

*Исследования и анализ
Studies & Analyses*

*Центр социально-
экономических исследований*



*Center for Social
and Economic Research*

238

Яцек Цукровски, Роман Могилевский

**Эффективность использования
внешней помощи в Кыргызской
Республике**

Варшава, январь 2002 г.

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

Публикация данной работы осуществлена в рамках проекта «Поддержка экономических реформ в Кыргызстане», финансируемого Open Society Institute, Будапешт.

© CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава 2002 г.

Редактор русского издания: Петр Козаржевский

ISBN 83-7178-280-2

Издатель:

CASE — Центр социально-экономических исследований

Польша, 00-944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

тел.: (48-22) 622-66-27, 828-61-33

факс: (48-22) 828-60-69

e-mail: case@case.com.pl

<http://www.case.com.pl>

Печать:

Mediabank S.A., тел.: (48-22) 825-95-52, 825-95-62

Содержание

| | |
|---|----|
| Аннотация | 5 |
| 1. Введение | 6 |
| 2. Обзор внешней помощи, полученной Кыргызстаном в 1992-2000 гг. | 8 |
| 3. Воздействие внешней помощи на экономику страны | 16 |
| 4. Влияние внешней помощи на развитие внутреннего потенциала страны | 20 |
| 5. Проблемы координации внешней помощи | 24 |
| 6. Факторы, снижающие эффективность внешней помощи | 26 |
| 7. Выводы и рекомендации | 27 |
| Приложение. Хронологический обзор основных законодательных актов, регулирующих вопросы поступления внешней помощи в Кыргызскую Республику | 30 |

Яцек Цукровски

Родился в 1960 г., защитил дипломную работу по системотехнике (1985 г.), кандидатскую диссертацию по информатике (1990 г.), кандидатскую диссертацию по экономике (1995 г.) и докторскую диссертацию по экономике (1997 г.). С 1992 по 1999 гг. работал в Институте экономики Академии наук Чешской Республики. С 1998 г. доцент Карлова университета в Праге и профессор в Высшей школе финансов и управления.

Роман Могилевский

Родился в 1964 г., в 1986 г. окончил Фрунзенский политехнический институт, в 1989 г. защитил диссертацию с присвоением степени кандидата физико-математических наук. В настоящее время работает исполнительным директором Центра социально-экономических исследований в Кыргызстане (CASE–Кыргызстан); доцент Американского университета в Кыргызстане и Кыргызско-русского славянского университета, преподает эконометрику и теорию игр.

Аннотация

В работе анализируется внешняя помощь, полученная Кыргызстаном в течение последнего десятилетия. Приводится детальная характеристика предоставления и использования международной помощи, рассматривается ее влияние на экономику и развитие потенциала страны. Особое внимание уделено проблемам координации внешней помощи. На основе анализа поведения доноров и получателей внешней помощи выявлены основные факторы, снижающие эффективность использования этой помощи, и приведены рекомендации, направленные на совершенствование существующих механизмов ее привлечения и использования.

1. Введение

В бывшем СССР Кыргызстан был одной из самых бедных республик, и его экономика в значительной степени зависела от политики центральных органов власти Советского Союза. Распад СССР и развал системы централизованного планирования привели к резкому спаду экономической активности в независимой Кыргызской Республике и к серьезным бюджетным и социальным проблемам. Относительное улучшение экономического положения в середине девяностых годов стало прямым следствием успешной реализации рыночных экономических реформ, которые включали в себя меры по макроэкономической стабилизации, рыночной либерализации и проведению институциональных реформ (создание новых социальных, политических и экономических институтов, формирующих рыночную среду). Важнейшим фактором развития Кыргызстана в течение всех лет независимости являлась финансовая и техническая помощь, оказываемая стране со стороны международного сообщества¹. Необходимо отметить, что эта помощь в некоторой степени заменила субвенции, поступающие из центрального бюджета СССР и направлявшиеся на финансирование значительной части социально-экономической деятельности республики (в 1990 году трансферты из союзного бюджета, бывшие важнейшим, но не единственным источником финансовой поддержки из центра, составили 10,9% ВВП Кыргызской ССР²). Очевидно, что резкое сокращение притока финансовых средств извне после распада Советского Союза грозило коллапсом многих сфер социально-экономической жизни страны, особенно тех, которые в советское время были развиты относительно хорошо. Поэтому в условиях недостатка собственных финансовых ресурсов, разрыва экономических связей и гиперинфляции для достижения макроэкономической стабилизации и возобновления экономического роста Правительство Кыргызской Республики было вынуждено заимствовать внешние ресурсы в довольно больших объемах.

К моменту обретения независимости Кыргызстан не имел (или имел в недостаточной степени) надлежащего государственного механизма, отработанной

¹ Различные аспекты привлечения и использования международной помощи рассматривались авторами в работах: Могилевский Р., *Международная поддержка развития Кыргызстана*, ПРООН, Бишкек, 2001; Cukrowski J., Dąbrowski M., Gortat R., Mogilevsky R., *Reforming Technical Cooperation*, UNDP, 2002.

² См. *Kyrgyzstan. The Transition to a Market Economy*. A World Bank Country Study, 1993.

системы законодательства, развитых институтов и профессиональных управленческих кадров, необходимых для построения демократического общества и перевода экономики страны на рыночные основы. Все это надо было создавать немедленно и в этом также была необходима помощь извне. Необходимо отметить, что выбранный Кыргызстаном курс на построение демократического общества, основанного на рыночной экономике, на открытость внешнему миру, на установление дружественных отношений со всеми странами нашел немедленную поддержку со стороны мирового сообщества в лице как многосторонних международных организаций, правительств развитых стран, так и многочисленных неправительственных организаций и фондов.

В первые годы независимости, однако, были взяты невыгодные для республики коммерческие кредиты. Часть долгов государственных предприятий республики по корреспондентским счетам была также преобразована во внешний государственный долг Кыргызской Республики. Только после вступления Кыргызстана в международные финансовые институты появились возможности занимать у них кредитные средства на льготных условиях. Более того, появились дополнительные возможности получения грантов и льготных кредитов в рамках двустороннего сотрудничества со странами-донорами (Японией, Германией, Швейцарией и др.). Внешняя помощь предоставлялась, в основном, в виде³:

а) программной помощи (для реализации программ структурных преобразований, не связанных непосредственно с финансированием каких-либо отдельных секторальных инвестиционных проектов), направляемой на поддержку бюджета и платежного баланса;

б) инвестиционной помощи, направляемой на финансирование инвестиционных проектов в отдельных секторах экономики.

Тенденции в привлечении внешней помощи существенно различались в разные периоды времени (см. раздел 2). Следует заметить, что в условиях постоянных проблем с финансированием расходов бюджета, обусловленных наличием унаследованной от СССР громоздкой и дорогостоящей социальной сферы, недостаточными темпами экономического роста и плохой собираемостью налогов, привлечение как можно большего объема льготной иностранной помощи в течение некоторого времени стало одной из важных сфер деятельности очередных правительств Кыргызской Республики. Иностранная помощь стала неотъемлемым элементом социальной и экономической политики государства. В результате в настоящее время Кыргызстан во многих вопросах социально-экономической жизни сильно зависит от внешней помощи. Проведение такой

³ Более детально типы помощи рассмотрены в разделе 2.

политики в течение десяти лет, с одной стороны, привело к накоплению очень большого государственного долга (137,3% ВВП в 2000 г.), а, с другой стороны, не дало ожидаемых социально-экономических результатов (в 2000 г. уровень бедности в стране составлял 52,3%⁴). Подробный анализ воздействия внешней помощи на развитие экономического потенциала страны представлен в разделе 3. Если же рассмотреть влияние внешней помощи в более широком смысле, т.е. ее влияние на развитие национального потенциала страны, то эффект внешней помощи Кыргызстану является, несомненно, положительным (см. раздел 4), хотя также далеким от потенциально возможного. Одной из главных причин недостаточно эффективного использования внешней помощи являются несовершенные механизмы координации внешней помощи, работы с донорами, контроля (мониторинга) процесса выполнения проектов и т.д. Вопросы координации внешней помощи рассмотрены в разделе 5.

Проблема эффективности внешней помощи является довольно сложной и не сводится только к вопросам координации. Так как в процессе предоставления внешней помощи участвуют различные группы (представители доноров, представители государственной власти, иностранные и местные эксперты, представители иностранных и местных консультационных фирм, неправительственные организации и т.д.), имеющие свои частные интересы, то их интересы и поведение также сильно влияют на эффективность внешней помощи. Основные факторы, снижающие эффективность внешней помощи, рассмотрены в разделе 6. В заключении приведены выводы и рекомендации, касающиеся повышения эффективности внешней помощи в Кыргызской Республике.

2. Обзор внешней помощи, полученной Кыргызстаном в 1992-2000 гг.

2.1. Динамика поступления внешней помощи

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 бан-

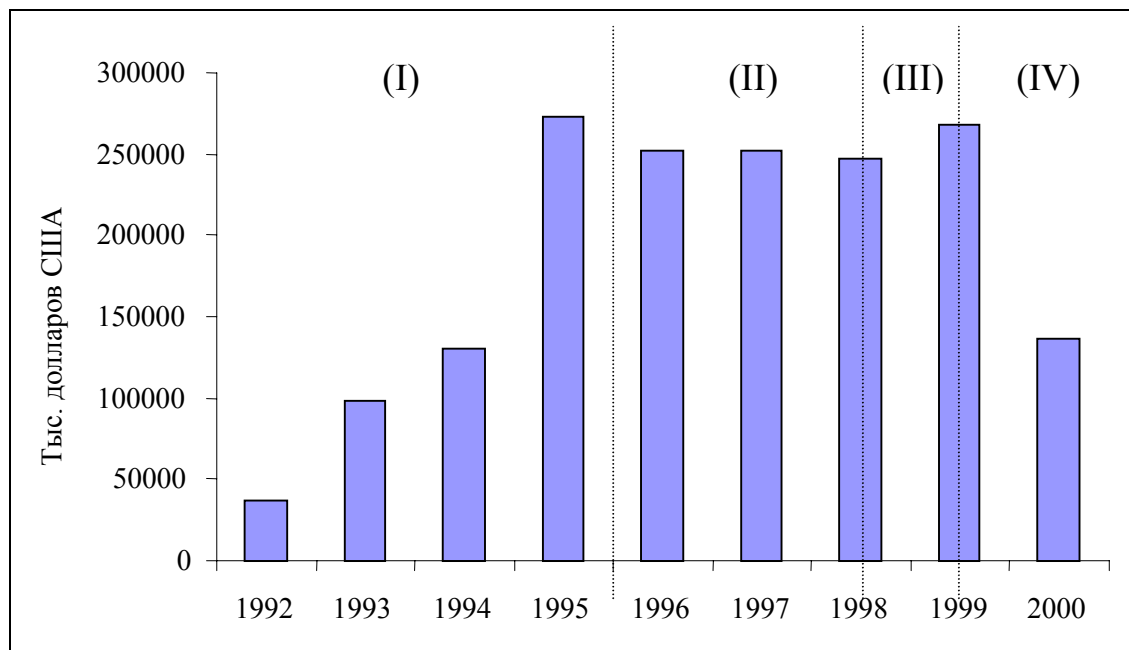
⁴ Кыргызстан 2010. Новые перспективы развития в цифрах, Бишкек 2001.

ка, вторым по величине в СНГ после Армении). Как уже отмечалось в предыдущем разделе, поступление и иностранной помощи в страну в течение последнего десятилетия и ее использование сильно различалось в разные годы этого периода. С точки зрения динамики поступления внешней помощи (рисунок 1) можно выделить четыре основных периода:

1. Период 1992-1995 гг. (период ухудшения экономической ситуации в стране), в течение которого происходил постоянный рост величины внешней помощи, направлявшейся в основном на поддержку бюджета и платежного баланса, стабилизацию национальной валюты, укрепление международных валютных резервов и закупку критически необходимых для предприятий и организаций республики импортных товаров и оборудования.

2. Период 1996 – середина 1998 гг. (период улучшения экономической ситуации в стране), характеризующийся стабильной величиной внешней помощи, предоставлявшейся в виде льготных кредитов и грантов и направлявшейся в основном на развитие инфраструктуры, реорганизацию предприятий и модернизацию их производственных мощностей, ремонт и развитие транспортных коммуникаций, увеличение производства сельскохозяйственной продукции, техническое оснащение объектов здравоохранения и образования.

Рисунок 1. Динамика получения международной помощи Кыргызстаном



3. Период со второй половины 1998 г. до середины 1999 г. (период негативного влияния российского кризиса), характеризующийся увеличением заимство-

вания по программным кредитам на поддержку национальной валюты и покрытие дефицита бюджета.

4. Период со второй половины 1999 г. по настоящее время (период положительных тенденций в развитии страны), характеризующийся уменьшением величины внешней помощи, направляемой на сокращение бедности и борьбу с безработицей.

2.2. Источники внешней помощи

Все доноры Кыргызстана условно могут быть подразделены на три категории:

1. Многосторонние международные организации (65% всех предоставленных Кыргызстану средств): Всемирный банк, Международный валютный фонд (МВФ), Азиатский банк развития (АБР), Программа развития Организации объединенных наций (ПРООН), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Европейский Союз (ЕС), Исламский банк реконструкции и развития и ряд других организаций.

2. Правительства зарубежных стран (29% от всех средств): Японии, Швейцарии, Германии, США, Великобритании, Турции, Дании, Нидерландов и некоторых других.

3. Неправительственные организации (6% от всех средств): крупнейшими донорами среди неправительственных организаций являются Германский банк реконструкции (KfW), Институт открытого общества (фонд Сороса) и Турецкое агентство по международному сотрудничеству (TICA).

Рисунок 2 показывает долю крупнейших доноров в общей помощи Кыргызстану.

В последние годы происходит некоторое перераспределение масштабов помощи, предоставляемой отдельными донорами. В 1998-2000 гг. наибольшие средства в Кыргызстан вложил АБР, возросла также роль ЕС и ПРООН. Роль МВФ несколько сократилась. Снижается также вклад правительства Турции и TICA.

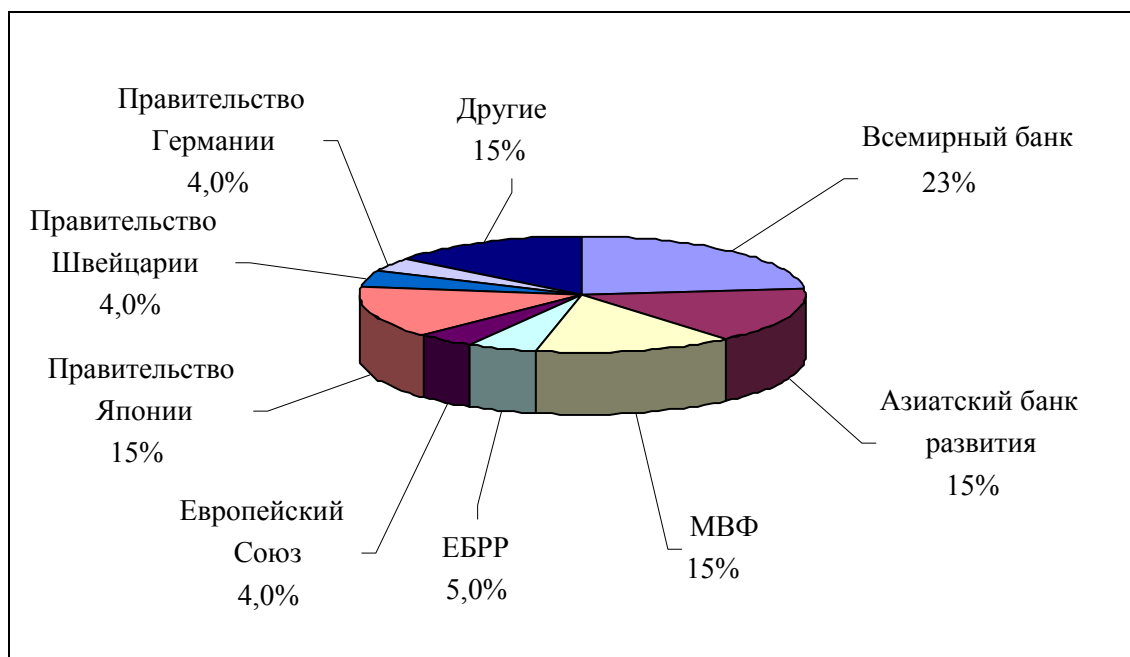
2.3. Типы помощи и условия ее предоставления

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.

Рисунок 2. Размер помощи, предоставленной Кыргызстану крупнейшими донорами (в процентах)



В период 1992-2000 гг. более половины (52,5%) всей международной помощи, предоставленной Кыргызстану, 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%. Следует отметить, что в последние годы наметилось преобладание инвестиционных кредитов над программными, которые были более характерны для первых лет независимости страны (в 1998-2000 гг. доля инвестиционных кредитов поднялась уже до 46%, а доля программных кредитов снизилась до 37%).

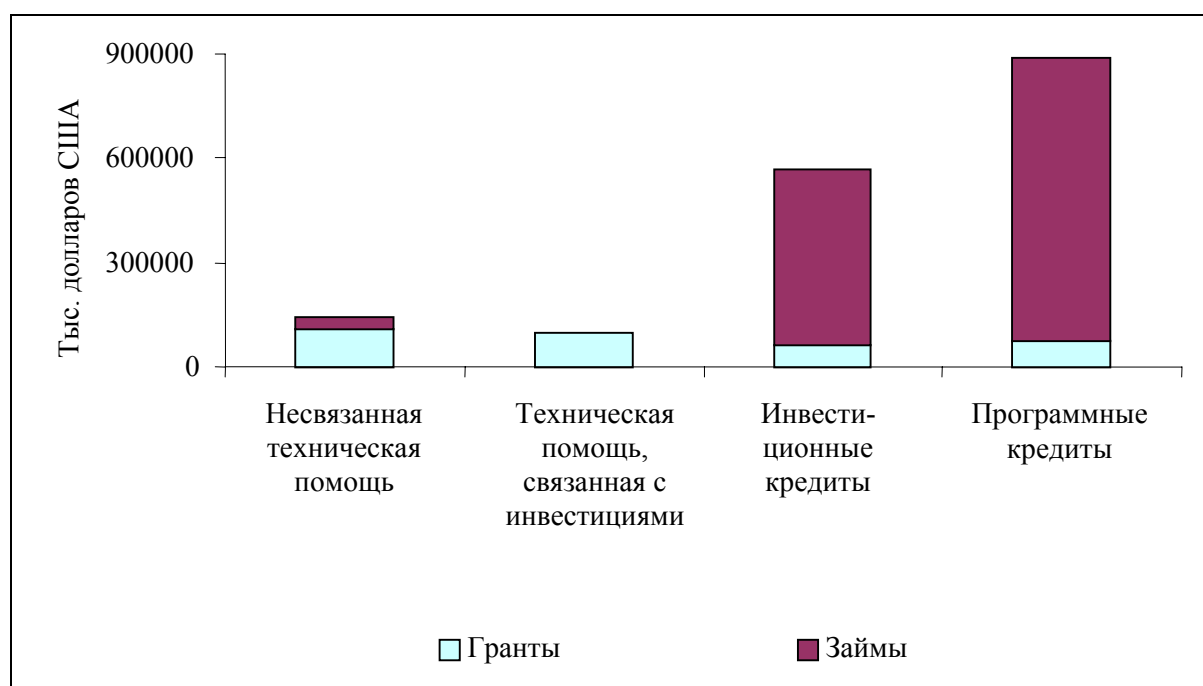
Рассматривая поступление внешней помощи по типам, следует отметить некоторую специализацию доноров: МВФ почти исключительно предоставлял программные кредиты; Всемирный банк, АБР и правительство Японии предоставляли в основном программные кредиты (около трех четвертей всех средств для Всемирного банка)⁵; ЕБРР и многие правительства зарубежных стран специали-

⁵ Доля программной помощи для АБР и Правительства Японии составила по 60%.

зировались в инвестиционных кредитах; ПРООН и крупнейшие неправительственные организации — на несвязанной технической помощи.

Другое существенное различие между типами помощи состоит в условиях ее предоставления (рисунок 3). Из в 1690,5 млн. долларов, полученных Кыргызской Республикой 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 предоставлялась в виде грантов.

Рисунок 3. Условия предоставления различных типов помощи



Инвестиционные и программные кредиты (а также некоторые программы технической помощи) предполагают последующий возврат средств и выплату процентов, причем, как правило, условия предоставления этих кредитов большинством доноров являются весьма мягкими. Минимальные, максимальные и средние⁶ значения процентной ставки, льготного периода при погашении кредита и общего срока выплаты заемных средств представлены в таблице 1.

Следует обратить внимание, что техническая помощь (когда она являлась кредитом, а не грантом), а также программные кредиты предоставлялись в целом на несколько более выгодных условиях, чем инвестиционные кредиты. В то же время абсолютное большинство кредитов в рамках внешней помощи имели

⁶ Взвешенные по общей сумме помощи.

условия предоставления намного лучшие, чем те, которые можно получить при коммерческом заимствовании.

Таблица 1. Основные условия предоставления основных типов помощи

| Типы помощи | Процентные ставки | | | Льготный период | | | Срок погашения | | |
|------------------------|-------------------|-------|-------|-----------------|-------|-------|----------------|-------|-------|
| | мин. | сред. | макс. | мин. | сред. | макс. | мин. | сред. | макс. |
| Программные кредиты | 0,5 | 1,4 | 5,0 | 0,0 | 8,3 | 10,0 | 3,0 | 27,4 | 40,0 |
| Инвестиционные кредиты | 0,8 | 2,5 | 9,0 | 0,0 | 7,7 | 10,0 | 2,0 | 27,6 | 40,0 |
| Техническая помощь | 0,8 | 1,0 | 2,0 | 10,0 | 10,0 | 10,0 | 30,0 | 37,5 | 40,0 |

Надо заметить, что условия предоставления помощи улучшались со временем (рисунок 4). Но это произошло только после заключения нескольких соглашений, которые предполагали не очень выгодные условия предоставления средств (по данным Госкоминвеста наибольшее количество заключенных соглашений по кредитам с жесткими условиями⁷ приходится на 1992-1993 годы, когда такие кредиты составили около 33% от общего количества соглашений). После того, как стало ясно, насколько обременительно обслуживание республикой накопленного внешнего долга, все в большей степени акцент переносился на те проекты, которые предоставляются на более льготных условиях.

2.4. Получатели

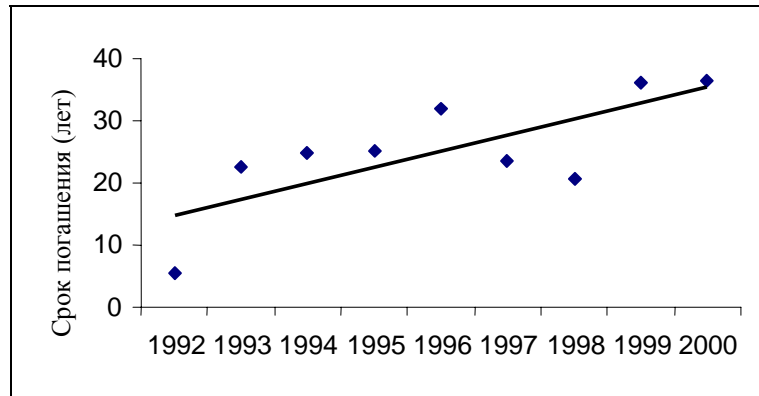
Как показывают данные, приведенные в таблице 2, практически все крупные получатели помощи (т.е., те организации, которые в 1992-2000 гг. получили более 10 млн. долларов) — это государственные учреждения: или министерства и ведомства, или государственные предприятия. Преобладание государства как почти исключительного получателя внешней помощи весьма существенно и накладывает сильный отпечаток на характер ее использования.

Самые большие средства поступили в Национальный банк Кыргызской Республики (НБКР), 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.

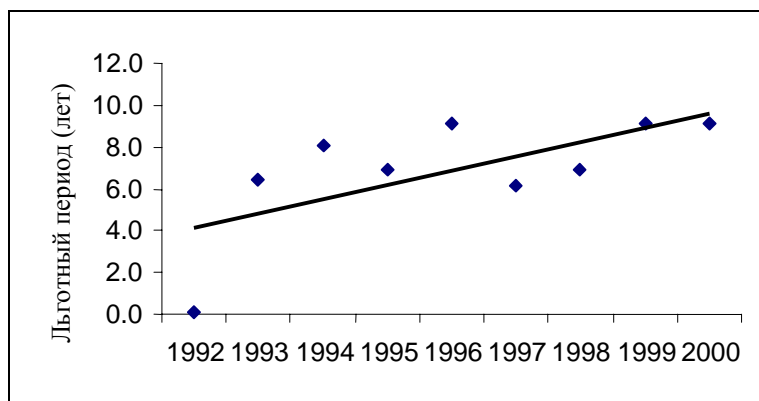
⁷ Срок возврата менее 10 лет, льготный период 2-5 лет, процентная ставка Libor+1% и выше.

Рисунок 4. Наблюдаемый тренд изменения условий заключенных кредитных соглашений по проектам внешней помощи (а) срок погашения, (б) льготный период, (в) процентная ставка

(а)



(б)



(в)

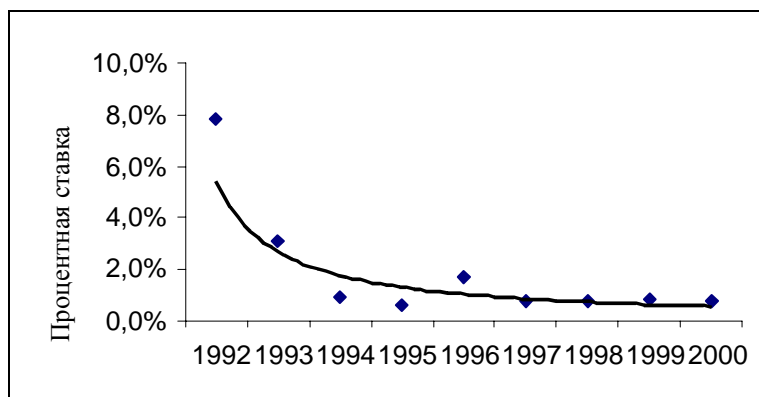


Таблица 2. Распределение внешней помощи по получателям

| Получатели | Всего (млн. долларов США) | % от общей суммы |
|--|---------------------------------|---------------------|
| Всего | 1690500 | 100,0 |
| Национальный банк | 343860 | 20,3 |
| Министерство финансов | 222640 | 13,2 |
| Кыргызэнерго | 156311 | 9,3 |
| Министерство сельского и водного хозяйства | 154263 | 9,1 |
| Министерство транспорта и коммуникаций | 122250 | 7,2 |
| Министерство здравоохранения | 120718 | 7,1 |
| «Кыргызтелеком» | 60514 | 3,6 |
| Министерство внешней торговли и промышленности | 58875 | 3,5 |
| «Кыргыз аба жолдору» | 56442 | 3,3 |
| Министерство образования и культуры | 41165 | 2,4 |
| Министерство труда и социальной защиты | 37321 | 2,2 |
| АО «Жибек жолу» | 23020 | 1,4 |
| Центр корпоративного управления | 21710 | 1,3 |
| Национальный статистический комитет | 21602 | 1,3 |
| Социальный фонд | 18355 | 1,1 |
| «Кыргызайылтехсервис» | 17333 | 1,0 |
| Госкоминвест | 16890 | 1,0 |
| КСФК | 13665 | 0,8 |
| Другие организации | 188729 | 11,2 |

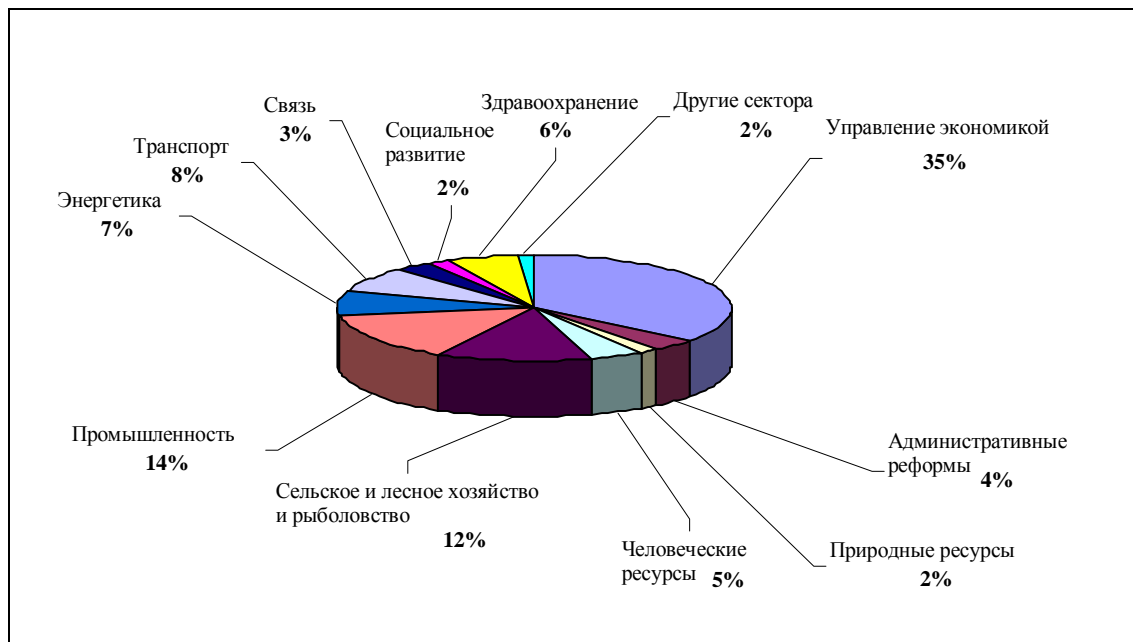
Следует отметить, что в первые годы независимости, когда в составе внешней помощи преобладали программные кредиты, основная ее часть поступала в НБКР и Министерство финансов. Однако, по мере сокращения этого типа помощи, роль этих двух получателей (в особенности НБКР) стала снижаться. В последние годы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

2.5 Направления использования

В период 1992-2000 гг. наибольшее количество средств, получаемых в рамках внешней помощи, поступило на цели управления экономикой (см. рисунок 5). 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 области институциональных реформ выглядит относительно скромным, однако следует учесть, что в помощи, выделенной отдельным отраслям экономики, заметную долю составляет поддержка систем

управления и планирования. Следует отметить также, что определенную поддержку Кыргызстан получил и в развитии своих природных ресурсов.

Рисунок 5. Распределение внешней помощи по секторам



В последние годы акцент в секторальном распределении помощи смещается в сторону реального и социального секторов, так как, с одной стороны, возрастает доля средств, направляемых на нужды транспорта, сельского и лесного хозяйства и рыболовства, связи, а также здравоохранения и образования, а с другой — уменьшается доля секторов «управление экономикой» и «промышленность».

3. Воздействие внешней помощи на экономику страны

3.1. Макроэкономическая стабилизация и экономический рост

Значительная часть внешней помощи, особенно в первые годы ее поступления, направлялась на достижение в стране макроэкономической стабилизации. Программная помощь, направленная в основном на финансирование дефицита бюджета и поддержку структурных преобразований, способствовала финансовой стабилизации и снижению темпов инфляции. Следует подчеркнуть, что прекращение эмиссионного финансирования дефицита государственного бюджета, позволившее замедлить инфляционные процессы, было достигнуто в ог-

ромной 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 внешними займами, не имевшими немедленного инфляционного эффекта. В результате удалось снизить годовую инфляцию с уровня 1366% в 1993 г. до 9,6% в 2000 г. С другой стороны, широкомасштабное предоставление помощи, направляемой в основном в государственный сектор, способствовало удержанию на очень высоком уровне (порядка 10% ВВП) дефицита расширенного государственного бюджета (включающего республиканский и местные бюджеты, бюджет Социального фонда и Программу государственных инвестиций), являющегося очагом макроэкономической неустойчивости в долгосрочном периоде. В последние годы дефицит расширенного бюджета 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 воспроизводит в экономике инфляционные тенденции.

В то же время мероприятия по стабилизации (особенно снижение инфляции) имели решающее значение для возобновления в 1996 г. экономического роста в стране. Даже если учесть, что только относительно небольшая часть средств (15-25%), расходуемых в рамках проектов непрограммной внешней помощи, остается в стране и вносит вклад в ВВП Кыргызстана, влияние внешней помощи на ВВП страны довольно существенно. По имеющимся оценкам, в период 1995-2000 гг. в среднем 6,5% ВВП Кыргызстана ежегодно финансировалось из этого источника (причем данная оценка является заниженной)⁸. Большая часть внешней помощи была нацелена на решение проблем долгосрочного развития в институциональной сфере и в области производственной и социальной инфраструктуры. Следовательно, экономический эффект, получаемый в результате такой помощи, можно будет наблюдать только через несколько лет.

Таким образом, можно сказать, что воздействие внешней помощи на экономику Кыргызстана является существенным. Необходимо отметить, однако, что за годы независимости сложилась опасная тенденция слишком большой зави-

⁸ Она не учитывает мультипликативный эффект воздействия помощи на частный сектор, который создает в экономике расширение государственных расходов за счет внешней помощи. Более того, эта оценка не учитывает увеличение физического и человеческого потенциала страны, происходящее вследствие реализации программ по развитию производственной и социальной инфраструктуры и обучению граждан Кыргызстана.

симости экономики страны от внешней помощи. С одной стороны, обслуживание внешнего долга уже является проблемой, а, с другой стороны, сокращение притока внешней помощи чревато падением темпов роста ВВП.

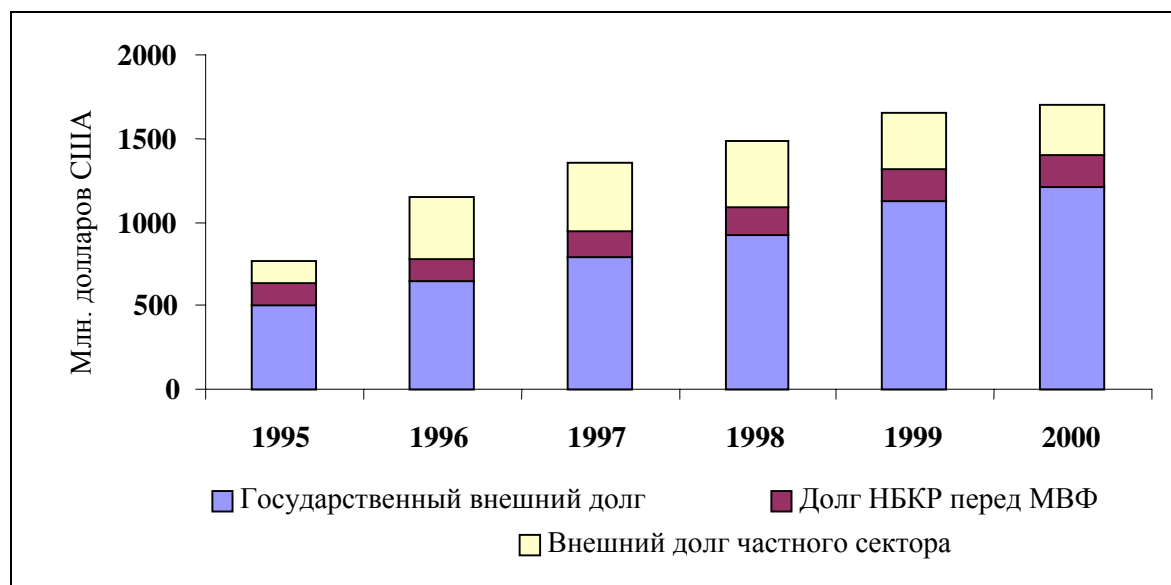
3.2. Проблемы внешнего долга и его обслуживания

В конце 2000 года общий внешний долг Кыргызской Республики 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)⁹.

Динамика накопления долга в последние годы представлена на рисунке 6.

Рисунок 6. Динамика и структура внешнего долга Кыргызстана



Как показывает рисунок 6, в последнее время (т.е. в период 1998-2000 гг.) внешний долг Кыргызстана нарастал исключительно за счет государственного сектора. В результате уже в 2000-2001 гг. обслуживание государственного внешнего долга стало серьезной проблемой, требующей отвлечения очень существенных средств государственного бюджета.

Существенно, что через несколько лет пройдет 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 больше нарастать

⁹ См. *Платежный баланс Кыргызской Республики. 2000 год*, НБКР, 2001.

(Комплексная основа развития (КОР) — долгосрочная стратегия развития страны до 2010 года — предусматривает снижение государственного долга до уровня около 72% ВВП в 2010 г.), 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 решении этой проблемы может быть использован метод реструктуризации, который используется в настоящее время для кратковременного облегчения долгового бремени (реструктуризация предполагает, что условия выплаты заменяются более льготными), однако в отношении кредитов, полученных в качестве помощи, это вряд ли возможно, 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). 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 налогового бремени.

Очевидно, что величина проблем связанных с нарастанием и обслуживанием внешнего долга зависит от успеха проводимых в стране реформ и внешних условий. В случае, если¹⁰:

– проводимые в стране реформы окажутся успешными, а внешние условия — благоприятными, предполагается, что в 2001-2010 гг. темпы экономического роста в Кыргызстане составят 4,5-5% в год, отношение чистой приведенной стоимости внешнего долга к экспорту Кыргызстана будет постепенно снижаться (однако все же не сможет опуститься заметно ниже отметки 150%); снижение отношения величины долга к государственным доходам будет происходить быстрее (однако и для этого показателя значение ниже порога в 250% будут достигнуто только в 2009 году); обслуживание долга в течение рассматриваемого

¹⁰ См. *Armenia, Georgia, Kyrgyz Republic, Moldova, and Tajikistan: External Debt and Fiscal Sustainability*, IMF and World Bank, 2001.

периода времени будет требовать в среднем 15-20% всех экспортных поступлений страны и 25-30% государственных доходов;

– внешние условия окажутся менее благоприятными и/или внутренние реформы менее результативными, то предполагается, что в 2001-2010 гг. темпы экономического роста в Кыргызстане не превысят 2%; оба показателя задолженности (т.е. отношение чистой приведенной стоимости внешнего долга к экспорту и отношение величины долга к государственным доходам) будут возрастать, превысив в 2010 г. отметки 300% и 400% соответственно. Ежегодные затраты на обслуживание долга при этом сценарии составят 20-25% экспортной выручки и 35-40% государственных доходов.

Таким образом, согласно приведенным выше результатам расчетов, даже при благоприятном стечении обстоятельств Кыргызстан в 2010 г. не избавится полностью от рисков, связанных с обслуживанием внешнего долга. Соответственно ресурсы, которые можно было бы направить на непроцентные государственные расходы (в том числе на социальные нужды), в течение рассматриваемого периода будут существенно ограничены.

Следовательно, кажется очень вероятным, что в ближайшее годы Кыргызстан будет нуждаться в дополнительной помощи, предоставляемой в виде очень льготных кредитов и грантов, или в списании части долга.

4. Влияние внешней помощи на развитие внутреннего потенциала страны

Оценивая влияние внешней помощи, следует рассмотреть не только экономический эффект от реализуемых проектов, но и обратить внимание то, в какой степени эта помощь влияет на развитие внутреннего потенциала страны.

Внутренний потенциал страны можно определить как способность отдельных людей и организаций выполнять свои функции, решать проблемы, ставить цели и достигать их. Процесс развития потенциала предполагает действия, в результате которых люди, группы людей, организации и общества могут лучше распознавать проблемы развития и адекватно реагировать на них. Развитие потенциала происходит, прежде всего, в результате повышения уровня знаний (общих и профессиональных) и совершенствования организационных структур и общественных институтов. Очевидно, что особое влияние на развитие потенциала имеет внешняя помощь, предоставляемая стране международными организациями и донорами. Причем главную роль в развитии потенциала страны

играют проекты и программы технического сотрудничества, которые, по определению, предназначены для того, чтобы помочь странам создать, использовать и сохранить национальный потенциал, необходимый для управления ресурсами страны. Можно выделить следующие основные формы технического сотрудничества:

- привлечение иностранных экспертов, помогающих развивать потенциал страны;
- оказание помощи при реализации инвестиционных проектов;
- укрепление организационного потенциала через повышение профессионального уровня управленческого, аналитического и иного персонала;
- консультации в сфере анализа и выработки стратегических решений;
- обучение;
- исследования, включая проведение технико-экономического обоснования инвестиционных проектов.

Все это непосредственно влияет на развитие человеческого потенциала и формирование государственных институтов, соответствующих потребностям социально-экономического развития страны.

Динамика поступления средств в рамках проектов технического сотрудничества в Кыргызскую Республику в период 1992-1999 гг. представлена в таблице 3. Распределение поступления средств в рамках проектов технического сотрудничества в Кыргызскую Республику по главным донорам приведено в таблице 4.

Таблица 3. Динамика поступления средств в рамках проектов технического сотрудничества в Кыргызскую Республику в период 1992-1999 гг.

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------------------------|------|------|------|-------|-------|------|-------|-------|
| Всего (млн. долл. США) | 1,73 | 6,42 | 7,19 | 16,17 | 30,26 | 17,3 | 25,69 | 29,31 |
| % ВВП | 0,08 | 0,15 | 0,22 | 0,49 | 1,66 | 0,97 | 1,56 | 2,33 |
| % доходов бюджета | 0,17 | 0,90 | 1,05 | 1,66 | 4,06 | 1,85 | 6,96 | 8,13 |
| % расходов бюджета | 0,61 | 1,84 | 1,93 | 3,61 | 5,38 | 2,56 | 4,34 | 5,54 |
| % доходов от экспорта | 0,39 | 1,43 | 1,61 | 3,58 | 6,61 | 3,73 | 5,51 | 6,10 |
| На душу населения, долл. США | 0,40 | 1,40 | 1,60 | 3,60 | 6,60 | 3,70 | 5,50 | 6,10 |

Источник: Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР); Всемирный банк.

Особую роль в процессе подготовки кадров, необходимых для перехода к рыночной экономике, сыграли проекты технической помощи. Сразу после распада Советского Союза уровень знаний рыночных механизмов в стране был практически нулевым. Однако в результате деятельности многочисленных проектов, направленных на переподготовку и обучение кадров, включающих зару-

бежные стажировки¹¹, непосредственное участие местных экспертов в проектах технической помощи и т.д., уже в середине девяностых годов были сформированы основы аппарата управления экономической и социальной жизнью страны, необходимого для проведения реформ. В настоящее время подготовка кадров происходит также в высших учебных заведениях, основанных в рамках программ технической помощи: Академии управления при Президенте Кыргызской Республики, Кыргызско-российском славянском университете, Американском университете в Кыргызстане, Кыргызско-турецком университете.

Таблица 4. Распределение поступления средств в рамках проектов технического сотрудничества в Кыргызскую Республику по главным донорам (в процентах от общего количества средств, предоставленных ежегодно в рамках проектов технического сотрудничества)

| | 1992 | 1995 | 1998 | 1999 |
|--|--------|--------|--------|--------|
| США | 55,2 | 7,5 | 13,7 | 29,5 |
| Великобритания | 0,0 | 3,3 | 2,6 | 3,8 |
| Германия | 0,0 | 17,4 | 15,2 | 10,2 |
| Бельгия | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Голландия | 0,0 | 13,2 | 2,2 | 1,2 |
| Япония | 34,3 | 16,6 | 22,1 | 21,7 |
| Швейцария | 0,0 | 0,0 | 10,0 | 3,1 |
| Финляндия | 0,0 | 0,0 | 2,3 | 2,0 |
| Франция | 1,1 | 0,0 | 0,9 | 0,7 |
| Техническая помощь всего | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| Техническая помощь от стран доноров | 90,61 | 58,03 | 68,94 | 72,09 |
| Техническая помощь от многосторонних международных организаций | 4,42 | 39,62 | 28,18 | 27,09 |

Источник: база данных ОЭСР по предоставлению технической помощи.

Другой немаловажной проблемой являлось создание государственных институтов, отвечающих современным потребностям. В начале переходного периода практически заново были созданы основные органы управления, которые в настоящее время уже укомплектованы относительно обученными кадрами, создан каркас законодательства, учитывающего новые реалии страны (все это было достигнуто благодаря сильной поддержке программ технического сотрудничества). В то же время, по общему мнению, функционирование государственного аппарата все еще далеко несовершенно. Очевидно также, что несовершенство государственных институтов — это, в первую очередь, внутренняя проблема страны, и решаться она должна главным образом внутренними уси-

¹¹ Хотя часто зарубежные стажировки можно рассматривать в категориях туризма, на первом этапе переходного периода они оказали определенное позитивное влияние на уровень профессионального образования кадров.

лиями, но это длинный и непростой процесс, и для его ускорения нужна поддержка программ технической помощи. Причем если на развитие государственных институтов расходуются значительные средства внешней помощи, можно было бы ожидать быстрых, хорошо подготовленных, осмысленных, долгосрочных реформ. Однако рассматривая влияние программ технического сотрудничества на создание государственных институтов можно сказать, что их характерной особенностью был относительно краткосрочный эффект, слабая взаимосвязь, недостаточный контроль за использованием средств¹².

Важной (если не по размеру затраченных средств, то по общественному эффекту) областью приложения усилий доноров является развитие гражданского общества, так как для развития и укрепления демократии в стране совершенно необходим независимый гражданский контроль за деятельностью государства, а также необходимы институты, которые предоставляют многие социальные услуги дешевле и более эффективно, чем государство. В настоящее время в стране функционирует развитая сеть неправительственных организаций (более 2000)¹³, занимающихся широким кругом вопросов — от проблем государственного управления до поддержки малоимущих, женщин и детей. Институты гражданского общества создают довольно заметную обратную связь для государственных органов, что, несомненно, положительно сказывается на их функционировании.

Необходимо отметить, что основной проблемой, с которой сталкиваются неправительственные организации (НПО), является неустойчивость их развития в долгосрочном периоде. Донорская поддержка, которой они, как правило, пользовались в процессе создания и пользуются на раннем этапе развития, может вдруг иссякнуть, а внутренние перспективы отыскания необходимых для существования организаций средств очень проблематичны. Эти сложности сказываются на кадровом обеспечении НПО, на формировании их стратегий, на часто сиюминутном характере их деятельности. Поэтому представляется, что программы помощи должны в большой степени адресоваться решению именно этой проблемы в формировании и функционировании организаций гражданского общества.

¹² Это выражается, например, в том, что прошедшие обучение (часто дорогостоящее) работники государственных учреждений почти сразу же меняют место работы, так что затраты на их обучение практически не приносят пользы тому ведомству, для которого их готовили.

¹³ Из них, по оценкам, около 500 реально работающих.

5. Проблемы координации внешней помощи

В силу того, что международная поддержка Кыргызстану оказывается многими донорами и направляется во многие секторы жизнедеятельности страны (а, следовательно, имеется множество получателей этой помощи), вопрос ее координации имеет существенное значение. Государственные власти неоднократно занимались этим вопросом (см. обзор основных законодательных актов, регулирующих проблемы поступления внешней помощи в Кыргызскую Республику, приведенный в Приложении), однако в существующей в стране системе координации иностранной помощи по-прежнему остается много проблем.

В настоящее время 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 перешли к Министерству финансов КР. 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 бюджета¹⁴.

Очевидно, что для улучшения координации и увеличения эффективности использования международной помощи необходимо четкое выделение целей, наиболее приоритетных задач и осознания имеющихся в распоряжении средств. Определенным шагом в направлении выработки такого видения было принятие 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,

¹⁴ 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, к принятию невыгодных для республики проектов.

задач развития и, что особенно важно, методов их решения. В нем сформулирован также новый 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.

Следует отметить, что если существуют какие-то механизмы мониторинга и координации внешней помощи, получаемой в виде кредитов (ПГИ и др.), то координация программ технической помощи, предоставляемой на грантовой основе, пока практически отсутствует (государственные организации не имеют даже списка проектов технической помощи, проводимых в стране). Как правило, реализуемые в стране проекты технического сотрудничества соответствуют главным направлениям и приоритетам, описанным в стратегиях развития, однако конкретные детали выполнения проектов определяются донорами, часто без участия кыргызской стороны. Не существует формальных процедур согласования различными донорами объемов внешней помощи и ее направлений. Имеются случаи, когда проекты (главным образом, техническая помощь) разных доноров дублируют друг друга или реализуются без учета того потенциала и опыта, который был накоплен ранее в рамках других проектов и программ помощи. Процедуры подготовки и утверждения проектов занимают очень много времени, что в ситуации часто меняющихся обстоятельств развития, характерной для страны, переживающей период интенсивных реформ, приводит к реализации проектов, не являющихся наиболее необходимыми. Более того, кроме формального рассмотрения периодических отчетов о выполнении проектов практически отсутствуют процедуры мониторинга выполнения проектов со стороны органов государственной власти (создается впечатление, что для этого нет ни соответствующего потенциала, ни желания). В настоящее время процедуры мониторинга и оценки программ внешней помощи осуществляются главным образом самими донорами (причем тоже далеко не всегда). Считается, что если проект предоставлен на грантовой основе, донор может делать, то, что он считает нужным и как считает нужным. Во многих случаях после окончания проекта кыргызская сторона одобряет результаты проекта, но почти никакие рекомендации не воплощаются в жизнь. В результате все остаются довольными: с одной стороны, донор успешно закончил проект, с другой — получатели довольны даже небольшим эффектом от проекта. Все это ведет к относительно небольшой эффективности программ технической помощи.

6. Факторы, снижающие эффективность внешней помощи

Как показано в предыдущих разделах, проекты внешней помощи имели большое значение для проведения рыночных реформ в Кыргызской Республике. Очевидно, что не все проекты достигли своих целей, во многих случаях выделенные средства использовались недостаточно эффективно. Необходимо отметить, что проблема эффективности использования внешней помощи касается не только Кыргызстана. Она наблюдается во всех странах-получателях иностранной помощи. Представляется, что основной причиной сложившейся ситуации стало слишком большое количество проектов, не соответствующее абсорбирующим возможностям страны. И правительство, и доноры были недостаточно хорошо подготовлены к реализации программ помощи, предоставляемых в таком размере. Как уже отмечалось, в начале процесса реформ Кыргызстан не имел никакого опыта работы с донорами, координации и мониторинга проектов, а также внедрения результатов программ помощи. У доноров, в свою очередь, отсутствовало глубокое понимание реформ, необходимых в процессе трансформации к рыночной экономике (часто механически применялись схемы, выработанные в развивающихся странах Африки, Южной Америки или Азии, которые не всегда соответствовали нуждам страны).

К числу основных факторов, снижающих эффективность внешней помощи, можно отнести: отсутствие либо недоступность информации о деятельности доноров (например, в Интернете), отсутствие в стране (особенно в начале 90-х годов) подготовленного персонала, способного проводить переговоры и заключать кредитные соглашения и договоры, отсутствие потенциала для ведения эффективного мониторинга внешней помощи, недостаточная координация со стороны государства (дублирование, концентрация ресурсов в одном секторе и т.д.), отсутствие координации среди доноров, непрозрачность использования средств, недостаточный контроль над использованием внешней помощи со стороны гражданского общества, расходование слишком большой части бюджета проектов на оплату международных экспертов и консультантов, довольно частые институциональные изменения, ротация кадров, смена руководителей, коррупция и т.д.

Однако одной из главных проблем является отсутствие действительной заинтересованности в проведении ряда реформ, и, следовательно, во внедрении результатов некоторых проектов, отсутствие отношения к этим проектам как

собственным и необходимым¹⁵. Представляется, что одним из возможных решений, ведущих к снижению количества «нежелаемых» проектов, может быть обязательное софинансирование правительством проектов технической помощи, которые в настоящее время предоставляются бесплатно. Введение принципа даже ограниченного финансирования проектов, например, в размере заработной платы местного персонала, могло бы играть роль своего рода фильтра, отсекающего проекты, в результатах которых в настоящий момент никто из местных властей не заинтересован. Другим возможным путем решения этой проблемы является усиление участия получателей в определении приоритетов, целей реформ, задач проектов, выборе разработчиков проектов, управленческого персонала, оценки проектов и т.д. Несомненно, такой подход может улучшить эффективность использования средств, предоставляемых в рамках иностранной помощи, но роль доноров не может быть незначительной, так как на практике это именно они определяют, где и как будут использованы предоставляемые ими средства.

7. Выводы и рекомендации

Реализация программ внешней помощи имела и продолжает сохранять существенное значение для развития экономического и социального потенциала Кыргызской Республики. Несмотря на проблемы с погашением и обслуживанием внешнего долга, 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.

Проведенный выше анализ показывает, что, во-первых, внешняя помощь в той форме, как она оказывалась стране в предыдущем десятилетии (особенно во второй половине девяностых годов), является недостаточно эффективной. Во-вторых, Кыргызстан должен, наконец, сбалансировать свой текущий государственный бюджет, предусмотрев в нем также резерв для погашения ранее накопленных долгов. Это означает, что в 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 государст-

¹⁵ Англ. *country ownership of the reform*.

венного долга (внешняя помощь должна привлекаться в основном в отрасли производственной и социальной инфраструктуры, причем следует принимать только помощь, оказываемую на весьма льготных условиях, в основном в виде грантов¹⁶). Оценивая ожидаемый эффект программ помощи, 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, а также риск достижения поставленных в проекте целей.

В процессе подготовки и выбора реализуемых проектов должен быть заложен механизм, позволяющий избегать проектов, результаты которых никому не нужны (даже если эти проекты предоставляются бесплатно). Реализация проектов внешней помощи должна сопровождаться тщательным мониторингом в течение всего срока их работы, а затем оценкой полученных результатов. Целесообразной является также и дополнительная оценка и пересмотр результатов проекта спустя несколько лет после его завершения. В процессе мониторинга должно быть обеспечено сочетание профессионального аудита и прозрачности выполнения проектов (общественные организации должны иметь доступ к информации о ходе осуществления проектов, достигнутых результатах и имеющихся проблемах). Необходимо отметить, что мониторинг и оценка проектов являются не целью, а средством для повышения эффективности получаемой иностранной помощи. Следовательно, результаты оценки и мониторинга проектов должны тщательно анализироваться, и необходимые решения должны приниматься в оперативном порядке.

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.

Правительство Кыргызской Республики, как основной получатель внешней помощи, должно разработать механизмы, способствующие обеспечению полной прозрачности внешней помощи, и повысить институциональный потенциал в сфере координации и реализации внешней помощи. Более того, должна быть установлена ответственность государственных чиновников за использование внешней помощи; введена стабильная система управления внешней помощью и система стимулирования эффективного использования средств помощи.

¹⁶ См. *Комплексная основа развития (КОР)*.

Как неоднократно отмечалось выше, и доноры должны проложить усилия для выработки механизмов, позволяющих усовершенствовать процесс предоставления внешней помощи стране. В частности, при выполнении проектов и выработке рекомендаций необходимо учитывать специфику страны, разработать принципы координации внешней помощи между донорами, увеличить прозрачность выполнения проектов, выбора консультантов и подрядчиков проектов, предоставлять информацию о выполнении проектов (особенно в рамках технического сотрудничества) организациям гражданского общества, обращать больше внимания на укрепление национального потенциала страны; стремиться к выравниванию условий работы и оплаты международных и местных консультантов (платить за квалификацию и качество работы, а не за страну происхождения).

В заключение можно заметить, что эффективность использования внешней помощи во многом зависит также и от ряда других факторов, на первый взгляд не имеющих прямого отношения к проблеме, например, от уровня развития человеческого потенциала, организационного потенциала страны (развития принципов демократии, принципов гражданского общества), а также институциональной и правовой базы. Следовательно, усиление общего потенциала страны, развитие демократического общества, укрепление институциональной и правовой базы должны способствовать увеличению эффективности использования средств, предоставляемых Кыргызской Республике в рамках международной помощи.

Приложение

Хронологический обзор основных законодательных актов, регулирующих вопросы поступления внешней помощи в Кыргызскую Республику

В июле 1992 года указом Президента КР № УП-246 была образована Государственная комиссия по иностранным инвестициям и экономической помощи (Госкоминвест), одной из основных задач, которой являлось формирование и осуществление единой государственной политики в области эффективной реализации иностранной экономической помощи республике. В соответствии с этим указом Госкоминвест отвечал за разработку законодательных актов по вопросам экономической помощи, определял приоритетные направления распределения потоков международной помощи и осуществлял контроль за эффективностью их использования. Исполнительным органом Госкоминвеста являлся Государственный комитет по иностранным инвестициям и экономическому развитию.

Первые соглашения о сотрудничестве и международной помощи Кыргызской Республике были заключены в период 1992-1995 гг. Так, 14 сентября 1992 года было подписано соглашение между Республикой Кыргызстан и ПРООН, определяющее основные условия, на которых ПРООН и ее учреждения-исполнители должны оказывать Республике помощь в выполнении проектов развития. 19 мая 1993 года подписано соглашение между правительством США и правительством КР относительно сотрудничества по проблемам оказания гуманитарной помощи и экономического и технического содействия (соглашение регулирует вопросы уплаты налогов и других платежей при осуществлении программ содействия; определяет статус американского персонала, задействованного в данных программах, и основные направления использования содействия). 6 января 1994 года в соответствии с соглашением между правительством КР и правительством ФРГ о финансовом сотрудничестве. Правительство ФРГ предоставило возможность получения средств, предназначенных для реализации проектов: «Секторная программа по текстильной промышленности», «Секторная программа по сельскому хозяйству», «Программа по содействию инвестициям малого и среднего объема в частный сектор», «Фонд научных исследований и специалистов». 14 ноября 1994 года заключено соглашение между правительством Швейцар-

ской Конфедерации и правительством КР о техническом сотрудничестве, в соответствии с которым швейцарские программы технического сотрудничества фокусировались на четырех основных секторах: сельское и лесное хозяйство, развитие малых предприятий, профессиональное обучение и развитие неправительственных организаций (кроме того, в соглашении определены формы сотрудничества и порядок осуществления проектов и приводится краткое описание швейцарской программы ТС). В этот период были также заключены соглашения «Об экономическом и техническом сотрудничестве» с правительством Индии (18 марта 1992 г.), «О создании германского фонда содействия научным исследованиям и специалистам» с правительством ФРГ (7 января 1994 г.), «О сотрудничестве» с детским фондом ООН — ЮНИСЕФ (26 октября 1994 г.), «О сотрудничестве в сфере образования, науки и культуры» с правительством Великобритании (8 декабря 1994 г.) и соглашение «О финансовом сотрудничестве по проектам «Фонд исследований и специалистов II», «Программа по содействию инвестициям в частный сектор (повышение)» и «Производство газовых счетчиков» с правительством ФРГ (13 января 1995 г.). Кроме того, были подписаны протокол «О намерениях по экономическому и финансовому сотрудничеству» между Министерством экономики и финансов КР и Министерством финансов Ирана (21 октября 1993 г.) и совместный протокол правительств КР и Турции «О дальнейшем развитии экономического, технического и культурного сотрудничества между двумя странами» (8 апреля 1993 г.).

Намерения стран-доноров и международных организаций об оказании финансовой и технической помощи КР на период с июля 1994 года по июль 1995 года отражены в постановлении правительства КР от 22 марта 1995 года № 97 «Об основных направлениях внешнеэкономической деятельности КР».

С целью повышения эффективности работы по направлению в республику иностранных кредитов, формирующих внешний государственный долг, их своевременного погашения, а также упорядочения работ по привлечению и использованию этих кредитов постановлением правительства КР от 27 декабря 1994 года было утверждено положение «О порядке привлечения, использования и погашения иностранных кредитов, формирующих внешний долг» (в соответствии с этим положением Министерство финансов несет полную ответственность за управление внешним государственным долгом и должно привлекать внешние займы только при условии их целесообразности и возможности обслуживания долга без риска отвлечения слишком больших ресурсов из экономики республики). Постановлением правительства КР от 14 апреля 1997 года № 210 «О сферах деятельности министерств КР в вопросах внешней политики и внешнеэкономической деятельности» функции подготовки, координации, реализации, мониторинга и оценки программ и проектов технической помощи, пре-

доставляемых КР, были переданы в компетенцию Фонда госимущества КР. Постановлением правительства КР от 12 сентября 1997 года № 524 «Об усилении контроля за расходованием средств займов и грантов международных финансовых организаций и стран-доноров, предоставляемых Правительству КР или под его гарантию» Министерству финансов КР было поручено разработать и утвердить положение о порядке расходования средств и финансовой отчетности по кредитам и грантам международных финансовых организаций, стран-доноров, зарубежных банков и компаний, а Национальному банку рекомендовано ежеквартально направлять в Министерство финансов КР информацию по проектам, реализуемым через НБКР.

В 1997 году было заключено межправительственное соглашение с Финляндией по технической помощи банковскому сектору КР, в соответствии с которым правительство Финляндии на грантовой основе представило 8,5 млн. финских марок для реализации проекта, направленного на улучшение банковского сектора КР посредством предоставления помощи в области банковского надзора, внутреннего аудита и обучения. В этом же году было подписано соглашение с Фондом «Сорос-Кыргызстан», филиалом Института открытого общества, в соответствии с которым Фонд «Сорос-Кыргызстан» осуществляет поддержку проектов, способствующих совершенствованию системы образования, науки и культуры, оказывает грантовую помощь учреждениям этого профиля по итогам различных конкурсов. Также в 1997 году правительство КР заключило соглашение с правительством ФРГ о финансовом сотрудничестве по проектам «Программа содействия инвестициям в текстильной промышленности», «Программа содействия инвестициям в частной экономике — финансирование последующего этапа», «Выращивание и размножение посадочных картофельных клубней»; «Программа оздоровительных мероприятий по борьбе с туберкулезом» на общую сумму 16,5 млн. марок.

Постановлением правительства КР от 19 ноября 1998 года было утверждено положение «О Государственном комитете по иностранным инвестициям и экономическому развитию», в соответствии с которым Госинвесткомитет должен был: осуществлять единую государственную политику по привлечению и использованию иностранных инвестиций и внешней экономической помощи в КР; осуществлять контроль за целевым и эффективным использованием внешней экономической помощи в КР; координировать деятельность министерств, государственных комитетов, административных ведомств и местных органов государственной власти по реализации программ и проектов развития, финансируемых международными финансовыми организациями и странами-донорами, и привлечению иностранных инвестиций; координировать, прогнозировать и планировать привлечение внешней экономической и технической по-

мощи, предоставляемой КР; выполнять функции исполнительного органа Госкоминвеста.

В 1998 году были подписаны три соглашения с ФРГ: соглашение о техническом сотрудничестве (31 марта 1998 г.), определяющие основные правила осуществления проектов технического сотрудничества Кыргызстана и Германии, сферы из действия, формы осуществления, особенности финансирования и льготы, предоставляемые кыргызской стороной германским компаниям и организациям, задействованным в реализации данных проектов; соглашение о финансовом сотрудничестве (31 марта 1998 г.), в соответствии с которым правительство ФРГ предоставило 18,5 млн. марок на реализацию проектов «Линия электропередачи на 500 кВ Фрунзенская-Кемин» и «Отраслевая программа по содействию инвестициям в текстильной промышленности» в форме ссуд и 1,5 млн. марок на грантовой основе под Программу оздоровительных мероприятий по борьбе с туберкулезом в КР; протокольное соглашение с немецкой гуманитарной организацией «Германская агроакция» для решения вопросов управления помощью в экстремальных ситуациях, а также для социально-экономического реформирования КР.

В 1999 году по вопросам финансовой и технической помощи были заключены соглашения с ФРГ, Голландией и Турцией: соглашение между правительством КР и правительством Голландии относительно проекта развития сельского хозяйства в Ноукатском районе Ошской области (17 февраля 1999 г.); соглашение между правительством КР и правительством ФРГ о финансовом сотрудничестве на 1998-1999 гг. (14 сентября 1999 г.) о получении от Германского Кредитного института по восстановлению экономики ссуд общей суммой до 51 млн. марок и безвозвратных финансовых вкладов суммой до 9 млн. марок под реализацию целевых проектов; соглашение о сотрудничестве между Министерством финансов КР и Министерством финансов Турции (1 июля 1999 г.), целью которого является использование КР опыта развития Турецкой Республики и соглашение между правительствами КР и Турции о безвозмездной военной помощи (28 октября 1999 г.) в размере 240 тыс. долларов на грантовой основе.

С августа по октябрь 1999 года по поручению Собрания народных представителей Жогорку кенеша КР Счетной палатой была проведена проверка эффективности использования внешней инвестиционной, программной и технической помощи, полученной КР в 1992-1998 гг. В ходе проверки были отмечены серьезные недостатки, допущенные правительством КР в распределении и использовании иностранных кредитов и помощи, полученных государственными органами. По результатам данной проверки было издано постановление правительства КР № 7 от 11 января 2000 г. «О дополнительных мерах по повышению обоснованности привлечения и эффективности использования внешних заимст-

вований и технической помощи». Во исполнение этого постановления и для упорядочения оплаты труда в отделах реализации проектов, Госинвесткомитетом разработана и постановлением Госкомиссии по иностранным инвестициям и экономической помощи от 26 апреля 2000 года № 40 введена единая система оплаты труда руководителей и сотрудников отделов управления и реализации проектов, финансируемых из кредитных средств, предоставляемых международными финансовыми организациями и странами — донорами.

В соответствии с Указом Президента КР «О реорганизации центральных органов государственного управления» от 28 декабря 2000 года УП № 363 на базе Фонда государственного имущества КР и Государственного комитета КР по иностранным инвестициям и экономическому развитию был создан Государственный комитет КР по управлению государственным имуществом и привлечению прямых инвестиций с передачей вопросов привлечения инвестиций под государственные гарантии, грантов и технической помощи Министерству финансов КР. Вытекающие из этого цели, задачи и полномочия Министерства финансов отражены в положении «О Министерстве финансов КР», утвержденном постановлением правительства КР от 3 марта 2001 года № 75.

Указом Президента КР от 5 апреля 2001 года № 115 в целях формирования единой государственной политики в области привлечения иностранных инвестиций, технической помощи и грантов, их эффективного использования, обеспечения централизованной координации работы с международными организациями, финансовыми институтами и странами-донорами образована Государственная комиссия по иностранным инвестициям и экономической помощи, к компетенции которой отнесено рассмотрение и утверждение особо важных для экономики республики проектов по привлечению иностранных инвестиций, экономической помощи и контроль за их использованием.

Согласно положению о Государственном комитете КР по управлению государственным имуществом и привлечению прямых инвестиций, утвержденным постановлением правительства от 5 апреля 2001 г. № 154, к компетенции Госкомимущества были отнесены следующие вопросы, связанные с грантами и технической помощью: координирование работы и организация проверки деятельности отделов реализации проектов, и обеспечение соблюдения ими процедур международных финансовых институтов; осуществление контроля за ходом реализации программ и проектов развития, финансируемых международными финансовыми институтами, касающихся разгосударствления, приватизации и привлечения прямых инвестиций; осуществление работы по проекту «Поддержка частных предприятий», координация проекта «Развитие Кыргызстана через Интернет (GATEWAY)».