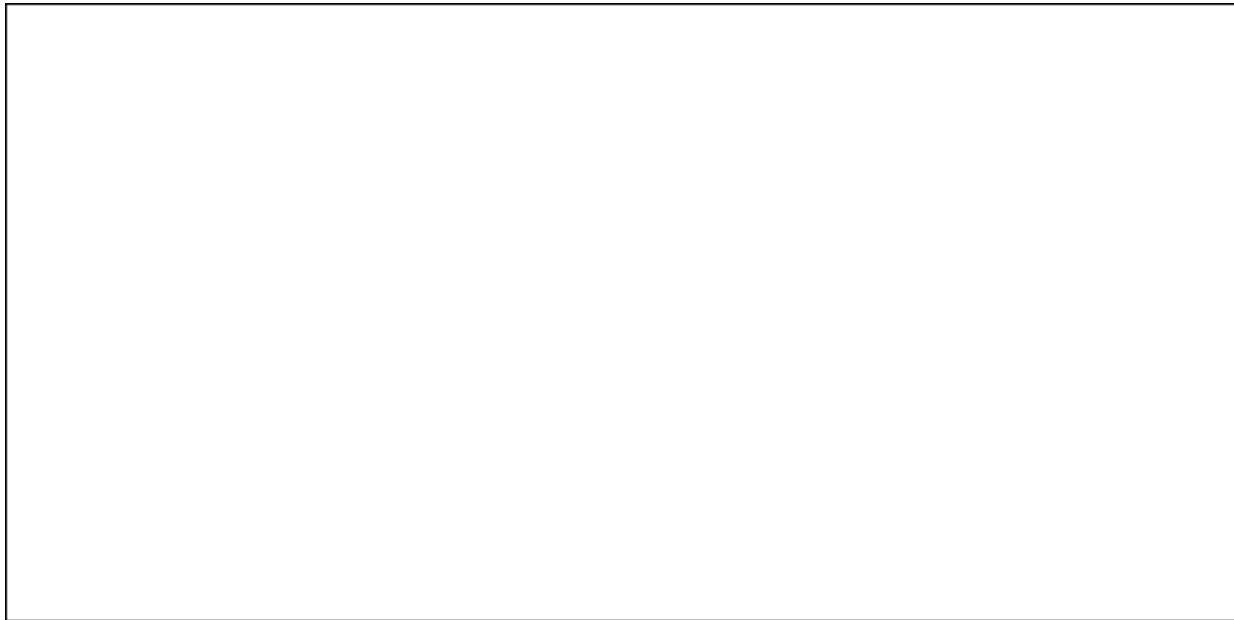


Направления использования

Направления предоставления помощи в большой степени соответствуют тем проблемам, с которыми сталкивается Кыргызстан. Динамика поступления помощи по секторам приведена в таблице 5 Приложения 1. Рисунок 6 показывает общую структуру поступившей помощи.

Наибольшее количество средств поступило на цели управления экономикой, где учитываются, в частности, средства большинства программных кредитов для поддержания государственного бюджета и платежного баланса. Следующими по объему полученных средств являются промышленность и сельское и лесное хозяйство. Весьма значительны также вложения в транспорт, энергетику и связь. Таким образом, помощь, направленная на развитие экономики страны и ее отдельных отраслей, составила около 80% в общем объеме помощи. Значительные средства были направлены также в социальный сектор (около 13%), в особенности в здравоохранение и образование («Человеческие ресурсы»). Содействие в направлении институциональных реформ выглядит относительно скромным, однако следует учесть, что в помощи, выделенной отдельным отраслям экономики, заметную долю составляет поддержка систем управления и планирования. Определенную поддержку получил Кыргызстан и в развитии своих природных ресурсов.

6. Распределение внешней помощи по секторам



В последние годы акцент в секторальном распределении помощи несколько смещается в сторону реального и социального секторов. Так, возрастает доля средств, направляемых на нужды транспорта, сельского и лесного хозяйства и рыболовства, связи, а также здравоохранения и образования. Уменьшается доля секторов «Управление экономикой», а также «Промышленность».

Таблица 6 показывает распределение помощи, поступившей в различные сектора, по донорам. Такое распределение позволяет увидеть роль доноров в развитии каждого из секторов. Например, в секторе «Управление экономикой» основной вклад сделан МВФ,

Всемирным банком, Правительством Японии, а также АБР и Правительством Германии, совокупная доля которых составила 95% от всей помощи, поступившей в этот сектор. В секторе «Промышленность» основная роль принадлежит ВБ, АБР, Правительствам Турции, Швейцарии и Германии, а также Германскому банку реконструкции. Наибольшее содействие развитию сельского хозяйства оказали ВБ, АБР и Правительство Японии. Данные этой таблицы показывают также, насколько диверсифицирована помощь различных доноров по секторам. Наиболее разносторонней является помощь ПРООН, направленная в 14 из 19 секторов. При этом по крайней мере 4 сектора могут быть отнесены к числу приоритетных направлений. С другой стороны, практически вся помощь МВФ сосредоточена всего на одном секторе – «Управление экономикой». Большинство крупных доноров, однако, оказывало поддержку многим секторам (от 7 до 13), имея по 3-5 приоритетных направлений.

Получатели

Конечным получателем международной помощи является народ Кыргызстана, конкретно же она направляется в различные государственные и частные организации. Таблица 7 содержит данные о распределении поступающей помощи по отдельным организациям. Можно заметить, что практически все крупные получатели помощи (т.е. те организации, которые в 1992-2000 гг. получили более 10 млн. долларов) – это или министерства и ведомства, или государственные предприятия. Преобладание государства как почти исключительного получателя внешней помощи весьма существенно и накладывает отпечаток на характер ее использования.

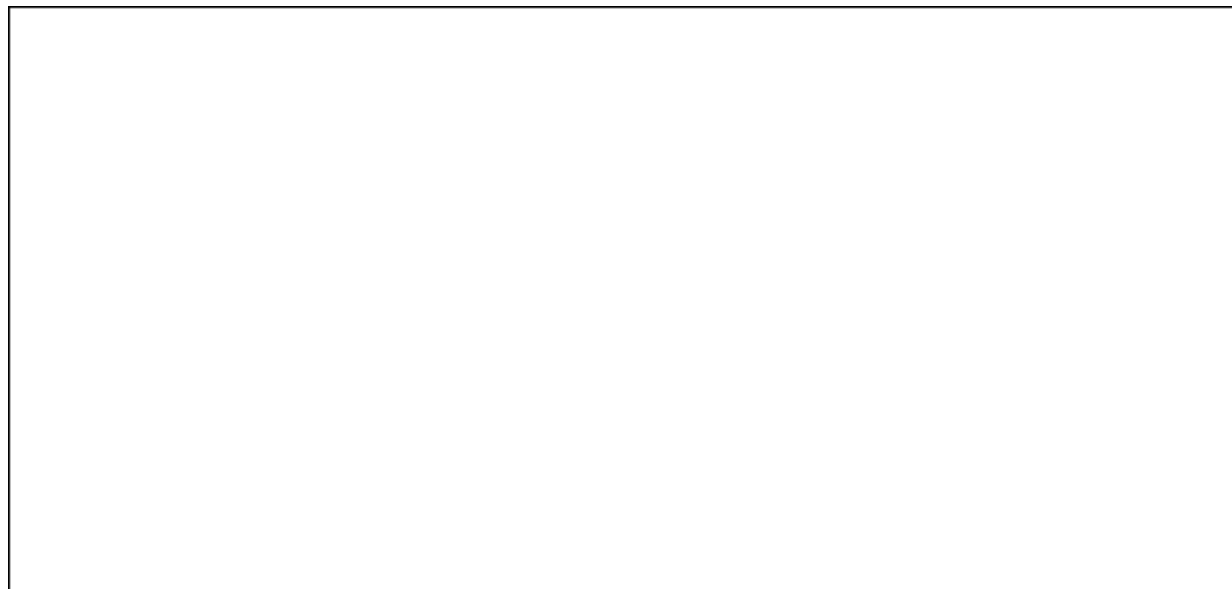
«Первоначально внешняя помощь шла через государственные структуры. Гражданского механизма участия в этом не было. Если бы участвовало само население, было бы эффективнее. Сейчас более эффективны малые гранты, у них высокая отдача»

организации

На рисунке 7 показано распределение помощи между крупнейшими ее получателями.

Самые большие средства поступили в Национальный банк, который является получателем всех кредитов, направлявшихся (в основном МВФ) на поддержку платежного баланса страны. Следующим по величине полученных средств является Министерство финансов, получавшее все программные кредиты для поддержки государственного бюджета. Затем идут министерства и ведомства, ответственные за те сектора, в которые идет основная масса помощи – энергетика, сельское и водное хозяйство, транспорт и связь, здравоохранение. Динамика поступления помощи по наиболее крупным получателям помощи показана на рисунке 8.

7. Структура помощи по получателям



8. Динамика поступления помощи по крупнейшим получателям



В первые годы независимости, когда в составе внешней помощи преобладали программные кредиты, большая часть ее поступала в Национальный банк и Министерство финансов. По мере сокращения этого типа помощи роль этих двух получателей (в особенности НБКР) стала снижаться. В последние годы большая часть помощи идет в линейные министерства и ведомства, ответственные за отдельные сектора экономики/социальной сферы.

Распределение по регионам республики

Для Кыргызстана, сталкивающегося с проблемой неравномерности развития различных его частей и нуждающегося в преодолении географической и социально-экономической изолированности некоторых из них, немаловажное значение имеет распределение внешней помощи по регионам. Следует иметь в виду, что многие виды помощи по своей природе оказываются сразу всей республике в целом и не могут быть разделены по регионам. К ним относятся, в частности, программные кредиты и многие проекты технической помощи. В другой части проектов, среди которых можно выделить многие инвестиционные кредиты, региональный компонент явно выражен. Учитывая, однако, что в большинстве случаев проекты затрагивают более чем один регион, осуществить сколько-нибудь корректную оценку распределения сумм помощи по областям республики на основе имеющихся данных не представляется возможным. В качестве косвенной оценки того, насколько программы помощи затронули ту или иную область, можно использовать данные о количестве проектов, реализуемых на ее территории. Данные о региональном распределении проектов внешней помощи приведены в таблице 8.

Наибольшее число проектов реализуется в Чуйской области и г. Бишкек. С одной стороны, это может быть объяснено тем, что многие виды помощи направлены на укрепление центральных органов власти и поэтому, естественно, концентрируются в столице. С другой стороны, очевидно, что этот регион обладает наилучшей инфраструктурой, и реализация программ помощи здесь связана с наименьшими проблемами и позволяет дать скорейший эффект. В то же время это фактически приводит к тому, что неравномерность развития различных регионов не уменьшается. Среди остальных регионов лидируют наиболее населенные Ошская и Джалал-Абадская области. Наименьшее количество проектов реализовывалось и реализуется в Баткенской и Таласской областях.

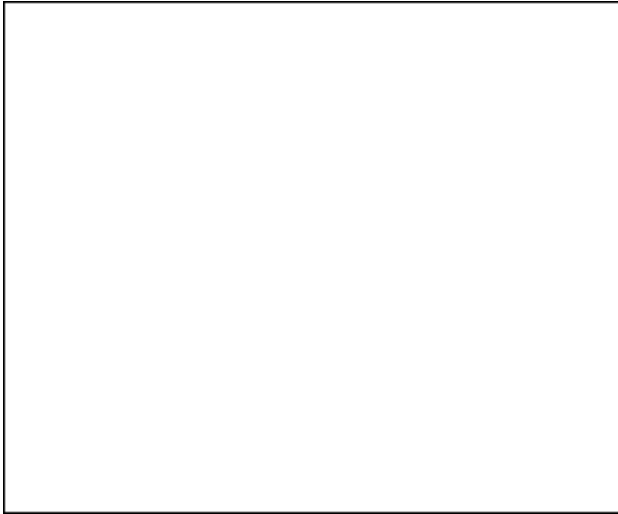
Наиболее территориально диверсифицированными являются проекты в энергетике и на транспорте, что связано с самой природой проектов в этих секторах. Заметный региональный компонент имеет также помощь в секторах «Сельское и водное хозяйство и рыболовство», «Связь», «Социальное развитие», «Здравоохранение».

Структура расходов по программам помощи

Эффективность внешней помощи в значительной степени зависит не только от ее общей величины, но и от того, на что она расходуется. Структура расходов по программам помощи в значительной степени зависит от того, к какому типу относится эта помощь. В частности, существенно, расходуются ли средства в рамках отдельного проекта (это характерно для инвестиционных кредитов и многих программ технической помощи) или они растворяются в общем потоке государственных расходов, что свойственно для программных кредитов и грантов.

При рассмотрении проектов внешней помощи (исключая программную помощь) можно выделить следующие основные виды расходов: 1) на оплату труда персонала проектов помощи (местного и иностранного), 2) на обучение местных работников, 3) на приобретение оборудования, 4) другие расходы (материальные затраты, транспорт и т.д.). Приведенная на рисунке 9 структура расходов была рассчитана на основе данных выборочного обследования проектов помощи. Выборка охватила примерно 20-25% всех проектов.

- а) Инвестиционные программы и техническая помощь б) Только техническая помощь



Как следует из рисунка 9а, основной статьёй расходов являются затраты на оборудование (примерно 35% всех затрат). Следующая по величине статья – оплата труда иностранного персонала проектов, составившая около 30% всей внешней помощи. Затраты на местный персонал и на обучение вместе составляют около восьмой части всех расходов, и около четверти всех средств приходится на другие расходы. Если рассмотреть только программы технической помощи, то структура расходов несколько меняется (см. рисунок 9б). В этих программах заметно меньше доля расходов на оборудование (13.7% против 34.7%), но возрастает удельный вес затрат на обучение (15.2% по сравнению с 5.5%).

Средства программных кредитов и грантов (в 1992-2000 гг. их поступило 887.4 млн. долларов) направляются в государственный бюджет или в Национальный банк. В бюджете они используются для финансирования расходов государства в соответствии с Законом о республиканском бюджете. На рисунке 10 приведена структура расходов консолидированного государственного бюджета в 2000 году по экономической классификации, позволяющая составить представление о направлениях расходования средств, поступивших непосредственно в бюджет.

Средства программной помощи в размере 285.8 млн. долларов, поступившие в Национальный банк, расходуются (наряду с собственными средствами НБКР) на регулирование обменного курса национальной валюты, создание необходимых резервов валюты, обслуживание платежей НБКР и на другие цели. Например, на рисунке 11 показаны объемы чистой продажи (продажа минус покупка) свободно конвертируемой валюты Национальным банком в 1995-2000 гг.

10. Структура расходов государственного бюджета Кыргызской Республики в 2000 году по экономической классификации



11. Объемы чистой продажи НБКР валюты



4. Координация внешней помощи

Международная поддержка Кыргызстану оказывается многими донорами во многих секторах жизнедеятельности страны, имеется множество получателей этой помощи. Вопрос координации этой помощи приобретает поэтому очень большое значение.

Координацией внешней помощи со стороны государства занимается Государственная комиссия Кыргызской Республики по иностранным инвестициям и

экономической помощи (Госкоминвест) во главе с Премьер-министром Кыргызской Республики. Исполнительным агентством, ответственным за вопросы координации, до последнего времени был Государственный комитет Кыргызской Республики по иностранным инвестициям и экономическому развитию. В настоящее время, после реорганизации этого комитета, его функции в части координации внешней помощи, привлечения инвестиций под государственные гарантии, грантов и технической помощи перешли к Министерству финансов КР, а в части привлечения прямых инвестиций – Государственному комитету Кыргызской Республики по управлению государственным имуществом и привлечению прямых инвестиций. В августе т.г. в связи с недостаточностью координации действий государственных органов был назначен спецпредставитель Президента КР по привлечению иностранных инвестиций. За небольшой срок работы данного специального представителя Президента КР был создан Консультативный совет по иностранным инвестициям, утверждено Положение о нем, определены основные барьеры на пути инвестиций и меры по устранению существующих препятствий, а также разработана стратегия маркетинговой политики Кыргызстана.

Программа государственных инвестиций. Постановлениями Правительства КР утвержден ряд нормативных документов, устанавливающих процедуры привлечения внешней помощи государством. Все инвестиционные проекты с государственным участием сводятся сейчас в Программу государственных инвестиций (ПГИ), которая является составной частью государственного бюджета.

Следует отметить, что впервые ПГИ была составлена в 1996 году, а в бюджет она включается, начиная с 1999 года. До того времени учет и координация проектов были поставлены гораздо слабее, что приводило в ряде случаев к распылению и неэффективному использованию средств внешней помощи, к принятию невыгодных для республики проектов. Координация программ технической помощи до сих пор не доведена хотя бы до уровня ПГИ.

Со стороны доноров также прикладываются усилия по координации проектов помощи. Существуют формальные и неформальные процедуры согласования между различными донорами объемов внешней помощи, ее направлений и условий предоставления. Большой вклад в эту работу внесен проектом «Отслеживание прогресса в сфере человеческого развития» ПРООН, создавшим наиболее полную базу данных всех проектов внешней помощи, реализовывавшихся и реализуемых в Кыргызстане. Эта работа на настоящем этапе требует корректной передачи базы данных ответственным государственным органам и дальнейшей ее поддержки и восполнения данных по новым проектам. ■

Эффективная координация всей деятельности государства, в том числе и в связи с международной помощью, возможна только при наличии стратегического видения развития страны, четкого выделения целей, наиболее приоритетных задач и осознания имеющихся в распоряжении средств. Важный шаг в направлении выработки такого видения был сделан с принятием в 1997 году «Национальной стратегии устойчивого человеческого развития Кыргызской Республики». Эта стратегия сформулировала основные направления и взаимоувязанные наборы долго-, средне- и краткосрочных целей и задач развития республики. Ее дальнейшим развитием стала «Комплексная основа развития Кыргызской Республики на период до 2010 года», принятая в 2001 году. Этот стратегический документ дает детальное описание целей, приоритетов, задач развития и, что особенно важно, методов их решения. В нем сформулирован также и фундаментальный подход к внешней помощи в новом десятилетии, который состоит в сокращении ее объемов, резком повышении эффективности и концентрации привлекаемых средств на приоритетных направлениях, включающих главным образом отрасли производственной и социальной инфраструктуры.

«Внешний долг Кыргызстана превысил 130 % к объему ВВП. Основное бремя его обслуживания лежит на государственном бюджете. В то же время страна не может двигаться вперед без обоснованных и высокорезультативных льготных внешних заимствований у стран-доноров и международных финансовых учреждений. Будет обеспечен баланс между возможностью обслуживания внешнего долга и необходимостью привлечения новых финансовых средств на первоочередные нужды развития» *(Комплексная Основа Развития, Бишкек, 2001,*

Механизмы координации внешней помощи вряд ли смогут быть эффективными, если не будет обеспечена обратная связь с конечными получателями этой помощи – народом Кыргызстана. Процедуры мониторинга программ помощи пока осуществляются главным образом самими донорами, а также уполномоченными государственными органами (в части, касающейся государственного участия в программах). В то же время население, гражданское общество участвуют в этом процессе далеко не достаточно. Вообще, несмотря на определенные усилия по доведению информации о программах помощи до населения при помощи СМИ, Интернет и т.д., уровень информированности об этих программах, о возможностях, которые они открывают для граждан, весьма низок. По-видимому, здесь требуются дополнительные специальные усилия, причем не только со стороны доноров или государства, но и со стороны НПО, которым должны быть предоставлены для этого необходимые информация и ресурсы.

5. Эффективность внешней помощи

Впечатляющая по масштабам внешняя помощь, которую уже получил и продолжает получать Кыргызстан, предполагает, что и эффект ее тоже должен быть

«У людей сложилось негативное отношение к внешней помощи, потому что до них она не доходит. Для большей эффективности необходима прозрачность использования внешней помощи. Нужно больше информации о проектах» *(Представитель*

значительным. С этой точки зрения весьма важно оценить, какова эффективность внешней помощи, на каких направлениях она оказалась наиболее, а на каких – наименее действенной. Необходимо отметить, что сами критерии эффективности программ не всегда достаточно ясно сформулированы. Представляется, что эти

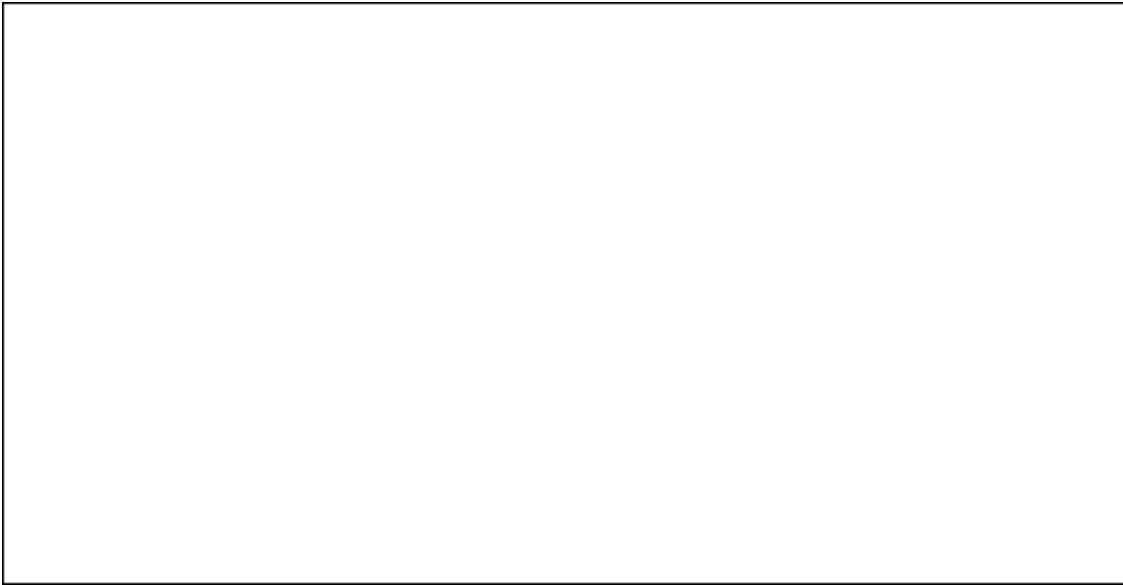
программы, являющиеся по сути инвестиционными, полезны и оправданы в тех случаях, когда создают долгосрочный эффект, действие которого не прекращается с завершением программы. Кыргызстан не может позволить себе привлекать внешнюю помощь (причем не только в виде займов, но и грантов), которая не будет иметь своей главной целью именно долгосрочное развитие страны. С этой точки зрения некоторые программы, направленные на латание имеющихся прорех, вряд ли могут быть признаны эффективными.

В большинстве случаев выявить непосредственный эффект программ внешней помощи невозможно, поскольку он накладывается на результаты деятельности, осуществляемой за счет внутренних средств, и сопровождается внешними воздействиями, усиливающими/ослабляющими этот эффект. В то же время можно говорить об обозначившихся тенденциях воздействия международной помощи на некоторые основные сферы и показатели жизни общества Кыргызстана.

Экономический рост

С точки зрения темпов экономического роста вся история независимого Кыргызстана делится на два периода (см. рисунок 12). В 1991-1995 гг. происходил спад производства, приведший к снижению ВВП в 1995 году на 45% по сравнению с 1991 годом. С 1996 года в стране возобновился экономический рост. В среднем реальный темп прироста ВВП за пятилетие роста составил 5.5%. ВВП на душу населения, снизившийся в 1995 году по сравнению с 1991 годом практически в два раза (53.9% от уровня 1991 г.), в 2000 году поднялся до 64.8% от уровня 1991 года.

12. ВВП на душу населения и темпы прироста ВВП в 1992-2000 гг.



Причины спада в первой половине девяностых годов связаны с резким трансформационным шоком, который испытала экономика Кыргызстана в результате распада СССР и потери традиционных рынков сбыта и поставщиков, либерализации цен, массированного оттока рабочей силы и физического капитала. Возобновление роста было обусловлено достигнутой первичной макроэкономической стабилизацией, значительными реформами, проведенными во многих сферах экономики, адаптацией большинства экономических агентов к жизни в новых условиях.

По характеру воздействия на экономическую активность в программах внешней помощи можно выделить два компонента. Один, краткосрочный, состоит в том, что средства помощи, поступая в страну, расходуются в ней и тем самым повышают спрос на производимые товары и услуги. Другой, долгосрочный компонент, выражается в накоплении в стране человеческого и физического капитала, в укреплении государственных и общественных институтов, позволяющих со временем повысить объемы и эффективность общественного производства.

Различные компоненты помощи оказывают разное воздействие на внутренний спрос и ВВП Кыргызстана. По механизму такого воздействия всю помощь можно подразделить на следующие виды: 1) инвестиционные кредиты, 2) программная помощь на поддержку бюджета, 3) программная помощь на поддержку платежного баланса, 4) средства технической помощи. Первый вид помощи оказывает влияние на объем инвестиций в основной капитал, в основном в рамках ПГИ. Программная помощь на поддержку бюджета практически полностью растворяется в общих расходах государственного бюджета (см. раздел 3.8) и, следовательно, ее поступление увеличивает величину государственного потребления и, в меньшей степени, частного потребления (через государственные трансферты населению). Программная помощь на поддержку платежного баланса оказывает на внутренний спрос гораздо более косвенное и разнонаправленное влияние. С одной стороны, она позволяет стабилизировать обменный курс сома, затормозить инфляцию и тем самым создает лучшие условия для роста всех компонентов ВВП. С другой стороны, она способствовала реальному удорожанию сома и удешевлению импортных товаров; фактически средства, затраченные на поддержание курса сома в 1994-1998 гг., в большой степени пошли на

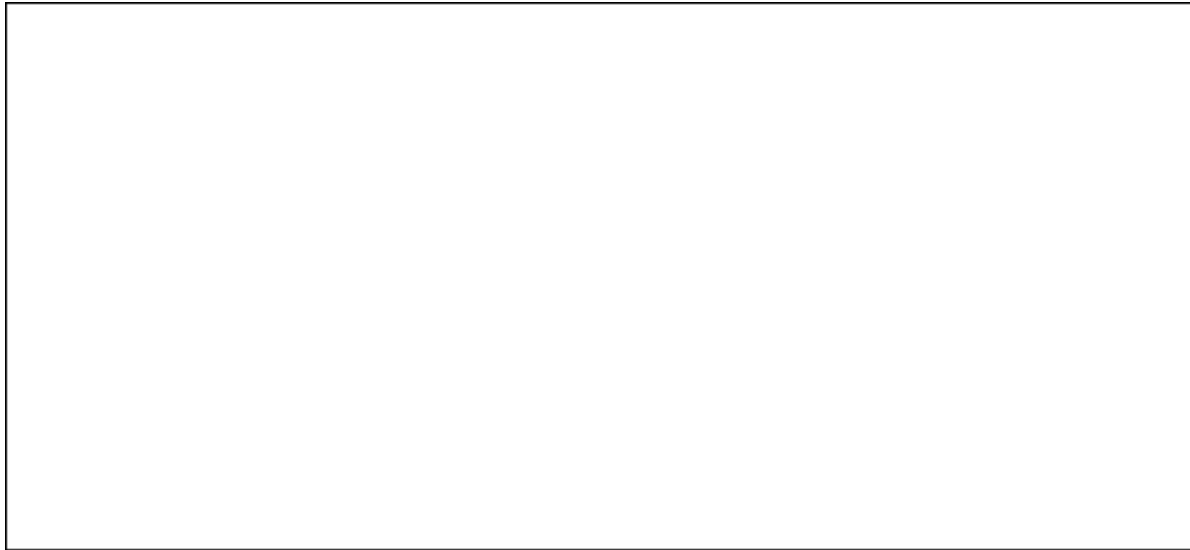
финансирование не внутреннего производства, а импорта потребительских товаров в Кыргызстан.

Средства технической помощи, предоставленной стране, далеко не полностью поступают непосредственно в страну или остаются в ней. Исходя из данных о структуре расходов, можно оценить объемы этой помощи, оказавшей прямое воздействие на внутренний спрос Кыргызстана. Очевидно, что средства на оплату иностранного персонала лишь в незначительной степени расходуются внутри республики. Закупки оборудования и материалов по программам внешней помощи также почти исключительно осуществляются за рубежом. Обучающие программы во многих случаях предполагают выезд обучаемых (кыргызских граждан) за границу, и в этих случаях основная часть расходов производится там. Поэтому в республике расходуются в основном средства, выделенные на оплату местного персонала и на закупки некоторых товаров и услуг, необходимых для осуществления проектов. С учетом долей различных видов расходов в общей сумме проектных затрат (см. рисунок 9б) часть технической помощи, вносящая вклад в ВВП, весьма приблизительно может быть оценена как 15%.

Используя данные НСК КР об объемах государственного потребления и государственных капитальных вложений, структуре доходов, расходов и финансирования дефицита государственного бюджета (включая ПГИ), а также сведения об объемах полученной технической помощи из базы данных проекта ТНДР ПРООН, можно получить оценку доли ВВП, профинансированной в рамках программ внешней помощи (см. рисунок 13). В 1995-2000 гг. в среднем 6.5% ВВП Кыргызстана ежегодно финансировалось из этого источника. Данная оценка представляется консервативной, поскольку она не учитывает мультипликативный эффект (влияние на частный сектор), который создает в экономике расширение государственных расходов за счет внешней помощи. Кроме того, здесь не учтен тот рост количества физического и человеческого капитала и, следовательно, производственного потенциала страны, который имеет место вследствие реализации программ по развитию производственной и социальной инфраструктуры и обучению граждан Кыргызстана.

Для оценки долгосрочных последствий внешней помощи для экономического роста пока нет еще достаточных данных, так как с начала поступления этой помощи прошло еще не очень много времени. Очевидно, однако, что эта помощь в значительной степени была нацелена на решение проблем долгосрочного развития и в институциональной сфере, и в области производственной и социальной инфраструктуры. Эффективность вложений в отдельные отрасли обсуждается ниже, здесь можно отметить только, что сложилась опасная тенденция слишком большой зависимости экономики страны от внешней помощи. Как следует из приведенных выше показателей вклада помощи в ВВП, при предстоящем в среднесрочной перспективе сокращении притока внешней помощи и увеличении бремени выплаты долгов страна столкнется с риском падения темпов роста ВВП. Например, если объемы помощи будут сокращаться на 20% в год, то это приведет к ежегодной потере порядка 1.3-1.5% ВВП. Избежать такой ситуации можно за счет очень энергичных мер по переориентации экономики страны на развитие за счет ресурсов частного сектора и прямых иностранных инвестиций.

13. Вклад программ внешней помощи в ВВП



Макроэкономическая стабильность

Значительная часть внешней помощи, особенно в первые годы ее поступления, направлялась на достижение в стране макроэкономической стабилизации. Важнейшими вехами на этом пути были введение национальной валюты – сома – в 1993 году и остановка гиперинфляции в 1994 году. Стабилизация обменного курса сома и прекращение эмиссионного финансирования дефицита государственного бюджета, позволившие замедлить инфляционные процессы, были достигнуты в огромной степени благодаря программным кредитам, выделенным МВФ, Всемирным банком и некоторыми другими донорами на поддержку государственного бюджета и платежного баланса. Эти кредиты позволили в течение нескольких лет финансировать очень существенный (в некоторые годы достигавший 20% ВВП) дефицит текущего счета платежного баланса и заместить финансирование бюджетного дефицита за счет кредитов НБКР (т.е. через печатание денег) внешними займами, не имевшими немедленного инфляционного эффекта. Очевидно, что эти мероприятия по стабилизации имели решающее значение для возобновления экономического роста в стране в 1996 году.

Вместе с тем, дальнейшее широкомасштабное предоставление помощи, направляемой в основном в государственный сектор, способствовало удержанию на очень высоком уровне (порядка 10% ВВП) дефицита государственного бюджета, являющегося очагом макроэкономической неустойчивости в долгосрочном периоде. В последние годы этот дефицит почти исключительно финансировался за счет внешней помощи. Существование дефицита бюджета, в свою очередь, поддерживает значительный дефицит текущего счета и торгового баланса, создает давление в направлении девальвации сома и все время воспроизводит в экономике инфляционные тенденции. Недостаточная сопротивляемость экономики страны негативным внешним шокам во время кризиса 1998-1999 гг. в очень значительной степени была связана именно с состоянием бюджета, создающим в экономике общий нестабильный фон. Очевидно, что достижение подлинной макроэкономической стабильности требует заметного сокращения дефицита государственного бюджета, а это, в свою очередь, предполагает значительную реструктуризацию программ внешней помощи, сокращение их объемов и/или переориентацию на частный сектор.

Внешний долг

Ввиду того, что примерно 80% внешней помощи предоставляется в виде займов, потоки внешней помощи существенно влияют на внешний долг страны. Кыргызстан начал свою историю как независимое государство с нулевым внешним долгом. В конце 2000 года общий внешний долг страны составил 1704.9 млн. долларов или 131% годового ВВП, в том числе государственный внешний долг – 1207.5 млн. долларов (92.8% ВВП), долг НБКР перед МВФ – 191.6 млн. долларов (14.7% ВВП), долг частного сектора – 304.6 млн. долларов (23.4% ВВП). Динамика накопления долга в последние годы представлена на рисунке 14.

Очевидно, что внешний долг страны в 1998-2000 гг. нарастал исключительно за счет государства, все заимствование которого происходило только в рамках программ внешней помощи. В результате уже в 2000-2001 гг. обслуживание государственного внешнего долга стало серьезной проблемой, требующей отвлечения очень существенных средств государственного бюджета. Многие из тех займов, которые требуют сейчас немедленного обслуживания, были получены вне программ внешней помощи и не на льготных условиях. Надо учитывать, однако, что уже через несколько лет станет массово заканчиваться льготный период у тех кредитов, которые были получены в качестве помощи, и наступит время выплаты и процентов, и основной суммы по этим кредитам. Простой расчет, основанный на средних значениях процентных ставок и сроков погашения кредитов, показывает, что даже в предположении, что внешний долг не будет

«Авторитет Кыргызстана на мировой арене снизился, что также способствовало снижению объема внешней помощи» *(Представитель НПО, Бишкек)*

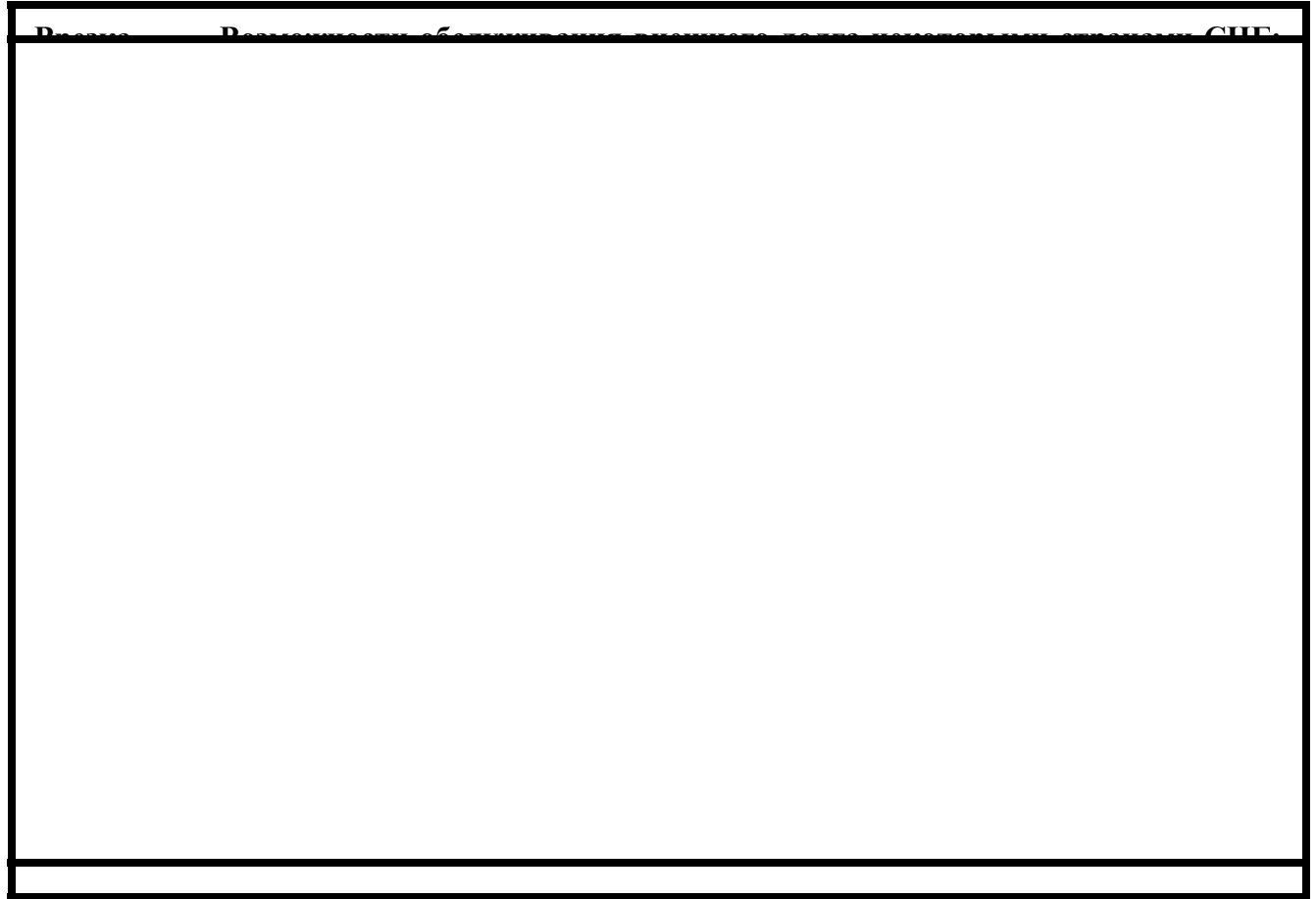
больше нарастать, платежи процентов будут достигать 25 млн. долларов, а выплаты основной суммы – 60 млн. долларов в год, т.е. обслуживание внешнего долга будет стоить 6-7% ВВП (для сравнения – в 2000 году расходы на обслуживание внешнего долга составили менее 2% ВВП). При этом в решении этой проблемы, которая встанет перед страной

в среднесрочном периоде, лишь в относительно малой степени может быть использован метод реструктуризации, который используется сейчас для кратковременного облегчения долгового бремени. Реструктуризация предполагает, что условия выплаты заменяются более льготными, однако в отношении кредитов, полученных в качестве помощи, это вряд ли даст очень значительный эффект, поскольку в большинстве случаев эти условия были максимально льготными с самого начала. Выплаты такого масштаба без серьезного ущерба для других статей расходов государственного бюджета будут возможны только при быстром (порядка 6-8% в год) и устойчивом росте экономики страны, радикальном улучшении сбора налогов и сокращении масштабов теневой экономики. Если этого не удастся достичь, то единственным способом решения проблемы будет списание долгов донорами, что, однако, в малой степени находится под контролем Кыргызстана. Временное смягчение бремени долговых выплат может быть получено за счет нового заимствования на очень льготных условиях для погашения старых долгов. При этом следует иметь в виду, что получение таких кредитов, во-первых, отнюдь не гарантировано, и, во-вторых, это приведет лишь к перенесению в увеличенном масштабе долговых выплат на более поздние моменты времени, но не к действительному снижению долгового бремени.

14. Динамика и структура внешнего долга Кыргызстана



Из сказанного следует, что нарастание долга должно быть немедленно остановлено (некоторые признаки замедления уже обозначились в 2000 году, темпы прироста государственного долга заметно снизились по сравнению с прошлыми годами). С точки зрения программ помощи это означает, что в структуре выделяемых средств доля, предоставляемая в виде кредитов, должна быть существенно сокращена, а грантовая составляющая – увеличена.



Аграрное развитие

Сельское хозяйство является важнейшим сектором экономики Кыргызстана, оно является почти что единственным источником средств существования для сельских жителей, составляющих 65% населения страны. Аграрная сфера оказалась социально-экономическим сектором, быть может, в наибольшей степени подвергшимся реформированию. Достаточно назвать широкомасштабное преобразование крупных хозяйств (колхозов и совхозов) в гораздо более мелкие крестьянские и фермерские хозяйства, введение частной собственности на землю, создание административных единиц айыл окмоту. В большой степени эти перемены были инициированы и финансово обеспечены в рамках программ технической помощи, инвестиционных и программных кредитов. Среди программ помощи, реализуемых на селе, можно выделить реабилитацию ирригационных систем, поддержку аграрно-земельной реформы, обеспечение сельскохозяйственных производителей кредитными ресурсами, а также многочисленные программы микрофинансирования, социального и институционального развития, реализуемые в сельских районах. Полезность большинства из этих программ не вызывает сомнения, а относительно быстрые темпы роста сельскохозяйственного производства (по данным Национального статистического комитета КР в 1996-2000 гг. валовая добавленная стоимость в отрасли возрастала в среднем на 8.4% в год) являются косвенным свидетельством эффективности программ помощи. В то же время многочисленные программы, направленные на проведение институциональных

изменений в секторе сельского хозяйства, еще не успели дать надлежащий эффект, поскольку в структуре хозяйств по-прежнему преобладают атомизированные мелкие хозяйства, размер которых не позволяет обеспечить устойчивый рост производства и преодоление бедности и которые в очень малой степени объединены производственной и снабженческо-сбытовой кооперацией. Сельское хозяйство продолжает остро страдать от неразвитости рынков факторов производства (в том числе, земли) и готовой продукции, необходимые для закупки основных фондов долгосрочные кредиты остаются недоступными для крестьян. Конечно, решение этих проблем зависит не только и не столько от реализации программ внешней помощи, сколько от внутренних обстоятельств развития, однако, возможно, что при проектировании этих программ не все внутренние сложности были своевременно приняты во внимание. Вызывает сомнения эффективность тех программ, которые направлены непосредственно на развитие некоторых сегментов сельскохозяйственного производства. Поскольку реализуются эти программы через посредство государственных структур, то здесь имеет место явное вмешательство чиновников в сферу деятельности частного сектора, что часто сопряжено с неэффективным расходованием средств.

Развитие инфраструктуры

Более одной шестой части всей внешней помощи направляется в отрасли производственной инфраструктуры – энергетику, транспорт, связь. Это вполне понятно, если учесть большую роль, которую эти отрасли играют в экономике. Среди реализуемых проектов есть такие, которые имеют для республики стратегическое значение, например, строительство автодороги Бишкек-Ош или ряда ЛЭП. Учитывая, что эти проекты требуют больших средств, которые в настоящее время вряд ли возможно аккумулировать внутри республики, а также льготный характер кредитов, предоставленных на эти цели, эффективность таких проектов может быть весьма высокой. Следует отметить, что в отличие от многих других проектов помощи, инвестиции в производственную инфраструктуру обладают потенциалом самокупаемости. В свете имеющихся проблем с обслуживанием внешнего долга существенно, чтобы этот потенциал был реализован, чтобы хотя бы такие проекты не накладывали дополнительной нагрузки на бюджет.

Реализация инвестиционных проектов в данной группе отраслей предполагает проведение большого объема строительно-монтажных работ. В этой сфере существуют значительные возможности привлечения для проведения работ местных компаний, что сообщило бы положительный импульс частному сектору Кыргызстана. Однако фактически участие кыргызских строительных компаний гораздо меньше возможного, что снижает эффект, оказываемый инвестиционными проектами на развитие страны. Этот недостаток характерен отнюдь не только для инфраструктурных проектов; как правило, программы помощи используют местные ресурсы и местных специалистов в гораздо меньших масштабах, чем это было бы возможно и целесообразно с точки зрения долгосрочного развития страны.

Отдельно следует выделить влияние внешней помощи на еще одну отрасль, которую можно отнести к инфраструктуре, – на финансовый сектор. Сюда также была направлена значительная доля помощи. Если программы развития сельского кредитования и микрофинансирования в целом дали реальные плоды, то эффект помощи банковскому сектору и небанковским финансовым учреждениям вряд ли можно

признать существенным. Эти ключевые для экономики институты остаются слабыми и до сих пор не сумели завоевать доверие предприятий и населения.

Развитие частного сектора

Основной смысл экономических преобразований в процессе перехода к рыночной экономике состоит в резком повышении роли частного сектора в производстве и распределении ресурсов. Соответственно многие программы внешней помощи ставят своей целью поддержку частного сектора. В частности, в республике действует целый ряд кредитных линий для частных предприятий. Хотя, несомненно, имеются положительные примеры успешного развития частных предприятий с помощью таких кредитов, эти кредитные линии не пользуются среди предпринимателей большой популярностью. Одна из существенных проблем таких проектов состоит в том, что доноры, желая минимизировать кредитные риски, предоставляют дешевые кредитные ресурсы под гарантии государственных органов. Предоставляя такие гарантии, Правительство или НБКР заметно увеличивают стоимость кредитных ресурсов для конечных получателей кредитных средств, которые перестают быть такими уж дешевыми.

Если посмотреть на ситуацию шире, то в этом примере можно увидеть одну из основных проблем, связанных с получением страной столь масштабной внешней помощи. Львиная ее доля распределяется государством, фактически большая часть финансовых активов страны оказывается в его руках. Роль частного сектора сокращается, он все больше становится зависим от чиновников, от тех заказов, которые можно получить при реализации программ помощи и которые часто являются гораздо более существенными, чем заказы от

Ни одна страна не может полагаться исключительно на кредиты и гранты; такая практика будет встречаться все реже по мере того, как будут меняться приоритеты стран-доноров. Кыргызская Республика должна сделать решительные шаги и создать такую среду для бизнеса, которая позволит выгодно использовать имеющиеся преимущества *(Дж.О'Киф, Посол США в КР. АКИ-press, 15-16 ноября, 2001, стр. 3)*

(коммерческие или некоммерческие) организации способны лучше распорядиться средствами помощи, чем государственные органы. Желание доноров заручиться государственными гарантиями, чтобы снизить риски при реализации программ, чревато возникновением гораздо более высоких рисков удорожания, неэффективности и

«Иностранные заимствования, привлекаемые под гарантию Правительства Кыргызской Республики, должны быть в значительной степени замещены прямыми внешними и внутренними инвестициями, направляемыми на обеспечение устойчивого развития. Частный сектор, при поддержке иностранных инвесторов, должен взять на себя основную долю ответственности за экономический рост в будущем. Прямые иностранные инвестиции принесут с собой не только финансовые ресурсы, но также новые технологии и возможности выхода на другие рынки» *(Комплексная Основа Развития, Бишкек, 2001, стр.39-40)*

тно
го сектора. Таким образом, доноры, преследуя цель содействия Кыргызстану в построении рыночной экономики, но предоставляя помощь почти исключительно в руки государства, практически способствуют ослаблению основной движущей силы рыночной экономики – частного сектора.

Такой чрезмерный крен в сторону государства как почти исключительного получателя внешней помощи снижает эффективность этих программ. Во многих случаях частные

нецелевого использования средств, нередко имеющих место в государственных организациях.

Развитие образования и здравоохранения

Образование и здравоохранение представляют собой те сферы, в которых народ Кыргызстана еще в советский период накопил значительный потенциал. Поддержание и наращивание этого потенциала представляют собой важнейшую задачу социально-экономического развития страны. В то же время в последние годы возможности финансирования этих отраслей со стороны государства резко сократились, хотя именно эти две отрасли являются крупнейшими получателями средств из государственного бюджета; например, в 1999 году валовая добавленная стоимость в секторе образования на одного учащегося сократились в три раза по сравнению с 1990 годом. Поэтому внешняя поддержка в развитии этих отраслей особенно важна. Страна получила значительную помощь в эти сектора – более 10% всех поступивших сумм. Большинство проектов в этих секторах реализуется в рамках национальных программ «Билим» (в образовании) и «Манас» (в здравоохранении). Большая часть помощи направляется на повышение квалификации работников, модернизацию учебных программ и методов лечения, институциональное совершенствование систем образования и здравоохранения, приобретение необходимых для этих отраслей оборудования, материалов, учебников, лекарств и проведение ремонтных работ.

Вложения в человеческий капитал обладают, вероятно, наибольшей эффективностью, однако и срок окупаемости этих инвестиций достаточно велик. Учитывая серьезность проблем внешнего долга, даже очень льготные кредиты на эти цели в скором времени могут оказаться непосильными для страны. С другой стороны, прогресс Кыргызстана в образовании и здравоохранении, а также в природоохранных мероприятиях, в наибольшей степени создает положительные внешние эффекты в международном масштабе. Поэтому было бы желательно по возможности перевести большинство программ помощи в этих секторах на грантовую основу.

Государственные институты

Еще одна из ключевых сфер приложения усилий в рамках программ международной помощи – это содействие формированию государственных институтов, соответствующих потребностям социально-экономического развития страны. Внимание к этой сфере особенно возросло в последние годы, когда стало ясно, что эффективное проведение социально-экономических реформ невозможно без надлежащим образом функционирующего государственного механизма. Формы внешней помощи в этом направлении многообразны – подготовка кадров, содействие в подготовке проектов ключевых законов, консультации по проблемам государственного управления, поставки необходимого оборудования и т.д. Вряд ли можно назвать в стране министерство или ведомство, которое не было бы затронуто каким-нибудь или несколькими проектами технической помощи.

Очевидно, что проблема создания государственных институтов, отвечающих современным потребностям, является одной из сложнейших в процессе реформирования общества. В стране практически с нуля были созданы основные органы управления, которые в настоящее время уже укомплектованы обученными кадрами, создан каркас законодательства, учитывающего новые реалии страны. Во всем этом велик вклад программ помощи. В то же время, по общему мнению, функционирование государственного аппарата все еще оставляет желать много лучшего. Ясно, что несовершенство государственных институтов – это в первую очередь внутренняя проблема страны, и решаться она должна главным образом внутренними усилиями. Однако коль скоро на развитие этих институтов расходуются значительные средства внешней помощи, от них можно было бы ожидать гораздо большей отдачи. Характерной особенностью многих программ был их относительно краткосрочный эффект, слабая взаимосвязь, недостаточный контроль за использованием средств. В реализации программ помощи (особенно технической помощи) подчас заметна непоследовательность, во многих случаях в государственных органах практически отсутствует институциональная память, и решенные однажды проблемы приходится решать снова и снова. Все это приводит к тому, что желаемого улучшения качества управления не наступает.

Институты гражданского общества

Важной (если не по размеру затраченных средств, то по общественному эффекту) областью приложения усилий доноров является развитие в Кыргызстане гражданского общества. Для нормального развития страны и для обеспечения эффективности программ помощи, в частности, совершенно необходим независимый гражданский контроль за деятельностью государства, необходимы институты, которые предоставляют многие социальные услуги дешевле и эффективнее, чем кто бы то ни было. В очень большой степени при поддержке программ помощи в стране функционирует развитая сеть неправительственных организаций, занимающихся широким кругом вопросов от проблем государственного управления до поддержки малоимущих, женщин и детей. Институты гражданского общества (включая СМИ) создают довольно заметную обратную связь для государственных органов, что, несомненно, положительно сказывается на их функционировании. В то же время роль гражданского общества в мониторинге программ внешней помощи незаслуженно мала.

Иностранннх инвестиций, в которых остро нуждается страна, в Кыргызстане занимается множество госструктур. В их числе не только ведомства экономического блока. Поиск ведут и отраслевые министерства, а также аппарат правительства и региональные власти. Но вот парадокс: объем зарубежных вливаний в отечественную экономику из года в год падает. Падает при обилии контор, ответственных за приток средств извне. Возникают вопросы: почему прилагаемые усилия не дают желаемых результатов? В чем причина неэффективности существующих структур? Вся проблема заключается в советской системе менеджмента. *(Интервью спецпредставителя Президента КР по привлечению иностранных инвестиций Джоомарта Оторбаева, Вечерний Бишкек, 31 августа 2001 года)*

Внешняя помощь должна предоставляться донором непосредственно бенефициарам, способным эффективно ее использовать. Необходима периодичная отчетность использования внешней помощи. Нужно избегать посредников при получении внешней помощи. Необходим единый банковский реестр получателей внешней помощи» *(Представитель НПО,*

Основной проблемой, с которой сталкиваются НПО, является неустойчивость их развития в долгосрочном периоде. Донорская поддержка, которой они пользуются на данном этапе, может вдруг иссякнуть, а внутренние перспективы отыскания необходимых для существования организаций средств очень проблематичны. Эти сложности сказываются на кадровом обеспечении НПО, на формировании их стратегии, на часто сиюминутном характере их деятельности. Очевидно, что программы помощи должны в большой степени адресоваться решению именно этой проблемы в формировании и функционировании организаций гражданского общества.

6. Целесообразные направления международного участия в развитии Кыргызстана в новом десятилетии

Проведенный выше анализ показывает, что внешняя помощь в той форме, как она оказывалась стране в предыдущем десятилетии, во многом себя исчерпала. Очевидно, что Кыргызстан должен, наконец, сбалансировать свой текущий государственный бюджет, предусмотрев в нем также резерв для погашения ранее накопленных долгов. Это означает, что в довольно краткосрочной перспективе необходимо существенно сократить привлечение программных кредитов на поддержку бюджета и платежного баланса, используя их лишь в тех случаях, когда будет складываться особо тяжелая ситуация с обслуживанием внешнего государственного долга. Согласно КОР, внешняя помощь должна привлекаться в основном в отрасли производственной и социальной инфраструктуры, причем можно принимать только помощь, оказываемую на весьма льготных условиях, а лучше всего – в виде грантов. В КОР для включения проектов в состав ПГИ предлагаются следующие критерии: 1) внутренняя норма рентабельности проектов, касающихся физической инфраструктуры, должна быть не менее 12%, а их экономическая ставка рентабельности – 10%; 2) проекты в области социальной инфраструктуры и институционального развития должны тщательно анализироваться с точки зрения соотношения величины затрат и отдачи от них. При этом необходимо также принимать во внимание воздействие проектов на распределение доходов в обществе и содействие искоренению бедности, стратегический и долгосрочный характер проектов, их взаимосвязь с другими программами развития страны, техническую простоту осуществления проектов, экологическую безопасность, низкие риски достижения поставленных в проекте целей.

Должен быть полностью исключен эффект вытеснения государством частного сектора. Государство и адресованные ему программы помощи должны сконцентрироваться на задачах, которые могут решаться только государством, и не вмешиваться в сферу деятельности частного сектора. В соответствии с КОР, в структуре ресурсов, используемых для развития страны, все больший акцент будет переноситься на прямые иностранные инвестиции (ПИИ). С этой точки зрения приоритет имеют программы помощи, создающие благоприятные условия для привлечения ПИИ. Предпочтительно, чтобы партнерами международных организаций при реализации программ помощи все в большей степени становились представители частного сектора и НПО, и все в меньшей степени – государственные структуры.

Реализация проектов внешней помощи должна сопровождаться тщательным мониторингом в течение всего срока их работы. В этом мониторинге должно быть обеспечено сочетание профессионального аудита и общественного контроля; граждане страны должны непрерывно получать полную и своевременную информацию о ходе осуществления проектов, достигнутых результатах и имеющихся проблемах.

Программы технической помощи также должны быть существенно пересмотрены, прежде всего, в направлении их ориентации на действительные нужды страны. Должна быть обеспечена реальная заинтересованность получателей помощи в успехе проектов и их ответственность за полученные результаты.

Для укрепления местного потенциала огромное значение имеет привлечение местных ресурсов, организаций и кадров для реализации программ внешней помощи.

Таким образом, в предстоящем десятилетии Кыргызстан по-прежнему будет нуждаться в значительной поддержке со стороны мирового сообщества, однако масштабы этой поддержки, ее формы и направления, а также отношение к ней как со стороны доноров, так и, в особенности, со стороны государства и народа Кыргызстана должны существенно измениться.

В связи с трудностями обслуживания внешнего долга и необходимости в связи с этим снижения Программы иностранных инвестиций к 2010 году до 2 % потребуются резкое увеличение прямых инвестиций, примерно в 3 раза. Это означает резкое изменение инвестиционного климата в стране. Понятно, что этого не добиться в одночасье. Нужны сверхусилия всех (если не принимать в расчет приватизацию стратегических объектов): и государства, и частного сектора, и гражданского общества. Понятно, что необходимы будут не только напряжение внутренних сил, но и изменение внешних условий, которые не всегда, зависят от нас. Но понятно, что и другого пути у нас нет *(Талайбек Койчуманов, д.э.н., национальный*