Public Disclosure Authorized

Доклад №. 19626

УЗБЕКИСТАН
ОБЗОР ПОЛИТИКИ СОЦИАЛЬНЫХ И СТРУКТУРНЫХ РЕФОРМ

25 августа 1999 года

Департамент сокращения бедности и экономического управления (ДСБЭУ)
Офис по Европе и Центральной Азии

Public Disclosure Authorized

ДОКУМЕНТ ВСЕМИРНОГО БАНКА

НАЦИОНАЛЬНАЯ ВАЛЮТА

Официальный обменный курс 31 июля 1999 г.

Единица национальной валюты: сум
1 доллар США = 130.4 сумов

АББРЕВИАТУРЫ И СОКРАЩЕНИЯ

АО	Акционерное общество
БСС	Бывший Советский Союз
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГКИ	Государственный комитет по приватизации и поддержке предпринимательства
ГП	Государственное предприятие
ГПИ	Государственная инвестиционная программа
ДМР	Доклад о мировом развитии
ДЧР	Доклад о человеческом развитии
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ИНН	Идентификационный номер налогоплательщика
ИПЦ	Индекс потребительских цен
КИБ	Кредитное информационное бюро
МВФ	Международный валютный Фонд
МВЭС	Министерстве внешнеэкономических связей
ММС	Министерстве макроэкономики и статистики
МПСП	Механизм поддержки системных преобразований
МТ	Министерство труда
МФ	Министерство финансов
НБУ	Национальный банк Узбекистана
НДС	Налог на добавленную стоимость
НПС	Накопительная пенсионная система
ОДХ	Обследование домашних хозяйств
ОПЖУЗ	Ожидаемая продолжительность жизни с учетом заболевания
ОПССР	Обзор политики социальных и структурных реформ
ОСП	Организация по сельскому хозяйству и продуктам питания
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИН	Прямые иностранные инвестиции
ПИФ	Приватизационный инвестиционный фонд
ПМС	Показатель младенческой смертности
ПМС	Показатель материнской смертности
ПРООН	Проект развития Организации Объединённых Наций
ПФ	Пенсионный фонд
РКДКП	Республиканская комиссия по денежно-кредитной политике
РЦИКТР	Республиканский центр по изучению конъюнктуры товарных рынков
ТРФБ	Ташкентская республиканская фондовая биржа
УРВБ	Узбекская республиканская валютная биржа
ФСЗ	Фактическая ставка защиты
ЦБУ	Центральный банк Узбекистана

ФИНАНСОВЫЙ ГОД

С 1 января по 31 декабря

Вице-Президент:	Йоханнес Лин
Директор по стране:	Ишрат Хусейн
Директор департамента:	Прадип Митра
Начальник отдела:	Атаман Аксой
Руководитель группы:	Асад Алам

СОДЕРЖАНИЕ

НАЦИОНАЛЬНАЯ ВАЛЮТА i
ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО vii
ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ viii
ВВЕДЕНИЕ 1
РАЗДЕЛ I 3
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ 3
ГЛАВА 1 4
Стартовые условия и выбор постепенного подхода 4
Период медленных и ограниченных реформ (1992-1993 гг.) 5
Период ускорения реформ (с 1994 г. по 3 квартал 1996 года) 7
Период непоследовательного проведения реформ (с четвертого квартала 1996 года по настоящее время) 9
Сравнительные результаты макроэкономического развития и перехода к рыночной экономике 13
Устойчивость макроэкономического развития 15
Выводы 16
РАЗДЕЛ II 17
ГЛАВА 2 18
Структура валютного рынка 18
Цели существующей валютной системы 19
Реалии существующей системы 19
Последствия для других секторов экономики 25
Конвертируемость валюты и структурные реформы 26
Выводы 26
ГЛАВА 3 27
Обзор внешнеторгового режима 27
Последние события во внешней торговле 28
Основные задачи, стратегия и результаты 32
Показатели стоимости экспорта 33
Статья меморандума: 33
Стратегия стимулирования экспорта 34
Выводы 35
ГЛАВА 4 37
Структура банковской системы 38
Пруденциальные нормативы 40
Система платежей 42
Реорганизация, приватизация и либерализация банковского сектора 43
Процентные ставки 47
Небанковский финансовый сектор 48
Выводы 48
ГЛАВА 5 50
Обзор сельского хозяйства 50

РАСТЕНИЕВОДСТВО 52
Хлопок 52
Пшеница 52
Зерновые 52
Производство мяса 52
Производство молока 52
Основные цели и результаты 56
н.д. 60
ЧИСТОЕ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ СРЕДСТВ 60
Несоответствия в политике 62
Стратегия реформ 62
Выводы 65
ГЛАВА 6 66
Обзор приватизации 66
Программа приватизации с участием приватизационных инвестиционных фондов (ПИФ) 67
Приватизация крупных предприятий 69
Нормативно-правовая база 70
Основные показатели качества приватизации 71
Выводы 74
РАЗДЕЛ III 76
ГЛАВА 7 77
Бюджетная дисциплина. 77
Приоритезация государственных расходов 79
Техническая эффективность 81
Государственная служба 82
Коррупция 83
Отчетность и открытость 83
Доверие частного сектора к государству 84
Выводы 86
РАЗДЕЛ IV 88
ГЛАВА 8 89
Уровень жизни 89
Социальная защита 94
Пенсионная система 98
Выводы 100
ГЛАВА 9 102
Здравоохранение. 102
Образование 106
Выводы 116
РАЗДЕЛ V 117
ГЛАВА 10 118
Основные составляющие политики реформ 119
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ 126
ПОКАЗАТЕЛИ 138

ПОКАЗАТЕЛИ..... 138
ПОКАЗАТЕЛИ..... 138
ПОКАЗАТЕЛИ..... 139
ПОКАЗАТЕЛИ..... 139
ПОКАЗАТЕЛИ..... 139
ПОКАЗАТЕЛИ..... 139
ПОКАЗАТЕЛИ..... 139
ПОКАЗАТЕЛИ..... 139

СПИСОК ТАБЛИЦ

Таблица 1.1 Отдельные показатели макроэкономической политики и развития,..... 7
1992-98гг. 7
1992 7
Таблица 1.2. Узбекистан и другие страны БСС: сравнение прогресса на пути к рыночной экономике. 14
Таблица 2.1. Узбекистан: структура рынка иностранной валюты..... 20
Таблица 2.2. Оценка перераспределения дохода через официальные сегменты рынка иностранной валюты, 1997 г. 22
Таблица 2.3. Фактические ставки защиты, 1997 г. 23
Таблица 3.1 Структура внешней торговли, 1993-98 гг. 30
Таблица 3.2. Сводная таблица ставок таможенных пошлин на импорт 31
Таблица 3.3. Количество позиций по ставкам таможенных пошлин на импорт 31
Таблица 3.4. Поступления по налогам на внешнюю торговлю, 1992-98 гг. 32
Таблица 3.5. Некоторые показатели динамики экспорта поставок, 1993-98 гг. 33
Таблица 4.1. Показатели концентрации в банковской системе ряда стран (в процентах к активам).... 39
Таблица 5.1. Сельскохозяйственные угодья, производство и урожайность в 1991-98 гг. 52
Таблица 5.2. Узбекистан: Перераспределение средств из сельского хозяйства..... 60
Таблица 6.1 Количественные показатели приватизации предприятий, 1995-98 гг. 67
Таблица 6.2 Показатели деятельности ПИФов, 1997-98 гг. 69
Таблица 6.3 Распределение акций ПИФов по предприятиям 73
Таблица 6.4 Планируемое распределение поступлений от приватизации, 1995-98 гг. 74
Таблица 7.1 Некоторые статьи расходов Государственного бюджета, 1992-1997 гг. 81
Таблица 8.1. Узбекистан: Периодические расходы государственного бюджета на здравоохранение, 1994-98 гг. 91
Таблица 8.2. Области по показателям уровня жизни а/..... 94
Таблица 8.3 Распределение социальных выплат и пособий для детей по областям..... 96
Доля от общего объема затрат на пособия 96
Таблица 8.4 Узбекистан: номинальная и реальная средняя и минимальная пенсии, 1995-97 гг..... 99
Таблица 8.5 Прогноз баланса Пенсионного фонда при различных сценариях развития, 1997-2006 гг. 100
Таблица 9.1 Сравнительные показатели здоровья населения Узбекистана,..... 102
Таблица 9.2 Показатели развития системы образования, 1996 г. 107
Таблица 9.3 Динамика численности учащихся по возрастным группам/типам обучения, 1992-1996 гг. 107
Таблица 9.4 Структура расходов на образование в 1995-97 гг. 108

СПИСОК РИСУНКОВ

Рисунок 1.1 Индекс реального официального обменного курса и разница между официальным курсом и курсом «черного рынка», 1993-99 гг.....9

Рисунок 1.3 Узбекистан и другие страны БСС: сравнение результатов макроэкономического развития за переходной период 14

Рисунок 2.1 Международная ликвидность, 1993-98 гг.....25

Рисунок 4.1 Уровень финансового посредничества в отдельных странах, 1992-98 гг.....38

Рисунок 4.2 Номинальные и реальные процентные ставки, 1996-99 гг.....48

Рисунок 7.1 Результаты бюджетной политики, 1992-98 гг.....79

Рисунок 7.2 Доверие к государству: оценка частного сектора.....86

Рисунок 7.3 Десять основных препятствий для занятия предпринимательством в Узбекистане.....87

Рисунок 8.1 Индекс реальных зарплат, 1991-98 гг. 93

СПИСОК ВСТАВОК

Вставка 1.1 Почему альтернативные оценки темпов инфляции и экономического роста существенно отличаются? 11

Вставка 1.2 Макроэкономический эффект мирового финансового кризиса на Узбекистан 13

Вставка 7.1 Роль государства 81

Вставка 8.1 Махалля - основа системы социальной защиты в Узбекистане 99

Вставка 9.1 Компенсация преподавательского труда 113

Вставка 9.2 Планирование рабочей силы: проблемы и новые подходы 117

СПИСОК ПРИЛОЖЕНИЙ

Приложение 1. Узбекистан: оценка объёма сделок по обменному курсу «черного рынка» 128
Приложение 2. Узбекистан: расчет средневзвешенного обменного курса сума, 1997 г. 128
Таблица А Узбекистан: оценка источников иностранной валюты, ... 129
проданной через УРВБ в 1997 г. 129
Таблица Б. Узбекистан: оценка использования иностранной валюты, ... 129
Таблица В. Узбекистан: оценка источников иностранной валюты, проданной на рынке коммерческих банков, 1997 г.* 130
Таблица Г. Узбекистан: Оценка использования иностранной валюты, проданной на рынке коммерческих банков, 1997 г.** 130
Приложение 4. Узбекистан: Фактические ставки защиты (ФСЗ) 131
Таблица А. Узбекистан: Фактические ставки защиты на импорт, 1997 г. 131
Таблица Б. Узбекистан: Фактические ставки защиты на экспорт, 1997 г. 132
Приложение 5. Взаимосвязь между ИПЦ и обменными курсами 133
Приложение 6. Узбекистан: перераспределение средств из сельского хозяйства - техническая записка 134
Таблица А. Узбекистан: Перераспределение дохода от сбыта хлопка 135
Таблица Б: Перераспределение дохода от производства и сбыта пшеницы 136
Таблица В. Узбекистан: Обоснование прямых и косвенных субсидий сельскому хозяйству 137
Приложение 7. Узбекистан: отдельные показатели экономического развития 138

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Настоящий доклад подготовлен группой специалистов Всемирного банка в составе Асада Алама (руководитель группы, ECSPE), Карена Брукс (ECSRE), Юрия Диханова (DECDG), Баходира Ганиева, Александра Ким (ECCUZ), Филипа О'кифа (ECSHD) Рональда Худа (PSDBE), Сандипа Махаджана (ECSPE) и Ананда Чандаваркара (консультант). Ценные замечания и предложения поступили от Джона Наша (ECSRE), Малькома Холмса (PRMEP), Джона Неллиса (PSDEN) Симеона Дьянкова (FSPEU), Джевдета Денизера (IFC), Дэвида Пирса (ECCUZ), Николаса Матию (ECC01), Ицхака Голдберга (ECSPF), Педро Альбы, Питера Фаллона, Хельсю Токеши (PRMEP), других сотрудников Всемирного банка, работающих с Узбекистаном,а также от Кристофа Розенберга, Джона Уикмана-Лина и Роберта Кристиансена (IMF). Хоми Харас (PRMEP), Даниэл Кауфман (EDIRP) и Сильвина Ватник (ECCRU) предоставили ценные советы в качестве рецензентов доклада. Ишрат Хусейн (Директор по Узбекистану), Роберт Дж. Андерсон, Вафик Грэйс и Атаман Аксой (Заведующие секторами, ECSPE) оказали активную поддержку при подготовке доклада и дали много ценных рекомендаций по его структуре и содержанию. Группа авторов выражает свою признательность центральному подразделению PREM за предоставление дополнительных финансовых ресурсов для подготовки доклада. Миранда Куксон, Лори Хенсон, Елена Макаренко (ECSPE) и Райхона Атаходжаева (ECCUZ) оказали эффективную помощь при подготовке доклада.

Доклад был подготовлен при участии Правительства Республики Узбекистан на всех ключевых стадиях, начиная с обсуждения концепции доклада и кончая написанием его окончательного варианта. Первоначальные варианты доклада были представлены на рассмотрение Правительства, а его окончательный вариант обсуждался с представителями Правительства. Комментарии, полученные от Правительства, в максимальной степени отражены в докладе. Группа подготовки доклада выражает благодарность Заместителю Премьер-министра--Министру макроэкономики и статистики г-ну Бахтиёру Хамидову за создание межведомственной рабочей группы высокого уровня для оказания содействия в подготовке доклада, а также членам этой группы за их сотрудничество. Группа подготовки доклада выражает признательность также начальнику отдела Кабинета Министров по сотрудничеству с международными финансовыми институтами г-ну Нариману Маннапбекову и сотрудникам его отдела за помощь в работе миссии и координацию комментариев, предоставленных различными государственными учреждениями.

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ПОДГОТОВКИ ДОКЛАДА	
Обсуждение концепции доклада	: 6 мая 1998 г.
Основная миссия	: 11-29 мая 1998
Предоставление Правительству 1-го набора чернового варианта отдельных глав	: август 1998 г.
Предоставление Правительству 2-го набора чернового варианта отдельных глав	: ноябрь 1998 г.
Обсуждение с Правительством (I)	: 9-26 ноября 1998 г.
Письменные комментарии от Правительства	: сентябрь-декабрь 1998 г.
Распространение в группе по сотрудничеству с Узбекистаном	: 17 декабря 1998 г.
Обсуждение окончательного варианта доклада	: 20 января 1999 г.
Предоставление окончательного варианта доклада Правительству	: 1 марта 1999 г.
Обсуждение с Правительством (II)	: 17-24 марта 1999 г.
Дополнительные письменные комментарии от Правительства	: апрель 1999 г.
Предоставление доклада Правительству для одобрения его распространения среди членов Совета директоров	: июнь 1999 г.
Распространение доклада среди членов Совета директоров	: август 1999 г.

УЗБЕКИСТАН: ОБЗОР ПОЛИТИКИ СОЦИАЛЬНЫХ И СТРУКТУРНЫХ РЕФОРМ

— Экономический доклад —

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

i. В настоящем докладе – первом такого рода обзоре политики социальных и структурных реформ (ОПССР) в Узбекистане - за основу берутся поставленные Правительством Узбекистана цели, и проводится широкий анализ экономической политики, проводимой Правительством, с точки зрения ее эффективности в достижении поставленных целей. В докладе даются общие рекомендации, относящиеся к тем сферам, где необходимо внесение изменений или институциональное укрепление.[1] Если это представляется полезным, приводятся уроки, извлеченные из мирового опыта решения экономических проблем, аналогичных тем, с которыми сейчас сталкивается Узбекистан.

ii. Существует, по крайней мере, три сферы экономической деятельности, где проводимая политика тормозит экономический рост. Во-первых, в сельском хозяйстве, перспективы более быстрого экономического роста и повышения уровня жизни подрываются массивным перераспределением средств из этой отрасли экономики на поддержку программы правительства по импортозамещению. Во-вторых, принятие политики импортозамещения ослабило стимулы для развития экспорта и подорвало основы развития конкурентоспособных экспорто-ориентированных отраслей экономики. Хотя конкурирующие с импортом производства и развиваются, за это приходиться платить высокую цену другим отраслям и упускается возможность расширять здоровую экспортную деятельность. В-третьих, недостатки институциональной системы бюджетного управления приводят к увековечению неэффективности как банковской системы, так и при распределении ограниченных бюджетных ресурсов. Хотя относительно высокий уровень налоговых поступлений и обеспечивается банками, цена такого использования банковской системы высока: оно подрывает возможности банков выполнять свои традиционные функции. В то же самое время, отсутствие современного казначейства и недостатки в планировании, финансовом обеспечении и осуществлении государственных расходов отрицательно сказываются на эффективности бюджетного управления.

Достижение и поддержание макроэкономической стабильности

iii. К 1998 г. Узбекистану удалось значительно стабилизировать макроэкономическую ситуацию: инфляция упала до 30 процентов (с четырехзначного уровня в 1994 г.), дефицит бюджета составил менее 2 процентов ВВП, дефицит счета текущих операций – около 2 процента ВВП, третий год подряд был зарегистрирован рост реального ВВП. Несколько экономических факторов позволили Узбекистану достичь относительно хороших макроэкономических результатов на протяжении первых семи лет переходного периода. Это - относительно низкий первоначальной уровень индустриализации, программа самообеспечения энергоносителями, производство хлопко-волокна и переориентация

---

[1] Хотя в докладе охвачен широкий спектр вопросов, все же некоторые отрасли экономики, также важные для стратегии развития Узбекистана, не рассматриваются в нем. Связано это с недостатком информации и ограниченностью сроков и средств, выделенных для подготовки доклада. В частности, за рамками доклада остались вопросы транспорта и энергетики, хотя эти отрасли занимают важное место в стратегии развития Узбекистана, или же вопросы защиты окружающей среды. Также не рассматриваются в докладе ряд важных проблем, такие как последствия эволюции структур монопольного рынка в индустриальном секторе, региональный баланс в экономическом развитии, рынок труда и различные вопросы управления государственным сектором. В докладе указывается на ограниченность знаний в этих и других областях и предлагается исследовать их в последующем, возможно, совместно с Узбекскими властями.

экспорта на рынки с твердой валютой. Теперь критически важным является углубление рыночных реформ, что позволит сохранить и улучшить макроэкономические результаты. Международный опыт свидетельствует о том, что больший прогресс в осуществлении рыночных реформ позволяет достичь сравнительно лучшие макроэкономические показатели в средне- и долгосрочной перспективах, хотя, возможно, и ценой некоторых краткосрочных издержек. О важности рыночных реформ в сочетании с существенным институциональным укреплением свидетельствует также недавний мировой финансовый кризис.

iv. Узкая экспортная база, сокращение объемов экспорта, низкоэффективные импортозамещающие производства, ограниченный приток иностранных инвестиций повысили уязвимость экономики Узбекистана к внешним шокам. Ясным свидетельством этого является то, что в 1998 году объём экспорта сократился почти на 20 процентов, объём импорта - более чем на 25 процентов, а внешний долг государства увеличился на 25 процентов. Далее, чистые официальные международные резервы находятся на уровне менее чем 1 миллиарда долларов США, разница между обменным курсом «черного рынка» и официальным обменным курсом составляет более 250 процентов и продолжает расти, поступление иностранной валюты уменьшается, усиливается давление на бюджет со стороны дорогостоящей государственной инвестиционной программы, косвенно финансируемой через завышенный валютный курс. К тому же, проводимая в настоящее время в Узбекистане экономическая политика не способствуют развитию тех секторов его экономики (таких как сельское хозяйство, переработка сельскохозяйственной продукции, новое малое и среднее предпринимательство, экспорт и сфера услуг), которые могли бы не только ослабить вышеупомянутые факторы риска, но и стать локомотивами устойчивого экономического роста.

К созданию рыночных стимулов для развития частного сектора

v. Правительство Узбекистана привержено цели развития частного сектора в стране. Принятые недавно меры по реформированию и укреплению финансового сектора являются шагом в правильном направлении. Однако отсутствует важное условие для динамичного развития частного сектора - о чём хорошо известно и Правительству страны - а именно адекватная система его стимулирования. Это может быть показано на примере четырёх ключевых секторов экономики - сельского хозяйства, внешней торговли и рынка иностранной валюты, финансового сектора и приватизации.

vi. **Реформа и либерализация сельского хозяйства.** На сельское хозяйство приходится одна треть ВВП страны и 40 процентов занятого населения Узбекистана. Соответственно, этой отрасли отводится важная роль в стратегии развития страны. В то же время Правительство стремится сократить долю сельского хозяйства в экономике страны, стимулируя развитие промышленности. Чтобы достичь этого Правительство перераспределяет средства из сельского хозяйства на цели финансирования развития промышленности. Однако, несмотря на приоритетность индустриального развития, перед сельским хозяйством страны также ставятся масштабные цели и задачи. Наиболее важными из них являются повышение валового сбора хлопка, увеличение денежных поступлений от продажи хлопка, достижение самообеспеченности в зерне, генерирование средств для инвестирования в другие отрасли экономики, а также повышение уровня жизни и занятости на селе.

vii. Проводимая в настоящее время политика не достигает своих целей и, скорее всего, не сможет достичь их в будущем. Выручка от экспорта хлопка снижается в связи со снижением урожая и падением мировых цен на хлопок. В снижении урожая существенную роль играют неадекватные ценовые стимулы и дорогостоящие механизмы по сбыту продукции. Данная политика создает чрезмерное налоговое бремя на хлопковый сектор (большая часть которого является косвенным или скрытым), эквивалентное более 6 процентам ВВП в 1998 г. или примерно 60 процентам мировой цены, рассчитанной по

условному рыночному обменному курсу. В то время как бремя открытого налогообложения в виде акцизов существенно сократилась - с эквивалента 4,9 процентов ВВП в 1994 г. до нуля в 1998 г., - бремя скрытого налогообложения значительно повысилась. Скрытое налогообложение хлопкового сектора является следствием (i) неэффективной системой сбыта хлопка, в основном, из-за монополии на очистку хлопка и внешнюю торговлю (налогообложение такого вида эквивалентно 4,0 процентам ВВП) и (ii) завышенного валютного курса, по которому должна сдаваться выручка от экспорта хлопка (в 1998 г. такое налогообложение составило сумму, эквивалентную 5,2 процента ВВП). В тоже время, субсидии хлопкоробам составили сумму, равную примерно 3,2 процента ВВП, в 1998 г., что лишь частично компенсировало бремя скрытого налогообложения.

viii. За прошедший период, начиная со времени объявления Узбекистаном независимости, самообеспеченность страны зерном повысилась, однако обоснование данной политики не имеет прежней силы, поскольку внешнее предложение зерна стало более надежным и менее дорогостоящим. Таким образом, продолжение политики повышения производства зерна мешает другим видам сельскохозяйственной деятельности, которые могли бы принести большую прибыль семьям на селе. Кроме того, запрет на операции с землей и применяемые в настоящее время подходы к реорганизации ферм и проведению земельной реформы недостаточны для того, чтобы оказать поддержку возобновлению масштабного экономического роста села. Для того, чтобы добиться роста, требуются инвестиции, большая часть которых должна быть сделана самими сельскими жителями. Отток средств из сельского хозяйства и непрочные права собственности, имеющиеся в настоящее время у сельских домашних хозяйств, приводят к тому, что у фермерских семей нет ни денег для инвестиций, ни уверенности в необходимости и надежности вкладывания своих средств в сельское хозяйство или в ухудшающуюся государственную ирригационно-дренажную систему.

ix. Сельскохозяйственный сектор может стать основой устойчивого роста и повышения уровня жизни, но достижение этого маловероятно, если не будет проведён ряд ключевых реформ. Среди наиболее важных - отмена оставшихся государственных заказов на хлопок и зерно, либерализация цен на средства производства и на продукцию, предоставление фермерам свободы в выборе сельскохозяйственных культур для выращивания, в закупках средств производства и продаже урожая; доступ к финансовым услугам, предоставляемым частными, конкурирующими друг с другом, банками и другими организациями, надежность землепользования, защищенная правами по совершению операций с землей. Кроме того, внутренние цены на сельскохозяйственную продукцию и средства производства должны отражать международные цены по определяемому рынком валютному курсу. Такая система стимулирования будет содействовать заинтересованности фермеров в повышении продуктивности и создаст условия, при которых заработает на полную силу желаемая схема: “инвестиции--рост--повышение доходов и уровня жизни--социальная стабильность”. Страны, которые начинали в условиях и при наличии институтов, сходных с Узбекистаном, продемонстрировали, что такая схема развития является достижимой.

x. **Принятие экспорто-ориентированной стратегии развития**. Совершенствование рыночных стимулов в сельском хозяйстве должно идти рука об руку с экспорто-ориентированной стратегией развития экономики. Проводимая в настоящее время политика импортозамещения искажает стимулы в ущерб экспортному сектору и противоречит цели стимулирования экспорта. Вопрос о валютном режиме является центральным в политике импортозамещения. В Узбекистане до сих пор существует чрезмерно регулируемый и сегментированный рынок иностранной валюты с множественными валютными курсами. Правительство регулирует спрос и предложение валюты, а также цену валюты в официальных сегментах рынка. Избыточный спрос с этих сегментов затем удовлетворяется в неофициальных сегментах - так называемых «черных рынках иностранной валюты» для наличного и безналичного сумов. Хотя точные подсчеты объема операций на этих рынках

получить трудно, косвенные оценки показывают, что они составили примерно 28 процентов от общего объема валютных операций в 1997 г.

xi. Административные ограничения, накладываемые на валютный рынок, имеют значительное воздействие на всю экономику в целом. Произвольные и административные решения по поводу валютных отчислений фактические приводят к перераспределению больших доходов от экспорто-ориентированных отраслей, таких как сельское хозяйство, в импортозамещающие отрасли, такие как производство автомобилей, бытовой электроники, табачных изделий и безалкогольных напитков. Кроме того, такие условия изолируют импортозамещающие отрасли промышленности от международной конкуренции. В результате, фактические ставки защиты по некоторым из импортозамещающих отраслей весьма высоки и имеют положительные значения, несмотря на то, что номинальная тарифная защита невелика. В то же время, фактические ставки защиты по экспорто-ориентированным отраслям имеют отрицательные значения и являются большими. Таким образом, проводимая в настоящее время валютная политика не предоставляет стимулов для развития экспортной деятельности, подрывая тем самым возможности достижения заявленной Правительством цели увеличения объемов экспорта.

xii. Не достигаются также другие цели, которые Правительство намеревается достичь посредством этой политики. Хотя завышенный курс валюты и сокращает расходы на обслуживание внешнего долга и на импорт капитальных товаров для государственной программы инвестиций, он не позволяет восполнить бюджет за счет потенциальных налогов и дивидендов от государственных организаций, продающих валюту, поскольку эти организации вынуждены продавать валюту ниже рыночной цены, неся при этом значительные убытки. В то время как цены на импорт основных потребительских товаров, таких как мука, хлеб, пищевое масло, сахар, могут вполне обосновано быть дотационными для малообеспеченных и уязвимых групп населения, настоящий метод субсидирования через валютный режим выгоден не только этим категориям населения, но также и семьям со средним и высоким доходом. Кроме того, эконометрический анализ показывает, что общий уровень потребительских цен фактически превышает тот уровень цен, который мог бы быть при более либеральном режиме.

xiii. Принятие экспорто-ориентированной стратегии имеет критически важное значение для перспектив роста и развития Узбекистана. Экспорто-ориентированные подотрасли сельского хозяйства и промышленности будут стимулировать развитие малых и средних частных предприятий, которые являются сравнительно трудоемкими и способствуют повышению уровня занятости и экономическому росту страны. Установление взаимовыгодных связей между динамично развивающимся сельским хозяйством и экономикой страны в целом также будет способствовать выравниванию в доходах различных областей Узбекистана. Основные элементы такой стратегии могли бы включать поддержание стабильных макроэкономических условий, выражающихся не только в низком, стабильном и предсказуемом уровне инфляции, но и конкурентном и стабильном реальном обменном курсе национальной валюты, достигнутом через принятие рыночной системы определения цен. Также они могли бы включать отмену количественных ограничений и лицензионных требований на импорт и экспорт, неограниченный автоматический беспошлинный доступ к импортируемым средствам производства, развитие инфраструктуры в поддержку экспорта и другие меры, такие как обеспечение большой гибкости рынков труда. Международный опыт убедительно продемонстрировал, что стратегия стимулирования экспорта направленная на внешние рынки скорее ведет к улучшению экономических результатов, проявляющихся в повышении темпов роста ВВП, внутренних сбережений, экспорта, производства продукции, занятости, снижении инфляции, и увеличении эффективности инвестиций, чем стратегия импортозамещения, направленная "вовнутрь страны".

xiv. **Реформирование и либерализация финансового сектора.** Для того, чтобы частный сектор мог успешно развиваться, необходимо, чтобы финансовый сектор играл эффективную роль в мобилизации и распределении сбережений. Для этого, в свою очередь, требуется конкурентоспособный и здоровый финансовый сектор. В соответствии с принятым постепенным подходом к осуществлению экономических реформ, реформа финансового сектора то же проводится Правительством Узбекистана постепенно и с большой долей осторожности. До недавнего времени центральной задачей реформы являлось создание адекватной нормативно-правовой базы для финансового посредничества и развитие технического и институционального потенциала финансового сектора. Правовая база в значительной степени создана, пруденциальное регулирование и банковский надзор укреплены, введена электронная система платежей, а также приняты международные стандарты бухгалтерского учета в банках. В 1994 г. были созданы Ташкентская фондовая биржа и Национальный депозитарий.

xv. Либерализация финансового сектора, реструктуризация и приватизация банковской системы были начаты лишь недавно и в настоящее время набирают темпы. Поэтому для финансовой системы Узбекистана всё ещё характерны недостаточная открытость, относительно высокие уровни банковской концентрации, сегментации и перекрестной собственности и наличия «неработающих» кредитов. Реальные процентные ставки большей частью остаются негативными, несмотря на снижение уровня инфляции. Более 90 процентов банковских активов приходится на 5 крупнейших банков, причем один банк - Национальный банк Узбекистана - имеет подавляющую долю активов. Другие ограничения проводимой политики также затрудняют становление банковского сектора рыночного типа. Банки продолжают действовать в качестве сборщиков налогов и налоговых инспекторов. Хотя возможно, что этот механизм помог Узбекистану в поддержании уровня налоговых сборов, он подрывает конфиденциальность банковской системы и доверие к ней, что в свою очередь ведет к низким уровням финансового посредничества, инвестиций и роста. Возможно, наиболее ошибочной политикой является ограничение на использование предприятиями наличных средств, позволяющее лишь выплаты зарплаты, пенсий, и командировочных расходов. Это также повышает операционные затраты предприятий, стимулирует неформальное сделки вне банковской системы, создает двухуровневую ценовую структуру, в которой проводится различие между наличными и безналичными платежами, а также подрывает обращение национальных денежных знаков. Другое препятствие – ограничение на открытие более чем одного расчётного счёта – теперь уже включено в график поэтапной отмены до 1 июня 2000 года, так как признаётся, что это повышает операционные затраты на предпринимательскую деятельность и не дает развернуться межбанковской конкуренции за привлечение клиентов. Попытки реорганизации и приватизации банковского сектора теперь уже начинаются при поддержке донорских организаций, включая Всемирный банк.

xvi. Несмотря на то, что вышеупомянутые ограничения, возможно, и помогли изолировать внутренний финансовый рынок Узбекистана от негативных последствий мирового финансового кризиса, они вместе с тем негативным образом сказались на способности системы эффективно мобилизовать и распределять сбережения, что, в свою очередь, является необходимым условием для достижения быстрого и устойчивого экономического роста. Для дальнейшего освобождения банковской системы от сдерживающих ее развитие ограничений, необходимо существенное реформирование проводимой политики. Реформы должны включать стратегию быстрого освобождения банков от функций по обеспечению налоговых поступлений, отмену различия между наличными и безналичными деньгами, повышение конкурентоспособности банковской системы через приватизацию и вхождение в систему новых, адекватно капитализированных и квалифицированно управляемых банков, предоставление свободы местным предприятиям открывать и поддерживать более одного расчетного счета, принятие мер по поддержанию положительных реальных процентных ставок и обеспечение высокой степени финансовой открытости.

xvii. **Приватизация государственных предприятий.** Государственная программа приватизация занимает центральное место в комплексе мер по реформированию государственных предприятий. Эта программа выполняется в три последовательных этапа. Первый этап, заключающийся в приватизации малых предприятий, в основном был завершен в 1995 году. Однако реструктуризация малых предприятий столкнулась с целым рядом трудностей, связанных в основном с неблагополучными условиями внутреннего рынка, часть которых возникла после введения в 1996 г. валютных ограничений. Второй этап заключался в приватизации предприятий среднего размера. Для этой цели Правительством был создан инновационный механизм – программа приватизации с использованием приватизационных инвестиционных фондов (ПИФы) – во избежание возможных проблем программ массовой приватизации, которые могли воспрепятствовать росту эффективности. Однако частые и негативные изменения, вносимые в нормативно-правовую базу, подорвали доверие участников рынка, а также перспективы улучшения корпоративного управления. Ограниченное участие внешних акционеров, недостатки в предоставлении возможностей для развития рыночной среды/условий, а также отсутствие открытости в использовании поступлений от приватизации поднимают ряд вопросов о качестве самой приватизационной программы. Основную тревогу вызывает тот факт, что хотя управление акционированными и приватизированными предприятиями является юридически независимым от государства, существующие схемы собственности предприятий и нормативно-правовой режим предоставляют широкие возможности для прямого государственного вмешательства. Приватизация только в том случае приведет к повышению эффективности предприятий, если приватизированным предприятиям будет разрешено провести реорганизацию финансового управления, выбора структуры производимой продукции, а также внутренней структуры управления. Третья фаза приватизации, заключающаяся в приватизации крупных предприятий, только началась. Недавнее решение Правительства о привлечении иностранных инвесторов и об открытии стратегических отраслей экономики, таких как нефтегазовая отрасль, которые ранее были закрыты для внешних инвесторов, является позитивным шагом. Однако существующие внутренние условия наверняка ограничат приток иностранного капитала, уменьшая шансы успешной реструктуризации предприятий.

xviii. Инновационная программа приватизации с использованием ПИФов является центральным элементов комплексной программы приватизации, и существуют, по крайне мере, три способа, с помощью которых Правительство могло бы развернуть эту инициативу в полную силу. Во-первых, качество предприятий, предлагаемых ПИФам, должно быть улучшено. Во-вторых, правовая база должны быть усовершенствована. В частности, Правительство должно внести поправки в противоречивые положения недавно принятых постановлений, касающихся корпоративного управления, чтобы восстановить доверие участников рынка и улучшить перспективы более эффективного корпоративного управления. Правовая база должна обеспечить проведение второго раунда аукционов, где будет допускаться снижение цен, и где акции будут продаваться по той цене, по которой на них будет спрос. Необходимо также законодательно подтвердить, что акции предприятий, которыми владеют ПИФы, и акции ПИФов могут свободно передаваться от одного владельца к другому. В-третьих, общий успех приватизационной программы будет серьёзно зависеть от того, удержится ли государство от вмешательства в дела ПИФов и их взаимоотношения с акционерами в тех случаях, когда в этом нет необходимости. Доверие к приватизационной программе будет зависеть от того, сможет ли государство осуществлять со всей ответственностью надлежащий надзор, одновременно признавая и уважая роль ПИФов как независимых финансовых институтов.

Управление государственным сектором

xix. Первоначальный институциональный анализ деятельности Правительства по трем направлениям, таким как общая налогово-бюджетная дисциплина, определение

стратегических приоритетов в расходовании государственных средств на различные программы и проекты, а также техническая эффективность в мобилизации и использовании бюджетных ресурсов, раскрывает серьезные недостатки. Несмотря на то, что благодаря консолидации бюджета и расширению охвата центральных государственных счетов, был достигнут успех в соблюдении совокупной бюджетной дисциплины, все еще не созданы устойчивые институциональные механизмы, без которых нельзя достичь стабильности бюджетных показателей. Отсутствует открытость в финансовых рынках, масштабная программа государственных инвестиций создает финансовое давление на государственный бюджет, продолжается использование инфляционного финансирования бюджета через центральный банк и не известен размер и масштаб условных бюджетных обязательств, в особенности в связи с государственными гарантиями по долгам убыточных государственных предприятиям перед внутренними банками и по задолженностям между предприятиями.

xx. В условиях широкого участия государства в экономике страны определение приоритетности в государственных расходах, по-прежнему, вызывает большую трудность. Несмотря на то, что общий бюджет готовится с надлежащим учетом его макроэкономического воздействия, определение его общих рамок не предполагает соответствующих дискуссий по вопросам компромиссных подходов или компромиссных решений по затратам на новые проекты и затратам на уже начатые проекты или по расходам на инвестиции и затратам на эксплуатацию и техническое обслуживание. Отсутствие систем, которые могли бы предоставлять данные по функциональной классификации затрат, не позволяет проводить предметные дискуссии по вопросам межотраслевых компромиссных подходов. Повышению технической эффективности препятствуют отсутствие современной системы казначейства, которая могла бы улучшить исполнение бюджета и контроль за ним, отсутствие современной системы налоговой администрации, которая могла бы взять на себя выполняемые в настоящее время банками функции по сбору налогов и проведению инспекции, а также неэффективность государственный службы. Признавая увеличение уровня занятости на государственной службе, а также отсутствие необходимых стимулов для улучшения работы, Правительство недавно приняло меры по сокращению государственной службы на 20-25 процентов и по предоставлению материальных стимулов для государственных служащих из средств, сэкономленных за счет сокращений.

xxi. Имеются свидетельства тому, что достижение основной цели Правительства Узбекистана по повышению эффективности государственного управления осложняется из-за существующих возможностей для коррупции, заложенных в системе лицензирования, контроля, регулирования и обширного участия государства в управлении экономикой страны на микроуровне. В то время как необходимыми элементами борьбы с коррупцией являются более эффективная система мониторинга и санкций в ответ на неподчинение, что было недавно продемонстрировано Правительством путем проведения серии санкций против официальных лиц высокого ранга по обвинению в коррупции, основным механизмом снижения уровня коррупции, является устранение основных источников, предоставляющих возможности для такого поведения. Это означает отход от хозяйственной системы, основанной на ограничениях и административном произволе, к открытой, "прозрачной" системе, основанной на определенных правилах. Это, в свою очередь, требует перехода к политике, предусматривающей сокращение ограничений на обмен валюты и внешнюю торговлю, снятие барьеров для вступающих в частную деятельность, упрощение налоговой и инвестиционной политики, утверждение нового закона о национальных закупках, а также ряда нормативно-правовых документов, которые бы создали институциональную базу для выполнения закупок и заключения контрактов на конкурентной основе.

Вопросы социального развития

xxii. Вопросы социального развития являются приоритетными для Правительства и оно достойно всяческих похвал за политику, проводимую в этой сфере. Правительство успешно

внедрило инновационные походы, например, систему "махалля", которая играет ключевую роль в социальной защите населения. Система "махалля" является уникальной с точки зрения повышения роли местного населения в распределении социальных пособий, сведения воедино процесса, основанного на определенных правилах, и распределения средств по усмотрению махаллинских комитетов, быстрого реагирования на изменения в нуждах семей, и низкого уровня "ошибки включения" в распределении пособий. Что касается пенсионного обеспечения, межведомственная рабочая группа разработала важные предложения по пенсионной реформе, которые, если будут приняты, позволят обеспечить устойчивую основу для солидарной системы пенсионного обеспечения на долгосрочную перспективу, постепенно начать дальнейшие реформы, направленные на установление более прочной связи между взносами и размером пенсионных пособий, а также более надежно защитить малообеспеченные и уязвимые слои населения.

xxiii. Хотя неадекватность имеющихся данных в значительной степени препятствует проведению полного анализа социальных вопросов и уровня жизни населения Узбекистана, антропометрические данные, а также показатели в области здравоохранения и образования, такие как низкий уровень истощения и отставания в росте, средняя продолжительность жизни - более 70 лет, младенческая смертность на уровне 30 на 1000 живорожденных, материнская смертность на уровне 12 на 100 000 живорожденных, почти стопроцентный уровень грамотности населения, высокие показатели численности учащихся, малые различия между мужчинами и женщинами в доступе к образованию, являются удовлетворительными и при сравнении со странами сходного уровня дохода положительно отличают Узбекистан. Однако, данные обследования домашних семей за 1995 г. из трех различных областей указывают на высокий и варьируемый уровень бедности и значительные различия в уровне жизни между сельской и городской местностью. Другие коррелирующие показатели уровня жизни также указывают на межрегиональные различия.

xxiv. Хотя впечатляющие показатели в социальной сфере, в основном, были унаследованы от БСС, дальнейшее развитие человеческого потенциала, как в области здравоохранения, так и в области образования является первоочередной задачей Правительства. Затраты на здравоохранение и образование защищены в относительных значениях, несмотря на строгие ограничения в отношении бюджетных средств. Реформы в сфере здравоохранения направлены на реорганизацию системы здравоохранения и предусматривают отход от советской модели в сторону более эффективных с затратной точки зрения первичных и амбулаторных услуг. В настоящее время эти реформы фокусируются на сельской местности, при этом упор делается на строительство и ремонт центров первичной медико-санитарной помощи. По-прежнему не решен ряд важных вопросов, включая рационализацию и реорганизацию медицинского обслуживания в городах и развитие надлежащего сочетания государственного и частного участия в предоставлении медицинских услуг. Устойчивая децентрализация управления и механизмов распределения средств могут укрепить и ускорить эти перемены. Отрасль здравоохранения должна наверстать много упущенного в вопросах подготовки врачей и среднего медицинского персонала и во внедрении новых схем лечения, аналогичных тем, которые применяются в странах ОЭСР.

xxv. В области образования, государственная программа реформ содержит в себе много положительных элементов. Основная ее сила - в признании необходимости фундаментальных изменений в сфере образования для удовлетворения потребностей нового независимого государства с рыночной экономикой. Вместе с тем, для того, чтобы эта цель была подкреплена рядом конкретных мер и задач по их достижению, необходимо избегать излишне детерминистских подходов к планированию в области образования, которые приводят к созданию менее гибкого, чем этого требует рыночная экономика, рынка труда. Уточнение реформ в области образования и их проведение должны выполняться с учётом бюджетных ограничений и финансовых возможностей различных слоёв населения с обеспечением справедливого отношения к различным категориям учащихся и доступа к

образованию, чтобы не были намечены невыполнимые задачи, ставящие под угрозу обеспечение базового образования для всех детей Узбекистана.

Выводы

xxvi. Для того, чтобы способствовать устойчивому экономическому росту и повышению уровня жизни населения, Правительство должно срочно приступить к переоценке выделенных в настоящем докладе аспектов проводимой политики реформ и выработать комплексную, последовательную и внутренне непротиворечивую программу мер по либерализации экономики. В частности, основные реформы необходимы в области сельского хозяйства, внешней торговли, валютного режима, а также управления государственными финансами. Именно эти области позволят добиться наибольших экономических выгод и создадут необходимые предпосылки для экономического роста и улучшения уровня жизни населения. Эти ключевые реформы также должны быть подкреплены рядом дополнительных мер, в особенности, в области либерализации финансового сектора, приватизации государственных предприятий, проведения жесткой бюджетной и денежно политики, укрепления системы социальной защиты населения, модернизации механизмов управления, и дальнейшего совершенствования систем здравоохранения и образования. Темпы и последовательность этих реформ могут быть выбраны таким образом, чтобы соответствовать социально-политическим приоритетам Правительства. Однако при этом важно, чтобы направление и сам путь были ясно определены, а внутренняя непоследовательность и ограничения деятельности устранены.

xxvii. По некоторым направлениям реформы могут проводиться постепенно, в экспериментальном порядке, как это предусматривается в Стратегии сотрудничества Всемирного банка с Узбекистаном. Это позволит продемонстрировать пользу от реформ, предоставит возможности для учёбы на практике и будет способствовать более эффективному учету факторов риска и сведению их к минимуму. Затем уже апробированные реформы могут быть распространены на всю экономику. Вместе с тем, постепенный подход требует, чтобы к реформам было доверие, которое бы не ослабевало на протяжении всего периода их проведения. Для того, чтобы завоевать такое доверие, необходимо добиваться точности и последовательности в целях и проведении реформ. Важно также, чтобы реформы были не только масштабными, но и глубокими по своей сути, чтобы они опирались на мировой опыт, отражающий знания о том, какие меры работают, а какие нет, и чтобы Правительство публично заявило о готовности придерживаться намеченных сроков проведения реформ и обеспечивало контроль за их выполнением на основе заранее установленных показателей.

ВВЕДЕНИЕ

A. Динамика процесса перехода Узбекистана к рыночной экономике определяется пятью принципами,[1] которые находят большую поддержку со стороны Правительства Узбекистана как основа сохранения социально-политической стабильности в стране, что, в свою очередь, рассматривается как необходимая предпосылка для дальнейшего развития страны. Этими направляющими принципами являются:

(i) деидеологизация и деполитизация реформ;
(ii) сохранение за государством функций по разработке и проведению реформ в жизнь, в частности, выполнение государством роли "коллективного бизнесмена", "регулировщика производства" и инвестора в приоритетные отрасли экономики;
(iii) создание правовой базы как основы реформ;
(iv) разработка эффективной социальной политики, гарантирующей социальную защиту населения; и
(v) постепенный, эволюционный процесс реформ;

B. Постепенный, поэтапный путь проведения преобразований является официально объявленной отличительной характеристикой программы реформ Узбекистана и он обосновываться с экономической, социальной и исторической точек зрения: (i) учитываются национальные и исторические факторы, такие как общинная структура, традиционные ценности, сопротивление переменам и устремления к достижению социальной справедливости; (ii) учитываются имеющиеся на момент получения независимости условия, в особенности уровень бедности, который был ниже среднего показателя по БСС, в результате чего социальные издержки "шоковой терапии" были бы неприемлемо высоки, (iii) учитывается необходимость в защите уязвимых слоев населения в связи с демографической ситуацией в стране, где молодежь в возрасте до 15 лет составляет 45 процентов населения; (iv) учитывается необходимость в защите многонационального состава населения страны, где узбеки составляют 70 процентов населения, а остальная часть приходится на представителей многих других национальностей, (v) учитывается необходимость в преодолении укоренившейся психологии иждивенчества у государства, обусловленной отсутствием собственности и продолжающейся на протяжении многих лет зависимости от тоталитарного государства.

C. На основе этих направляющих принципов Правительство Узбекистана разработало свою модель перехода к социально ориентированной рыночной экономике, которая включала бы в себя все черты как рыночной, так и социальной экономики, для того, чтобы слить воедино эффективность экономического роста с социальными гарантиями и обеспечением социальной справедливости. Основными элементами этой модели являются:

(i) сбалансированная программа стабилизации экономики, максимизации создания рабочих мест и макроэкономического роста, которая также имеет и социальную направленность;
(ii) отход от прямого государственного управления производством посредством приватизации, развития равных деловых условий, поддержки частной деятельности;
(iii) сохранение активной роли государства в определении приоритетов инвестиционной политики, привлечении иностранного капитала и регулировании экономикой;
(iv) эффективная социальная политика, гарантирующая защиту социально уязвимых слоев населения - детей, пенсионеров, инвалидов и молодежи;
(v) создание рыночной инфраструктуры, включая рыночные институты и нормативно-правовую базу;

---

[1] За основу взята публикация "Строя будущее: Узбекистан - собственная модель перехода к рыночной экономике" И. Каримов, Издательство Узбекистан, стр.37-60.

D. Обеспечение роста во многих областях и повышение уровня жизни населения при сохранении социальной стабильности в стране являются центральными задачами Правительства Узбекистана. В настоящем докладе – первом такого рода обзоре политики социальных и структурных реформ (ОПССР) в Узбекистане - за основу берутся поставленные Правительством Узбекистана цели и проводится широкий анализ экономической политики, проводимой Правительством, с точки зрения ее эффективности в достижении поставленных целей. В докладе предлагаются рекомендации, если видится необходимым введение изменений в проводимую политику и институциональное укрепление и предлагается альтернативный ряд согласующихся между собой мер и инструментов, которые позволили бы более эффективным образом достичь выполнения целей Правительства. По желанию Правительства, в качестве продолжения настоящего доклада, могут быть разработаны конкретные рекомендации относительно темпов реформ, а также очерёдности конкретных мер в процессе реформ. В докладе также содержится ряд показателей, который можно использовать для дальнейшей оценки экономических результатов Узбекистана, а также для проведения сравнительного анализа, однако, перечень международных сравнительных контрольных показателей не был включен, поскольку разработка такого перечня выходила за рамки подготовки доклада.

E. Хотя в докладе дается широкий обзор результатов социально-экономического развития и рассматривается широкий круг вопросов, все же некоторые ключевые отрасли экономики не исследуются в нем или рассматриваются лишь частично в связи с недостатком информации и ограниченностью сроков и средств, выделенных для подготовки доклада. В частности, за рамками доклада остались вопросы транспорта и энергетики, хотя эти отрасли занимают важное место в стратегии развития Узбекистана, а также вопросы защиты окружающей среды. Что касается отраслей рассмотренных в докладе, некоторые вопросы, касающиеся функционирования и развития этих отраслей, то же не были проанализированы. Это, например, последствия возникновения монопольных структур в промышленности, региональный баланс в экономическом развитии, а также различные аспекты управления государственным сектором и рынок труда. В докладе указывается на ограниченность знаний в этих и других областях и предлагается исследовать их в последующем, возможно, совместно с Правительством Узбекистана.

F. Доклад состоит из пяти частей. В Разделе I в сравнительном контексте проводится оценка общей экономической политики Узбекистана и ее результатов со времени достижения независимости. Также кратко анализируются те сферы экономики страны, которые являются потенциально уязвимыми в условиях мирового финансового кризиса. В Разделе II рассматриваются вопросы стимулирования развития частного сектора. Основными предметами обсуждения являются вопросы внешней торговли и валютной системы, финансовый сектор, сельское хозяйство, приватизация предприятий. В Разделе III предлагается предварительный взгляд на институциональные вопросы системы государственного управления, а в Разделе IV обсуждаются социальные вопросы, а именно уровень жизнь, неравенство в доходах, здравоохранение и образование. И наконец, в Разделе V результаты анализа и рекомендации представлены в виде заключительных выводов.

РАЗДЕЛ I

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

ГЛАВА 1

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

1.1 Более семи лет прошло со времени приобретения Узбекистаном независимости в 1991 году и инициирования рыночных реформ в начале 1992 года. Цель данной главы - провести оценку стартовых условий, в которых Узбекистан начал переход от плановой к рыночной экономике, проанализировать политику структурных реформ, с тех пор проводимую Правительством Узбекистана, а также результаты этой политики посредством сравнения макроэкономических показателей и показателей перехода к рыночной системе Узбекистана с аналогичными показателями других стран бывшего Советского Союза (БСС).

Стартовые условия и выбор постепенного подхода

1.2 Узбекистан приступил к рыночным реформам в условиях, которые имели как положительное, так и отрицательное влияние на его сравнительные макроэкономические показатели во время переходного периода и оказали сильное воздействие на решение Правительства принять постепенный подход к процессу реформ (см. введение). С одной стороны, относительно богатые природные ресурсы, низкая степень сверх-индустриализации и зависимости от внешней торговли, а также большие удельные весы сельского хозяйства в валовом продукте, хлопкового волокна и других сырьевых продуктов в общем объеме экспорта предполагали, что при прочих равных условиях, Узбекистан достигнет более лучших макроэкономических результатов в период перехода к рыночной экономике, чем многие другие страны БСС.[2] С другой стороны, значительные внутренние и внешние макроэкономические дисбалансы, унаследованные от БСС, сильная зависимость от импорта продуктов питания и энергоносителей в сочетании с ухудшающимися условиями внешней торговли, подразумевали, что переход Узбекистана от плановой экономики к рыночной будет относительно болезненным процессом, в особенности на первоначальной стадии.

1.3 В таких условиях Правительство Узбекистана решило следовать постепенному подходу к проведению рыночных реформ. Правительство понимало, что быстрая либерализации экономики потребует значительных изменений макроэкономического характера, включая значительное повышение потребительских цен и существенное ужесточение финансовой политики. Уделяя большее внимание вопросу сохранения социально-политической стабильности в стране, и опасаясь, что такие изменения могут привести к нарушениям в импорте основных товаров, оказать серьезное негативное влияние на и без того низкий уровень жизни и вызвать социальное недовольство и политическую нестабильность, Правительство решило избегать радикальных изменений экономической системы и проводить рыночные реформы постепенно.

1.4 Вместе с тем, процесс рыночной трансформации в Узбекистане происходил неравномерно как между различными отрезками времени, так различным аспектам самого процесса. С начала 1992 г. процесс трансформации прошел через три этапа, которые резко отличаются друг от друга макроэкономической политикой, проводимой Правительством, степенью прогресса, которая была достигнута в реализации рыночных реформ и уровнем стабильности макроэкономической ситуации в стране. Первый этап, который охватывает

---

[2] Более подробно эти стартовые условия и их воздействие на сравнительные макроэкономические результаты Узбекистана, в частности показатели роста, достигнутые в переходный период, обсуждаются в публикации Де Мело, Денизер, Гельб, Тенев, "Условия и выбор: роль стартовых условий и выбора политики в странах с переходной экономикой", рабочие исследования № 1866, Всемирный банк, 1997 г.; и Зеттельмейер, "Загадка роста в Узбекистане", МВФ, Рабочие статьи № WP/98/133, 1998 г.

1992-1993 гг., характеризуется проведением мягкой макроэкономической политики, медленным и ограниченным проведением рыночных реформ и дальнейшим ухудшением макроэкономических дисбалансов, унаследованных от БСС. На втором этапе, который охватывает период с начала 1994 г. по третий квартал 1996 г., произошло ужесточение финансовой политики, заметное ускорение темпов проведения рыночных реформ во многих областях, а также существенное улучшение макроэкономической ситуации. Третий этап, охватывающий период, начиная с четвертого квартала 1996 г. до настоящего времени, характеризуется некоторым ослаблением макроэкономической политики, откатом процесса реформ в ряде ключевых областей, устойчивым прогрессом в некоторых других сферах и ухудшением ситуации с платежным балансом. В последующих трех разделах данной главы более подробно обсуждаются экономическая политика Правительства и макроэкономические результаты на каждом из этих этапов.

Период медленных и ограниченных реформ (1992-1993 гг.)

1.5 Узбекистан приступил к рыночным реформам в начале 1992 г., когда аналогичные процессы разворачивались и во многих других странах БСС. И также как и в других странах БСС, процесс трансформации в Узбекистане шел медленными темпами и носил ограниченный характер в 1992-1993 гг., поскольку Правительство должно было концентрировать свое внимание на мерах по ослаблению внешних шоков, явившихся результатом распада торговых и платежных механизмов внутри БСС и ухудшением условий внешней торговли.

1.6 Определенный прогресс был достигнут по пяти направлениям рыночных реформ: либерализация цен, либерализация торговли, приватизация малых предприятий, налоговая реформа, а также правовая реформа. Многие цены были отпущены в начале 1992 года, хотя Правительство сохранило административный контроль над ценами на энергоносители и ряд потребительских товаров и услуг, а также ввело карточную систему на основные продукты питания с целью ослабления негативного влияния либерализации цен на уровень жизни населения. Большинство тарифов на импорт было временно отменено и перечень товаров, требующих получения обязательной экспортной лицензии, был сокращен. Однако Правительство по-прежнему продолжало осуществлять общий административный контроль над внешнеторговыми операциями. Значительная часть государственного жилья и многие малые государственные предприятия сферы розничной торговли, услуг и легкой промышленности были переданы в частные руки; но большая часть квартир была продана проживающим в них жильцам, а большинство предприятий - их трудовым коллективам по низкой цене, на индивидуальной неконкурентной основе. Налоговая система также была значительно улучшена. В частности, налоги с оборота и продаж были заменены налогом на добавленную стоимость и акцизным налогом. Основа правового обеспечения рыночной экономики была заложена принятием законов о собственности, о предприятиях, о банках и банковской деятельности, о приватизации, об антимонопольной политике, а также об иностранных инвестициях.

1.7 Вместе с тем, в других областях рыночных реформ был достигнут весьма небольшой прогресс. К ним относятся либерализация механизмов обмена иностранной валюты, приватизация крупных предприятий, демонополизация, реструктуризация предприятий, реформа аграрного сектора, а также реформы финансового сектора. Административный контроль над рынком иностранной валюты был еще больше ужесточен. В особенности следует отметить, что в 1992 году было введено требование обязательной сдачи 100 процентов выручки в иностранной валюте, полученной от централизованного экспорта, и 60 процентов выручки от децентрализованного экспорта; последнее требование было заменено 35-процентным налогом на иностранную валюту в 1993 году. Многие средние и крупные предприятия были преобразованы в закрытые акционерные общества (АО), оставаясь при этом в государственной собственности. Антимонопольная политика концентрировалась в первую очередь на контроле за ценами, а не на развитии конкуренции.

Вследствие слабой конкуренции и усилий Правительства по предотвращению снижения объема производства и повышения безработицы посредством предоставления предприятиям субсидированных кредитов, бюджетные ограничения для предприятий продолжали оставаться слабыми. Реформа аграрного сектора ограничилась распределением небольших участков земли населению, преобразованием совхозов в колхозы и приватизацией животноводческих хозяйств их рабочими коллективами. Правительство продолжало осуществлять строгий контроль над производством и сбытом основных видов сельскохозяйственной продукции. Государственные заказы на эту продукцию составляли от 80 до 50 процентов, что не давало хозяйствам возможность самостоятельно выбирать сельхозкультуры или поставщиков средств производства.

1.8 В 1992-93 годах Правительство проводило относительно мягкую бюджетную политику. Система социальной защиты населения с ее усложненной структурой и отсутствием в ней адресности, большие инвестиции в энергетический сектор и дотационное кредитование предприятий легли тяжелым бременем на государственный бюджет. Бюджетные расходы оставались высокими, несмотря на потерю союзных трансфертов. В результате, в Узбекистане значительно вырос бюджетный дефицит (см. табл. 1.1).

1.9 Денежно-кредитная политика в течение этого периода была ориентирована на увеличение расходов, отчасти из-за того, что Узбекистан продолжал участвовать в рублевой зоне наряду с другими странами БСС. Финансирование национальными банками крупного бюджетного дефицита, беспроцентное кредитование внебюджетного Пенсионного Фонда и предоставление субсидированных кредитов производственному сектору для восполнения рабочего капитала и энергетическому сектору для инвестиций и расширения добычи нефти привели к высоким темпам кредитно-денежной экспансии. В течение этих двух лет резервная денежная масса росла на 20,8 процентов *в месяц*, в результате чего *среднемесячный* рост широкого показателя денежной массы составлял 17,7 процентов.

1.10 В то же время, сокращение экономической деятельности было относительно небольшим. В 1992-93 годах реальный ВВП Узбекистана снизился на 13,1 по сравнению с невзвешенным средним показателем снижения ВВП в других странах БСС, составившим 35,2 процента. Несколько факторов обусловили такой сравнительно небольшой спад: это и относительно богатые природные ресурсы, и доминирование аграрного сектора в экономике и экспорта сырья, половинчатый подход к реформам, а также диверсификация рынков торговли и расширение добычи и переработки нефти.

1.11 Тем не менее, в Узбекистане продолжала сохраняться значительная макроэкономическая нестабильность. *Среднемесячный* уровень инфляции на уровне розничных цен достиг 21,3 процентов в 1992 году и 21 процента в 1993 году, в то время как продолжалась значительная скрытая инфляция, а дефицит товаров первой необходимости стал повседневной реальностью. Теневой валютный рынок процветал, а разница между теневым и официальным обменными курсами превышала 300 процентов. Дефицит текущего счета составлял примерно 10 процентов от ВВП и финансировался в основном за счет накопления задолженностей по платежам и внешних заимствований. В итоге, внешний долг Узбекистана вырос с нуля в 1991 году до 1 миллиарда долларов США в 1993 году, что составляло 20 процентов от ВВП.

Таблица 1.1 Отдельные показатели макроэкономической политики и развития, 1992-98гг.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Темпы роста реального ВВП	-11,1	-2,3	-4,2	-0,9	1,6	5,2 (2,4)	4,4 (3,4)
Инфляция на уровне потребительских цен							
Конец периода (в процентах)	910	885	1281	117	64	28 (50)	26
В среднем за период (в процентах)	646	534	1568	305	54	59 (71)	18 (29)
Государственные финансы (в процентах к ВВП)							
Доходы	31,3	36,0	29,2	34,6	34,3	30,1	32,4
Расходы а/	43,8 (49,7)	46,4	35,3	38,7	41,6	32,3	34,2
Баланс	-12,5 (-18,4)	-10,4	-6,1	-4,1	-7,3	-2,2	-1,8 б/
Внутреннее банковское финансирование	н.д.	16,4	4,8	1,4	6,9	1,3	1,6
Темпы роста денежной массы (в процентах)							
Резервные деньги	857	883	476	194	112	18	40
Денежная масса в обращении	468	785	726	144	113	36	33
Баланс счета текущих операций							
в миллионах долларов США	-236	-429	119	-21	-980	-584	-195
в процентах к ВВП в/	-11,8	-8,4	0,5	-0,2	-7,2	-4,0	-1,4
Официальные резервы							
в миллионах долларов США	79	1022	1330	1867	1907	1167	1168
в месяцах импорта	0,6	3,8	5,9	6,9	5,4	3,7	5,0
Внешний долг							
в миллионах долларов США	6,0	1032	1244	1787	2363	2761	3322
в процентах к ВВП в/	3,0	20,3	5,2	17,8	17,4	19,0	23,5
Обслуживание внешнего долга							
в миллионах долларов США	4,7	29,6	138,0	243,3	291,7	515,9	386,9
в процентах к экспорту	0,3	1,0	4,7	7,0	8,3	14,0	13,4

Примечание: альтернативные оценки МВФ представлены в круглых скобках там, в случаях когда они в значительной степени расходятся с официальными данными.
а/ Исключает расходы, финансированные посредством внешнего заимствования.
б/ Включает остатки на счетах Министерств, сумма которых соответствует 1,5 процентам ВВП.
в/ По среднегодовому официальному обменному курсу.
н.д. – нет данных.

Источники: Правительство Узбекистана, МВФ, база данных Всемирного банка по учёту внешнего долга и расчеты сотрудников Всемирного банка.

Период ускорения реформ (с 1994 г. по 3 квартал 1996 года)

1.12 Выход из рублевой зоны в конце 1993 года и осложнение макроэкономической ситуации подтолкнули Правительство в начале 1994 года к изменению экономической политики. Вслед за выходом в январе 1994 г. Указа Президента о мерах по углублению экономических реформ, рыночные реформы в Узбекистане значительно ускорились.

1.13 С начала 1994 г. по сентябрь 1996 г. был достигнут значительный прогресс практически во всех областях рыночных реформ. Была проведена дальнейшая либерализация потребительских цен и торговли, карточная система распределения основных продуктов питания отменена, ограничения на обмен валюты ослаблены. Приватизация малых предприятий была практически завершена, началась инновационная программа приватизации средних и крупных предприятий с участием приватизационных инвестиционных фондов (ПИФов). Была введена ограниченная частная собственность на землю. Государственные заказы на все виды сельскохозяйственной продукции, за исключением хлопкового волокна и зерно, были отменены, а объемы госзаказа на хлопок и зерно значительно снижены. Банковский надзор и пруденциальное регулирование были усилены. Были созданы Узбекская Республиканская Фондовая Биржа и Национальный Депозитарий. Система социальной защиты населения была значительно реформирована и стала более простой и адресной. Правительственная программа структурных реформ получила поддержку Всемирного банка в рамках Реабилитационного займа, одобренного в 1995 году.

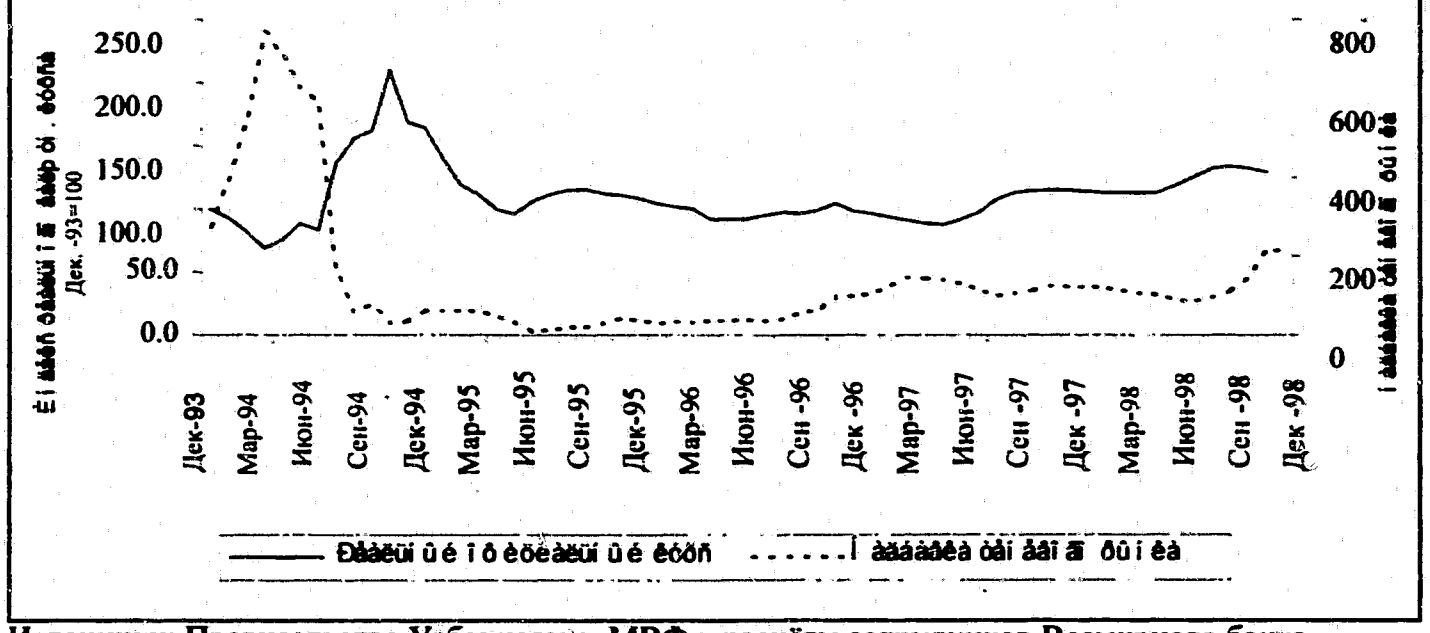
1.14 В сравнении с периодом 1992-93 годов, Правительство проводило относительно жесткую бюджетную политику. Оно прекратило кредитование производственного сектора, значительно сократило потребительские субсидии и приняло ряд мер, направленных на повышение бюджетных поступлений и усиление финансово-бюджетного управления, включая дальнейшую реформу налоговой системы и принятие мер по созданию Казначейства. В результате, дефицит консолидированного государственного бюджета (не включая поступлений от приватизации) сократился до 6,1 процента ВВП в 1994 году, 4,1 процента ВВП в 1995 году, и примерно 3,5 процента ВВП в первые девять месяцев 1996 года. Для неинфляционного финансирования бюджетного дефицита в марте 1996 года был начат выпуск государственных облигаций.

1.15 В период непосредственно до и после введения национальной валюты - сума - в июле 1994 г., Центральный банк Узбекистана (ЦБУ) значительно ужесточил денежно-кредитную политику. В частности, ЦБУ повысил ставки рефинансирования, повысил резервные требования для банков, а также прекратил субсидированное кредитование предприятий, в том числе и на цели выдачи зарплаты. Финансирование бюджетного дефицита банковской системой было ограничено в пределах 4,8 процента ВВП в 1994 году и 1,4 процента ВВП в 1995 году. В результате, среднегодовые уровни роста резервных денег и денежной массы в обращении (агрегата М2) сократились. В январе 1995 г. правительственная программа стабилизации начала получать финансовую поддержку от МВФ в рамках механизма поддержки системных преобразований (МПСП); вторая часть МФСП и договоренность о кредите "стенд-бай" были утверждены Советом директоров МВФ в декабре 1995 года.

1.16 За этот период экономическая ситуация в Узбекистане значительно улучшилась. Падение реального ВВП сократилось с 4,2 процентов в 1994 году до 0,9 процентов в 1995 году, а в первой половине 1996 года наметился рост ВВП. Вслед за резким повышением в 1994 г. уровня инфляции до 23,2 процентов в месяц в ответ на либерализацию цен и стабилизационные меры, в 1995 году произошло снижение инфляции до среднемесячного уровня в 6,3 процента, а в течение первых девяти месяцев 1996 года - до 4,4 процентов. Разница между теневым и официальным обменными курсами сократилась с более чем 750 процентов в начале 1994 года до 10 процентов в середине 1995 года (см. рис. 1.1). Текущий счет внешних операций показал прирост в 2,1 процента ВВП в 1994 году и дефицит в 0,2 процента ВВП в 1995 году. Официальные международные резервы повысились с 1330 миллионов долларов США (эквивалент 5,9 месяцев импорта) в конце 1994 года до 1867 миллионов долларов США (эквивалент 6,9 месяцев импорта) к концу 1995 года.

1.17 Проведение реформ также вызвало резкое снижение реального валютного курса (см. рис.1.1). За второю половину 1994 года реальный валютный курс упал более чем на 100 процентов, а надбавка теневого валютного рынка сократилась в десять раз. Такая динамика курсов указывает на существенный сдвиг относительных цен в пользу экспортирующих секторов экономики. Международный опыт показывает, что такого рода сдвиг ведет к росту производства и доходов в сельскохозяйственном секторе, перераспределению доходов от городского к сельскому населению (на селе, как правило, проживает большая часть малообеспеченного населения страны), а следовательно к росту уровня жизни и экономической эффективности (по мере падения «экономической ренты», связанной с таким административным вмешательством как государственный контроль над внешней торговлей и валютным курсом). Однако, эти положительные изменения были краткосрочными, поскольку валютный курс начал повышаться и достиг уровня конца 1993 года, а вместе с ним начала расти и надбавка валютного курса на теневом рынке.

Рис. 1.1: Индекс реального официального обменного курса и разница между официальным курсом и курсом «черного рынка», 1993-99 гг.



Источники: Правительство Узбекистана, МВФ и расчёты сотрудников Всемирного банка.

Период непоследовательного проведения реформ (с четвертого квартала 1996 года по настоящее время)

1.18 В последнем квартале 1996 г. период относительно быстрого и плавного проведения рыночных реформ сменился откатом от проводимой политики в целом ряде ключевых областей. Реагируя на давление платежного баланса, вызванного снижением урожая зерновых и хлопчатника, а также снижением мировых цен на хлопковое волокно и золото, Правительство Узбекистана значительно смягчило финансовую политику и ужесточило ограничения режима внешней торговли и обмена валюты. Хотя финансовая политика была позднее вновь ужесточена, торговые и валютные ограничения сохранились, оказывая сильное негативное воздействие на структуру экономических стимулов, мешая прогрессу в других областях рыночных реформ.

1.19 В конце 1996 г. процесс либерализации цен, режима внешней торговли и обмена валюты в Узбекистане был частично повернут вспять. Правительство фактически восстановило государственный контроль над ценами по ряду основных продуктов питания, разрешив их продажу только в магазинах, имеющих специальную лицензию. Кроме того, были повышены импортные тарифы, введены предварительная регистрация контрактов на

импорт и акцизные налоги на импорт, повышены объемы централизованного экспорта. Одновременно с этим официальный рынок иностранной валюты был разбит на две части: валютная биржа и рынки коммерческих банков (см. главу 2). В результате, возникли многочисленные официальные валютные курсы, а ограничения на обмен валюты снова привели к процветанию теневого валютного рынка. Одновременно с началом роста надбавки теневого валютного рынка, стал расти и официальный валютный курс в реальном исчислении (см. рис. 1.1). Все эти факторы в значительной степени подорвали параллельные усилия Правительства, направленные на стимулирование экспорта за счет отмены большинства экспортных налогов и сокращения перечня товаров, требующих получения экспортной лицензии.

1.20 Тем не менее, в других областях рыночных реформ был достигнут определенный прогресс. По части реформ финансового сектора была введена новая система счетов для банков, был создан ряд новых частных банков, все официальные международные резервы были переведены в ЦБУ. Совсем недавно Правительство объявило о своем намерении продать в собственность иностранных владельцев существенные, но не контрольные пакеты акций в одном из крупнейших государственных банков страны, сократить государственную собственность в других коммерческих банках, улучшить корпоративное управление в банковском секторе и провести структурные реформы в неэффективно работающих банках (см. главу 4). Что касается приватизации, реализация инициативы приватизационной программы с участием ПИФов продвигается вперед хотя и медленными темпами, была начата приватизация крупных стратегически важных предприятий, которая будет проводиться на индивидуальной основе (см. главу 6.) Что касается налоговой реформы, был утверждён новый налоговый кодекс, налоговая система была несколько упрощена, а налоговое администрирование укреплено. По части правовой реформы, были приняты законы о естественных монополиях, новый закон об иностранных инвестициях, несколько законов в области сельского хозяйства, земельный кодекс, а также принят ряд позитивных поправок к закону о банкротстве. Кроме того, были изданы указы президента и распоряжения Кабинета Министров, предусматривающие сокращение административного аппарата и количества инспекций частных компаний, проводимых различными государственными ведомствами (см. главу 7).

1.21 На макроэкономическом уровне как бюджетная, так и монетарная политика были значительно смягчены в последнем квартале 1996 года в связи, в первую очередь, с крупным бюджетным кредитованием сельского хозяйства и пенсионной системы. В результате, дефицит консолидированного государственного бюджета достиг 15,0 процентов от ВВП в четвёртом квартале 1996 года и 7,3 процентов от ВВП за весь год, из которых 6,9 процентов финансировались национальной банковской системой. Резервные деньги возросли на 84 процента в течение последних трех месяцев, приведя к 57 процентному увеличению денежной массы в обращении. Как следствие, темпы инфляции на уровне потребительских цен значительно возросли к концу года, но реальный ВВП тем не менее увеличился на 1,6 процента.

1.22 Значительно ухудшающаяся макроэкономическая ситуация вынудила Правительство снова ужесточить финансовую политику в начале 1997 года. Приняв ряд мер, направленных на повышение бюджетных поступлений и сокращение кредитования, Правительству удалось сократить дефицит консолидированного бюджета до 2,3 процентов ВВП. Значительная доля этого дефицита финансировалась за счет государственных облигаций. В сочетании с продолжающейся стерилизацией кредитного расширения через валютный рынок, эти меры позволили ЦБУ сдерживать годовой уровень роста резервных денег в пределах 18 процентов и годовой уровень широкого показателя денежной массы в пределах 36 процентов. В результате, среднемесячный уровень инфляции потребительских цен упал с 10,5 процентов в четвертом квартале 1996 года до 2,1 процентов в четвертом квартале 1997 года, вследствие чего уровень инфляции потребительских цен на конец периода составил 28 процентов по расчетам Правительства или на 50 процентов по

альтернативным оценкам. Реальный ВВП вырос на 5,2 процента в соответствии с официальной статистикой или на 2,4 процента по оценкам МВФ (см. вставку 1.1).

Вставка 1.1. Почему альтернативные оценки темпов инфляции и экономического роста существенно отличаются?

За период 1997-1998гг. оценки, основанные на официальном ИПЦ, существенно отличались от альтернативных оценок инфляции в Узбекистане. Повышение официального ИПЦ за период 1997-98 показывает, что уровень инфляции с декабря по декабрь составлял 28 процентов в 1997 году и 18 процентов в 1998 году. В то же время, все другие альтернативные оценки инфляции, включая дефлятор ВВП, падение курса национальной валюты на официальном и «черном» рынках, а также динамику индекса оптовых цен (ИОЦ), денежной массы и цен на основные продукты питания, наблюдаемых дипломатическими представительствами (например, представительством МВФ, посольством США в Ташкенте и представительством ООН в Нукусе), указывают на уровень инфляции, значительно превышающий официальную оценку 1997 и 1998 гг.

Официальный ИПЦ даёт существенно заниженную оценку фактической инфляции потребительских цен в 1997 г. по причине недостатков в методике его расчётов и ряда других причин. Что касается методики расчета, ИПЦ дал заниженную оценку фактической инфляции, так как цены на некоторые продукты, отсутствующие на рынке какое-то время, (например, фрукты и овощи) не были учтены надлежащим образом. Дело в том, что пиковые цены на подобные продукты в каждом новом сезоне не учитывались при расчёте ИПЦ, в то время как последующее снижение этих цен в индексе отражалось. Ясно, это занизило официальную оценку инфляции, основанную на ИПЦ. Согласно официальным сообщениям, данная проблема методики расчётов была решена в 1998 г. При расчёте ИПЦ пиковые цены нового сезона на временно отсутствующие на рынке продукты учитывались надлежащим образом с мая 1998г. Тем не менее, видимо, продолжают оставаться другие проблемы, поскольку существующие различия между официальной оценкой инфляции, основанной на ИПЦ, и альтернативными оценками сохранились и в 1998г.

Другая область, где существуют значительные различия между официальными статистическими данными и альтернативными оценками – это показатель темпов роста продукции. Официальные статистические данные показывают, что рост ВВП в Узбекистане составил 5,2 процента в 1997 году и 4,4 процента в 1998 году. В то же время, по альтернативным оценкам, фактические темпы экономической экспансии были значительно ниже как в 1997, так и в 1998 г. Использование официального ИПЦ, который является заниженным показателем, в качестве дефлятора при учёте торговой деятельности и субсидий, видимо является лишь одной из причин завышения темпов роста в Узбекистане в официальных статистических данных в 1997-98гг. Другие причины включают (1) непоследовательность в учете деятельности неформального сектора экономики в течение времени и (2) неправильные методы учета растущей доли в обороте организованной розничной торговли товаров, характеризующихся высокой ценой, но низкой торговой маржей. В результате действия этих факторов фактические темпы роста продукции в Узбекистане были завышены на несколько процентов в 1997 году и, по крайней мере, на один процент в 1998 г.

Источники: МВФ и оценки сотрудников Всемирного банка.

1.23 В 1998 г. экономические тенденции были смешанными, отчасти в результате негативного влияния мирового финансового кризиса (см. вставку 1.2). Расширение экономической деятельности наблюдалось уже третий год подряд, при этом рост реального

ВВП составил 3,4 процента (4,4 процента по официальным статистическим данным). К тому же, среднегодовой показатель инфляции потребительских цен снизился до 29 процентов (до 18 процентов по оценке Правительства), консолидированный дефицит бюджета составил 2 процента ВВП, дефицит счета текущих операций платежного баланса сократился до менее чем 2 процента ВВП, а официальные международные резервы даже немного увеличились. Однако, объём внешнеторговых операций резко сократился в результате сокращения экспорта почти на 22 процента и импорта - на более чем 25 процентов; внешний долг резко возрос с увеличением государственного и гарантированного государством внешнего долга на 25 процентов. Более того, во второй половине года разница официальным обменным курсом и курсов «черного рынка» увеличилась быстрыми темпами и к концу года инфляционное давление значительно усилилось.

Вставка 1.2. Макроэкономический эффект мирового финансового кризиса на Узбекистан

Макроэкономический эффект мирового финансового кризиса на Узбекистан был негативным. В частности, объём экспорта Узбекистана сократился, доверие к национальной валюте ослабло, условия внешней торговли ухудшились, привлечение иностранных инвестиций и кредитов стало более трудной и дорогостоящей задачей. Тем не менее, негативное воздействие кризиса на экономику Узбекистана было слабее, чем на некоторые другие развивающиеся страны, в основном, по причине закрытости рынка капитала в Узбекистане, весьма ограниченного владения узбекскими банками Российских ценных бумаг и неконвертируемости сума.

Экспорт. Мировой финансовый кризис нанёс серьёзный ущерб экспортной деятельности в Узбекистане, в основном, в результате сокращения дохода и возникновения проблем с платежами у некоторых основных торговых партнёров страны. В значительной степени из-за российского кризиса, объём экспорта Узбекистана в другие страны СНГ, составлявший 34 процента от общего объёма экспорта страны в 1997 году, сократился на 56 процентов во второй половине 1998 года и на 39 процентов за весь год по сравнению с прошлогодним периодом. В результате, стоимость экспорта упала на 22 процента, что значительно сократило предложение твёрдой валюты а национальном рынке иностранной валюты и ужесточило давление платёжного баланса.

Доверие к национальной валюте. Российский финансовый кризис далее подорвал и без того слабое доверие к национальной валюте Узбекистана, суму. В основном, по этой причине обменный курс сума на теневом рынке начал стремительно падать после финансового кризиса в России, в то время как Правительство продолжало постепенно проводить девальвацию обменного курса. Быстрые темпы обесценения сума на теневом рынке, в свою очередь, способствовали взвинчиванию инфляции к концу 1998 г., поскольку общий уровень потребительских цен в Узбекистане более эластичен по отношению к этому обменному курсу, чем к официальному.

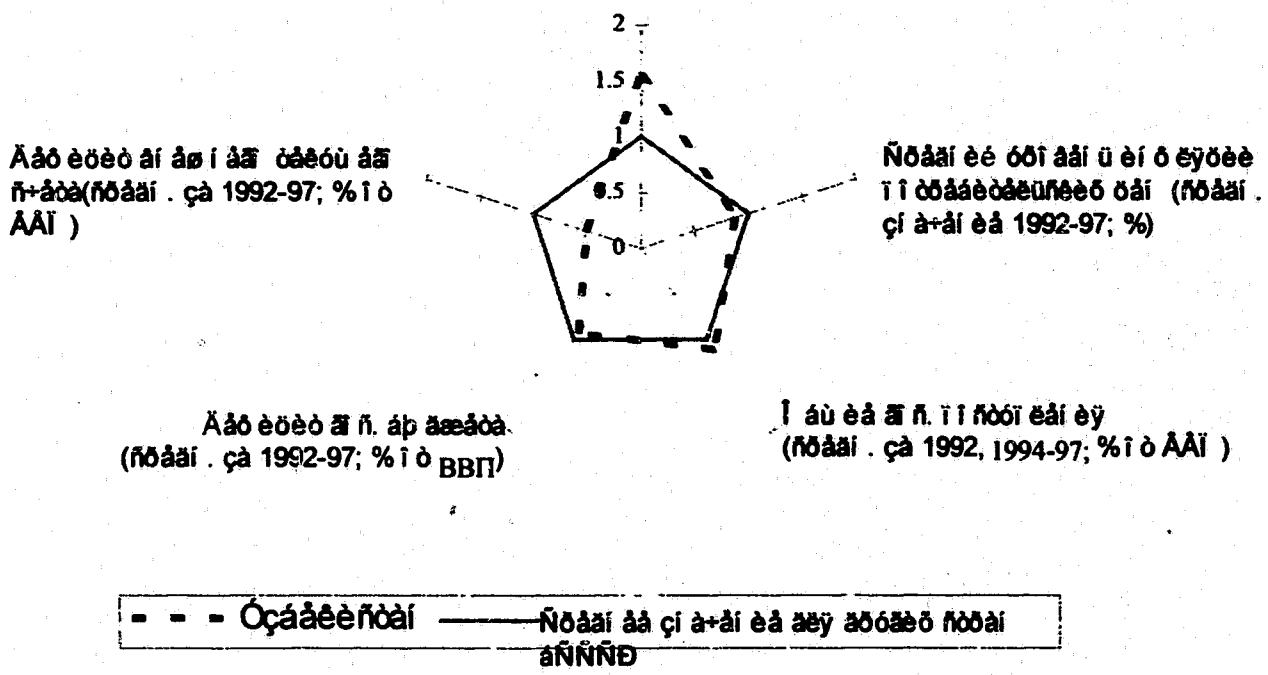
Условия торговли. Хотя в результате мирового финансового кризиса мировые цены как на экспортируемые, так и а импортируемые Узбекистаном товары упали, анализ показывает, что чистый эффект на условия торговли Узбекистана всё же был негативным. В значительной степени из-за кризиса, лишь за один 1998 г. мировые цены на хлопковое волокно и золото, которые являются основными экспортными товарами, упали соответственно на 17 и 11 процентов. Это привело к ухудшению условий торговли страны примерно на 6 процентов, несмотря на падение мировых цен на пшеницу и на промышленные товары, являющиеся основными импортируемыми товарами Узбекистана, соответственно на 21 и 3 процента. Оценки показывают, что это ухудшение привело к потере доходов на сумму 180 миллионов долларов США.

Иностранные инвестиции и кредиты. Мировой финансовый кризис ещё более усложнил задачу привлечения иностранных инвестиций и кредитов и повысил затраты на это таких стран как Узбекистан. Отчасти, это стало причиной относительно небольших объёмов притока в Узбекистан прямых иностранных инвестиций в 1998 г., в то время как стоимость внешнего заимствования существенно повысилась. На этом фоне перспективы активного участия зарубежных инвесторов в недавно объявленной Правительством программе приватизации крупных предприятий на индивидуальной основе не кажутся яркими.

Сравнительные результаты макроэкономического развития и перехода к рыночной экономике

1.24 Макроэкономические показатели Узбекистана в течение первых шести лет переходного периода (1992-1996) были лучше, чем в других странах БСС почти во всех ключевых областях экономики (см. рис.1.2). Какой бы метод расчета не использовался, официально рассчитываемый реальный ВВП или расчеты на основе потребления электроэнергии[3], всё указывает на то, что в Узбекистане наблюдался наиболее низкий среди стран БСС спад выпуска валовой продукции. Согласно официальной статистике в 1997 г. реальный уровень ВВП Узбекистана составлял 88 процентов от ВВП 1991 года (и согласно более консервативным расчетам МВФ - 86 процентов). Соответствующий средний невзвешенный показатель для остальных стран БСС составил 55 процентов. В отличие от многих других стран БСС Узбекистану удалось избежать резкого снижения не только в валовом выпуске продукции, но и бюджетных поступлений. Общие государственные бюджетные поступления составляли в Узбекистане в среднем 32 процента от ВВП, в то время как средний показатель по другим странам БСС составлял 28,6 процентов. Частично по этой причине, Узбекистан находится впереди многих стран БСС по сдерживанию дефицита бюджета, текущего счета и инфляции. За этот период инфляция потребительских цен в Узбекистане в среднем составляла 350 процентов в год, среднегодовой дефицит бюджета - 7,1 процентов ВВП, а среднегодовой дефицит текущего счета - 4,8 процентов ВВП. Соответствующие средние невзвешенные показатели по остальным странам БСС составляют соответственно 401 процент, 7,6 процента и 9,6 процента.

Рис 1.3 Узбекистан и другие страны БСС: сравнение результатов макроэкономического развития за переходной период



Источники: МВФ, база данных Всемирного банка и расчёты сотрудников Всемирного банка.

1.25 Вместе с тем, Узбекистан в меньшей степени продвинулся к рыночной экономике, чем большая часть стран БСС. Значительная доля программы рыночных реформ осталась в Узбекистане невыполненной. В частности, это касается либерализации цен, внешней

---

[3] Зеттлмейер, указ. ст.

торговли, рынка иностранной валюты, учетных ставок, приватизации крупных предприятий, реструктуризации предприятий и реформы банковской системы (Табл. 1.2).

Таблица 1.2. Узбекистан и другие страны БСС: сравнение прогресса на пути к рыночной экономике.

	Узбекистан	Другие страны БСС			
		Средние значения	Медианные значения	Наибольшие значения	Наименьшие значения
Показатели прогресса на пути к рыночной экономике, ЕБРР, 1998 г. 1/					
Доля частного сектора в ВВП	45,00	51,79	57,50	70,00	20,00
Приватизация крупных предприятий	2,75	2,68	3,00	4,00	1,00
Приватизация малых предприятий	3,00	3,39	3,88	4,25	2,00
Реформа управления предприятиями и их реструктуризация	2,00	2,07	2,00	3,00	1,00
Либерализация цен	2,75	2,84	3,00	3,00	2,00
Реформа внешнеторгового и валютного режимов	1,75	3,20	4,00	4,00	1,00
Развитие конкуренции	2,00	2,14	2,00	2,75	1,00
Реформа банковской системы и либерализация процентных ставок	1,75	2,13	2,35	3,25	1,00
Развитие рынка ценных бумаг и небанковской финансовой системы	2,00	1,86	2,00	3,00	1,00
Показатели экономической свободы, Фонд Хэритадж и Уолл Стрит Джорнал, 1998 г. 2/					
Общая экономическая свобода	4,55	3,65	3,73	2,15	4,50
Торговля	5,00	3,36	4,00	1,00	5,00
Налоги	4,50	3,75	3,75	2,50	5,00
Вмешательство государства	4,00	3,14	3,00	2,00	5,00
Движение капитала и иностранные инвестиции	4,00	3,14	3,00	1,00	4,00
Банки	5,00	3,36	3,50	2,00	5,00
Зарплата и цены	4,00	3,43	3,50	2,00	5,00
Права собственности	4,00	3,50	4,00	2,00	4,00
Нормативная база	5,00	3,64	4,00	2,00	4,00
"Черный рынок"	5,00	4,29	4,00	2,00	5,00
Показатели политической и экономической свободы, Фридом Хаус, 1998 г. 3/					
Прогресс на пути к рыночной экономике	6,25	4,20	4,07	2,13	6,38

Примечание:
1/ Разброс показателей от 1 до 4,25 – **более высокий** показатель указывает на **больший** прогресс в рыночных реформах.
2/ Разброс показателей от 1 до 5, **больший** показатель указывает на **меньшую** степень экономической свободы.
3/ Разброс показателей от 1 до 7 – **более высокий** показатель указывает на **более низкую** степень достижений в той или иной области.

Источники: Доклад ЕБРР о странах с переходной экономикой: финансовый сектор в переходном периоде, 1998 г.; Джонсон, Холмс и Киркпатрик, Индекс экономической свободы 1998 г.; Каратники, Мотыл и Шор, Страны в переходном периоде 1997г.; Расчёты сотрудников Всемирного банка.

Устойчивость макроэкономического развития

1.26 Одной из причин того, что некоторые макроэкономические результаты были в Узбекистане лучше, чем в большинстве стран БСС, является относительно небольшой прогресс в реализации рыночных реформ.[4] В особенности, следует отметить, что задержка с рыночной перестройкой производственного сектора позволила Узбекистану избежать спада в выпуске продукции, который обычно является результатом реорганизации потенциально жизнеспособных предприятий и ликвидации нежизнеспособных. Продолжение использования банковской системы в целях сбора налогов позволило Узбекистану предотвратить резкий спад налоговых поступлений, наблюдаемый во многих странах с переходной экономикой, которые дальше продвинулись в реформе финансового сектора. В то же время, из-за многочисленных ограничений в области цен, торговли и обмена валюты инфляция и дефицит текущего счета были ниже, чем в условиях более либерального режима.

1.27 В связи с этим возникает вопрос об устойчивости относительно хороших макроэкономических результатов. Различные эмпирические исследования доказали, что больший прогресс в реализации рыночных реформ ведёт к лучшим макроэкономическим результатам в средней и долгосрочной перспективе даже в том случае, когда в краткосрочной перспективе макроэкономическая ситуация ухудшается.[5] И наоборот, страны с переходной экономикой, где рыночные преобразования не достигли достаточной глубины, зачастую демонстрируют относительно хорошие макроэкономические показатели в краткосрочной перспективе, но в средне- или долгосрочной перспективе оказываются позади стран с более продвинутыми рыночными реформами. Всё больше и больше данных указывают на то, что Узбекистан скорее всего относится к этой второй категории стран.

1.28 Недавние финансовые кризисы в России и Восточной Азии подчеркивают важность проведения структурных и рыночных реформ в обеспечении устойчивости макроэкономической стабильности и экономического роста. Достаточно долгий период высоких темпов экономического роста в странах Восточной Азии, называемых Восточно-Азиатскими тиграми, был прерван финансовым кризисом, так как структурные и институциональные несовершенства этих экономик, сделавшие их уязвимыми к внешним шокам, не были во время устранены. Непродолжительный период макроэкономической стабильности в России закончился финансовым кризисом, не только из-за влияния финансового кризиса в Восточной Азии, но также в результате медленного прогресса в реализации структурных и институциональных реформ в стране. Более того, страны с переходными экономиками, достигшие небольшого продвижения в процессе трансформации оказались наиболее пострадавшими в результате финансового кризиса в Восточной Азии и России; и наоборот, негативное влияние кризиса было весьма небольшим в странах с переходными экономиками, которые достигли большего прогресса в процессе трансформации. Как это было описано выше, мировой финансовый кризис нанёс серьёзный ущерб и Узбекистану, несмотря на то, что рынок капитала здесь является закрытым, а национальная валюта - неконвертируемой. Недостаточное продвижение Узбекистана по пути проведения рыночных реформ выявило уязвимость экономики страны к внешним шокам.

---

4 Другими факторами, которые обусловили рост экономики, являются сравнительно низкий уровень исходной индустриализации в стране, самообеспеченность в энергоносителях, производство хлопко-волокна, а также сравнительно богатые природные ресурсы. Эти факторы компенсировали неэффективное распределение государственных расходов, а также низкую производительность труда. См. Де Мело, Денизер, Гельб, Тенев, указ. ст.; и Зеттлемейер, указ. ст.

5 См., к примеру, Асланд, Бун и Джонсон, (1996 г.), Де Мело, Денизер и Гельб, (1996г.), Де Мело и Гельб, (1996а и 1996б гг.), Де Мело, Денизер, Гельб, Тенев, указ. ст., Фишер, Сахэй, Ви, (1998 г.) и Селовски и Мартин, (1996 г.).

Выводы

1.29 Под влиянием стартовых условий Правительство Узбекистана решило избрать постепенный подход к рыночным реформам. Как известно, постепенный подход дает позитивные результаты лишь в том случае, когда экономические реформы проводятся последовательно, когда они в достаточной степени глубоки и широки по своим масштабам, а также когда их осуществление скоординировано по основным направлениям. Процесс рыночных реформ в Узбекистане шел не всегда ровно по времени и по разным направлениям, и страдал от периодических откатов назад. Поэтому не удивительно, что Узбекистан отстает от многих других стран БСС в переходе к рыночной экономике.

1.30 Хотя медленное и ограниченное проведение ориентированных на рынок реформ смягчило спад продукции, начиная с момента получения Узбекистаном независимости, и частично может служить объяснением того, что макроэкономические показатели в Узбекистане лучше, чем во многих других странах БСС, однако устойчивость такой относительно стабильной макроэкономической ситуации и перспективы более быстрого роста Узбекистана вызывают определенную тревогу. Для того, чтобы полностью реализовать значительный экономический потенциал и достичь здорового и устойчивого роста, а также повышения уровня жизни, Узбекистану необходимо осуществить комплексную программу экономической либерализации и рыночных реформ. Программа должна включать, среди прочего, следующие компоненты: (i) значительную либерализацию режима внешней торговли и валютного режима; (ii) укрепление налогового управления; (iii) реформу сельского хозяйства, в том числе либерализацию производства и сбыта сельскохозяйственной продукции; (iv) реформу финансового сектора; (v) ускорение приватизации крупных предприятий; (vi) демонополизацию экономики; и (vii) реструктуризацию жизнеспособных и ликвидацию нежизнеспособных предприятий. В следующих главах доклада необходимость в некоторых из этих реформ обсуждается более подробно.

РАЗДЕЛ II

СТИМУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ЧАСТНОГО СЕКТОРА

ГЛАВА 2

ВАЛЮТНАЯ СИСТЕМА УЗБЕКИСТАНА

2.1 Узбекистан является одной из немногих стран с переходной экономикой, где до сих пор сохраняются сегментированный рынок иностранной валюты, многоуровневая система обменных курсов и ограниченная конвертируемость национальной валюты даже по текущим международным операциям.[6] Цель данной главы заключается в том, чтобы (i) проанализировать существующую сегодня в Узбекистане валютную систему и поставленные перед ней цели, (ii) оценить, насколько успешно эти цели достигаются, а также (iii) оценить ее влияние на экономику страны.

Структура валютного рынка

2.2 Вследствие существования многочисленных административных ограничений, рынок иностранной валюты Узбекистана фактически разделен на четыре сегмента, два из которых являются официальными и два неофициальными (см. табл. 2.1). Каждый из этих сегментов имеет свои источники и предназначение иностранной валюты, своих посредников и, по крайней мере, один обменный курс, отличный от курсов других сегментов.

2.3 Крупнейшим сегментом рынка, составлявшим примерно 60 процентов от совокупных валютных операций в 1997 г., является Узбекская республиканская валютная биржа (УРВБ). В этом сегменте валютного рынка Правительство поддерживает завышенные обменные курсы, обеспечивает предложение валюты и ограничивает спрос на нее. Основным источником иностранной валюты для УРВБ является обязательная продажа золота и всех доходов от экспорта хлопко-волокна Центральному банку Узбекистана (ЦБУ) по завышенному официальному курсу обмена валюты. Главным предназначением иностранной валюты, продаваемой через УРВБ, является обслуживание внешнего государственного долга и официально утвержденный импорт капитальных товаров для инвестиционных проектов, финансируемых государством. Республиканская комиссия по денежно-кредитной политике (РКДКП) выдает разрешения на покупку определенной суммы в иностранной валюте через УРВБ на основании запросов, подаваемых предприятиями через какой-либо из 28 банков, которым разрешается участвовать в торговых сессиях на УРВБ.

2.4 Государство регулирует как спрос, так и предложение, а также обменный курс, в другом официальном сегменте валютного рынка Узбекистана, на рынке коммерческих банков. Около 30 коммерческих банков на этом рынке торгуют между собой и продают предприятиям и частным лицам иностранную валюту, что составило примерно 12 процентов от общего объёма операций с иностранной валютой в 1997 году.[7] Основным источником иностранной валюты на рынке коммерческих банков является покупка валюты на УРВБ и обязательная продажа части выручки от децентрализованного экспорта, повышенная с 30 до 50 процентов с первого января 1999 года. Главным предназначением иностранной валюты, продаваемой на этом рынке, является официально утверждённый импорт потребительских товаров владельцами лицензий ЦБУ в пределах квот, определённых последним. Обменные курсы на рынке коммерческих банков формально определяются спросом и предложением, а на самом деле они поддерживаются государством на уровне ниже рыночного.

---

6 Беларусь и Туркменистан – две другие страны с переходной экономикой, которые имеют валютную систему, схожую на валютную систему Узбекистана.

7 Хотя небанковским обменным пунктам разрешается функционировать на рынке коммерческих банков, ни один обменный пункт не действовал на 1 января 1999 года.

2.5 Высокий уровень спроса на иностранную валюту в официальных сегментах рынка (в совокупности с сохраняющимися ограничениями на наличный и безналичный расчеты) привел к появлению двух неофициальных (нелегальных) теневых рынков иностранной валюты в Узбекистане: один для наличных сумов и один для безналичных. В силу природы этих рынков сложно в точности оценить объем операций на них, однако косвенные оценки показывают, что на эти рынки приходится примерно 28 процентов общего объема валютных операций в 1997 году (см. приложение 1). Сум в этих неофициальных сегментах продается и покупается по ставкам намного более низким, чем в официальных сегментах валютного рынка Узбекистана.

Цели существующей валютной системы

2.6 Правительство назвало четыре причины для введения существующей валютной системы, которые включают:

1. Сдерживание дефицита государственного бюджета путем сокращения расходов на обслуживание внешнего долга и импорт средств производства, промежуточных и потребительских товаров, финансируемых из государственного бюджета.
2. Стимулирование развития импортозамещающих и экспорто-ориентированных производств посредством снижения стоимости и увеличения объемов импорта средств производства и промежуточных товаров для этих производств.
3. Поддержание уровня жизни населения посредством сохранения цен на товары первой необходимости, такие как хлеб, мука, растительное масло, на относительно низком уровне.
4. Сохранение официальных международных резервов.

Реалии существующей системы

2.7 Анализ имеющихся в наличии данных свидетельствует о том, что существующая система валютного регулирования в Узбекистане является крайне неэффективным инструментом достижения вышеуказанных целей. А достигнутые результаты достались слишком высокой ценой в ущерб остальной части экономики, о чем говорится ниже.

Таблица 2.1. Узбекистан: структура рынка иностранной валюты

Сегмент	Источники иностранной валюты	Обменный курс	Посред-ники	Обменный курс	Предназначение иностранной Валюты	Балансирующая статья
УРВБ (2955 млн. долл. США = 60 процентов рынка за исключением иностранной валюты, направляемой на рынок коммерческих банков)	Обязательная продажа всей выручки от централизованного экспорта хлопка-волокна и покупка ЦБУ золота у производителей Обязательная продажа всей выруч-ки от других ви-дов централизо-ванного экспорта	Официальный курс [114] Курс покупки коммерческих банков [135]	ЦБУ и уполномоченные банки - члены УРВБ	Биржевой курс [115]	Обслуживание государственного внешнего долга Одобренный импорт средств производства для инвестиционных проектов, спонсируемых Правительством Продажа на рынке коммерческих банков	Официаль-ные международные резервы
Рынок коммерческих банков (573 млн. долл. США = 12 процентов рынка за исключением покупки валюты на УРВБ)	Обязательная (50 процентов) и добровольная (свыше 50 про-центов) продажа выручки от децен-трализованного экспорта Покупка на УРВБ Добровольная продажа частными лицами	Курс покупки коммерческих банк [135]	Уполномоченные банки	Курс продажи коммерческих банков[139]	Обслуживание внешнего долга Разрешенный импорт средств производства и промежуточных товаров Импорт ТНП владельцами лицензии ЦБУ в пределах установленных квот Разрешенная репатриация прибылей и дивидендов зарубежными инвесторами Разрешенная продажа частным лицам	Иностран-ные активы коммерческих банков
"Черный рынок" (примерно 1 1377 млн. Долл. США = 28 процентов рынка)						
• **"Черный рынок" наличных сумов**	Продажа частными лицами	Курс покупки наличных сумов на «чёрном рынке» [430]	Дилеры «черного рынка»	Курс продажи Наличных сумов на «черном рынке» [435]	Импорт, не финансируемый по официальным каналам (большей частью ТНП 'неперовой' необходимости)	Запасы иностранной валюте част-ных лиц и предприятий
• **"Черный рынок" безналичных сумов**	Выручка от децентрализованного экспорта, оставшаяся в распоряжении экспортера	Курс безналичных сумов на «черном рынке» [540]	Иностран-ные банки и импорт продавцом для поку-пателя	Курс безналичных сумов на «черном рынке» [540]	Импорт, не финансируемый по официальным каналам (в основном оборудование и промежуточные товары)	

Примечание: оценочные объемы операций указаны в 1997 г. даны в круглых скобках, а обменные курсы сума к доллару США на конец марта 1999 года даны в квадратных скобках.

Источники: ЦБУ, МВФ и оценки сотрудников Всемирного банка.

2.8 **Сдерживание дефицита государственного бюджета.** На первый взгляд может показаться, что эта цель достигнута. Бюджетные расходы на обслуживание государственного внешнего долга и финансируемый из бюджета импорт средств производства, промежуточных и потребительских товаров меньше, чем они были бы при более либеральном валютном регулировании. Наши оценки показывают, что государственный бюджет сэкономил приблизительно 76 млн. долл. США в 1997 г., покупая иностранную валюту по более благоприятному аукционному курсу, нежели по условному рыночному курсу (см. табл. 2.2).[8] Однако, рассматривать весь государственный сектор, а не только государственный бюджет, и включить в анализ государственные горнодобывающий и топливно-энергетический комплексы, ЦБУ и НБУ, то картина в значительной степени изменится. Государственный сектор в совокупности потерял почти 400 млн. долл. США в 1997 г. в результате потерь в вышеупомянутых секторах от операций по завышенному валютному курсу. Очевидно, что это представляет скрытые издержки не только для государственного сектора в целом, но и для государственного бюджета, так как, по крайней мере, часть потерь могли пойти в бюджет в виде, например, ресурсных платежей горнодобывающего и топливно-энергетического секторов или перечисления прибыли ЦБУ. Поэтому государственный бюджет скорее теряет, а не выигрывает, от существующей валютной системы.

2.9 **Стимулирование развития импортозамещающих и экспорто-ориентированных производств.** Как показывают и экономическая теория, и международный опыт, невозможно следовать одновременно импортозамещающей и стимулирующей экспорт политике, а те страны, которые пытались идти по такому пути, обычно приходили к такому результату, что импортозамещающие отрасли развивались, а отрасли, направленные на экспорт, испытывали трудности в своем развитии.[9] Это, как раз, и происходит в настоящее время в Узбекистане. Существующая система перераспределяет огромную сумму доходов от экспорто-ориентированных производств импортозамещающим (см. табл. 2.2). В 1997 г. импортозамещающие отрасли, такие как автомобильная промышленность, электроника, производство табачных изделий и прохладительных напитков, импортировали средства производства и промежуточные товары (в основном комплектующие изделия) стоимостью 800 млн. долл. США. Большая часть этой суммы была приобретена на УРВБ. За счет разницы межу биржевым и условным рыночным курсами вышеупомянутые отрасли получили доход в 260 млн. долл. США. Что же касается секторов экспортной ориентации, таких как сельское хозяйство и текстильная промышленность, которые продали на биржевой рынок и рынок коммерческих банков приблизительно 760 млн. долл. США по завышенному курсу, то они понесли потери на сумму 250 млн. долл. США.

---

8 Название "аукционный" курс, по сути, не соответствует действительности, поскольку валюта на этом рынке распределяется в зависимости от свободно выставляемых предложений купить валюту, также отсутствует равный доступ к этому рынку. Условный клиринговый рыночный курс был рассчитан как средневзвешенная величина валютных курсов, существующих в настоящий момент, где веса рассчитывались в соответствии с оценочными объемами операций по каждому обменному курсу. (см. Приложение 2). Данные расчеты не претендуют на то, что такой обменный курс является отпущенным рыночным курсом или "равновесным" валютным курсом.

9 См., например, содержащий подробное обсуждение этого вопроса *Отчёт о мировом развитии*, 1987, Всемирный банк.

Таблица 2.2. Оценка перераспределения дохода через официальные сегменты рынка иностранной валюты, 1997 г.

Сектор	Выгода		Потери		Разница		
	Млн. сум	млн. долл. США 1/	млн. сум	млн. долл. США 1/	млн. сум	млн. долл. США 1/	в процентах к ВВП
Государственный сектор	40090	401	79860	799	-39770	-398	-4,1
Государственный бюджет	24090	241	16500	165	7590	76	0,8
Горнодобывающий комплекс	3300	33	26400	264	-23100	-231	-2,4
Топливно-энергетический комплекс	9900	99	10560	106	-660	-7	-0,1
ЦБУ	0	0	16500	165	-16500	-165	-1,7
НБУ	2800	28	9900	99	-7100	-71	-0,7
Другие банки	1600	16	1650	17	-50	-1	0
Сельское хозяйство	0	0	24750	248	-24750	-248	-2,6
Текстильная промышленность	0	0	330	3	-330	-3	0
Импортозамещающие производства/2	26400	264	660	7	25740	257	2,7
Торговый сектор /3	48510	485	0	0	48510	485	5,0
Другие сектора	13200	132	9900	99	3300	33	0,3
Население	14850	149	27500	275	-12650	-127	-1,3
Всего	144650	1447	144650	1447	0	0	0

Примечание: см. расчеты в Приложении 3:
1/ По условному рыночному курсу 1997 г. в 100 сум за долл. США.
2/ Включает автомобильную промышленность, электронику и производство табачных изделий и прохладительных напитков.
3/ Включает местные компании, импортирующие, и иностранные компании, экспортирующие товары в Узбекистан.

Источник: оценки сотрудников Всемирного банка.

2.10 Более того, существующая валютная система в совокупности с таможенными пошлинами на импорт, почти полностью защищает импортозамещающие производства от международной конкуренции и ставит экспортно-ориентированные производства в невыгодное положение по отношению к иностранным конкурентам. Вследствие многоуровневой системы обменных курсов, фактические ставки защиты (ФСЗ) импортозамещающих производств, таких как автомобильная промышленность и производство потребительских товаров «второй» необходимости, являются высоко положительными, несмотря на то, что номинальные ставки импортных пошлин на продукцию этих производств не так высоки (см. табл. 2.3). В то же время, показатель ФСЗ отраслей экспортной ориентации, таких как производство хлопко-волокна, текстильная промышленность, производство химических удобрений, являются высокоотрицательными,

снижая стимулы для экспорта и подрывая усилия Правительства по расширению экспортного потенциала страны.[10]

Таблица 2.3. Фактические ставки защиты, 1997 г.

ИМПОРТ

	Товары народного потребления первой необходимости		Товары народного потребления второй необходимости		Машины	Средства производства (капитальные товары)	
Взятые в основу расчетов предположения о валютном курсе	Биржевой курс	Курс теневого рынка для неликвидности	Биржевой курс	Курс теневого рынка для неликвидности	Биржевой курс	Биржевой курс	Курс теневого рынка для неликвидности
ФСЗ при 1 долл. США=100 сумов	1%	-81%	183%	101%	208%	-33%	-114%
ФСЗ при 1 долл. США=130 сумов	-23%	-85%	117%	55%	137%	-48%	-111%

ЭКСПОРТ

	Хлопко-волокно в рамках госзаказа		Хлопко-волокно сверх госзаказа		Другие статьи централизованного экспорта		Децентрализованный экспорт	
Взятые в основу расчетов предположения о валютном курсе	Биржевой курс	Курс теневого рынка для неликвидности	Биржевой курс	Курс теневого рынка для неликвидности	Биржевой курс	Курс теневого рынка для неликвидности	Биржевой курс	Курс теневого рынка для неликвидности
ФСЗ при 1 долл. США=100 сумов	-55%	-136%	-38%	-120%	-107%	-188%	69%	-12%
ФСЗ при 1 долл. США=130 сумов	-66%	-128%	-53%	-115%	-106%	-168%	30%	-32%

Примечание: см. приложение 4, где изложены подробные расчеты ФСЗ.

Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка.

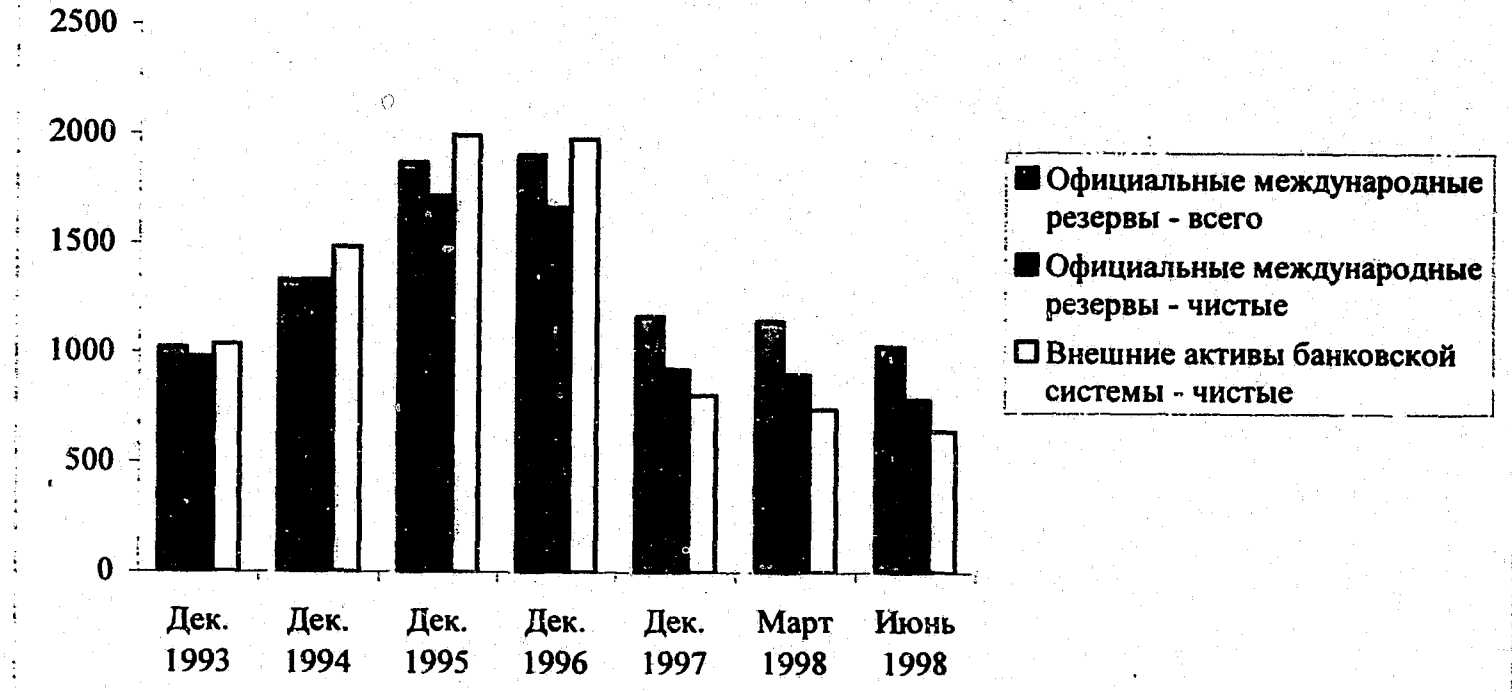
2.11 **Поддержание уровня жизни.** Некоторые потребительские товары первой необходимости, такие как мука, хлеб, растительное масло и сахар, импортируются в Узбекистан по завышенному биржевому курсу. В результате, по крайней мере, в краткосрочной перспективе, внутренние цены на эти товары действительно ниже, чем они были бы при более либеральной валютной системе. И население, несомненно, выигрывает от относительно низкого уровня цен на вышеупомянутые товары в той степени, в которой они потребляют вышеуказанные товары.

10 В 1960-е гг. негативные ФСЗ традиционных отраслей экспорта были характерной чертой других стран. См., например, В. Баласса и др., "Структура протекционизма в развивающихся странах", Балтимор: John's Hopkins University Press, 1971 г.

2.12 Однако, субсидирование цен является неэффективным методом социальной защиты населения, поскольку от субсидий цен выигрывают не только незащищенные слои населения, но также и население с высоким уровнем доходов. Более того, необходимо оценить влияние валютной системы на общий уровень цен с тем, чтобы оценить его влияние на уровень жизни. Эконометрический анализ, представленный в Приложении 5, ясно показывает, что общий уровень потребительских цен в Узбекистане чувствителен к колебаниям обменного курса теневого рынка и уже среагировал на эти колебания.[11] Из этого следует, что сдерживание официального курса на уровне ниже рыночного клирингового, повышающего курс теневого рынка, на самом деле, ведет к повышению общего уровня цен и снижению уровня жизни. Более того, субсидирование потребительских товаров посредством валютной системы приводит к периодическим дефицитам, что отрицательно сказывается на благосостоянии населения.

2.13 **Сохранение официальных международных резервов.** Существует свидетельство того, что существующая в Узбекистане валютная система создает давление на платежный баланс, который и без того страдает от действующего режима внешней торговли и относительно слабой кредитной политики. После ужесточения валютных ограничений в конце 1996 года и установления действующего и по сей день валютного режима, положение Узбекистана с международной ликвидностью стало неуклонно ухудшаться (см. рис. 2.1)[12].

Рис. 2.1 Международная ликвидность, 1993-98 гг.
(в миллионах долларов США)



Источники: ЦБУ и МВФ.

11 Этот результат подтверждается анализом других стран. См., например, Чиббер и Шафик «Реформа режима обменных курсов, параллельные рынки и инфляция в Африке: случай Ганы», (1991 г.), а также Кауфман и О'Коннэл, «Макроэкономика неофициального рынка иностранной валюты в Танзании», Экономическая реформа в Африке региона Суб-Сахары, (1991 г.), Всемирный банк.

12 Похожая ситуация наблюдалась и во многих других развивающихся странах в 1950-х - 60-х годах. Ограничения на валютные операции, направленные на сохранение международной ликвидности, фактически приводили к истощению этой ликвидности и кризису платежного баланса, поскольку сдерживали развитие экспорта, приток иностранных инвестиций, и стимулировали импорт. См., например, Багвати (1978 г.) "Анатомия и последствия валютных режимов", Кэмбридж, штат Массачусетс, издательство Баллингер; и Крюгер (1997 г.) "Торговая политика и развитие: Как мы учимся" Американский экономический обзор, март.

Последствия для других секторов экономики

2.14 Последствия существующего валютного режима являются глубокими, поскольку они во многих отношениях негативно сказываются на экономике и перспективах экономического роста. В частности, ухудшается приток прямых иностранных инвестиций, сдерживается развитие малого и среднего бизнеса, затягивается процесс адаптации предприятий к рынку, усугубляется поляризация доходов.

2.15 **Прямые иностранные инвестиции.** Несмотря на богатые природные ресурсы Узбекистана, высокоразвитый человеческий капитал, возможности стать "воротами" на огромный региональный рынок, а также многочисленные экономические стимулы и привилегии для иностранных инвесторов,[13] общий объем притока прямых иностранных инвестиций ниже, чем он мог бы быть потенциально. Как часто отмечается иностранными инвесторами, основным препятствием для направления прямых иностранных инвестиций в экономику Узбекистана является ограничительный характер валютного режима.[14]

2.16 **Адаптация предприятий к рыночной экономике.** Существующая валютная система также задерживает адаптацию предприятий к рынку, особенно в отношении реорганизации потенциально жизнеспособных и ликвидации нежизнеспособных предприятий. Поскольку валютный курс не определяется рынком, относительные внутренние цены не являются отражением реально ограниченных ресурсов. Это позволяет многим предприятиям, производящим отрицательную добавочную стоимость по мировым ценам, показывать прибыль по искаженным внутренним ценам и продолжать функционировать без проведения реорганизации.[15]

2.17 **Развитие малых и средних предприятий.** Действующий валютный режим также мешает становлению новых предприятий, поскольку малые и средние предприятия, являющиеся двигателями роста во многих странах с переходной экономикой, как правило, не имеют легкого доступа к валюте. Не считая ограниченного числа совместных предприятий и внешнеторговых организаций, только контролируемые государством крупные предприятия имеют доступ к официальным сегментам валютного рынка Узбекистана. Влияние малых и средних предприятий, в сравнении с крупными, не большое, и они не имеют достаточных ресурсов, чтобы пробиться через все административные барьеры. В результате, малые и средние предприятия вынуждены импортировать средства производства по неофициальным каналам по завышенной стоимости (выше, чем даже при свободной конвертации сума). Этот факт значительно снижает прибыльность малого и среднего бизнеса в Узбекистане, мешает их становлению и приводит к утере возможностей в создании дополнительной занятости в стране. Отсутствие

---

13 Точных данных о притоке прямых иностранных инвестиций в Узбекистан не имеется. В соответствии с официальными источниками, иностранные инвестиции, составили 1,3 млрд. долларов США в 1997 г. (см. речь Президента Каримова на заседании Кабинета министров в феврале 1998 г.). Однако эта цифра завышена, поскольку включает в себя внешние заимствования, а также обязательства по предоставлению средств. По оценкам ЕБРР (1998 г.), чистый совокупный приток прямых иностранных инвестиций в Узбекистан в течение 1989 - 1997 г. составил всего 363 млн. Долларов США, что является вторым наиболее низким показателем среди 25 стран с переходной экономикой при расчете на душу населения.

14 См. краткое описание мнений участников частного сектора в главе 7, а также Индекс экономических свобод за 1998 г. Херитадж Фаундэйшн и Уолл стрит джорнал.

15 См. МкКиннон (1993 г.) "Порядок экономической либерализации", Джон Хопкинс Юниверсити пресс., стр. 170-175: представлены свидетельства тому, как искажение относительных цен может привести к такой ситуации, когда предприятия производят положительную добавленную стоимость по искаженным внутренним ценам и негативную добавленную стоимость по мировым ценам. Этот факт, возможно, и сыграл свою роль в "умеренном" снижении выпуска продукции в Узбекистане в 1991-1995 гг. и "внес свой вклад" в рост производства продукции, зарегистрированный в 1996 -1998 годах.

доступа к валюте отмечалось местными предпринимателями как основное препятствие в ведении бизнеса в Узбекистане.

2.18 **Распределение дохода.** Существующая валютная система усугубляет поляризацию доходов, поскольку является причиной перераспределения огромных объемов финансовых средств между различными секторами экономики. В результате, домашние хозяйства и сельскохозяйственный сектор, представляющие в основном сельские районы страны, только за 1997 год потеряли, по оценкам, 375 млн. долл. США, что эквивалентно почти 4 процентам ВВП (см. табл. 2.2). В то же время, в выигрыше остались городские торговые компании и импортозамещающая промышленность, которые по оценкам за тот же период получили 750 млн. долл. США, что эквивалентно почти 8 процентам ВВП. Таким образом, значительные суммы дохода были перераспределены из сельских районов в городские, и от большей группы населения к меньшей, имеющей доступ к официальным сегментам рынка иностранной валюты. Все это явно подрывает усилия Правительства в снижении уровня бедности в сельских районах и сокращении неравенства доходов между городом и селом и между различными слоями населения.

Конвертируемость валюты и структурные реформы

2.19 Из вышеизложенного ясно, что существующая валютная система накладывает крупные издержки на экономику Узбекистана. Правительство признает данный факт и в середине 1998 г. объявило о своем намерении достичь полной конвертации сума по текущим международным операциям в течение 2000 года.[16] Однако любые подобные меры требуют всесторонних рыночных реформ для того, чтобы избежать серьезной дестабилизации экономики в результате либерализации валютного рынка. Правильное сочетание взаимодополняющих мер позволит держать под контролем негативные последствия и риски реформ. Такой минимально-необходимый пакет мер должен включать либерализацию торговли, сокращение инвестиционной программы, реформу налоговой системы, реформу аграрного сектора, реформу финансового сектора, приватизацию и реструктуризацию предприятий, а также дальнейшее усиление социальной защиты.

Выводы

2.20 Ограничительная валютная система с множественным валютным курсом и большой разницей между официальным и неофициальным обменными курсами существует в Узбекистане в течение уже довольно длительного времени. В то время как ограничительный характер валютного режима может помочь частично изолировать экономику от внешнего финансового кризиса, он создает дополнительные внешние трудности, искусственно создавая дефицит иностранной валюты. При сохранении существующего валютного режима перспективы повышения доступа к иностранной валюте за счет увеличения экспорта и притока прямых иностранных инвестиций и иностранных кредитов ограничены, что повышает внешнюю уязвимость страны. Последствия для других секторов экономики также негативны. Существующий валютный режим подавляет традиционные статьи экспорта, подрывает государственные финансы, способствует росту инфляции, снижает приток прямых иностранных инвестиций, задерживает реформу предприятий, мешает развитию малого и среднего бизнеса, создает налоговое бремя для сельского населения и ухудшает среднесрочные и долгосрочные перспективы развития экономики. Следствием затянувшихся реформ вероятнее всего будет повышение экономических и социальных издержек, связанных с либерализацией валютного рынка. Однако меры по либерализации валютного рынка должны включать в себя ряд всесторонних и взаимодополняющих структурных реформ, направленных на снижение потенциальных краткосрочных и среднесрочных издержек этих мер.

---

[16] См. Указ Президента от 1 июля 1998 г.

ГЛАВА 3

РЕЖИМ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ

3.1 Правительство Узбекистана выбрало внешнеторговую стратегию, направленную на импортозамещение. Вся внешнеторговая политика подчиняется этой цели и, как это было показано в предыдущей главе, контроль над обменным курсом является ключевым элементом этой стратегии. Политика в отношении валютного курса оказывает влияние на стимулирование торговли, поскольку она воздействует на относительные цены, как внешнеторговых товаров, так и товаров, не входящих в эту группу. Этот аспект уже обсуждался в предыдущей главе и в настоящей главе затронут не будет, хотя он и оказывает существенное влияние на режим внешней торговли. В настоящей главе представлен обзор развития внешней торговли в Узбекистане с момента обретения им независимости, анализируются конкретные цели внешнеторговой политики, а также оценивается, в какой степени эта политика достигает намеченных целей. Затем здесь же предлагается альтернативная стратегия внешней торговли, которая может помочь наиболее эффективным образом достичь выполнения поставленных целей и задач.

Обзор внешнеторгового режима

3.2 Внешнеторговый режим в Узбекистане характеризуется активным участием государства и использованием как тарифных, так и нетарифных инструментов регулирования. Отличительной чертой внешнеторгового режима Узбекистана, влияющей как на экспортную, так и на импортную деятельность, является тот факт, что для получения разрешения на ведение внешнеэкономической деятельности все юридические лица должны зарегистрироваться в Министерстве Внешнеэкономических Связей (МВЭС) как «участники внешнеэкономической деятельности». Данное требование было унаследовано от БСС, но во многих других странах БСС оно уже давно отменено. Другие основные характеристики внешнеторгового режима в большей степени свойственны исключительно экспортной или импортной деятельности.

3.3 **Система экспортирования товаров.** В зависимости от существующего внешнеторгового режима, товары, участвующие в торговле, могут быть разделены на две категории. Первая категория состоит из 15 основных потребительских товаров и полуфабрикатов, таких как пшеница, сахар, чай и кожа. Экспортирование данных товаров запрещается в целях обеспечения к ним широкого доступа на внутреннем рынке по относительно низким ценам. Вторая группа включает драгоценные металлы, военную технику, радиоактивные вещества и оборудование, использующее радиоактивные вещества. Экспортирование товаров данной категории является предметом лицензирования (в целях обеспечения безопасности, в случае трёх последних товарах). В третью группу входят товары, составляющие основные статьи экспорта, а именно хлопко-волокно, нефтепродукты, чёрные и цветные металлы, (за исключением драгоценных металлов). Хотя формально экспорт данных товаров может осуществляться без всяких препятствий, на самом деле, он регулируется Правительством, и в основном, в нём участвуют государственные предприятия.[17] Четвёртая группа включает все остальные товары, участвующие торговле. Экспорт этих товаров полностью либерализирован и, в основном, им занимаются производители товаров данной категории, пользующиеся многочисленными

---

[17] Касательно хлопка-волокна, цель подобного порядка заключается в том, чтобы предотвратить резкое падение мировых цен на этот товар, возникающее в результате нерегулируемых поставок ведущего экспортёра. По мнению Правительства, нерегулируемый экспорт хлопка-волокна из Узбекистана способствовал драматическому падению мировых цен в 1991-92 гг. (когда экспорт хлопка был временно либерализирован) и привёл к потере части экспортных поступлений равной нескольким сотням млн. долл. США.

налоговыми льготами. Все налоги на экспорт были отменены в начале 1997г. Тем не менее, экспортируемые товары скорее являются предметом освобождения от налога на добавленную стоимость, чем предметом нулевой ставки налога и, фактически, облагаются налогом посредством требования продажи экспортёрами части валютной выручки и завышенных обменных курсов.

3.4 **Система импортирования товаров.** Импорт товаров в значительной степени главным образом регулируется административными методами, хотя эта деятельность является менее централизованной, чем экспортная. В дополнение к ограничениям на обмен валюты, которые рассматривались в предыдущей главе, импортирование товаров также является предметом регистрации. Чтобы быть законными, контракты на импорт товаров должны быть сначала зарегистрированы в Республиканском центре по изучению конъюнктуры товарных рынков (РЦИКТР) при Министерстве Макроэкономики и Статистики (ММС), а затем в МВЭС. Это создаёт дальнейшую возможность для ограничения импорта товаров и повышает затраты на операции, связанные с импортом. ЦИМТР проверяет справедливость цен по контрактам, чтобы не допустить завышенных цен в предъявляемых импортёрам счетах. МВЭС, в свою очередь, рассматривает контракты на импорт товаров, чтобы определить является ли предполагаемый импорт желательным и необходимым, и не выходит ли он за пределы одобренной квоты (если последнее относится к делу). Недавно МВЭС назначило две консалтинговые фирмы для проверки контрактов на импорт (за определенную плату) до того, как эти контракты будут подаваться в МВЭС, которое будет автоматически утверждать контракты, одобренные этими фирмами. Для осуществления импорта за счет собственных валютных средств компаниям такое разрешение от МВЭС не нужно. Ряд таких товаров как огнестрельное оружие и порнографическая продукция, входит в перечень запрещенных статей импорта, что можно обосновать общественными интересами.

3.5 В условиях ограничений, касающихся валютного курса, и регистрационных требований, тарифы не имеют центрального значения в направлении развития внешней торговли. При обретении независимости в 1991 году все импортные пошлины были отменены и оставались на нулевой отметке до октября 1995 года, когда государство ввело ставки пошлин для 62-х статей импорта по шести интервалам от 5 до 50 процентов, и до 100 процентов по автомобилям (см. табл. 3.1-3.2). С тех пор тарифная сетка была несколько изменена. Важнейшим является то, что максимальная ставка на все товары за исключением автомобилей была снижена до 40 процентов в апреле 1996 года и до 30 процентов в ноябре 1996 года; однопроцентная ставка, распространяющаяся на все товары, не попадающие под действие более высоких ставок, была введена в апреле 1996 года, и повышена до 3 процентов в ноябре 1997 года; в январе 1999 года импортные пошлины на ряд потребительских товаров первой необходимости были отменены. Расчет средневзвешенной тарифной ставки осложняется ввиду отсутствия данных об импорте с разбивкой по тарифным ставкам.

3.6 Кроме тарифных ставок на импорт, также используется акцизный налог на импорт, который по ставкам и охвату отличается от акцизного налога на товары, произведённые на внутреннем рынке. Поэтому, разница между ставкой акцизного налога на импортируемый товар и акцизного налога на такой же товар, произведённый на внутреннем рынке, в том случае, если она имеет позитивное значение, составляет дополнительный налог на импорт.

Последние события во внешней торговле

3.7 В течение последних нескольких лет, номинальные значения импортных и экспортных показателей в процентном отношении к Валовому внутреннему продукту (ВВП) резко снизились (см. табл. 3.3). За период 1993-98 доля импорта в ВВП упала с 64 до 20 процентов, а доля экспорта также упала с 56 до 20 процентов. Однако, приведенные номинальные показатели дают преувеличенную картину спада международной торговли,

поскольку они отражают большие изменения цен на иностранные товары по сравнению с добавленной стоимостью на внутреннем рынке. Это объясняется главным образом тем обстоятельством, что номинальное падение официального обменного курса, используемого при обмене экспортной выручки на национальную валюту, было гораздо меньше, чем величина роста дефлятора ВВП. В результате показатели доли торговли резко упали в номинальном выражении, однако, как показывает сравнение объемов импорта и экспорта, в реальном выражении, спад торговли был не таким резким. За рассматриваемый период показатель объема экспорта как доли от реального ВВП упал только на 20 процентов, а показатель объема импорта как доля от реального ВВП снизился приблизительно на 40 процентов. Наблюдалась также существенная переориентация экспорта в сторону новых экспортных рынков: за 1993-1996 годы доля экспорта, приходящегося на традиционных торговых партнеров в других странах БСС, сократилась почти на половину, а затем начала возрастать в течение 1997 года (за счет экспорта автомобилей, природного газа и хлопка) и снова упала в результате экономического кризиса в России в 1998 году. Изменилась и структура импорта в пользу стран Восточной Азии и Европы. Объёмы импорта отражают уровень защиты от импортируемых товаров, в особенности, товаров народного потребления, что, в свою очередь, представляет собой политику импортозамещения, проводимую Правительством. В общем, относительное падение доли торговли в ВВП и изменение её структуры отражают глубокие изменения торговых потоков в результате распада Советского Союза, влияния процессов, связанных с переходной экономикой, государственной политики импортозамещения и воздействия недавнего мирового финансового кризиса.

3.8 **Структура внешней торговли.** Структура экспорта оставалась почти неизменной с момента обретения независимости в 1991 году (см. табл. 3.1). Не смотря на усилия Правительства, направленные на стимулирование нетрадиционных статей экспорта, например, промышленных товаров с высоким показателем добавленной стоимости, основными товарами, доминирующими в экспорте Узбекистана, всё ещё являются сырьевые продукты, причём хлопко-волокно и золото составляют две трети общего объёма экспорта. Напротив, в структуре импорта произошли серьёзные изменения. Доля импорта пищевых продуктов и энергоносителей резко упала, в то время как импорт оборудования существенно возрос в ответ на проводимую Правительством политику достижения самообеспечения пшеницей и нефтепродуктами и стимулирования импорта средств производства для поддержки развития местной промышленности. Общая доля продуктов питания и энергоносителей упала с 39 процентов в 1993 году до 17 процентов в 1998 году, в то время как доля машинного оборудования выросла с 36 процентов в 1995 году до 48 процентов в 1998 году.

Таблица 3.1 Структура внешней торговли, 1993-98 гг.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	(в миллионах долларов США)					
ЭКСПОРТ	2877	2940	3475	3534	3695	2888
Хлопок	1172	1508	1584	1539	1390	1198
Нефть	-	-	436	277	528	268
Золото	559	375	611	906	738	655
Другое а/	1146	1057	844	813	1039	768
ИМПОРТ	3255	2727	3238	4240	3767	2816
Продукты питания	625	861	618	1252	786	446
Энергоносители	658	674	53	45	23	16
Оборудование	-	-	1151	1542	1868	1352
Другое б/	1972	1192	1415	1402	1091	1003
	(в процентах)					
ЭКСПОРТ	100	100	100	100	100	100
Хлопок	41	51	46	44	38	41
Нефть	0	0	13	8	14	9
Золото	19	13	18	26	20	23
Другое а/	40	36	24	23	28	27
ИМПОРТ	100	100	100	100	100	100
Продукты питания	19	32	19	30	21	16
Энергоносители	20	25	2	1	1	1
Оборудование	0	0	36	36	50	48
Другое б/	61	44	44	33	29	36
	(в процентах)					
Объем торговли/ВВП	120	100	67	57	54	40
Объем экспорта/ВВП	64	48	32	31	27	20
Объем импорта/ВВП	56	52	35	26	27	20
Объем экспорта традиционным партнерам /Общий объем экспорта а/	37	61	55	41	34	...
Объем импорта от традиционных партнеров /Общий объем импорта а/	53	57	49	30	41	...
Валютный курс (сум/долл. США)	1,0	11,4	30,2	41,1	67,1	95,9
ВВП (в миллионах сумов)	5095	64878	302787	560147	923861	1359000
Индекс объема экспорта	100	84,0	87,4	90,0	96,3	79,9
Индекс объема импорта	100	63,4	67,6	83,9	77,3	59,0
Индекс реального ВВП	100	95,8	94,9	96,5	98,8	101,5

Примечание:
а/ включая энергоносители за 1993-94 гг.
б/ включая оборудование за 1993-4 гг.

Источники: Правительство Узбекистана, МВФ, расчеты сотрудников Всемирного банка.

Таблица 3.2. Сводная таблица ставок таможенных пошлин на импорт

	Октябрь-95	Апрель-96	Ноябрь-96	Ноябрь-97	Февраль-98	Январь-99
Максимальная ставка (искл. автомобили)	50	40	30	30	30	30
Максимальная ставка (вкл. автомобили)	100	100	100	100	100	100
Минимальная ставка (вкл. автомобили)	0	1	1	3	3	0
Число диапазонов (искл. автомобили)	7	5	6	7	7	8
Число диапазонов (вкл. автомобили)	11	10	11	12	12	13

Источник: Правительство Узбекистана.

Таблица 3.3. Количество позиций по ставкам таможенных пошлин на импорт

Диапазон Ставки	Октябрь-95		Апрель-96		Ноябрь-96		Ноябрь-97		Февраль-98		Январь-99	
	По всем	Авто-мобили	По. всем	Авто-мобили	По всем	Авто-мобили	По всем	Авто-мобили	По всем	Авто-мобили	По всем	Авто-мобили
0	Другие	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	0
1	0	0	Другие	0	Другие	0	0	0	0	0	0	0
3	0	0	0	0	0	0	Другие	0	Другие	0	Другие	0
5	17	0	17	0	12	1	4	0	4	0	4	0
10	20	2	25	2	25	2	7	0	6	0	4	0
15	3	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0
20	10	0	8	1	20	1	6	0	9	0	8	0
30	2	2	2	2	28	2	87	0	89	0	89	0
40	2	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
45	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
50	4	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1
60	2	2	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2
100	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Общее кол-во тарифных позиций (искл. «другие»)	62	11	59	11	91	12	111	6	115	6	127	6

Примечание: Термин «другие» относится ко всем товарам, которые не входят в другие тарифные позиции.

Источник: Правительство Узбекистана.

3.9 **Поступления от торгового налогообложения.** В отличие от других стран, получение денежных средств не является основной задачей торгового налогообложения.

Выручка, получаемая от торгового налогообложения, является очень маленькой и постоянно снижается (см. табл. 3.4); в 1998 году эта выручка составила порядка 0,7 процентов ВВП. Это представляет собой менее 2 процентов государственных поступлений и менее 5 процентов от налогов, собираемых по внутренним товарам и услугам. Уровень собираемости торговых пошлин в Узбекистане является весьма низким. Отсутствие данных мешает проведению более детального анализа причины такого низкого уровня собираемости торговых пошлин и того, в какой степени это зависит от освобождения от уплаты пошлин.

Таблица 3.4. Поступления по налогам на внешнюю торговлю, 1992-98 гг.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Торговое налогообложение							
В миллионах сумов	5	78	765	2808	3104	5519	8918
В процентах к ВВП	1,1	1,5	1,2	0,9	0,6	0,6	0,7
В процентах к налогам на товары и услуги местного производства	6,4	10,1	9,6	6,3	3,6	4,2	4,1

Источник: Правительство Узбекистана, МВФ, расчёты сотрудников Всемирного банка.

Основные задачи, стратегия и результаты

3.10 Правительство придерживается той точки зрения, что приоритетной целью внешнеторговой политики, в соответствии с историческими традициями Узбекистана, является развитие экспортного потенциала посредством развития экспорто-ориентированной экономики. В то же время государство одновременно следует импортозамещающей политике. Поэтому, ключевыми элементами торговой политики Правительства являются [18]:

- Стимулирование экспорта в сочетании с одновременной диверсификацией структуры экспорта и отходом от упора на сырьевые продукты и материалы в пользу конечной продукции с более высокой степенью прибавленной стоимости; и
- Сокращение общих объёмов импорта в сочетании с одновременным отходом от упора на импорт энергоносителей и потребительских товаров в пользу технологий, оборудования и машин.

3.11 Статические данные в таблицах 3.3 и 3.5 показывают, что Правительство добилось относительно лучших результатов в достижении последней из вышеназванных целей. За период 1993-98гг. общая стоимость импорта Узбекистана упала на более чем 13 процентов, а общий объём импорта, по оценкам, на 30 процентов, хотя значительное сокращение объёмов импорта в 1998 году, в основном, объясняется внешним шоком от российского финансового кризиса. Даже тогда, когда в структуре импорта произошли изменения, в результате политики импортозамещения, рост экспорта оставался весьма незначительным. За период 1993-98гг. общая стоимость экспорта Узбекистана оставалась примерно на одном и том же уровне, а общий объём, по оценкам, сократился на 14 процентов. Хотя налаживание внешнеторговых отношений с новыми партнёрами в 1993 году первоначально позволило удвоить экспорт, в последующие периоды наблюдались весьма скромные темпы роста экспортных поступлений и объёма экспорта (см. табл. 3.5). Рост экспорта не был устойчивым, и за довольно скромным ростом в 1995-97 гг. последовал резкий спад в 1998 году. Хотя спад в экспортной деятельности в 1998 году, главным образом, объясняется

[18] См. И. Каримов, (1993), Строя Будущее: Узбекистан - Собственная Модель Перехода к рыночной экономике, Издательство Узбекистана, стр. 85-88.

снижением мирового спроса в результате экономического кризиса в Восточной Азии и БСС, условия внутренней политики и естественные факторы также способствовали этому. Кроме того, весьма небольшой прогресс был достигнут в диверсификации экспорта. Не смотря на то, что появились новые статьи экспорта, такие как, автомобили и электроника, доля двух основных сырьевых продуктов (хлопко-волокно и золото) в общем объёме экспорта фактически возросла с 60 до 64 процентов за период 1993-98гг. Другие рыночные показатели успешности усилий в стимулировании экспорта, например, увеличение доли на мировом рынке, также не прослеживаются. Доля Узбекистана на мировом рынке хлопка упала с 21 процента в 1993 году до 16 процентов в 1998 году.

Таблица 3.5. Некоторые показатели динамики экспорта поставок, 1993-98 гг.
(в процентах)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Показатели стоимости экспорта	100	102	121	121	128	100
Общая стоимость экспорта	100	129	135	131	119	102
Хлопко-волокно	100	129	105	97	90	86
Золото						
Показатели объёма экспорта	100	83	86	91	98	85
Общий объём экспорта	100	74	71	87	94	89
Хлопко-волокно а/	100	63	102	150	143	143
Золото б/	100	106	67	89	235	119
Нефть и нефтепродукты						
Доля двух основных сырьевых продуктов в общем экспорте	60	64	63	70	58	64
Доля трёх основных сырьевых продуктов в общем экспорте	...	...	76	77	72	73
Доля по хлопку на мировом рынке	21	22	18	16	17	16
Статья меморандума:						
Темп роста экспорта (процентное изменение объёма)	84	-16	4	3	7	-17
Показатель объёма импорта	100	75	80	99	93	70

Примечание:
а/ Объём экспорта хлопко-волокна был рассчитан путём дефляции стоимости экспортных поставок хлопко-волокна на среднегодовые мировые цены на хлопко-волокно.
б/ Объем экспорта золота был рассчитан путем дефляции стоимости экспортных поставок золота на среднегодовые мировые цены на золото.

Источники: МВФ и расчеты сотрудников Всемирного банка.

3.12 Для того, чтобы объяснить, почему государственная политика по стимулированию экспорта не привела к желаемым результатам, т.е. к улучшению экспортных показателей, следует обратить внимание на структуру стимулирования экспорта. Как свидетельствует разработанная теория по оптимальной торговой политике, нейтралитет в отношении стимулирования, как экспорта, так и стратегии по импортозамещению является оптимальной торговой политикой. Нейтралитет может быть выражен двумя способами. Во-первых, это означает, что внутренние ресурсы, используемые для получения одного доллара при валютном обмене посредством экспорта, эквивалентны внутренним ресурсам, используемым для экономии одного доллара импорта посредством стратегии замещения импорта.[19] К сожалению, не имеется в наличии данных, которые позволили бы провести подобные вычисления, однако их следует проделать в будущем. В качестве

[19] С другой стороны, эффективный обменный валютный курс для экспорта должен быть равен эффективному валютному курсу обмена для замещаемого импорта.

альтернативного подхода предлагается рассчитать фактическую ставку защиты (ФСЗ). Если ФСЗ больше или равна нулю, то это указывает на стимулирование экспорта или на внешнюю ориентацию торговой политики, причем "ноль" означает полную нейтральность внешнеторговой политики, а положительная величина - проэкспортный уклон. Хотя строгая нейтральность во внешнеторговом режиме требует, чтобы ФСЗ был одинаковым для всех внешнеторговых товаров, однако, на практике такого не бывает, и поэтому лучше рассматривать ФСЗ в различных отраслях или секторах с тем, чтобы иметь верное представление о вариациях этого показателя по секторам. Кроме того, отношение среднего значения ФСЗ по импортному замещению к среднему показателю ФСЗ по экспорту может быть использовано в качестве показателя внешнеторговой ориентации; причем значение, большее единицы, будет подразумевать стратегию импортного замещения, а значение, меньшее или равное единице стратегию стимулирования экспорта.

3.13 В предыдущей главе было показано, что внешнеторговый и валютный режимы привели к отрицательным и большим по абсолютному значению ФСЗ для всех экспорто-ориентированных отраслей, что свидетельствует о серьёзных предубеждениях против экспорта в проведении внешнеторговой политики. Интервал для рассчитанных ФСЗ составил от -188 процентов до 208 процентов. В то время как ограниченная информация препятствует расчету среднего ФСЗ по экспорту и замещению импорта, цифры дают большие положительные значения ФСЗ для замещения импорта (кроме средств производства) и огромные отрицательные значения ФСЗ для экспорта (кроме децентрализованного экспорта). Общая картина и значения ФСЗ являются показателями торгового режима, ориентированного вовнутрь, или политики замещения импорта. Это подразумевает, что ограниченный успех Узбекистана в экспорте отдельных товаров отражает в большей степени наличие мешающих экспорту административных механизмов в производстве и реализации этих товаров, нежели отсутствие мотивации у производителей; такая политика не может дать положительных устойчивых результатов.

Стратегия стимулирования экспорта

3.14 Опыт стимулирования экспорта в странах Восточной Азии и Латинской Америки на протяжении последних двух десятилетий позволяет сделать полезные выводы, которые можно применить к Узбекистану с учетом местных условий.[20]

3.15 Во-первых, с тем чтобы стимулирование экспорта увенчалось успехом, необходимо создать стабильные макроэкономические условия. Это подразумевает не только низкие, стабильные и предсказуемые темпы инфляции, но и конкурентно-способный и стабильный реальный обменный курс валюты. Макроэкономические условия должны быть такими, чтобы экспортеры были в состоянии предсказывать будущий курс макроэкономических переменных и поэтому составлять контракты, открывать аккредитивы, делать надежные предположения по поводу стоимости и иметь уверенность в доступе к обмену валюты. Реальные обменные курсы в Узбекистане были крайне изменчивы, постоянно росли в первые годы обретения независимости, выравниваясь в период с 1994 по 1996 гг. по мере нарастания стабилизации и ускорения структурных реформ, а затем вновь повышаясь в 1997-1998 годы. Более того, продолжающееся завышение обменного курса валюты, отражающееся в росте надбавки черного рынка, ставит потенциальных экспортеров в условия риска и фактически является своего рода налогообложением на экспорт.

3.16 Во-вторых, микроэкономические факторы также должны способствовать стимулированию экспорта. Эти факторы включают в себя (i) большую гибкость рынков труда с тем, чтобы фирмы могли перемещать рабочую силу, (ii) неограниченный

---

[20] Для иллюстрации см. С. Ражапатирана, 1993 г., Рекомендации по политике продвижения экспорта, Издание Факультета экономики Университета Чили, Том 20 №1.

беспошлинный доступ к импортируемым средствам производства (что должно быть автоматическим) и (iii) и развитие экспортной инфраструктуры. Первые две области продолжают оставаться для Узбекистана проблемными, однако в развитии инфраструктуры экспорта Правительством был уже достигнут определенный прогресс. Его составляющими элементами являются программа модернизации телекоммуникаций, скоростных автодорог, железнодорожных путей, аэропортов, и продвижение иностранных технологий посредством стимулирования развития совместных предприятий. Укрепление нормативно-правовой среды должно стимулировать больший приток прямых иностранных инвестиций и новых технологий.

3.17 В-третьих, активное стимулирование экспорта также требует развития человеческого капитала, а именно совершенствования профессиональных знаний и навыков рабочей силы для улучшения организации экспортной деятельности и сбыта экспортной продукции, усовершенствования государственного управления, повышения эффективности государственной службы и оказания институциональной поддержки со стороны государства инициативам частного сектора.

3.18 В-четвертых, в то время как специальные инструменты стимулирования экспорта - такие как свободные торговые зоны, доступ к экспортному кредиту, возврат или отмена пошлин - могут быть использованы для преодоления предубеждений против экспорта в выбранных направлениях деятельности, при этом, как показывает мировой опыт, эти инструменты не могут заменить собой меры по корректировке общего анти-экспортного уклона, имеющего место в результате завышенного курса обмена валюты или пошлин на импорт. В то же время, другие стимулирования продвижения экспорта - такие как экспортные субсидии - должны быть временными по продолжительности и с четкими правилами выхода из этих схем. Отсутствие четких с временными границами правил выхода из таких схем или условий окончания их действия приводит к разрастанию таких схем и увеличению бюджетных затрат на их реализацию.

Выводы

3.19 Хотя Узбекистан достиг существенного прогресса в поиске новых рынков для своих традиционных экспортных позиций после распада Советского Союза, что помогло не допустить снижения производственных показателей в таком масштабе, который наблюдался в других странах БСС, торговая политика пока ещё не обеспечивает необходимых стимулов для расширения экспорта. (см. табл. 3.6). Принятие Узбекистаном соответствующей экспортной стратегии является необходимым условием достижения страной более высоких показателей роста и развития своего индустриального потенциала. Мировой опыт ясно показывает, что экономические показатели в странах, которые следуют этой стратегии, лучше - выше темпы экономического роста, уровень внутренних денежных накоплений, темпы роста экспорта и эффективность инвестиций, ниже и стабильнее инфляция, - чем в странах, которые последовали ориентированной на внутренний рынок или основанной на импортозамещение стратегии.21 Даже с точки зрения производственных показателей, средние годовые темпы роста продукции реального производства и занятость были выше.

3.20 Текущая политика Узбекистана одновременного следования замещению импорта и экспортному продвижению является непоследовательной. Цели этих двух стратегий могут казаться независимыми, однако это не так, поскольку посредством изменения относительных цен на экспортные и импортозамещающие товары, они меняют мотивационные стимулы для производства. Стимулирование экспорта требует того, чтобы торговая и промышленная политика не делала различия между производством для внутреннего рынка и на экспорт, а также между закупками отечественных и иностранных

---

21 См., например, Доклад о мировом развитии, Всемирный банк, 1987 и 1991 гг.

товаров, в то время как импортозамещение подразумевает предпочтение производству для внутреннего рынка. Из этого со всей очевидностью следует, что государству необходимо переоценить совместимость проводимых стратегий, а также форму государственного вмешательства в области внешнеторговой и промышленной политики. В то же время, для активизации производства экспортных товаров необходимо развивать человеческий капитал. Реальное расширение экономических связей страны с мировым сообществом, включая членство во Всемирной Торговой Организации, станет возможным с принятием такой направленной на внешний рынок стратегии в торговле и в развитии.

ГЛАВА 4

ФИНАНСОВЫЙ СЕКТОР

4.1 В соответствии с принятым постепенным подходом к проведению процесса реформ в целом, Правительство Узбекистана придерживалось такого же подхода к проведению финансовых реформ. До недавнего времени основное внимание уделялось созданию надлежащей нормативно-правовой основы финансового посредничества и расширению организационно-технических возможностей финансовых учреждений. В основном создана правовая основа, усовершенствованы пруденциальные нормативы и повышена эффективность банковского надзора, введена электронная система платежей и введены международные стандарты учета банковских операций. В 1994 году были созданы Ташкентская фондовая биржа и Национальный депозитарий.

4.2 Однако процесс либерализации, приватизации и реструктуризации финансового сектора был начат совсем недавно и в настоящее время набирает темпы. Как отражение данного факта, банковская система Узбекистана по прежнему функционирует в условиях недостаточной открытости, относительно высоких уровней концентрации, сегментации и перекрестной собственности и наличия «неработающих» кредитов, в то время как рынок капитала всё ещё находится на ранней стадии развития. Хотя ограниченная открытость финансового сектора позволила смягчить негативное влияние мирового финансового кризиса на Узбекистан, в то же время, другие свойства такой системы ограничили способность финансового сектора эффективно мобилизовывать и распределять сбережения, а также устанавливать жёсткие бюджетные ограничения для предприятий, что является необходимым условием стимулирования процесса реорганизации предприятий и достижения быстрого и устойчивого экономического роста.

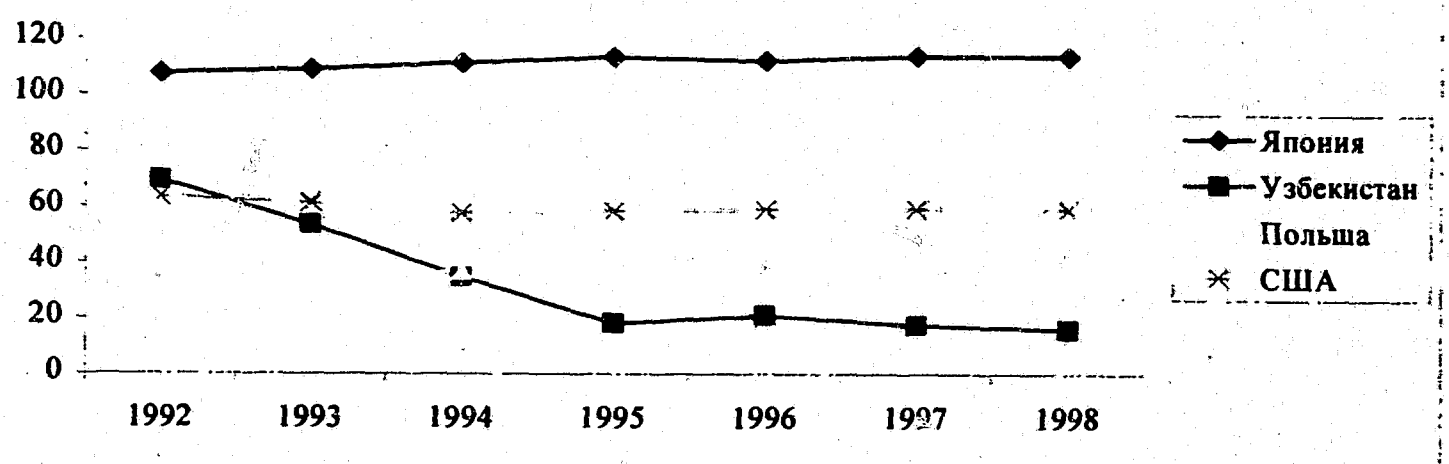
4.3 Уровень финансового посредничества продолжает оставаться низким по международным стандартам, после резкого падения в 1993-95 гг. (см. рис. 4.1). Это неудивительно, учитывая, что высокая инфляция, имевшая место во всех странах БСС, включая Узбекистан, привела к быстрому обесценению финансовых активов, существенному перераспределению богатства от кредиторов к заемщикам и потере доверия к банкам. По мере восстановления доверия к финансовой системе посредством макроэкономической стабилизации и реформирования банковской системы, уровень финансового посредничества должен снова повыситься.

4.4 Правительство полностью осознает, насколько важен эффективный финансовый сектор в рыночной экономике и необходимость дальнейшего углубления реформы финансового сектора в Узбекистане. Поэтому оно определило либерализацию финансового сектора в качестве одной из приоритетных задач процесса трансформации и недавно приняло ряд мер, направленных на дальнейшее усиление нормативно-правовой основы финансового посредничества и ускорение процессов либерализации, реструктуризации и приватизации в финансовом секторе.[22] В настоящей главе описана существующая структура банковского сектора в Узбекистане и реформы финансового сектора, проведенные до настоящего времени или запланированные на ближайшее будущее. Также обсуждаются до сих пор не устраненные препятствия, мешающие проведению политики, и предлагаются способы их устранения в соответствии с целями Правительства.

---

[22] Одним из усилий, направленных на ускорение реформы финансового сектора в Узбекистане стало то, что недавно Правительство провело успешные переговоры со Всемирным банком по вопросу получения займа на институциональное развитие финансового сектора (ЗИРФ). Основными целями ЗИРФ являются (i) усовершенствование корпоративного управления и профессиональных навыков административного персонала коммерческих банков, (ii) усиление конкуренции в банковском секторе и повышение его эффективности, а также (iii) усовершенствование пруденциального регулирования и улучшение возможностей ЦБУ осуществлять надзор.

Рисунок 4.1 Выборочные страны: Уровень финансового посредничества, 1992-98
(измеряемый как отношение денежного агрегата М2 к номинальному ВВП, в процентах)



Источники: ЦБУ и Международная Финансовая Статистика МВФ.

Структура банковской системы

4.5 Как и во многих других странах с переходной экономикой, основой финансового сектора Узбекистана является банковская система, состоящая из Центрального банка Узбекистана (ЦБУ) и 33 коммерческих банков. ЦБУ имеет 14 отделений: по одному отделению в каждой из 13 областей Узбекистана и в городе Ташкенте. Из 33 существующих коммерческих банков, 2 банка полностью находятся в собственности государства, 4 банка являются совместными предприятиями, 8 полностью частными, и 19 акционерными компаниями с прямым или косвенным участием государства. Самый большой коммерческий банк на настоящий момент – это Национальный банк Узбекистана (НБУ), полностью находящийся в государственной собственности. Основная часть банковских активов хранится в этом и других государственных банках.

4.6 Концентрация банковской системы. Узбекистан имеет сконцентрированную олигополистическую банковскую структуру (см. табл. 4.1). По сравнению с некоторыми другими либерализованными экономиками, уровень концентрации банковской системы намного выше в Узбекистане, где индекс Герфиндаля составляет 0,322. В то время как в 5 крупнейших банков Узбекистана сконцентрировано почти 90 процентов всех банковских активов, неравномерность распределения активов в рамках сектора прослеживается еще в том, что один только Национальный Банк владеет непомерно высокой долей всех активов банковской системы. Ожидается, что некоторые из недавно принятых мер, включая меры по стимулированию деятельности частных банков и по постепенной отмене правила, позволяющего открывать только один расчётный счёт, будут способствовать снижению степени концентрации банковской системы и повышению в ней конкуренции.

Таблица 4.1. Показатели концентрации в банковской системе ряда стран (в процентах к активам)

Страна	Год	3 банка	4 банка	5 банков	Индекс Герфиндаля a/
Индонезия	1988-9	48	59	69	0,100
Япония	1989	23	30	37	0,044
Корея, Республика	1989	41	50	58	0,098
Сингапур	1989	60	69	71	0,132
Таиланд	1988	56	66	72	0,138
Канада	1989	54	69	43	0,140
Великобритания	1989	29	34	--	0,036
Узбекистан b/	1997	75	82	87	0,322

Примечание:
a/ Индекс Герфиндаля – это показатель концентрации, который рассчитывается как сумма квадратов доли активов отдельных банков в активах всей банковской системы, выраженная в процентах.
Чем выше показатель, тем выше уровень концентрации. Ввиду ограниченности выборки, показатель Герфиндаля завышен для следующих стран: Канада (8 крупнейших банков), Япония (20 крупнейших банков), Корея (19 крупнейших банков), Сингапур (5 крупнейших банков).
b/ Показатель для Узбекистана, скорее всего, занижен, поскольку он не учитывает тот факт, что крупные банки являются совладельцами мелких банков.

Источники: Всемирный банк, 1993, Чудо Юго-Восточной Азии, с. 252; Правительство Узбекистана и расчёты сотрудников Всемирного банка.

4.7 **Сегментация банковской системы.** Узбекистан унаследовал бывшую систему с высоким уровнем сегментации от БСС. Уровень сегментации повысился в первые годы независимости, когда был создан ряд специализированных банков с целью поддержки развития отдельных секторов экономики. Затем он заметно снизился, по мере того как ЦБУ начал выдавать лицензии новым универсальным банкам и стимулировать существующие специализированные банки к проведению диверсификации своих ссудных портфелей. Тем не менее, сегментация бывшей системы остаётся одним из серьёзнейших недостатков, так как многие бывшие узкоспециализированные банки являются небольшими и имеют ссудный портфель, сконцентрированный на отдельном секторе, в то время как в таких больших секторах банковского дела, как международные торговые операции и сбережения населения, доминируют большие государственные банки - соответственно Национальный банк и Народный банк. Правительство осознаёт эту проблему. Поэтому, ЦБУ прекратил лицензирование новых специализированных банков и теперь стимулирует бывшие специальные банки проводить диверсификацию своих ссудных портфелей, а небольшие банки сливаться в крупные универсальные банки.

4.8 **Перекрещивающиеся права на собственность.** Другой недостаток банковской системы Узбекистана, который Правительство пытается в настоящее время исправить, это перекрещивающиеся права банков на собственность. В настоящее время многие коммерческие банки находятся в собственности других банков и/или своих клиентов. Такая ситуация не только повышает моральный риск и создаёт конфликт интересов в деятельность вовлечённых в эту ситуацию банков, но также создаёт систематический риск для всего банковского сектора. Согласно Постановлению Кабинета Министров №24 от 15 января 1999 года, «доля отдельного акционера в уставном капитале не может превышать 20 процентов с 1 января 2000 года, 13 процентов с 1 января 2001 года, и 7 процентов с 1 января 2002 года (за исключением доли государства и коммерческих банков с участием

иностранного капитала и частных банков)». Это Постановление также запрещает участие банков в уставном капитале новых зарегистрированных банков начиная с 1 января 1999 года (за исключением банков с участием иностранного капитала и филиалы банков) и ставит требование перед коммерческими банками продать свои доли в уставном капитале других банков до 1 января 2001 года.

4.9 **Плотность банковской системы.** Плотность банковской системы в Узбекистане высока: на 29000 человек приходится приблизительно 1 отделение[23]. Трудно оценить географическую структуру банков в силу отсутствия данных по региональному распределению отделений банков[24]. Региональная структура требует дальнейшего исследования.

Пруденциальные нормативы

4.10 В настоящее время в Узбекистане для банковской системы установлен комплекс пруденциальных нормативов. Эти нормативы были разработаны ЦБУ при участии международных экспертов и они основаны на недавно принятом законодательстве, регулирующем финансовую деятельность, в том числе законах о банках и банковской деятельности, о центральном банке, об акционерных компаниях, о банкротстве, а также на новом плане счетов для коммерческих банков. Основными пруденциальными нормативами являются следующие:

4.11 **Коэффициент достаточности капитала**. Коэффициент достаточности капитала установлен на уровне 10 процентов, что превышает коэффициент отношения уставного капитала к активам, взвешенным по риску, предусмотренный стандартами Базельского комитета и составляющий 8 процентов. Тем самым признаются отличительные черты экономики переходного периода, в условиях которой такое соотношение, вероятнее всего, будет завышаться по причине недооценки кредитных потерь, риска и переоценки капитала. Кроме того, показатель минимального размера капитала для акционерных банков недавно был повышен до эквивалента 1-2 миллионов долларов США, хотя до первого января 2000 года тот же показатель для новых коммерческих банков будет постепенно повышен до 1,25-2,5 миллионов долларов США.

4.12 **Ограничение размера открытых позиций**. Лимит, ограничивающий размер кредита, предоставляемого одному заемщику, был снижен с 25 до 15 процентов. Хотя это и снижает уязвимость банков перед опасностью оказаться неплатежеспособным в случае финансовых трудностей заемщиков, банки по-прежнему остаются в какой-то степени уязвимы, поскольку нет законодательных требований по ограничению банками своих кредитов одному заемщику относительно его собственного капитала. Далее, принимая во внимание сегментацию и специализацию банков по секторам, существует сильная концентрация кредитного риска в том или ином секторе, что также вносит элемент уязвимости в финансовый сектор. Поэтому, проводимые ЦБУ меры по снижению уровня сегментации банковской системы будут также способствовать уменьшению уязвимости системы.

4.13 **Классификация ссуд**. Правила классификации ссуд были приняты в 1996 году, а в 1998 году в них были внесены изменения, с тем чтобы они больше соответствовали международным стандартам учета. Важно отметить, что в настоящее время банковские

---

23 Данные предоставлены ЦБУ в октябре 1998 года.

24 Наличие необходимых данных позволило бы выявить депозитные и кредитные центры среди отделений банков и показать отражает ли размещение этих центров региональное неравенство в том смысле, что сельские отделения представляют собой чистые депозитные центры, в то время как городские отделения являются чистыми кредитными центрами, подобно олигополистическим банковским системам в Малайзии, Таиланде, Филиппинах, Ямайке.

ссуды классифицируются не на основе прошлых убытков и количестве дней, в течение которых подлежащие уплате платежи по погашению основной суммы и проценты являлись просроченными, но на основе финансового состояния заемщика и вероятности будущих убытков. Более того, банкам недавно было разрешено удерживать сумму убытков по ссудам с базы налогообложения. Тем не менее, целый ряд проблем остается нерешенным. Среди этих проблем можно назвать неправильный метод оценки крупных сумм гарантированных государством ссуд испытывающим финансовые трудности государственным предприятиям, в ссудных портфелях некоторых коммерческих банков. Это представляет собой серьезную проблему, как с точки зрения стабильности всей системы, так и с точки зрения интересов потенциальных инвесторов стратегически важных проектов. Гарантированные Правительством ссуды не только представляют собой потенциальные финансовые обязательства правительства, но могут привести к банкротству банков в случае невыполнения гарантий. С точки зрения потенциального инвестора, это делает баланс еще более непрозрачным. Поэтому, недавно объявленные планы Правительства по реструктуризации банковских ссуд, выплаты по которым были перенесены на более поздний срок, в соответствии с его решением, являются шагом в правильном направлении.

4.14 **Резервные требования**. Несмотря на недавние положительные перемены, резервные требования в Узбекистане по-прежнему слишком высоки для коммерческих банков. Законом предусматривается довольно высокий беспроцентный *уровень минимальных резервов* в размере 20 процентов баланса на клиринговых и депозитных счетах. В результате поддержание необходимого уровня резервов требует от банков существенных затрат, повышая спрэд между ставками по депозитам и кредитам. Однако в целом бремя затрат на резервные требования несколько облегчилось, благодаря тому, что ЦБУ недавно отменил требование, в соответствии с которым коммерческие банки были обязаны депонировать 100 процентов свободных средств, хранящихся на расчетных счетах, на свои корреспондентские счета в ЦБУ.

4.15 **Бухгалтерский учет и аудит**. ЦБУ ввел новые стандарты бухгалтерского учета для банков. Вводится также новый план счетов. Вводятся стандарты бухгалтерского учета для классификации кредитов. Все банки также обязаны предъявлять свои счета для внешней аудиторской проверки, проводимой международными аудиторами. В начале 1999 года проводилась аудиторская проверка 16 банков международными аудиторскими фирмами и 17 банков местными аудиторскими компаниями. Недостаток знаний в области международного бухгалтерского учета продолжает оставаться препятствием для быстрого прогресса в этой области. Эти проблемы решаются ЦБУ с технической помощью, оказываемой многосторонними и двусторонними донорами, включая Всемирный банк.

4.16 **Открытость ЦБУ**. Закон о ЦБУ, обнародованный в 1995 году, содержит четко сформулированные положения, предусматривающие открытость, как *экс-анте*, так и *экс-пост*.[25]. В частности, согласно Статье 23 вышеназванного закона, ЦБУ обязан разрабатывать основные направления денежно-кредитной политики, включая основные цели по изменению денежного предложения, на предстоящий год, и предоставлять данную информацию на рассмотрение Олий Мажлиса не позже чем за 30 дней до начала следующего финансового года. Согласно Статье 5, ЦБУ обязан «публиковать в средствах массовой информации отчет о текущей денежно-кредитной ситуации и об основных направлениях денежно-кредитной политики». Согласно Статье 15, ЦБУ не позднее 15 мая обязан предоставлять отчёт за период с 1 января по 31 декабря включительно на рассмотрение Олий Мажлиса. Однако данные положения Закона о ЦБУ до сих пор не выполняются. Экс-пост открытость отсутствует; например, ежегодный отчёт и счета, по

---

25 *Экс-анте открытость* подразумевает объявление политики на будущее, включая спецификацию целей, для обеспечения последовательной правовой базы. *Экс-пост открытость* включает обязательства по обеспечению детальной информацией после прошедших событий и объясняет предпринятые меры и действия.

которым была проведена аудиторская проверка, не публикуются, отсутствует страница по Узбекистану в публикуемом сборнике МВФ «Международная финансовая статистика».[26]

4.17 **Страхование депозитов**. В Узбекистане нет комплексной системы страхования депозитов, поскольку считается что это преждевременно и нужно отметить, что это правильно, учитывая настоящее положение банковской системы. Правительство придерживается мнения, что закон о страховании депозитов должен быть принят после тщательного анализа всех возможных последствий и проведения необходимых подготовительных мер. Учитывая, что в настоящее время многие банки испытывают финансовые трудности, затраты на введение системы страхования депозитов могут оказаться весьма значительными для всех банков и потребуют от Правительства бюджетных ассигнований, использование которых трудно будет проконтролировать. Поэтому такая система должна вводиться только после того как будет завершен процесс совершенствования методов и процедур банковского надзора ЦБУ и накопления соответствующего опыта и после полной реорганизации банковской системы.

4.18 **Информация о кредитах**. Наличие своевременной и надежной информации о кредитах заемщика является необходимым условием мониторинга и надзора за соблюдением требования по ограничению кредитов и рисков на одного заемщика. Во многих странах[27], такая информация, необходимая для банков и финансовых организаций, обычно собирается и обрабатывается организациями, известными как Кредитные информационные бюро (КИБ), которые функционируют под эгидой центрального банка или ассоциации банков. В настоящее время в Узбекистане функции КИБ частично выполняются Национальной информационной базой банковских вкладчиков. Необходимо, чтобы ЦБУ работал в направлении скорейшего создания КИБ, получающего плату за свои услуги, первоначально под своим покровительством и при совместном акционерным владением с заинтересованными финансовыми институтами, при условии, что ЦБУ постепенно будет передавать свои права на собственность и предоставит КИБ возможность действовать в качестве свободной акционерной компании кредитных учреждений.

4.19 **Политика выхода**. В настоящее время в Узбекистане действует чётко сформулированная политика выхода, обеспечивающая быстрое и полное закрытие банков, приближающихся к неплатёжеспособному состоянию. Недавно принятый новый закон о банкротстве наделяет ЦБУ исключительным правом закрывать неплатежеспособные коммерческие банки. На основе этого закона, ЦБУ установил правила, детально определяющие процедуры реорганизации или ликвидации неплатежеспособных банков. Эти правила уже действовали на практике: в 1998 году слияние Легкомбанка и Савдогарбанка произошло в соответствии с процедурами, установленными в этих правилах.

Система платежей

4.20 В Узбекистане введена автоматизированная система платежей, которая позволила существенно сократить время, необходимое для межбанковских расчетов и клиринга, которые в настоящее время осуществляются почти в режиме реального времени применительно к ограниченному количеству операций (30 000 в день). Это позволило сократить объем средств в расчетах и связанную с этим неопределенность относительно производства платежей, что было обычным явлением в первые годы переходного периода. В результате банки получили возможность выполнять одну из своих основных функций -- производить денежные платежи вовремя; кроме того, они могут более эффективно управлять своей ликвидностью. Вместе с тем, система имеет свои недостатки. Например,

---

[26] Отсутствие данных по Узбекистану в МФС необъяснимо, если учесть то, что база данных ЦБУ была опубликована в Узбекистане.

[27] Например, Бангладеш, Малайзия, Польша, Шри-Ланка и Турция.

она может использоваться только для обработки платежных поручений о кредитовании средств и не приспособлена для обработки других платежных инструментов, таких как поручения о дебетовании средств (оплата счетов за коммунальные услуги, налоговые платежи, платежи с использованием карточек, чеков и т.п.). В системе не предусмотрены функции управления риском, позволяющие обрабатывать подобные виды платежных инструментов. Более того, фактическая структура и параметры системы не позволяют своевременно обрабатывать большое количество операций. Кроме этого, каждый банк обязан хранить средства каждого из своих отделений на корреспондентском счету в региональном отделении ЦБУ, а овердрафт не допускается ни по одному из таких корреспондентских счетов. Информация о наличии средств на корреспондентских счетах каждого из отделений банков (которых насчитывается 800) может быть получена только на следующий день. Такая организационная структура не позволяет эффективно осуществлять централизованное управление ликвидностью центрального банка и коммерческих банков. Эти недостатки действующей системы побудили ЦБУ начать исследование, целью которого является разработка и внедрение централизованной системы расчетов в режиме реального времени, соответствующей международным стандартам управления риском и ликвидностью. Для введения такой системы необходимо будет усовершенствовать сеть межбанковских расчетов и клиринга, внести изменения в порядок проведения казначейских операций и управления факторами риска и усовершенствовать сеть внутрибанковских расчетов в каждом из коммерческих банков (средства связи между отделениями и главным управлением). В результате введения новой системы отпадет необходимость в обработке системой расчетов ЦБУ операций, проводимых в пределах одного банка (составляющих около 30 процентов всех проводимых операций).

Реорганизация, приватизация и либерализация банковского сектора

4.21 Становление эффективного, ориентированного на рынок банковского сектора в Узбекистане затрудняется пятью основными взаимосвязанными проблемами. Ими являются низкое качество ссудных портфелей некоторых банков, ограниченный уровень конкуренции в банковском секторе, роль банков в системе налогообложения, правило, позволяющее предприятиям иметь только один расчетный счет, а также разделение операций на наличные и безналичные. Тот факт, что устранение некоторых из этих проблем входит в планы Правительства, является обнадёживающим.

4.22 **Реорганизация банков.** Процесс реорганизации банков, который мог быть начат только после создания надлежащей нормативно-правовой основы и развития необходимых организационно-технических возможностей, был начат совсем недавно и теперь усиливается. В настоящее время ожидается достижение прогресса в этой области ввиду выхода ряда Указов Президента и Постановлений Кабинета Министров, направленных на ускорение реформы финансового сектора. С этой целью Правительство учредило Агентство по Реорганизации Активов при Министерстве Финансов. Необходимо с осторожностью подходить к реорганизации банков, с тем чтобы предотвратить моральный риск и нерациональное использование бюджетных ресурсов.

4.23 **Частная собственность и создание банков с участием иностранного капитала.** Государственные банки полностью доминируют в банковской системе Узбекистана. Правительство осознаёт, что такая ситуация должна быть изменена для того, чтобы добиться эффективной конкуренции, развития и эффективности банковской системы. Поэтому, был принят ряд мер, направленных на ослабление роли государственных банков в банковской системе Узбекистана. В частности, Указ Президента № УП-2084 о 24 апреля 1997 года «О мерах по стимулированию создания частных коммерческих банков» заложил основу для расширения участия частного сектора в банковском деле; в Указе от 2 октября 1998 года «О мерах по совершенствованию работы акционерных коммерческих банков» предусматривается обязательное сокращение государственной доли в акционерных коммерческих банках до не более чем 50 процентов до 1 июля 1999 года. В Постановлении

Кабинета Министров №477 от 18 ноября 1998 года «О мерах по стимулированию участия иностранного капитала в приватизации государственного имущества» предлагается продажа 40 процентов акций НБУ иностранным инвесторам; а в Постановлении от 16 января 1999 года «О мерах по дальнейшему реформированию банковской системы» предлагается продажа акций Асака банка, которыми владеет государство, посредством организации конкурентного аукциона.

4.24 Очевидным, но наиболее серьезным препятствием, не позволяющим выполнять эти указы и постановления должным образом согласно установленному графику, является нехватка иностранного или нового капитала для приобретения акций банков. Важнее всего обеспечить, чтобы банки управлялись финансовыми учреждениями, а не предприятиями, с тем чтобы свести к минимуму степень морального риска в процессе кредитования и таким образом снизить вероятность финансового кризиса, подобного тому, от которого недавно пострадали Россия и страны Восточной Азии. Правительству следует обезопаситься от ухудшения настоящего положения, при котором существует перекрещивающаяся и смешанная собственность на коммерческие банки, в результате быстрого процесса приватизации государственных банков. Поэтому, вышеупомянутое решение Правительства постепенно уменьшать долю отдельного инвестора в акционерном капитале отдельного банка и ограничить её 7 процентами до первого января 2002 года представляется особо важным в достижении положительных пост-приватизационных результатов в банках, которые в настоящее время являются государственными.

4.25 Ключевым инструментом развития конкуренции и стимулирования развития банковского сектора является вхождение в него иностранных банков[28]. Демонополизировав финансирование внешней торговли (которое до сих пор остается прерогативой НБУ), и полностью либерализовав сектор внешней торговли (где до сих пор доминируют государственные торговые организации), власти могли бы значительно повысить интересы иностранных банков в Узбекистане. Для того чтобы оградить себя от риска и защитить национальные интересы, власти в Узбекистане установили определенные требования для иностранных банков. В соответствии с ними, открываемые иностранными банками отделения могут быть лишь дочерними банками, являющимися юридическими лицами, или входить в состав совместных предприятий. Кроме того, иностранные банки должны иметь первоначальный рейтинг не ниже чем A1 в соответствии с международной системой рейтинга IBCA Муди, или Стэндэрт и Пур[29]. Обязательным также является предъявление лицензии материнского банка. Обязательный минимум капитала для материнского банка - 30 млн. долл. США и для дочернего банка 5 млн. долл. США.

4.26 **Банковский сектор и налогообложение.** В настоящее время банковская система Узбекистана играет не свойственную ей роль сборщика налогов и налогового инспектора. Банки не только производят выплаты суммы налогов, выполняя поручения своих клиентов, но также помогают властям проводить в жизнь налоговое законодательство[30]. Если налоговая инспекция находит, что определённое предприятие не уплачивает налоги

---

[28] В краткосрочной и среднесрочной перспективе вхождение иностранных банков может быть более эффективным методом достижения этой цели, чем приватизация государственных банков, которая, безусловно, потребует больше времени и интенсивной подготовительной работы. Иностранные банки могут внести весомый вклад в развитие финансового сектора Узбекистана, способствуя инновационным продуктам и услугам, внедряя хорошую банковскую практику, экономию от масштабов, развивая конкурентную рыночную среду, содействуя развитию финансовых рынков и привлекая прямые иностранные инвестиции.

[29] Это поднимает вопрос о продолжении деятельности того или иного иностранного банка в случае снижения его рейтинга после того, как он начала работать в Узбекистане.

[30] Осуществление налоговых платежей или *сбор* налогов, что отличается от функций, связанных с проведением в жизнь налогового законодательства, является правовой функцией типичной банковской системы, но она ни в коей мере не ограничивает банковскую деятельность и конкуренцию; коммерческие банки являются сердцем платежной и расчетной системы любой экономики.

должным образом, она отправляет уведомление в банк, обслуживающий данное предприятие. Затем банк обязан блокировать расчётный счёт предприятия до получения дальнейших инструкций от налоговой инспекции. Также в целях выполнения налогового законодательства, банки обязаны осуществлять мониторинга счетами, на которые переводятся денежные средства, и информировать учреждения, контролирующие исполнение закона, о контрактах, по которым не были сделаны своевременные выплаты. Кроме того, в соответствии с недавно изданным Указом Президента, коммерческие банки обязаны (i) блокировать расчетные счета торговых фирм, если в течение трёх месяцев никакие операции через них не проводятся, и (ii) предоставлять в налоговую инспекцию информацию необходимую для решения вопроса о прекращении деятельности тех или иных вовлечённых предприятий.[31]

4.27 Вышеназванные функции не являются типичными функциями банковской системы. Хотя многие верят, что это позволяет предотвратить резкое сокращение объема налоговых поступлений, которое произошло во многих других странах бывшего СССР, особенно в России, существует несколько негативных последствий такой банковской практики. Во-первых, выполнение подобных функций подрывает конфиденциальность и надежность банковской системы. Это, в свою очередь, оборачивается низким уровнем финансового посредничества, низким уровнем и эффективностью инвестиций и снижением темпов экономического роста. Поэтому правительству необходимо установить четкую политику снятия с банков ответственности проведения в жизнь налогового законодательства и выполнения других подобных функций, которые, как правило, банки не вправе осуществлять. Однако это нужно делать одновременно с совершенствованием налоговых служб, с тем, чтобы на переходном этапе не произошло снижения уровня налоговых поступлений (см. главу 7).

4.28 **Правило, позволяющее предприятиям иметь только по одному счету.** В настоящее время предприятия Узбекистана (за исключением совместных предприятий) имеют право иметь только один расчетный счет. Это означает, что предприятие может проводить банковские операции только через один банк. Если предприятие желает открыть новый счёт в другом банке, то оно должно закрыть свой существующий счёт и перевести все свои используемые в деловой деятельности средства в новый банк. Очевидно, что такой порядок повышает издержки на проведение операций и ограничивает межбанковскую конкуренцию за привлечение клиентов, поскольку клиенты не имеют возможности выбирать, сравнивая услуги, предлагаемые различными банками. Поэтому среди банков отсутствует заинтересованность в улучшении обслуживания своих клиентов или в привлечении новых.

4.29 Правительство считает вышеназванное правило необходимым, для того чтобы банки могли выполнять свои функции сбора налогов, имея возможность лучше отслеживать финансовые операции предприятий. Однако с введением электронной системы платежей такое обоснование потеряло всякий смысл. Поэтому, Правительство недавно объявило программу поэтапной отмены данного ограничения.[32] В соответствии с этой программой, предприятиям, на которых работает более 1000 человек, будет разрешено иметь расчётный счёт в более чем одном банке, начиная с первого июня 1999 года; предприятиям с более чем 200 сотрудниками с 1 декабря 1999 года; и всем остальным предприятиям с 1 июня 2000 года.

4.30 **Различие между наличными и безналичными расчетами.** Ключевым моментом, позволяющим банкам функционировать в качестве налоговых инспекторов,

---

31 См. Указ Президента "Об усилении банковского и налогового контроля над деятельностью новых предприятий" от 29 марта 1999 года.

32 См. Постановление Кабинета Министров от15 января 1999 года «О мерах по дальнейшему реформированию банковской системы».

является различие между наличными и безналичными операциями предприятий. Снятие денежных средств разрешается только в целях выплаты заработной платы, пенсий и командировочных расходов[33]. Частным предпринимателям, частным фирмам, совместным предприятиям и частным фермам разрешается снимать наличность в сумме, равной ранее депонированной. Вследствие этого, почти все операции между предпринимателями осуществляются через безналичный расчёт. Все расчеты между предприятиями должны быть безналичными, и предприятия могут иметь счета только в одном банке. Это позволяет властям осуществлять мониторинг ежедневной деятельности предприятий, использовать банки в качестве агентов по сбору налогов и сдерживать инфляцию, ограничивая использование наличности для производства платежей, не связанных с выплатой зарплаты. Разграничение между наличными и безналичными платежами продолжает оставаться самым важным препятствием на пути повышения уровня финансового посредничества и развития финансового сектора. Существование такого различия аномально, так как ЦБУ, подобно многим другим центральным банкам, обязан поддерживать адекватное предложение законной валюты платежа без ограничений; поэтому, ограничение использования валюты, являющейся законным средством платежа, противоречиво уже по своему определению.

4.31 Хотя причины сохранения различия между наличными и безналичными расчетами не были официально декларированы, существуют несколько причин, которые повлияли на выбор Правительством именно этого инструмента. Этими причинами являются сдерживание роста денежной массы и соответственно уменьшение инфляционного давления, ограничение возможностей для уклонения от уплаты налогов, ограничение валютной спекуляции посредством сокращения объема наличных сумов, находящихся в обращении, и возможность предотвращения коррупции и отмывания денег[34].

4.32 Сохранение различия между наличными и безналичными взаиморасчетами имеет несколько недостатков: Во первых, *увеличиваются издержки на проведение операций и время, необходимое для проведения операций*, как для банков, контролирующих выполнение этого правила, так и для их клиентов, следующих этим правилам; Во вторых, значительный неудовлетворенный спрос на наличные средства стимулирует незаконные арбитражные операции между двумя рынками и *способствует неофициальной финансовой деятельности вне банковской системы* в виде исключительно наличных сделок и бартерных операций; В третьих, это является причиной *диспропорций в системе цен*, поскольку очень часто на один и тот же товар, существует две цены: один при осуществлении платежа наличными деньгами, другой при осуществлении безналичного платежа; И наконец, это способствует *долларизации экономики* Узбекистана. Это подрывает национальную валюту республики,

---

33 См., например, Постановление Кабинета Министров № 356 от июля 1995 г. запрещающее использование наличных денег в иных целях и Указ Президента от 9 апреля 1996 «О налогах, предприятиях и банках », согласно Статье 3 которого « все предприятия розничной торговли и сферы услуг обязаны сдавать наличность в банки ежедневно».

34 Единственно возможным оправданием существования такого разграничения может быть физическая нехватка наличных денег, подобно той, которая наблюдалась в 1992 - 93 гг. на территории бывшего Советского Союза, когда перевод безналичных денег в наличные был ограничен ввиду физической нехватки наличных денег. Дефицит наличности явился результатом особой роли наличности в осуществлении платежей по всей территории бывшего СССР и возникновения асимметрии «монетарного союза, в котором каждый член имел неограниченные возможности создания безналичных денег, но только Российская Федерация могла обеспечивать наличными рублями» (Харди и Лахири, 1994 г., «Дефицит наличности в бывшем СССР», рабочий доклад МВФ № WP/94/67, с. 3). Такая ситуация сегодня не имеет места в Узбекистане, где ЦБУ имеет необходимые ресурсы для производства и распределения адекватного количества наличных денег; адекватное и ровное распределение наличности в соответствующих деноминациях, например, может быть обеспечено через использование отделений коммерческих банков для обработки (на корреспондентской основе) средств в национальной валюте в тех областях, где ЦБУ не имеет своих отделений. Поэтому, проведение различия между наличными и безналичными операциями не является эффективным инструментом.

сум, и противоречит букве и духу Статьи 3 закона о ЦБУ, которая гласит, что «основной целью Центрального банка является обеспечение стабильности национальной валюты».

4.33 Достижение вышеуказанных целей возможно и с гораздо меньшими издержками, используя альтернативные инструменты политики. Инфляционное давление лучше всего сдерживать, проводя последовательную и жесткую налогово-бюджетную и денежно-кредитную политику[35]. Возможности для уклонения от уплаты налогов могут быть ограничены посредством укрепления системы налогообложения, и, как мера по осуществлению надзора ЦБУ, например, посредством направления запроса в коммерческие банки предоставлять в налоговые службы отчеты о всех операциях в национальной валюте, превышающих определенный лимит[36]. Спекуляции иностранной валютой являются следствием множественности валютных курсов, ограниченной конвертируемости национальной валюты, завышения ее официального курса и непредсказуемости макроэкономической политики. Поэтому эту проблему можно решить, только устранив ее причины. Последние исследования показывают, что размер теневой экономики и масштабы отмывания денег не зависят от отношения наличной национальной валюты к ВВП, что еще раз доказывает, что разграничение между наличными и безналичными операциями не имеет под собой оснований[37].

Процентные ставки

4.34 Номинальные процентные ставки неуклонно падали в течение последних нескольких лет, в основном, из-за снижения инфляции. Ставка рефинансирования ЦБУ упала с 5 процентов в месяц в конце 1996 года до 3 процентов в месяц в начале 1999 года. В реальном исчислении, она продолжала оставаться позитивной с конца 1997 года (см. рис. 4.2). Тем не менее, доход по 91-дневным государственным облигациям, падая в номинальном выражении, продолжал оставаться негативным в реальном выражении (с момента выпуска облигаций в конце 1996 года) за исключением нескольких месяцев в середине 1998 года.[38] В то же время, как показывает разница между уровнями дохода по государственным облигациям на первичном и вторичном рынках, спрэды между процентными ставками были высоки.[39] Это, среди других факторов, отражает отсутствие конкуренции в банковском секторе и высокие резервные требования. Поэтому, поддержание процентных ставок на позитивном уровне и сокращение спрэда между ставками процента на заёмный и ссудный капитал, являются дополнительными задачами, стоящими перед Правительством. Позитивные процентные ставки необходимы, чтобы обеспечить улучшение стимулов для мобилизации частных сбережений и эффективного распределения ресурсов, в то время как сокращение спрэдов меду процентными ставками необходимо для повышения уровня депозитов и сокращения затрат инвесторов на получение кредитов в банках.

---

35 Поддержание ограничительной денежной политики поможет минимизировать инфляционное давление, которое возникнет в результате устранения разграничительной практики.

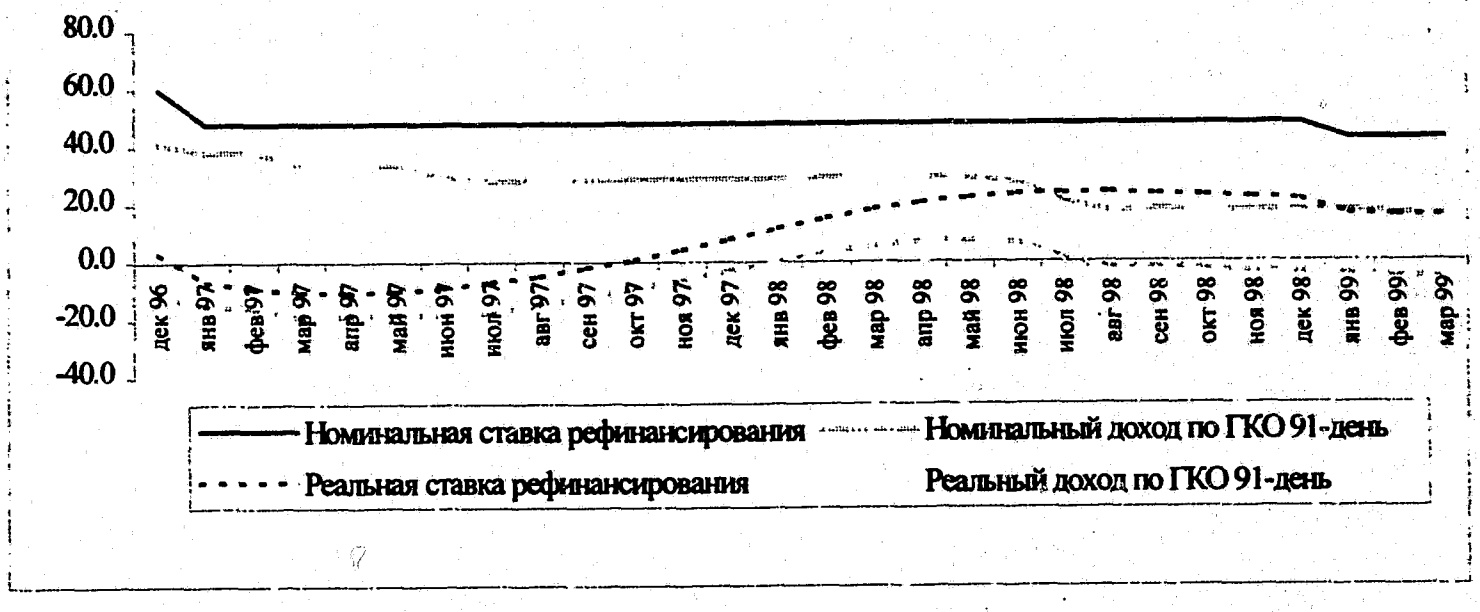
36 В США, банки обязаны предоставлять властям отчет о всех сделках, превышающих 10 000 долл. США.

37 Питер Квирк, 1996, "Макроэкономические последствия отмывания денег", рабочий доклад МВФ, США Wp/1996/66.

38 Использование инфляции оптовых цен в качестве дефлятора номинальных процентных ставок создаёт несколько другую картину. Реальный доход по 91-дневным государственным облигациям остаётся негативным в течение всего периода, в то время как реальная ставка рефинансирования снова становится негативной в начале 1999 года, после того как оставалась позитивной в течение 1998 года.

39 На первичном рынке банки покупают государственные облигации в Министерстве Финансов, а на вторичном рынке банки продают государственные облигации своим клиентом.

Рисунок 4.2 Узбекистан: номинальные и реальные процентные ставки, 1996-99 гг.
(в процентах за год)



Примечание: реальная ставка рефинансирования и реальный доход по ГКО 91-день были рассчитаны с использованием ежемесячного ИПЦ.

Источники: Правительство Узбекистана, МВФ, расчёты специалистов Всемирного банка.

Небанковский финансовый сектор

4.35 В Узбекистане небанковские финансовые учреждения (НФУ), в том числе рынок капитала, пока находятся в зачаточном состоянии. К таким учреждениям относятся Ташкентская Республиканская фондовая биржа, Национальный депозитарий, вторичный фондовый рынок, более 80 страховых компаний (из которых 3 являются государственными) и около 70 приватизационных инвестиционных фондов (подробности см. главу 6).

4.36 Объем операций на Ташкентской фондовой бирже (ТФБ) остается незначительным, что обусловлено, прежде всего, недостаточным уровнем развития и закрытостью рынка капитала. В 1998 г. было продано 5,6 млн. акций на сумму 3,5 млрд. сумов (эквивалент 0,3 процента ВВП или около 36 млн. долл. США). Это представляет собой небольшое увеличение по сравнению с 1997 г., когда было продано 5,4 млн. акций на общую сумму 2,3 млрд. сумов (эквивалент 0,2 процента ВВП или 34 млн. долл. США). Объем операций на вторичном рынке, где доминируют приватизационные инвестиционные фонды, несколько выше.

Выводы

4.37 Правительство Узбекистана проводит целенаправленную политику по разработке пруденциальных и нормативно-правовых основ в финансовом секторе, что является необходимым условием либерализации в этой области. Теперь, когда пруденциальные нормативы в основном установлены, необходимо двигаться дальше в повышении доверия к процессу реформ. Доверие к реформам, особенно в условиях постепенного перехода к рынку, как в Узбекистане, может быть обеспечено путем четкого определения целей политики. Такая политика должна предусматривать разработку стратегии в отношении быстрого отделения от банков выполняемых ими в настоящее время функций по налогообложению и мониторингу, устранения различий между наличным и безналичным рынками, дальнейшего поэтапного снижения резервных требований банков, поощрения конкуренции между банками посредством приватизации и упрощения режима вхождения

новых банков (в том числе и иностранных), проведения мер по поддержанию позитивных реальных процентных ставок, и высокой степени финансовой открытости. Эти реформы необходимы для того, чтобы финансовый сектор играл соответствующую роль в дальнейшем развитии частного сектора в Узбекистане.

ГЛАВА 5

СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО

5.1 Узбекистан вступил в период реформ, имея в сельском хозяйстве примерно одну треть своего внутреннего валового продукта (ВВП) и 40 процентов занятого населения страны. Учитывая тот факт, что большая доля экономики страны принадлежит сельскому хозяйству, стратегия Правительства в этой области направлена на рост продуктивности и дальнейшее развитие этого сектора. В то же время Правительство намеревается переводить экономику страны с сельскохозяйственных рельс на индустриальные. Сельское хозяйство должно играть весомую роль в достижении этой цели. Одновременно предусматривается развитие сельского хозяйства, повышение его эффективности и роли в создании рабочих мест на селе, а также в предоставлении необходимых ресурсов для инвестирования в другие области экономики. В широком смысле эти цели и задачи могут соответствовать друг другу, отражая истинный потенциал, имеющийся у сельского хозяйства. Однако, как показывает приведенный ниже анализ, методы достижения поставленных целей непоследовательны, и достигнутые на сегодняшний день результаты неоднозначны.

Обзор сельского хозяйства

5.2 **Структура сектора.** В среднем 60 процентов стоимости сельскохозяйственного продукта Узбекистана приходится на растениеводство. Хлопок является основной культурой, затем следует пшеница. По предварительным сообщениям, 1998 год был благоприятным для сбора хорошего урожая пшеницы.[40] Первоначально ожидалось, что будет собрано примерно 4 млн. тонны хлопка, но фактические показатели оказались несколько ниже - примерно от 3,2 - до 3,4 млн. тонн, что в среднем соответствует уровню 1996 г., но ниже уровня 1997 года. Оставшиеся 40 процентов сельскохозяйственной продукции приходятся на животноводство, в котором наблюдается дальнейшее снижение продуктивности. Данные статистической отчетности по животноводству в последнее время стали менее точны в связи с повышением в нем доли участия домашних хозяйств населения, деятельность которых не полностью учитывается в официальной статистике.

5.3 **Тенденции развития сельскохозяйственного производства.** По данным ФАО, начиная с 1990 г. в сельском хозяйстве Узбекистана произошел спад приблизительно на 15 процентов. Несмотря на наблюдающуюся негативную тенденцию, произошедший спад оказался менее значительным, чем в целом ряде других стран, входивших в состав бывшего Советского Союза. Такая "живучесть" сельского хозяйства Узбекистана основывается частично на том, что хлопок является основной составной частью его сельскохозяйственной продукции. Узбекский хлопок постоянно продается на международном рынке. После распада СССР экспорт хлопка быстро распространился на рынки твердой валюты.

5.4 Вместе с тем, за общим снижением производства скрываются ключевые различия между отдельными сельскохозяйственными культурами. Анализ произошедших с 1991 г. изменений в площадях, занимаемых различными культурами, а также в объеме их производства и урожайности дал весьма интересные результаты. (см. табл. 5.1). Во-первых, размер площадей, занимаемых под хлопок, немного сократился (примерно на 11 процентов), и урожайность упала примерно на 10-15 процентов. Во-вторых, несмотря на то, что общий размер площадей, занятых сельскохозяйственными культурами, остался неизменным, в распределении земли произошел значительный сдвиг в пользу пшеницы в соответствии с правительственной политикой в отношении самообеспечения внутренних потребностей в пшенице. Посевные площади, занятые под пшеницу, утроились, прежде всего за счет сокращения почти наполовину площадей под кормовые культуры. В-третьих,

---

[40] Соседние страны этого региона также сообщают о хорошем урожае ржи, что говорит о том, что высокие показатели сбора в 1998 г. зависели, вероятно, от благоприятных погодных условий.

несмотря на то, что урожайность пшеницы почти удвоилась, начиная с 1991 года, она осталось довольно низкой для озимых на орошаемых землях. Повышение урожайности пшеницы явилось следствием того, что выращивание пшеницы было выделено как приоритетное направление, что нашло отражение в распределении необходимых ресурсов, а также в расширении посевных площадей за счет лучших орошаемых земель и большей заинтересованности производителей в выращивании этой культуры в ответ на повышение в реальном значении закупочных цен на пшеницу (по официальному валютному курсу). В-четвертых, общий объем кормовых в 1997 г. составляет лишь одну треть уровня 1991 года, причиной чему является, в основном, перевод земель, ранее занятых под кормовые культуры, под выращивание пшеницы.

5.5 В животноводстве также произошли большие изменения. Во-первых, несмотря на то, что вплоть до 1995 г. наблюдалось повышение производства мясомолочной продукции, затем произошел спад примерно до уровня 1991 года. Во-вторых, на две трети сократились объемы кормовых. В связи с таким снижением, животные были переведены в домашние хозяйства, в результате чего производство мясомолочной продукции стало теперь в основном сферой деятельности хозяйств населения. Продуктивность домохозяйств населения традиционно была ниже, чем в производственном секторе. К тому же, перевод большого поголовья скота без соответствующего доступа к кормовым понизил продуктивность в животноводстве, что соответственно привело к повышению затрат на производство мясомолочной продукции.[41]

5.6 **Государственные закупки пшеницы и хлопка.** Государственные закупки пшеницы и хлопка предполагается проводить в 1999 г. в соответствии с теми же процедурами, что и в 1997 и 1998 году. Правительство закупает пшеницу в соответствии с двухуровневой системой цен, предусматривающей закупку 25 процентов от запланированного объема продукции по цене государственного заказа и закупку дополнительных 25 процентов по более высокой цене, которая называется "договорной ценой".[42] Остальная пшеница остается в распоряжении хозяйств для ее использования на местах или продажи на внутренних рынках, где цены превышают государственные в среднем в два раза.

5.7 В июле 1998 г. Правительство объявило о том, что цены на пшеницу урожая 1998 г. в рамках государственного заказа составят от 18050 сумов за тонну твердых сортов пшеницы первой категории до 9840 сумов за одну тонну мягких сортов пшеницы четвертной категории. При такой структуре цен, большая часть пшеницы государственного заказа будет закуплена по цене примерно 11000-12000 сумов за одну тонну мягких сортов пшеницы второй или третьей категории. Договорная цена в среднем обычно на 40 процентов выше цены государственного заказа, составляя примерно 16 000 сумов за одну тонну пшеницы. Таким образом, средневзвешенная цена за одну тонну пшеницы по государственным закупкам составляет примерно 14 000 сумов. Это эквивалентно 140 долларам за одну тонну при официальном обменном курсе 96,8 сумов за один доллар.

---

41 Возможно, что домашние хозяйства имеют у себя в распоряжении неучтенные источники кормовых, или/и данные о производстве мяса и молока завышены, в связи с трудностями учета продукции, произведенной в домашних условиях. Если данные о поголовье скота соответствуют действительности, кормовые действительно, как показывает статистика, имеются в ограниченном объеме, а большая часть поголовья скота находится в домашних хозяйствах, то существует серьезная опасность возникновения экологических проблем в сельской местности, вызванных избыточным использованием пастбищ.

42 Несмотря на то, что официально государственный заказ составляет 25 процентов, многие наблюдатели и непосредственные участники закупок считают, что государственный заказ, по сути, составляет 50 процентов, поскольку дополнительные 25 процентов, закупаемые по более высокой цене, являются на практике обязательными.

Таблица 5.1. Сельскохозяйственные угодья, производство и урожайность в 1991-98 гг.

			1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
РАСТЕНИЕВОДСТВО										
Хлопок	Земли	000 га	1721	1667	1695	1540	1492	1487	1512	1531.5
	Производство	000 тон	4646	4128	4235	3938	3934	3350	3641	3200
	Урожайность	тонна/га	2,7	2,48	2,5	2,56	2,64	2,25	2,41	2,1
	Продажа государству	000 тонн	...	...	...	3938	3934	3350	3641	3200
Пшеница	Земли	000 га	488	627	697	959	1164	1329	1468	1412
	Производство	000 тонн	610	964	876	1363	2347	2742	3225	3744
	Урожайность	тонна/га	1,25	1,54	1,26	1,42	2,02	2,1	2,1	2,5
	Продажа государству	000 тонн	...	...	...	921	1483	1861	1900	1991
Зерновые	Земли	000 га	1026	1143	1207	1522	1656	1741	1638	1687
Кормовые культуры	Земли	000 га	1066	1005	968	877	732	522	685	498
Общая площадь	Земли	000 га	4200	4222	4230	4241	4165	4007	4289	4027
2, ЖИВОТНОВОДСТВО										
Производство мяса		000 тонн	800	777	814	827	852	854	801	808
участие в нем: процент дом. и дехкан. хозяйств			62	66	69	74	78	83	87	90
Производство молока		000 тонн	3331	3679	3764	3731	3665	3390	3406	3495
крупный рогатый скот		000 голов	5113	5275	5431	5483	5204	5352	...	...
овцы и козы		000 голов	10110	10329	10391	10059	9322	9331	...	...
Свиньи		000 голов	654	529	419	350	208	87	31	27
Птица		000 голов	24356	13737	11838	9537	6805	5155	5110	5708
общее производство кормовых		000 тонн ст,ед	3545	3141	2789	2474	1774	1193	1123	1099
из них: концентраты и комбикорм			2110	1773	1945	1776	1244	283		

Источник: Министерство макроэкономики и статистики.

5.8 Государственный заказ на хлопок в 1998 году был установлен, как и в 1997 г., на уровне 30 процентов от запланированного объема продукции. Производители, выполнившие этот показатель, имеют право продать оставшиеся 70 процентов хлопка Государственной торговой палате по более высокой цене. Производители, которые не выполнили запланированные показатели по госзаказу, не имеют права продавать какой бы то ни было объем хлопка по более высокой цене. В связи с этим, фактические государственные закупки выше, чем официальный государственный заказ, поскольку запланированные показатели часто не выполняются. Как сообщалось ранее, государственные закупки составляли 60-70 процентов от общего объема производства хлопка, поскольку многие производители не могли выполнить высокие запланированные показатели, и им приходилось продавать полностью всю продукцию по цене государственного заказа. Ожидается, что в основном этот механизм останется без измене в 1999 г.

5.9 В августе 1998 г. закупочная цена на урожай хлопка была установлена на уровне 24000 сумов за тонну. В 1997 г. цена за одну тонну хлопка-сырца в рамках государственного заказа составляла 19500 сумов и 23700 сумов за одну тонну оставшегося

хлопка, таким образом, средневзвешенная цена одной тонны хлопка по государственному заказу составляет 19900 сумов.[43] Подразумевается, что цена за хлопок сверх установленной квоты должна соответствовать международной цене, за вычетом затрат на обработку, транспортировку и продажу. Международная цена рассчитывается по официальному курсу обмена валют, и надбавка на обработку и продажу велика, по международным стандартам.

5.10 **Налогообложение хлопко-волокна**. Хлопко-волокно в рамках государственного заказа облагается тридцати-процентным акцизом, доходы от которого поступают в республиканский бюджет. Доходы от взимания этого налога составили в 1997 г. 5,6 миллиардов сумов, что эквивалентно приблизительно 0.6 процентов ВВП, в то время как в 1994 г. эти доходы были эквиваленты 4,9 процентам ВВП, что отражает произведенные сокращения в государственном заказе. Вместе с тем, это не привело к соответствующему повышению в оптовых ценах, которые остались примерно на уровне 60 процентов от международных цен (по официальному обменному курсу), а в реальном значении понизились (наряду с международными ценами) с 1996 года. Это говорит о том, что надбавки за реализацию хлопка (оседающие в организациях, занимающихся реализацией хлопка) повысились. Такое повышение, вместе со скрытым налогообложением через систему обмена валюты, где цены производителя рассчитываются по весьма завышенному официальному обменному курсу, представляют собой значительное скрытое налоговое бремя на сектор сельского хозяйства, т.е. перераспределение ресурсов из хлопководства.

5.11 **Другая продукция**. На другие виды сельскохозяйственной продукции, в отличие от хлопка и пшеницы, не распространяются явные квоты или закупочные заказы. Вместе с тем, основные заводы по переработке мясомолочной продукции продолжают находиться в государственной собственности, а местные органы государственной власти в некоторых случаях требуют от них предоставления школам, больницам и другим местным организациям, имеющим особый статус, мясомолочной продукции по льготным условиям. Такой скрытый контроль за ценами искусственно занижает цены, которые заводы по обработке мясомолочной продукции в состоянии заплатить за сырую продукцию, что приводит к тому, что большая часть продаваемой на местных рынках мясомолочной продукции попадает на эти рынки в обход пищевой промышленности. Восемьдесят процентов скота (включая 85 процентов коров) и половина поголовья овец находятся в частном секторе или в домохозяйствах населения, а оставшаяся часть - у сельскохозяйственных предприятий.

5.12 **Средства сельскохозяйственного производства**. Государство играет активную роль в распределении и предоставлении удобрений, семян, сельскохозяйственных химикатов, машинного парка и топлива. Вместе с тем, купля-продажа средств сельскохозяйственного производства не субсидируется открыто республиканским бюджетом. Частный сектор относительно неразвит в этой области. В том случае, если импортируемые средства закупались в твердой валюте, они предоставляются сельскому хозяйству по цене, переведенной в соответствии с официальным курсом валюты, однако зачастую импортные средства закупаются по бартеру.

5.13 Государство, по сути, полностью оплачивает стоимость технического обслуживания и эксплуатации ирригационной системы. Плата за воду была введена в 1997 г., однако ее сбор, по сообщениям, весьма низок или просто незначителен. Большая часть ирригационной системы является насосной, и поэтому увеличившиеся затраты на электричество привели к значительному повышению затрат на ирригацию. Большая часть явных бюджетных затрат на сельское хозяйство приходится именно на ирригацию. В 1997 г. на эту бюджетную статью (примерно 80 процентов затрат, указанных в категории

---

[43] Из сообщения Министерства финансов.

"национальная экономика") приходилось примерно 30 миллиардов сумов, а в 1998 г. - 40 млрд. сумов. Эти цифры служат примерным указателем объема прямых затрат на ирригацию, являющихся, по сути, субсидиями сельскому хозяйству.

5.14 **Кредиты, долги и задолженности.** Сельскохозяйственные производители получают кредиты на льготных условиях, прежде всего в виде отсрочек погашения займов, которые формально предоставляются на коммерческой основе. Вместе с тем, как сообщается, Центральный банк[44] больше не предоставляет централизованных кредитов, в отличие от того, что имело место в 1996 г., когда Центральный банк выдал кредит сельскому хозяйству на сумму 20 млрд. сумов (3,6 процентов ВВП) по учетной ставке 10 процентов (в сравнении с учетной ставкой Центрального банка по рефинансированию в 60 процентов) для финансирования выплат по задолженностям и для авансового финансирования урожая 1997 года. Основные кредиторы сельского хозяйства, такие как Пахта банк, сообщают, что они мобилизуют средства через кредитные аукционы и дают их в кредит по коммерческим ставкам, прежде всего, организациям по сбыту, и лишь в весьма ограниченном объеме - напрямую сельскохозяйственным предприятиям.

5.15 Закупочные организации, в свою очередь, предоставляют производителям предоплату до 40 процентов стоимости закупаемых ими хлопка и пшеницы в среднем за четыре месяца до поставки продукции. Предоплата, свободная от учетной ставки, при таких условиях является субсидией в размере примерно 5 процентов от стоимости продукции, при преобладающей номинальной учетной ставке в 36 процентов. Таким образом, субсидия учетной ставки включена в договорные связи между производителями и государственными закупочными организациями. Элемент субсидий, который имеется в авансовом финансировании, частично или полностью компенсируется запаздывающими платежами за доставленную продукцию, однако данные об объеме таких платежей и длительности опоздания отсутствуют. Последний источник кредитных субсидий - это списание и пересмотр сроков погашения долгов или задолженностей сельхоз. предприятий, что в условиях высокой инфляции составляет довольно значительную субсидию. В 1997 г., в среднем был списано или отсрочено сельскохозяйственного долга на сумму 13 млрд. сумов.

5.16 Долги и задолженности сельскохозяйственных предприятий периодически списываются или сроки их погашения переносятся при участии республиканского бюджета или сельскохозяйственной страховой организации, основным собственником которой является государство. Данные о накопившихся задолженностях сельскохозяйственных предприятий не публикуются регулярно, но в соответствии с анализом, проведенным Министерством сельского хозяйства, кредиторская задолженность сельскохозяйственных предприятий постоянно превышает дебиторскую, составляя в год примерно 20 процентов от общей стоимости валового продукта. Постоянное чистое превышение кредиторской задолженности в таком масштабе представляет собой значительное чистое кредитование, предоставляемое сельскому хозяйству его кредиторами. Сельскохозяйственные работники, возможно, являются держателями некоторой части накопившегося долга в виде задолженностей по заработной плате, который вряд ли будет погашен. Для того, чтобы определить тех, кто является должником и кто несет на себе бремя затрат, связанных с периодическим списыванием долгов, понадобится провести более подробный анализ структуры кредиторской задолженности.

5.17 **Освобождение от уплаты НДС.** Сельское хозяйство имеет определенные налоговые льготы, так, например, средства производства освобождены от уплаты налога на добавленную стоимость, а также применяется сниженный налог на прибыль. Такое снижение налога на прибыль не играет большой роли, поскольку слишком малое число

---

44 Информация была предоставлена представителями Центрального Банка во время встреч, проведенных в июле 1998 года.

сельскохозяйственных предприятий является прибыльным. Освобождение от уплаты НДС по расчетам составляло приблизительно 11 млрд. сумов в 1997 г. и 15 млрд. сумов в 1998 году.

5.18 **Реорганизация фермерских хозяйств и землевладение.** Начиная с 1991 г., в структуру и организацию хозяйств был внесен ряд изменений, целью которых являлось укрепление в работниках чувства собственности. Бывшие государственные хозяйства были реорганизованы в различные формы негосударственных коллективных хозяйств. Большинство коллективных хозяйств остались в основном такими, какими они были в конце советского периода. Апробировались различные инновации по реорганизации коллективных хозяйств, направленные на достижение большей автономии на бригадном уровне. Эти эксперименты не затрагивали коллективистской основы сельских хозяйств и напоминали эксперименты, проводимые в конце 80-х годов. В некоторых же хозяйствах, также в рамках эксперимента, были введены более фундаментальные изменения.
Среди них:

- создание акционерных компаний (сообществ держателей акций) с акционерным владением работниками неземельных активов
- ассоциации дехканских хозяйств, где земля колхоза была поделена между домашними хозяйствами, а обработка земли ведется совместными усилиями
- кооперативы производителей (ширкат), где входящие в кооператив домашние хозяйства получают соответствующие производственные задания.

5.19 Таким образом, ключевыми вопросами, затрагивающими сельскую занятость и доходы, являются степень того, насколько подходы к реорганизации сельского хозяйства соответствуют ожиданиям домохозяйств с выделенными им участками земли, а также уверенность хозяйств в надежности своих прав на землепользование. Хотя в новом Земельном Кодексе, утвержденном в 1998 г., есть целый ряд позитивных черт, в нем отсутствует правовая поддержка изменений в структуре хозяйств и землевладении, направленных на рост доходов и рост занятости на селе. Ключевыми вопросами является то, что (i) права на землевладение, признанные законом, не подлежат купле-продаже, (ii) права сельскохозяйственных предприятий более надежно защищены, чем права домашних хозяйств, входящих в эти предприятия, даже если для домашних хозяйств выделен участок земли, в соответствии с семейным договором. Обе эти черты снижают стимулы для сельских жителей вкладывать средства в свой участок земли с целью повышения его продуктивности или изменения характера его использования в сторону производства более высоко ценящихся культур и продукции. В связи с тем, что права на землевладение не подлежат купле-продаже, земельная ипотека как финансовый инструмент имеет мало шансов на развитие, поскольку в случае неуплаты долга коммерческие кредиторы не смогут продать ценные бумаги.

5.20 **Удельная доля частного производства в общем объеме сельскохозяйственного производства.** Кол-во традиционных приусадебных участков, которые находятся в распоряжении сельских семей, работающих во всех типах сельскохозяйственных предприятий, повысилось до 3 миллионов, и теперь в совокупности они занимают 10 процентов земель, пригодных для сельского хозяйства. В результате расширения площади, занимаемой под приусадебные участки, а также реорганизации государственных фермерских хозяйств в негосударственные сельскохозяйственные предприятия, в государственном секторе производится примерно 2 процента сельскохозяйственной продукции, остальная же часть производится в различных типах реорганизованных коллективных хозяйствах и на приусадебных участках сельских жителей. В производстве мясомолочной продукции доминирующую роль играют хозяйства населения. Сельскохозяйственные предприятия и хозяйства населения производят примерно по 50

процентов плодоовощной продукции. Сельскохозяйственные предприятия производят весь хлопок и 90 процентов пшеницы. Поскольку эти две культуры занимают три четверти посевных площадей, официальная политика в отношении хлопка и пшеницы ограничивает автономию сельскохозяйственных предприятий, претерпевших реорганизацию.

Основные цели и результаты

5.21 Правительственная программа реформ преследует ряд целей и задач в отношении сельского хозяйства. Наиболее важными среди них являются следующие задачи:

(i) стимулирование производства хлопка и увеличение поступлений от его экспорта
(ii) достижение самообеспечения пшеницей
(iii) перераспределение средств, поступающих от сельского хозяйства, на финансирование инвестиций в другие области экономики
(iv) повышение уровня жизни сельского населения и его занятость

В настоящем разделе предлагается анализ того, в какой степени Правительству удается достигнуть этих целей.

5.22 **Стимулирование производства хлопка и увеличение поступлений от его экспорта:** Узбекистан производит 6 процентов мирового объема хлопка. Примерно десять процентов валового сбора хлопка используется внутри страны, а оставшаяся часть идет на экспорт. Экспорт хлопка из Узбекистана составляет 16 процентов от мирового торгового оборота хлопка. После распада Советского Союза Узбекистан смог найти альтернативные рынки для своего экспорта хлопка, однако, несмотря на это, поступления от этой статьи экспорта снизились (см. табл. 3.1). Причиной такого снижения послужило падение, начиная с 1995 г., международных цен на хлопок, а также снижение, начиная с 1991 г., на 20 процентов производства хлопка (см. табл. 5.1). Среднегодовое снижение объемов экспорта хлопка в течение 1994-1998 гг. составило почти 5 процентов (см. табл. 3.5), что в целом отражает снижение производства хлопка.

5.23 Спад валового сбора хлопка является особо тревожным знаком, поскольку это прежде всего отражает снижение урожайности. Без улучшения урожайности перспективы повышения доходов от экспорта весьма плохие. В мае 1998 г. наблюдались самые низкие международные цены за пять лет. Это произошло отчасти из-за слабой потребности в экспорте в связи с азиатским финансовым кризисом и отчасти из-за того, что Китай стал также чистым экспортером, изменив своему традиционному статусу импортера хлопка. Долгосрочные прогнозы цен на хлопок в постоянных долларах 1990 г. предсказывают небольшое повышение цен вплоть до 2000 г., а затем понижение цен к 2010 г. до сегодняшнего низкого уровня.

Для того, чтобы приостановить снижение объема сбора хлопка, государство рекомендует производителям применять метод выращивания хлопка под полиэтиленовым прикрытием. Эксперименты по такому выращиванию, проведенные в 1997 г., дали неоднозначные результаты, и в 1998 г. такое выращивание было применено в большом масштабе. Хотя такой метод, возможно, и является многообещающем в Узбекистане, как впрочем и в Китае, являющимся самым крупным в мире производителем хлопка, опыт Китая показывает, что необходимо использовать ценовые стимулы с тем, чтобы привлечь производителей к правильному использованию новой технологии. Китайские фермеры получали международную цену за свой хлопок в полном объеме «у ворот своей фермы», которая, по сообщениям, в 1998 году составляла 1,590 долл. за тонну хлопкового волокна[45]. Даже

[45] За исключением Синьцзяна, где ирригационный дифференциал снижал цену «у фермерских ворот» до 1,478 за тонну хлопкового волокна.

после вычета расходов на очистку хлопка от семян, составляющих 220-300 дол. за тонну, цена, получаемая китайскими хлопкоробами, составляла 1,300 долл. за тонну, что существенно выше 775 долл., получаемых узбекскими производителями.[46] Цена на уровне фермы в Узбекистане в 1997 г. составила 806 долл. в соответствии с официальным обменным валютным курсом. По неофициальному курсу цены ниже.

5.24 Какой бы ни была бы стратегия действий по повышению производства хлопка, в ней должны найти отражение вопросы ценовых стимулов, закупочных механизмов и организации ферм. При цене в 60-65 процентов от международного уровня и в ситуации, когда любой обмен валюты должен идти по официальному курсу, у производителей хлопка нет больших ресурсов, которые они могли бы инвестировать в повышение продуктивности, да к тому же у них и нет стимулов, чтобы этим заниматься. По сообщениям, хлопок является неприбыльной культурой для целого ряда ферм. Сельское население зарабатывает деньги на производстве хлопка в основном через выполнение отдельных работ по ручному сбору урожая. Рабочая сила, состоящая из наемных работников ручного труда, не будет заинтересована в повышении урожайности. Допуск частников к очистке хлопка и разрешение производителям очищать хлопок на договорной основе и самим заниматься реализацией хлопкового волокна повысят конкуренцию в хлопковой очистке и тем самым будут содействовать сокращению затрат и повышению цены, которые могут получить производители. Без изменений в ценах и организации ферм, само по себе административное внедрение новых технологий, таких как выращивание хлопка под полиэтиленовым покрытием, вряд ли сможет привести к желаемым результатам.

5.25 **Достижение самообеспечения пшеницей:** По сообщению узбекских властей, для того, чтобы обеспечить внутренние потребности в пшенице, Узбекистану необходимо производить 4,5 млн. метрических тон зерна[47]. В среднем для потребления населения необходимо 3,2-3,5 млн. метрических тон (чистого веса), а остальное требуется для семенного фонда, промышленного использования и на корм скоту. Достигнув в 1998 г., по оценкам, показателя в 3,7 млн. тонн пшеницы, что в шесть раз превышает уровень 1991 г., Узбекистан, в целом, добился своей цели и существенно сократил импорт зерна.

5.26 Основной задачей в достижении самообеспечения пшеницей являлось бесперебойность предложения пшеничного зерна, имеющего во внутреннем потреблении страны столь критическое значение. В начале 90-х годов, когда была принята эта политика, нарушения в торговых потоках в регионе привели к тому, что традиционное предложение зерна перестало быть надежным, а международные цены на пшеницу вне региона были весьма высоки. Вместе с тем, происходящие в мире изменения подорвали логическую базу под такой политикой.

5.27 Наиболее существенное повышение в производстве пшеницы в Узбекистане пришлось на 1996-1998 г., когда международные цена на пшеницу упали в абсолютных значениях на 35 процентов по сравнению с 1996 г. и в относительном значении

---

46 На основе предварительных цен производителя, объявленных в августе 1998 года.

47 Доклад Интерфакса по вопросам продовольствия и сельского хозяйства, 18-24 июля 1998 года. О таком же объеме пшенице, необходимом для достижения полной обеспеченности внутренних потребностей Узбекистана в пшенице при имеющейся на сегодняшний день структуре потребления, свидетельствуют данные, подготовленные в Департаменте сельского хозяйства США. Объем пшеницы, необходимой для самообеспечения внутренний потребностей. а также состав зерновых зависят от предполагаемого уровня цен, ставки обменного курса валюты и торговой политики. В полностью либерализированной экономике схемы потребления или хозяйственного использования будут иными. Например, если потребители должны платить за хлеб по полной рыночной цене, потребление пшеницы в питании населения несколько понизится. С другой стороны, производители мяса, скорее всего, будут закупать больше концентрированного корма даже и не по субсидированной цене для того, чтобы дополнить низкокачественное питание, получаемое скотом от выпаса на истощенных пастбищах, и повысить производительность.

(относительно цен на хлопок и мясо), что понизило значение самообеспечения пшеницей и повысило затраты. На будущее, прогнозы Всемирного банка прогнозирует, что цены на пшеницу поднимутся немного - где-нибудь в районе 15 процентов к 2015 году, а затем опять упадут до сегодняшнего уровня. Судя по прогнозируемым ценам, пшеница будет всегда иметься на мировом рынке

5.28 В условиях роста цен на пшеницу в 1990-1996 гг., рыночные сигналы, если бы они были полностью переведены в цены производителя, также могли бы вызвать положительный ответ в предложении пшеницы без официальных правительственных директив. Хотя и невозможно сказать, расширилось бы производство пшеницы в такой же степени, как и при проведении санкционированной кампании по достижению самообеспечения в этом виде сельскохозяйственной продукции, урожайность пшеницы, возможно, и была бы выше, чем фактически достигнутые показатели, поскольку в производство пшеницы не были бы тогда включены земли, способные лишь на пониженную урожайность (иными словами, не произошло бы такого значительного расширения посевных площадей), а у производителей было бы больше стимулов бороться за хороший урожай.

5.29 Вторым элементов в обосновании политики по самообеспечению внутренних потребностей Узбекистана в пшенице является желание экономить валютные средства, которые в противном случае должны затрачиваться на импортные поставки пшеницы. Судя по примерам из практики, выращивание пшеницы в Узбекистане, возможно, и не является эффективным методом снижения потребности в валютных средствах, однако имеющиеся данные не позволяют провести полный экономический анализ этого вопроса. Такое обоснование политики самообеспечения пшеницей может быть оправданным только тогда, когда на каждый сэкономленный от повышения производства пшеницы доллар приходится меньше затрат, чем на один доллар, заработанный от экспорта хлопка и снижающегося производства мясомолочной продукции.

5.30 Ключевым элементом в кампании по самообеспечению Узбекистана пшеницей являлось предоставление более совершенных ценовых стимулов для производителей пшеницы и частичная либерализация. За тот период, начиная с 1995 г., когда было отмечено повышение производства пшеницы, произошло повышение и реальных оптовых цен. Более того, на обязательные закупки приходится лишь половина урожая пшеницы (в отличие от всего сбора хлопка), что подразумевает попадание оставшейся части урожая пшеницы на местные рынки или в неофициальную торговую сеть, где цены отражают, предложение, спрос и неформальную торговлю через границу.

5.31 **Перераспределение средств, поступающих от сельского хозяйства, на финансирование инвестиций в другие области экономики:** Правительством применяется политика вмешательства, в первую очередь в хлопководство, в целях перераспределения сельскохозяйственного дохода на импортозамещающие производства. Обоснование такой политики Правительства весьма очевидно: обеспечить ресурсы для инвестирования в промышленность. Это ясное и сознательно принятое решение Правительства, являющееся центральным звеном в стратегии развития Узбекистана.

5.32 Сельское хозяйство облагается косвенным налогом по двум каналам: цены и политика в области хлопка и пшеницы, а также завышенный валютный курс. Правительство стремится ослабить негативное влияние таких мер на развитие сельского хозяйства, предоставляя ему субсидии. Ирригационное водообеспечение и услуги, по сути, предоставляются бесплатно. Сельскохозяйственные предприятия получают прямые кредиты по льготным условиям, имеют налоговые скидки, их долги списываются или сроки

их погашения переносятся. Влияние этих мер особенно сказывается на выращивании хлопка и пшеницы, а также в животноводстве.[48]

5.33 Перераспределение средств через различные каналы, предусмотренные политикой государственного вмешательства, весьма велико (см. табл. 5.2). Из анализа имеющихся данных следует, что в совокупности чистый отток средств из сельского хозяйства также велик, и что существующая в сельском хозяйстве система субсидий и перераспределения средств достигает цели, поставленной Правительством, по мобилизации ресурсов для инвестирования в другие области экономики. Один из каналов, по которым в сельское хозяйство поступают ресурсы, - это субсидии, которые являются весьма большими и имеют тенденцию к повышению в номинальных значениях и к падению в реальных. Самой большой статьей субсидий являются затраты на ирригацию, затем следуют кредитные субсидии, связанные с хроническими задолженностями и финансовой несостоятельностью сельскохозяйственных предприятий. Также большое значение имеет освобождение от уплаты налога на добавленную стоимость.

5.34 Вторым каналом перераспределения средств является наличие разницы между внутренними и международными ценами, что накладывает на сельское хозяйство тяжелое бремя скрытых налогов. Такое перераспределение ресурсов представляет собой отток средств из сельского хозяйства. К примеру, в 1997 г. производители хлопка получили примерно 50 млрд. сумов или 650 млн. долларов, что ниже той суммы, которую они могли бы получить, если бы внутренние цены были бы эквиваленты международным торговым ценам без учета платы за очистку хлопка от зерен[49]. Перераспределение средств через цену на пшеницу хотя и не является столь масштабным, как в случае хлопка, но все же остается значительным. В целом отток средств из сельского хозяйства через разницу в ценах снижается в реальном значении, в особенности на пшеницу по мере повышения в реальных значениях оптовых цен в сравнении с международными ценами.

5.35 Третьим каналом является разница между стоимостью производства хлопка и пшеницы в международных ценах по официальному и условно рыночному курсу обмена валюты. В эту категорию попадают убытки, которые несут производители хлопка и пшеницы из-за сдачи валюты по официальному завышенному курсу обмена валюты.[50] Эти потери особенно чувствительны для производителей хлопка. Хотя производители пшеницы и не экспортируют свою продукцию, однако они также могли бы получать более высокую цену в том случае, если бы международные цены конвертировались во внутренние сопоставимые цены по условному рыночному, а не по официальному курсу обмена валюты.

---

48 Влияние этих мер на животноводство происходит не напрямую, а через изъятие определенной части площадей из-под засева кормовыми культурами, а также через контроль за импортом, что повышает издержки на производство этого вида сельскохозяйственной продукции.

49 По ценам за очистку хлопка, преобладающим в США.

50 Такой убыток от разницы в обменных курсах валюты дает несколько преувеличенное представление об убытках, понесенных сельскохозяйсвенными товаропроизводителями. Если товаропроизводители получали бы цены за свою продукцию на уровне мировых цен по условному рыночному курсу, то они тогда платили бы и соответственно более высокие цены за средства производства. Без подробных данных об издержках производства трудно судить о том, каким бы было повышение затрат на средства производства в результате устранения разницы между официальным и рыночными курсами обмена валюты. По грубым расчетам, следует скорректировать сумму средств, перераспределяемых из сельского хозяйства в связи разницей валютных курсов, примерно, на 30 процентов, что, возможно, будет более чем достаточной компенсацией дополнительных затрат на закупку средств производства по рыночному курсу обмена валюты. Перераспределение средств из сельского хозяйства, в результате разницы курсов обмена валюты все равно останется значительным.

Наиболее значительные убытки в 1998 г. отражают резкое увеличение разрыва между официальным и условным рыночным курсом обмена валюты.[51]

Таблица 5.2. Узбекистан: Перераспределение средств из сельского хозяйства
(млн. текущих сумов)

	1996	1997	1998 (оценка.)
СУБСИДИИ	57847	69121	87500
Прямые субсидии на ср-ва производства	0	0	0
Субсидии на ирригацию	23000	30000[а]	40000[а]
освобождение от уплаты НДС	6500	11165	15000
кредитные субсидии/перенос сроков погашения/списание долгов	20000	18000	26000
капитальные вложения и обслуживание машинного парка	3847	5456	н.д.
авансовое финансирование хлопка и пшеницы	4500	4500	6500
НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ ЧЕРЕЗ РАЗНИЦУ В ЦЕНАХ [б]	-38902	-61959	-59256
Хлопок	-26653	-49954	-54700
Пшеница	-12249	-12005	-4556
НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ ЧЕРЕЗ РАЗНИЦУ В ВАЛЮТНЫХ КУРСАХ [в]	-46000	-38400	-89000
Хлопок	-43000	-31000	-71000
Пшеница	-13000	-7400	-18000
ЧИСТОЕ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ СРЕДСТВ	-27055	-31238	-60756
(в процентах к ВВП)	-4,8	-3,2	-4,5
Официальный курс обмена валюты (сум/долл.США$)	48,3	78,1	98,0
Условный рыночный курс	78,1	98,0	150,0

Примечание:
Детали и предположения, которые легли в основу расчетов, изложены в Приложении 5.
(а): из бюджетной статьи "Национальная экономика";
(б) рассчитывается по официальному валютному курсу;
(в) рассчитывается по условному рыночному курсу;
н.д. = нет данных.

Источник: расчеты специалистов Всемирного банка.

5.36 Помимо скрытого перераспределения ресурсов через ценовую политику, субсидии и разницу валютных курсов, сельское хозяйство подлежит и открытому налогообложению. В настоящее время, по сообщениям, поступления от открытого налогообложения на первичную сельскохозяйственную продукцию находятся на низком уровне. Как уже отмечалось выше, лишь некоторые сельскохозяйственные предприятия являются прибыльными, и поэтому налог на прибыль в сельском хозяйстве весьма незначителен. Собираемость платы за водопользование также, по сообщениям, весьма низка. Недавно утвержденный земельный налог, возможно, станет в будущем важным инструментом сельскохозяйственного налогообложения, но в настоящее время таковым он не является. По мере включения сельского хозяйства в нормальные механизмы открытого налогообложения, возникнет необходимость в сокращении уровня скрытого налогообложения путем постепенного снятия административного контроля за ценами и сбытом сельскохозяйственной продукции.

[51] Что в свою очередь отражает расширение надбавок черного рынка по причине (а) ускоряющегося обесценения рыночного курса обмена валюты в 1998 г. вслед за финансовым кризисом в России и (б) медленных темпов изменения официального курса обмена валюты.

5.37 **"Победители" и "проигравшие".** В выигрыше от проводимых мер находятся те, кто получает разницу между внутренними и международными ценами, рассчитываемыми по официальному курсу обмена валюты. В секторе пшеницы в самом большом выигрыше находятся потребители, покупающие хлеб и муку по цене ниже цены свободного рынка. В хлопководческом секторе в самом большом выигрыше находятся импортеры, имеющие доступ к валюте через аукционный (биржевой) рынок. Лишь небольшая доля перераспределяемых средств идет на пользу внутренним производителям текстильной промышленности, поскольку лишь десять процентов производимого хлопка используется внутри страны.

5.38 Проигравшими является сельское население, которое не получает полную стоимость от собранного урожая. Стоимость скрытых потерь, которое несет сельское хозяйство из-за валютного режима, является скрытой прибылью промышленных отраслей. Потери банковского сектора происходят тогда, когда он вынужден предоставлять субсидированный кредит, отсрочку в погашении долга и списывание долгов, что затем списывается в банковском балансе. Потери бюджета (налогоплательщиков) состоят прежде всего в том, что бюджет финансирует большую часть субсидий для сельского хозяйства, но взамен напрямую получает весьма малые поступления. Кроме того, бюджет несет на себе бремя непредусмотренных обязательств по выплате задолженностей и погашению долгов сельского хозяйства. В этом отношении, финансирование сельского хозяйства ложится тяжелым бременем на управление макроэкономикой в Узбекистане. Обсуждая вопросы издержек и выгоды дальнейшей либерализации в Узбекистане, защитники медленных темпов либерализации приводят в качестве аргумента то, что более быстрые реформы повлияют отрицательный на государственный бюджет. В случае же сельского хозяйства, более быстрые реформы будут иметь положительный эффект на бюджет, поскольку издержки проводимой в настоящее время политики приходится покрывать бюджету, а ее выгоды на бюджет не распространяются.

5.39 **Повышение уровня жизни и занятости на селе.** Данные об уровне жизни сельских жителей отсутствуют. Запланировано провести обследование домашних хозяйств, которое должно предоставить данные о существующем уровне жизни на селе, однако это обследование не сможет предоставить данные, по которым можно было бы судить об изменении уровня жизни на селе во временном разрезе. Данные о заработной плате также весьма неадекватны. Хотя, как сообщается, зарплата в сельском хозяйстве в сравнении с заработной платой в других областях экономики упала с уровня 1991 г., который превышал среднюю зарплату в государственном секторе на одну треть, до уровня в 1997 г., когда зарплата в сельском хозяйстве составляла уже менее половины средней заработной платы в государственном секторе.[52] При этом, данные о зарплате, возможно, не полностью отражают доходы сельского населения. Вместе с тем, перераспределение средств из сельского хозяйства, по приведенным выше расчетам, оказывает давление на уровень жизни населения в сторону понижения.

5.40 Правительство стремиться к созданию занятости в сельской местности в ответ на рост населения и для того, чтобы решить проблему хронической безработицы, переживаемую сельским хозяйством. Для того, чтобы повысить привлекательность жизни на селе и сократить миграцию в города, предусматривается повышение инвестиций в здравоохранение и образование сельских жителей, а также совершенствование предоставления услуг на селе, таких как обеспечение сельских жителей чистой питьевой водой и трубопроводным газом. Ожидается. что изменения в структуре сельскохозяйственных предприятий должны укрепить в сельскохозяйственных производителях чувство собственности, а также повысить эффективность их работы, тем самым способствуя повышению доходов и экономической жизнеспособности села. Пока

---

[52] Возможно, это зависит о того, что зарплаты в государственном секторе повысились в реальном значении, а зарплаты в сельском хозяйстве остались примерно на том же уровне, что и были.

же изменения в структуре сельскохозяйственных предприятиях были весьма скромны, а ценовая политика и политика по сбыту продукции накладывали жесткие ограничения на рост доходов в сельском хозяйстве. Опыт других стран показал, что рост доходов в сельском хозяйстве является катализатором развития других видов деятельности на селе, не связанных с сельским хозяйством, например, развитие сети услуг и малых промышленных предприятий. По той же логике, трудно добиться роста занятости на селе в сферах, не связанных с сельских хозяйствам, в условиях, когда доходы от сельского хозяйства снижаются.

Несоответствия в политике

5.41 Проведение в жизнь политики в области сельского хозяйства в том виде, в каком она сформулирована, вряд ли способствует достижению целей и задач, поставленных перед сельским хозяйством. Например, хотя правительство и намеревается повысить поступления от производства хлопка, административный контроль за его производством и продажей привел к снижению в его производстве. Увеличение производства пшеницы было достигнуто с помощью обязательного расширения посевных площадей при участии производителей, не имеющих достаточного опыта и доступа к эффективным средствам выращивания пшеницы. Как следствие, достигнутая урожайность оказалось довольно низкой, а другие виды более прибыльной продукции оказались вытесненными Более того, сокращение площадей, ранее занимаемых кормовыми культурами, ведет к снижению продуктивности в животноводстве, поскольку в результате перевода земель, занимаемых под люцерну и гречиху, в посевные площади под пшеницу, еще более ухудшилось положение с наличием корма для скота. Таким образом, такой подход к реализации программы по повышению выращивания пшеницы, мешает росту продуктивности по всему сельскому хозяйству в целом и подрывает рост сельских доходов.

5.42 Кроме того, рост сельского хозяйства требует инвестиций в мелиорацию земель и более производительные производственные факторы, в то время как, в соответствии с нынешней политикой, приоритеты отдаются другим отраслям экономики. Для того, чтобы повысить занятость в сельской местности, необходимо повысить доход домашних хозяйств с тем, чтобы от них поступал спрос на новую продукцию и услуги, например, на строительство домов или торговлю. В условиях сегодняшних цен и торговой политики, уровень жизни на селе снижается, сельскохозяйственные предприятия зачастую не в состоянии выплачивать зарплату, и возможности для повышения сельской занятости, что необходимо для дополнения реструктуризации предприятий, ограничены.

Стратегия реформ

5.43 В связи с подготовкой Проекта по реструктуризации сельскохозяйственных предприятий, предлагаемого к финансированию Всемирным Банком, Правительством разрабатывается новый подход к повышению урожайности и продуктивности сельского хозяйства. В соответствии с этим подходом, сельские домашние хозяйства получат выделенные участки земли в надежное пользование, доступ к финансированию рабочего капитала и свободу в принятии решений, что производить и каким образом продавать. Такие условия производства привели к повышению продуктивности в Китае, когда в 1978 г. страна стала уходить от системы коллективных хозяйств. Основными элементами такой стратегии является следующее:

5.44 **Либерализация хлопкового сектора:** Стимулы и цены производителей значительно повысятся, если производители просто будут получать в полной мере международную торговую цену, даже по официальному курсу обмена валюты. Таким образом, если Правительство сохранит режим обязательной стопроцентной продажи валютной выручки от экспорта хлопка, но производителям будет переводиться вся выручка в сумах от продажи валюты, то поступления от экспорта, скорее всего, повысятся. Однако,

для того, чтобы высокая урожайность была стабильной, сельскохозяйственным производителям необходимо иметь доступ к средствам производства, которые ведут к повышению урожайности, причем некоторые из таких средств должны импортироваться. Таким образом, стратегия повышения доходов от экспорта хлопка должна предусматривать поэтапное сокращение обязательной продажи валютной выручки от экспорта хлопка и продажу все большей доли валютных поступлений от хлопкового экспорта через конкурентные рыночные механизмы. Такая политика подразумевает компромиссный подход, при котором государственный контроль над экспортными поступлениями сокращается, однако доходы от экспорта растут.

5.45 Поскольку производители не экспортируют хлопок напрямую, такая политика могла бы проводиться путем усиления конкуренции в реализации хлопка и его очистке, а также путем сокращения уровня обязательной продажи валютной выручки, требуемой от фирм, занятых в экспорте хлопка. Тогда давление конкуренции приведет к тому, что более значительная доля выручки от экспорта хлопка поступит непосредственно к его производителям. Поскольку в недалеком будущем Правительство намеревается прийти к постепенному прекращению режима двойного курса обмена валюты, необходимо предпринять меры на раннем этапе по гарантированию того, что непосредственные производители хлопка получат выгоду от новых подходов. Для внедрения институциональных изменений, которые должны повысить конкуренцию в продаже хлопка, требуется время, и приступать к ним надо до начала изменения самой стратегии.

5.46 **Реформы в системе закупок пшеницы.** Правительство рассматривает вопрос об отказе от системы госзаказа и обязательных закупок и проведении вместо этого политики закупок в соответствии с потребностями государства. Это может явиться позитивным шагом в том случае, если государство будет выступать в роли конкурирующего покупателя на внутреннем зерновом рынке. Возможна такая схема: государство определяет объем пшеницы, которую необходимо закупить для удовлетворения государственных потребностей в зерне, и этот объем будет существенно ниже сегодняшнего объема закупок; государство объявляет о своем намерении закупить зерно по цене, рассчитанной таким образом, чтобы она по официальному обменному курсу валюты соответствовала бы по номиналу цене на границе; продажа государству по объявленной цене осуществляется производителями на добровольной основе, а государство не обязано закупать больше объявленного уровня; оставшаяся часть зерна продается по рыночным ценам.

5.47 При такой политике производители получали бы более высокие цены, поскольку больше их продукции продавалось бы по рыночной цене, а потребители также платили бы более высокие цены, поскольку больше бы зерна поступало бы путем рыночных операций. Имеющиеся на сегодняшний день субсидии потребителей со стороны производителей зерна сократились бы, что помогло бы сократить разницу в доходах, поскольку среднестатистический сельский производитель беднее среднестатистического потребителя пшеницы. В то же время, в случае повышения цен на зерно некоторым потребителям нужно будет компенсировать его полностью или частично. Но не всем потребителям, платящим высокие цены, потребуется полная компенсация. Значительная часть потребителей зерна - это и есть сами производители, а им тогда компенсация будет не нужна. Другая часть потребителей не является малообеспеченной, и уже покупает по рыночной цене муку и хлеб, производимые вне государственного сектора. Однако новая политика цен на пшеницу потребует одновременного повышения выплат через систему социальной защиты для предоставления помощи тем, кто непосредственно и в значительной степени пострадал от повышения цен на хлеб и муку. Совокупные бюджетные затраты на это должны быть значительно ниже, чем сегодняшние субсидии на сумму 22 млрд. сумов, что составляет 5 процентов от бюджетных поступления, которые напрямую предоставляются производителями потребителям. Однако, для этого потребуется определить дополнительные источники поступлений. Для того, чтобы рассчитать необходимую сумму компенсаций и определить наиболее эффективный

механизм предоставления, требуется провести более подробный и глубокий анализ возможного эффекта от внесения изменений в политику цен на пшеницу .

5.48 Внедрение упомянутой выше системы закупок для удовлетворения государственных потребностей явится значительным шагом вперед по сравнению с проводимой сегодня политикой в отношении пшеницы. Государство будет по-прежнему играть активную роль в закупках пшеницы, но на конкурентной и добровольной основе. Производственные стимулы повысятся, урожайность будет и дальше расти, как это уже имело место в ответ на введение более совершенных ценовых механизмов в последние годы. В случае необходимости потребители получат адресную помощь, а затраты на компенсации будут ниже, чем затраты на проведение сегодняшней политики. Затраты на предоставление компенсации будут полностью покрываться за счет бюджета, и поэтому необходимо изыскать дополнительные источники финансирования. В ответ на такие изменения, со временем должно появиться множество небольших предприятий по помолу зерна, а также частных пекарен. Таким образом, эти меры будут способствовать повышению занятости вне фермерских хозяйств.

5.49 **Плата за водо- и землепользование.** Государство должно наладить сбор платы за водопользование, а также увеличить земельный налог на сельскохозяйственные угодья. Это позволит повысить стимулы для более эффективного использования как земли, так и водных ресурсов, собрать дополнительные средства и улучшить налогово-бюджетную обстановку. Вместе с тем, производители не смогут выплачивать в бюджет больше средств, если их заработки не повысятся. Следовательно, для того, чтобы можно было провести в жизнь эту политику, ее надо дополнить мерами по сближению цен производителя с ценами международного рынка. Когда производители начнут платить значительную плату за воду, многие захотят более активно участвовать в определении уровня и времени предоставления услуг. В связи с этим, наряду с введением платы за водоснабжение, должны создаваться ассоциации пользователей, через которые будет осуществляться их участие в вопросах управления водоснабжением и финансирования.

5.50 **Организация ферм и землевладение.** В последнее время были инициированы реформы в реорганизации ферм и землевладении, которым должны сопутствовать меры по изменению ценовой политики, направленные на повышение занятости и доходов на селе. Опыт, полученный в России и Украине, говорит о том, что создание корпораций из существующих коллективных хозяйств не привносит больших изменений в работу хозяйств, поскольку управление получившимися корпорациями немногим отличается от управления колхозами, и у них нет доходов, которые могли бы распределяться между держателями акций в качестве дивидендов. Более многообещающими подходами к реорганизации ферм, в особенности в районах, где много рабочей силы и мало орошаемых земель, являются такие, которые бы предусматривали распределение выделенных участков земли между отдельными домашними хозяйствами или небольшими группами производителей, при обеспечении их надежными правами на землевладение, подлежащими купле-продаже, и при условии их самостоятельности в вопросах производства. Это, по сути, и есть та модель, которая успешно работает Китае. Она также дает успешные результаты в Армении, Грузии, Азербайджане и Молдове. Вопросы обеспечения необходимым машинным парком, а также сбыта продукции могут решаться домашними хозяйствами внутри кооперативной структуры, но при этом они не должны быть на зарплате у предприятия. Вместо этого, доход домашних хозяйств определяется как разница между продажей и затратами на производство.

5.51 При таких условиях, когда домашние хозяйства будут уверены в том, что они смогут в будущем оставить у себя вырученные средства от фермерской деятельности, и их право на землевладение своего участка земли надежно защищено, у них появятся больше желания инвестировать часть своего заработка в фермерское дело. В настоящее время домашние хозяйства, которые входят в коллективные предприятия, являются их рабочей

силой и не вкладывают средства в эти предприятия из-за отсутствия прав владения; вместо этого имеющиеся деньги идут на приусадебный участок или на личное подворье.

Выводы

5.52 Основные цели государственной политики в сельском хозяйстве являются разумными и, со временем, вполне достижимыми при наличии должной стратегии и управления. Выручка от экспорта хлопка может быть увеличена. Стране может быть гарантировано обеспечение потребностей в пшеницы, хотя и нет необходимости, чтобы вся пшеницы производилась в самом Узбекистане. Сельское хозяйство может предоставлять ресурсы для инвестиций на повышение продуктивности в секторе, а также на структурную реорганизацию экономики Узбекистана. Доходы сельских тружеников могут вырасти в отношении сегодняшних сниженных уровней, также как и занятость вне фермерских хозяйств.

5.53 Вместе с тем, проводимые сегодня меры не достигают поставленных целей и, вероятнее всего, не достигнут и в будущем. Доход от экспорта хлопка падает, поскольку снижается урожайность. Самообеспечение страны пшеницей повысилось, однако обоснование такой политики уже не имеет прежнюю силу, поскольку предложение пшеницы извне стало более надежным и менее дорогостоящим. Перераспределение ресурсов между сельским хозяйством и другими секторами создает напряжение в бюджете и негативно сказывается на продуктивности, поднимая также вопрос об эффективности больших трансфертов, передаваемых организациям по реализации хлопка. Финансовые потоки в сектор и из него, а также подходы к реструктуризации фермерских предприятий и к земельной реформе недостаточны для развития села и повышения сельской занятости.

5.54 Сельское хозяйство Узбекистана имеет потенциал для роста доходов и повышения занятости на селе, однако эти цели, скорее всего, не могут быть достигнуты в условиях, когда ценовая политика и система реализации сельскохозяйственной продукции, а также применяемые сегодня подходы к реорганизации ферм и правовая база землевладения ставят ограничительные рамки на возможности ферм в получении прибыли. Альтернативные подходы для достижения правительственных целей и задач в сельском хозяйстве были изложены кратко, но могут быть разработаны более детально в дальнейшем диалоге с Правительством, если таковой будет считаться необходимым.

ГЛАВА 6

ПРИВАТИЗАЦИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ

6.1 В Узбекистане принят поэтапный, постепенный подход к приватизации предприятий. Приватизация видится как инструмент, направленный на защиту конкуренции, повышение эффективности, совершенствование управления, привлечение новых инвестиций и содействие росту экономики. Одним из необходимых принципов реформ является создание адекватной правовой базы. В этой главе дается обзор государственной программы приватизации, причем особое внимание уделяется вопросам качества приватизации. С начала приватизации предприятий среднего размера прошло довольно мало времени, и поэтому оценка результатов приватизации представляется затруднительной. Для проведения предварительного анализа в настоящей главе рассматриваются некоторые *наиболее важные* показатели качества приватизации (которые были взяты из практической работы в других странах). Качество приватизации является показателем того, как переход предприятия из одной формы собственности в другую может улучшить результаты работы предприятия как с точки зрения краткосрочного потока денежных средств, так и с точки зрения долгосрочного роста.

Обзор приватизации.

6.2 К 1995 г. в основном была завершена приватизация жилья, явившаяся первым этапом приватизационной программы. Примерно 96 процентов жилищного фонда были переданы в частные руки. Также была приватизирована большая часть малых государственных предприятий, в особенности в торговой сети, в основном посредством передачи права собственности работникам и руководителям этих предприятий. В отсутствие какой-либо эмпирической оценки результатов приватизации таких предприятий, можно сказать, что проведенная в них реорганизация столкнулась, по крайней мере, с тремя препятствиями. Во-первых, трудовые коллективы, вместе с руководящим составом приватизированных предприятий, получили значительную часть акций этих предприятий. Тот факт, что предприятия перешли в собственность тех, кто на них работает и ими управляет, накладывает серьезные ограничения на возможности реорганизации этих предприятий. Во-вторых, бывшие министерства, которые были реорганизованы в ассоциации, продолжают держать под своим контролем развитие предприятий и, по имеющимся сведениям, сдерживают масштабы и степень их реорганизации. В-третьих, экономические условия, в которых протекает хозяйственная деятельность предприятий, включают в себя, помимо прочего, множественный валютный курс, ограничения на доступ к иностранной валюте, торговые барьеры, ограничения на получение наличности через банковскую систему, что приводит к повышению затрат на проведение операций, в особенности для малых предприятий, тем самым мешая процессу реорганизации.

6.3 Затем приватизация охватила другие малые и средние предприятия. Ниже в таблице 6. 1 приводятся имеющиеся количественные данные по приватизации в целом по стране начиная с 1995 года. Отдельных данных с разбивкой по размеру предприятий и по количеству переданных акций не имеется. Однако, по неофициальным подсчетам, было приватизировано примерно 20 процентов из 11800 крупных и средних предприятий, и в большинстве случаев приватизация являлось частичной. На малые предприятия по-прежнему приходится примерно 70 процентов от всех приватизированных предприятий.[53]

---

[53] Эти данные были получены во время совещаний в ГКИ.

Таблица 6.1 Количественные показатели приватизации предприятий, 1995-98 гг.

	1995	1996	1997	1998 (янв.-сент.)
Число приватизированных предприятий а/	7 511	658	443	118
Число предприятий, реорганизованных в акционерные компании	1 026	1 257	788	174

Примечание:
а/ включены все виды приватизации: через продажу акций и передачу права собственности трудовому коллективу/владельцам, но исключена конверсия компаний в акционерные общества, которые рассматриваются ГКИ как приватизация.

Источник: Правительство Узбекистана.

Программа приватизации с участием приватизационных инвестиционных фондов (ПИФ)

6.4 В задачи приватизационной программы Узбекистана входит передача предприятий «реальному собственнику, способному обеспечить эффективное использование этой собственности».[54] Для достижения этой цели была разработана инновационная схема, пытающаяся сочетать в себе элементы социально справедливого распределения, характерные для массового варианта приватизации, с эффективностью, характерной для сконцентрированного владения, приносящего с собой новый капитал и новые технологии.[55] Задачами этой схемы являются: (1) широкое участие общественности в приватизационном процессе, (2) открытая приватизация, (3) создание независимых финансовых инвестиционных единиц, которые будут содействовать совершенствованию корпоративного управления и развитию рынка капитала. Ключевыми элементами этой схемы являются:

- *Продажа акций предприятий инвестиционным фондам.* Приватизационным инвестиционным фондам (ПИФ) предлагаются акции 600 предварительно отобранных крупных и средних предприятиях. Правительство должно передать 74 процента своих акций в отдельных предприятиях - не менее 30 процентов в ПИФы, 21 процент на фондовую биржу, и не более 23 процентов работникам. ПИФы могут покупать дополнительные акции через торговлю на вторичном рынке и тем самым повысить свою долю участия в акционерном капитале до 74 процентов.
- *Продажа акций населению.* ПИФы, в свою очередь, могут продавать акции публичного участия (АПУ) населению. Цена каждой акции составляет 100 сумов (в настоящее время это эквивалентно примерно 2 процентам от средней месячной зарплаты в государственном секторе или примерно 10 процентам минимальной зарплаты).
- *Корпоративное управление.* Акционерная доля в предприятии, принадлежащая одному ПИФу, не должна превышать 35 процентов, однако нет ограничений на

54 Каримов, 1993 (вышеупомянутая работа).

55 Такой подход называют "ПОП-плюс" (Первоначальное открытое предложение), см. Гольдберг и др., 1997 "ПОП-плюс: Новый подход к приватизации, рабочие материалы по исследовательским и стратегическим вопросам № 1821. Всемирный банк.

совокупную долю участия различных ПИФов или на сотрудничество между ПИФами в установлении рабочего большинства в совете директоров предприятий.

- *Отсроченные платежи.* На каждую акцию, предназначенную для публичного участия, вложенную в акционерный капитал предприятия, ПИФам первоначально было разрешено иметь дополнительно 5 акций с отсроченным платежом по процентной ставке ниже ставки рефинансирования, причем срок выплаты составлял 7 лет при четырехлетнем льготном периоде, во время которого не накапливались проценты. В сентябре 1998 г. количество акций на одну проданную акцию было снижено до 2,33, срок выплаты уменьшен до 5 лет, а льготный период - до 2-х лет. Предпочтительные условия кредита виделись как стимул для ПИФов не только закупать больше акций предприятий, и тем самым способствовать приватизации, но также и распространять их среди населения для того, чтобы поощрять широкое участие населения во владении акциями.

6.5 Акции предприятий продаются путем аукциона. Если не все акции расходятся по первоначальной цене предложения, то эта цена снижается не более чем до 85 процентов от "номинальной" цены. Вместе с тем, если продажа происходит по цене ниже номинальной, то в настоящее время ПИФ не получает никакого кредита. На одного акционера ПИФ не может приходиться больше 5 процентов акций ПИФа.

6.6 **Опыт программы приватизационных инвестиционных фондов.** К ноябрю 1998 г. (примерно два годя спустя после начала программы ПИФ) 85 ПИФов получили лицензию, из них 59 активно занимаются покупкой акций предприятий (см. табл. 6.2). Некоторые из ПИФов проявили себя как активные сторонники частного предпринимательства. На сегодняшний день ПИФы продали акции более чем 80000 гражданам. Начиная с декабря 1996 г., было проведено 23 аукциона, на которых ПИФы приобрели акции 252 предприятий, причем ПИФы могли конкурировать между собой за приобретение акций в любых предприятиях по своему усмотрению. В 1997 г. примерно 50 предприятий, предложенных на продажу, не были раскуплены ПИФами. Хотя ПИФам предлагалось приобретать не менее 30 процентов акций предприятий, в настоящее время в 80 процентов предприятий на долю ПИФов приходится не более 30 процентов акций этих предприятий (см. табл. 6.3). Несмотря на первоначальный высокий спрос на большинство предприятий, предлагаемых ПИФам, [56] низкая доля участия ПИФов в акционерном капитале является следствием разбавления участия в капитале частных лиц, которое имело место в середине 1998 г. и привело к повышению доли государства до 25 процентов в капитале этих предприятиях. Более чем 80 процентов от стоимости акций, приобретенных ПИФами, были куплены ими на льготные государственные кредиты.

---

[56] По имеющейся информации, лимит подписки был превышен более чем по 80 процентам компаний, предложенных ПИФам, и по крайней мере по 40 процентам из них - в пять раз.

Таблица 6.2 Показатели деятельности ПИФов, 1997-98 гг.

	1997	1998	Итого
Число предприятий, проданных ПИФам	153	99 [a]	252
Чистое увеличение кол-ва лицензированных ПИФов	50	36	86
Чистое увеличение кол-ва действующих ПИФов	15	56	71
Чистое увеличение частных акционеров ПИФов	75 000	50 000	80 000
Общая стоимость продаж ПИФам (млн. сумов)	884	617	1 501
Стоимость льготного государственного кредита (в процентах к общей стоимости продаж ПИФам)	83	81	82
Общее число проведенных ПИФами аукционов	13	13	26

а/ Данные охватывают период времени до 19 ноября, 1998 г.

Источник: Правительство Узбекистана.

6.7 Два события, произошедшие в последнее время и имеющие непосредственное отношение к программе ПИФ, ухудшили перспективы роста и успеха этой инициативы. Во-первых, было сокращено соотношение долевого участия и кредита с 1:5 до 1:2,23, что привело к исчезновению основного инновационного элемента программы ПИФ. Это соотношение, отражающее "даровой" компонент приватизации, принятый во всех странах с переходной экономикой, имело под собой юридическую основу и соответствовало стратегии, защищающей население от негативных последствий массовой приватизации, основанной на ваучерах. Во-вторых, резко ухудшилось качество предприятий, предлагаемых ПИФам. За последние месяцы ПИФы приобрели всего лишь 12 процентов (от стоимости капитала) предложенных им предприятий.

Приватизация крупных предприятий

6.8 Государственная программа приватизации крупных предприятий только началась. Для того, чтобы эта программа успешно развивалась, скорее всего, потребуется активное участие иностранных инвесторов, которые могут открыть доступ к мировому рынку, привнести необходимые знания и умения в области управления, капитал и технологию. Для того, чтобы привлечь иностранных инвесторов, необходимо, чтобы процесс приватизации проходил на открытой, конкурентной основе. Некоторые из предприятий, подлежащих приватизации, имеют черты государственной монополии, и для их приватизации следует создать соответствующую нормативно-правовую среду. Степень регулирования монополий будет определять стоимость тендерных заявок.

6.9 Правительство избрало индивидуальный подход к приватизации крупных предприятий.[57] В каждом конкретном случае приватизация будет основываться на рыночных принципах: оценка приватизируемых предприятий будет проводиться в соответствии с принятыми рыночными методами; финансовая информация будет

[57] Эта инициатива была поддержана займом, предоставленным в 1998 г. Всемирным Банком на цели институционального развития предприятий.

составляться в соответствии с общепринятыми принципами бухгалтерского учета, раскрытие информации будет проводиться в соответствии с лучшей коммерческой практикой. Приватизационные предложения будут соответствующим образом рекламироваться, будет вестись поиск потенциальных инвесторов, к которым государство будет обращаться напрямую. Для выполнения намеченных задач на протяжении всего процесса приватизации Правительство будет использовать зарекомендовавших себя международных консультантов в области финансов, что является критически важным для привлечения покупателей высокого уровня. Консультанты произведут быструю оценку приватизационного потенциала предлагаемого предприятия (1-я стадия); если этот потенциал положительный, консультант подготовит технико-экономическое обследование предприятия и стоимостную оценку, а также разработает варианты приватизации (2-я стадия), и затем от имени государства проведет операцию по приватизации или продажу (3-я стадия).

6.10 В последнем Постановлении Правительства перечислено 30 крупных предприятий, предлагаемых на продажу в рамках индивидуальной приватизации иностранным инвесторам в 1999-2000 годы.[58] В этом Постановлении также содержатся два других списка предприятий, предлагаемых для иностранного владения: в первый список включены 69 средних и крупных предприятий, в которых иностранным инвесторам предлагается приобрести 100 процентов акций; во второй список включены 159 предприятий, в которых иностранным инвестором предлагается приобрести 25-75 процентов акций. В список из 30 предприятий, предлагаемых для индивидуальной приватизации, входит ряд предприятий, которые могут привлечь стратегического иностранного инвестора. Иностранным инвесторам будет предложено 25-50 процентов акций в 27 предприятиях из этого числа. Также планируется предоставить иностранным инвесторам право покупки контрольного пакета акций в трех предприятиях - Ташкентская телефонная компания местной связи (55 процентов), Ташкентская телефонная компания международной связи (55 процентов) и Андижанский кабельный завод (51 процентов). В этот перечень также вошли Алмалыкское горнодобывающее предприятие (46,5 процентов), Узкабель (26 процентов), Ахангаранский цементный завод (25 процентов), Ташкентский аэропорт (45 процентов) и Национальный банк Узбекистана (40 процентов).[59] Также в настоящее время Правительство занимается созданием тендерной комиссии для проведения приватизации по индивидуальному принципу и для разработки условий репатриации дохода (от продажи акций), получаемого иностранными инвесторами в валюте. Правительство также начало процесс отбора иностранных финансовых консультантов для оценки приватизационного потенциала крупных предприятий. Финансовые консультанты были недавно отобраны для проведения оценки и продажи Узкабеля и Ахангаранского цементного завода.

Нормативно-правовая база

6.11 Нормативно-правовая база развития частного сектора обеспечивается такими законами, как Закон об акционерных компаниях и защите акционеров, Закон о ценных бумагах и фондовой бирже, Гражданским кодексом, Законом о конкуренции и ограничении монополистической деятельности, Законом о банкротстве. Кроме того, приватизация регулируется рядом правительственных постановлений и указов. В частности, приватизация предприятий среднего размера регулируется Постановлением №220 Кабинета Министров от 18 июня 1996 г. "О мерах по организации деятельности инвестиционных фондов", Постановлением № 410 от 25 сентября 1998 г. "О мерах по совершенствованию деятельности инвестиционных фондов и приватизационных инвестиционных фондов".

---

58 Постановление №477 Кабинета Министров от 18 ноября 1998 г. "О мерах по стимулированию участия иностранного капитала при приватизации государственного имущества".

59 Акции некоторых из этих предприятий уже сейчас находятся во владении иностранных компаний, например, 26 процентов акций Узкабеля, которые будут предлагаться на продажу, - это дополнение к 25 процентам, которые уже находятся во владении иностранного инвестора.

Самым последним по времени документом является Постановление Кабинета Министров № 477 от 18 ноября 1998 г. "О мерах по стимулированию привлечения иностранного капитала при приватизации государственного имущества". Вместе с тем, частые изменения в законах и постановлениях, непоследовательность различных законов и нормативных документов, а также их недостатки создают неопределенность для предпринимателей и снижают доверие к регулирующим органам и надежность институциональной базы (см. также главу 7).

Основные показатели качества приватизации.

6.12 Учитывая тот факт, что приватизация средних и крупных предприятий в Узбекистане началась недавно, а информация о работе предприятий до и после приватизации отсутствует, в настоящее время представляется невозможным дать количественную оценку результатов приватизации и определить, достигнуты ли ее цели и задачи. Вместе с тем, в различных эмпирических исследованиях проведения приватизации в других странах предлагаются уже проверенные на практике выводы в отношении необходимых факторов успешной приватизации.[60] Эти исследования в целом показали, что приватизация связана с улучшением работы предприятий. Также было продемонстрировано, что улучшение работы предприятий связано с такими факторами, как государственная поддержка приватизационной программы, адекватная нормативно-правовая база, внешнее (или иностранное) владение, появление малых предприятий. В этой главе для проведения оценки качества осуществляемой приватизационной программы используются шесть основных показателей. Эти показатели были уже использованы для анализа приватизационной программы в других странах, однако в связи с тем, что принятая в Узбекистане программа приватизации отличается по своему характеру от подходов, используемых в других странах с переходной экономикой, настоящий доклад не проводит сравнительного анализа между Узбекистаном и другими странами.

6.13 **Корпоративное управление и правовая база.** Успешная приватизация зависит от наличия стабильной, вызывающей доверие, адекватной правовой базы, которая, помимо прочего, необходима для определения и защиты прав собственности и развития конкуренции. Условия для приватизации, имеющиеся в настоящее время в Узбекистане, характеризуются частыми изменениями в законах и нормативно-правовых актах, непоследовательностью различных частей законодательства, указов и постановлений, слабым административным потенциалом для приведения законов в жизнь, затрудненным доступом к нормативно-правовым документам, а также в значительной степени произвольным толкованием и применением норм бюрократическим аппаратом. Недавние изменения еще более понизили степень ясности и предсказуемости нормативно-правовой базы.

6.14 Во-первых, в конце 1997 г. Президентским указом в одностороннем порядке была повышена доля государства в приватизированных предприятиях, тем самым было "разбавлено" участие частного капитала в акционерном капитале и была проведена "ре-национализация" предприятий, повернувшая вспять процесс приватизации. Во-вторых, в марте 1998 г. другой Президентский указ, обязывающий провести рекапитализацию приватизированных предприятий через реинвестирование поступлений от продажи акций, по сути, позволил купить избранным предприятиям акции по сниженной цене (что ставит вопрос об открытости процесса приватизации). Третье постановление от августа 1998 г. предоставило государству больше возможностей оказывать влияние на корпоративное управление, чем это предусматривается имеющейся у государства долей акций, что

---

[60] См. Г. Поль и др., 1997, Приватизация и структурные реформы в Центральной и Восточной Европе, Технические материалы № 368, Всемирный банк; С. Дьянков, 1998 «Структура владения и реорганизация предприятий в шести странах, недавно получивших независимость».

ухудшило перспективы совершенствования корпоративного управления и роста частных инвестиций.[61]

6.15 Постановление № 361 потенциально может охладить интерес стратегических инвесторов, включая иностранных, которые ожидают, что они будут иметь возможность участвовать в управлении предприятия пропорционально их акционерной доле без вмешательства государства. Ввиду этих изменений местные и зарубежные инвесторы считают необходимым добиваться особых указов или соглашений о совместных предприятиях, которые бы имели большую силу, чем действующее законодательство, и "гарантировали" бы их права, привилегии и льготы. Однако, такие специальные гарантии создают ощущение неуверенности у тех инвесторов, которые их не имеют, тем самым повышая операционные издержки на ведение деловой деятельности в Узбекистане, затрудняя разработку единой системы законов и подрывая открытость и предсказуемость нормативно-правовой базы.

6.16 **Приверженность Правительства**. Для успеха приватизационной программы критически важно, чтобы Правительство воспринимало ее, как свое кровное дело, и было неизменно привержено целям и задачам этой программы. В Узбекистане приватизация находит свою поддержку на самом высоком государственном уровне. В особенности горячей поддержкой среди руководителей государства пользуется программа ПИФ. Вместе с тем, различные произвольные изменения в нормативно-правовой базе, которые произошли с 1997 г. (что уже обсуждалось выше), ставят под сомнение государственную поддержку приватизации. В частности, "ренационализация" акций подняла серьезные вопросы в отношении того, насколько Правительство готово развивать частное управление бывшими государственными предприятиями. В то же время, потенциальным инвесторам стало сложнее понять свои права собственности в приватизированных предприятиях.

6.17 **Собственность внешних акционеров.** Успех реформ в таких странах с переходной экономикой, как Чешская республика и Польша, связывают с тем, что предприятия находятся в сконцентрированной собственности у основных внешних акционеров. Первоначально планировалось, что программа ПИФ позволит передать внешним акционерам контроль над управлением приватизируемых предприятий, оставляя государству, трудовому коллективу и администрации предприятия не более 49 процентов общего акционерного капитала. Хотя полные данные в настоящее время отсутствуют, можно все же предположить, что эта цель пока не достигнута, поскольку лишь в одном из 252 приватизированных через ПИФы предприятий доля внешних акционеров, определяемая узко как доля ПИФа, превышает 50 процентов (см. табл. 6.3). В более чем 80 процентах предприятий ПИФы держат не более 30 процентов акций. В принципе, доля внешних акционеров в приватизируемых предприятиях, являющаяся долей ПИФов, может быть

---

61 В Постановлении Кабинета министров № 361 "О мерах по совершенствованию управления акционерными компаниями" от 22 августа 1998 г. есть, по крайне мере, три проблемных момента:

(1) Кворум для собрания акционеров устанавливается в размере 60 процентов от розданных акций с правом голоса, включая управляющего трастом или государственного юрисконсульта, которые являются представителями государства, что, тем самым, предоставляет им особые привилегии;

(2) Постановление дает право государственным представителям задерживать осуществление любого решения общего собрания акционеров на 15 дней, если это решение, по их мнению, противоречит интересам государства. Поскольку не было установлено каких-либо критериев для определения того, что наносит вред государству, возникает опасность того, что государственные представители будут принимать своевольные решения, мешая тем самым деятельности акционерных компаний;

(3) Указ предусматривает автоматическое назначение государственного юрисконсульта членом Наблюдательного Совета в акционерных компаниях, где государство имеет более 25 процентов акций, что является нарушением принципа " одна акция - один голос", установленного в законе об акционерных компаниях, в котором предусматривается, что все члены Совета без исключения выбираются общим собранием акционеров.

расширена за счет продажи "свободных акций" через фондовую биржу. Однако объем таких продаж, по имеющейся информации, ограничен, и пакеты акций остаются в руках государства и управляются Ассоциациями от имени ГКИ. Объем продажи акций физическим и юридическим лицам неизвестен. Пока не произойдет полной продажи этих акций, владение акциями внешними акционерами будет в основном ограничиваться ПИФами, доля которых в акционерном капитале по-прежнему является недостаточной для адекватного стимулирования необходимой реорганизации предприятий.

Таблица 6.3 Распределение акций ПИФов по предприятиям

Доля ПИФов	Число компаний	процент компаний, в которых ПИФы держат акции	Кумулятивный процент компаний, в которых ПИФы держат акции
≤ 10%	43	17	17
10% - 20%	26	10	27
20% - 25%	48	19	46
25% - 30%	85	34	80
30% - 50%	49	20	100
> 50%	1	0	100
Итого	252	100	100

Источник: отдел по реализации программы ПИФ, данные на 19 ноября, 1998.

6.18 **Развитие рынка капитала.** На пути развития внутреннего рынка капитала были достигнуты первые успехи. После двух лет приватизации в Узбекистане было создано примерно 20 финансово жизнеспособных компаний по управлению акциями. Хотя в других странах дефицит ликвидности создает для компаний по управлению акций большие трудности в ходе ваучерной приватизации, в Узбекистане ПИФы оказались в состоянии оплачивать услуги таких компаний, а также выплачивать дивиденды своим акционерам, реинвестируя другую часть дивидендов и увеличивая размер своих акционерных портфелей. Это оказалось возможным благодаря дивидендам, выплачиваемым компаниями, которые были выкуплены ПИФами, а также благодаря льготным государственным кредитам.

6.19 **Использование поступлений от приватизации.** Основной задачей правительства является обеспечение открытости в приватизационной программе. Однако, отсутствие раскрытия информации об использовании поступлений от приватизации ставит вопрос об открытости приватизационной программы. В предварительных инструкциях, предусматриваемых в постановлениях Кабинета Министров, об использовании поступлений от приватизации делается упор на пост-приватизационную поддержку приватизированных предприятий (таблица 6.4). Это в особенности было ясно продемонстрировано в начале 1999 г., когда Правительство решило реинвестировать 25 процентов поступлений от приватизации для того, чтобы побудить управленческий персонал продавать акции предприятий и тем самым оживить рынок ценных бумаг.

6.20 В дополнение к реинвестированию поступления от приватизации распределяются между Бизнес фондом, хокимиятами, ГКИ, кредитами ГКИ и государственным бюджетом. Бизнес фонд предоставляет кредиты для развития малых предприятий; хокимиятам предоставляют средства для инвестирования в рыночную инфраструктуру и для местного инвестирования в социальную инфраструктуру и инфраструктуру развития; ГКИ получает средства для покрытия затрат на обучение и приватизацию. ГКИ также предоставляет

кредиты приватизированным предприятиям в качестве пост-приватизационной поддержки. Доля поступлений от приватизации, направляемая в государственный бюджет, должна использоваться для инвестиционных проектов.

6.21 **Соответствующая рыночная среда.** Для успешной приватизации необходимо создание соответствующей рыночной среды. Под такой средой понимаются четыре основных условия: макроэкономическая стабильность, жесткие бюджетные ограничения, конкурентные рынки и адекватные права собственности. Сложившаяся в Узбекистане картина в этом отношении неоднозначна. Хотя некоторые показатели макроэкономической стабильности достигнуты, будущая устойчивость финансовой и денежно-кредитной позиции остается под вопросом. Предприятия по-прежнему работают в условиях мягких бюджетных ограничений, хотя и в меньшей степени, чем в прошлом. Прямые дотации, выплачиваемые государством предприятиям для их выживания, были сокращены, однако предоставление кредитов через банки (по низкой или даже отрицательной фактической процентной ставке) и терпимость к задолженностям во взаиморасчетах между предприятиями являются отражением иных форм мягких бюджетных ограничений. Все это ослабляет стимулы для реорганизации предприятий. Конкурентные рынки еще только зарождаются. Дефицит квалифицированных менеджеров осложняет процесс проведения структурных реформ. Рынки труда, по имеющейся информации, не являются гибкими. Установление адекватных прав собственности также находится на стадии развития.

Таблица 6.4 Планируемое распределение поступлений от приватизации, 1995-98 гг.

	1995	1996	1997	1998	1999
Общий объем поступлений от приватизации					
в млрд. сумов	н.д.	н.д.	н.д.	8.9	н.д.
в процентах к ВВП	н.д.	н.д.	н.д.	0.6	н.д.
В процентах к планируемому использованию поступлений от приватизации а/	100	100	100	100	100
Центральный бюджет	..	..	40	50	40
Бизнес-фонд	50	50	30	20	15
Хокимият	20	20	20	20	15
Кредиты ГКИ	20	20	0	0	0
ГКИ	10	10	10	10	5
Реинвестирование средств	..	..	..	0	25

а/ Данные по фактическому использованию недоступны.
н.д. - нет данных

Источник: Правительство Узбекистана (различные постановления КМ).

Выводы

6.22 Правительственная программа приватизации малых предприятий в целом была завершена в 1995 году, однако проведение структурных реформ в секторе *малых предприятий* столкнулось с рядом трудностей, в основном из-за неблагоприятной динамики развития местного рынка, в особенности после введения в 1996 г. валютных ограничений. Для приватизации предприятий среднего размера Правительством был избран инновационный подход, который должен был помочь избежать предполагаемых проблем массовой приватизации, которая могла бы не дать ожидаемого роста эффективности работы

предприятий. Однако, частые и негативные изменения в нормативно-правовой базе подорвали доверие участников рынка, а также ухудшили перспективу совершенствования корпоративного управления. Ограниченное владение внешними акционерами, недостатки рыночной среды, а также отсутствие открытости в использовании поступлений от приватизации подняли ряд вопросов о качестве самой приватизационной программы. Основную тревогу вызывает тот факт, что, несмотря на юридическую независимость управления акционированных и приватизированных предприятий от государства, преобладающая структура собственности на этих предприятиях и имеющийся на сегодняшний день нормативно-правовой режим оставляют возможность для прямого вмешательства государства.

6.23 Существуют, по крайне мере, три способа, которые могли бы помочь Правительству развернуть в полную силу программу ПИФ. Во-первых, качество предприятий, предлагаемых ПИФам, должно быть улучшено. Программа приватизации крупных предприятий предоставляет возможность Правительству сделать это путем продажи ПИФам небольшой доли акций в предприятиях высокого качества (например, телекоммуникационных и энергетических), которые предназначаются иностранным инвесторам. Это поможет вдохнуть жизнь в программу ПИФ, и в то же время подтолкнет развитие рынка капитала. Во-вторых, должна быть усовершенствована нормативно-правовая база. Правительству следует внести поправки в положения Постановления № 361 и 410 для того, чтобы восстановить доверие участников рынка и улучшить перспективы совершенствования корпоративного управления. Правовая база должна обеспечивать проведение второго раунда аукционов, на которых допускается снижение цен, а акции будут продаваться по той цене, по которой на них будет спрос. Необходимо также законодательно подтвердить, что акции предприятий, которыми владеют ПИФы, и акции ПИФов могут свободно передаваться от одного владельца акций к другому. В-третьих, в целом успех приватизационной программы зависит от того, сможет ли государство удержаться от того, чтобы не вмешиваться в дела ПИФов и их взаимоотношений с акционерами. Доверие к приватизационной программе будут зависеть от того, сможет ли государство нести со всей ответственностью надлежащий надзор, одновременно признавая и уважая роль ПИФов как независимых финансовых институтов.

6.24 Приватизация *крупных предприятий* только что началась. Недавнее решение Правительства привлечь к приватизации зарубежных инвесторов и открыть стратегические отрасли экономики, такие как нефтегазовый сектор, которые ранее были закрыты для участия зарубежных партнеров, представляет собой шаг в правильном направлении. Однако, внутренняя экономическая обстановка, сложившаяся к сегодняшнему моменту, будет ограничивать возможности получения зарубежных инвестиций, а также успешной реорганизации производства и улучшения работы предприятий.

РАЗДЕЛ III

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

ГЛАВА 7

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

7.1 Так же, как и перед другими странами бывшего Советского Союза, перед Узбекистаном стоит задача параллельных преобразований, по крайней мере, по трем направлениям: построение административной и правовой основы нового государства, создание демократических институтов и формирование рыночных отношений при движении к рыночной экономике. [62] Государство должно играть важную роль в проведении всех этих преобразований. Необходима эффективная работа государства в обеспечении основных общественных благ, таких как права собственности, законность и порядок, дорожно-транспортная сеть, а также первичное медицинское обслуживание и образование, которые играют значительную роль в развитии рыночной экономики и становлении частного сектора.

7.2 В настоящей главе проводится первоначальный анализ институциональных аспектов деятельности государственного сектора, под которым здесь понимается Правительство, по трем направлениям, имеющим особое значение для Узбекистана: (i) совокупная налогово-бюджетная дисциплина, которая необходима для снижения инфляции и обеспечения роста частного сектора, (ii) определение стратегических приоритетов в расходовании государственных средств на программы и проекты, что является необходимым в связи с отходом Узбекистана от плановой экономики и (iii) техническая эффективность в мобилизации и использовании бюджетных ресурсов, направленная на превращение государства в эффективного партнера во всех аспектах деятельности по дальнейшему развитию страны.[63] В стране растет признание центральной роли, которую играют государственные институты в достижении ощутимых результатов по этим трем направлениям. Термин " институты" здесь используется не в смысле структур и организаций системы государственного управления, а в смысле принципов, правил и норм, влияющих на мобилизацию, размещение и распределение государственных ресурсов.[64] В этой главе представлена первая попытка провести оценку институциональных преобразований по каждому из этих направлений, останавливаясь лишь кратко на двух ключевых элементах, а именно открытости и подотчетности. И, наконец, в этой главе рассматриваются вопросы коррупции и доверия к государству со стороны частного сектора.

Бюджетная дисциплина.

7.3 Вследствие прекращения поступлений в бюджет Узбекистана трансфертов от бывшего Советского Союза дефицит консолидированного бюджета взлетел до более 18 процентов ВВП.[65] С тех пор дефицит постепенно сокращался, за исключением всплеска в 1996-м году, и достиг к 1998-му году 3,0 процента ВВП (см. рис. 7.1).

---

62 См. обзор по данным преобразованиям в публикации: И. Каримов, 1998 год, Узбекистан на пороге XXI века, Сент-Мартин Пресс, Главы с 9 по 11.

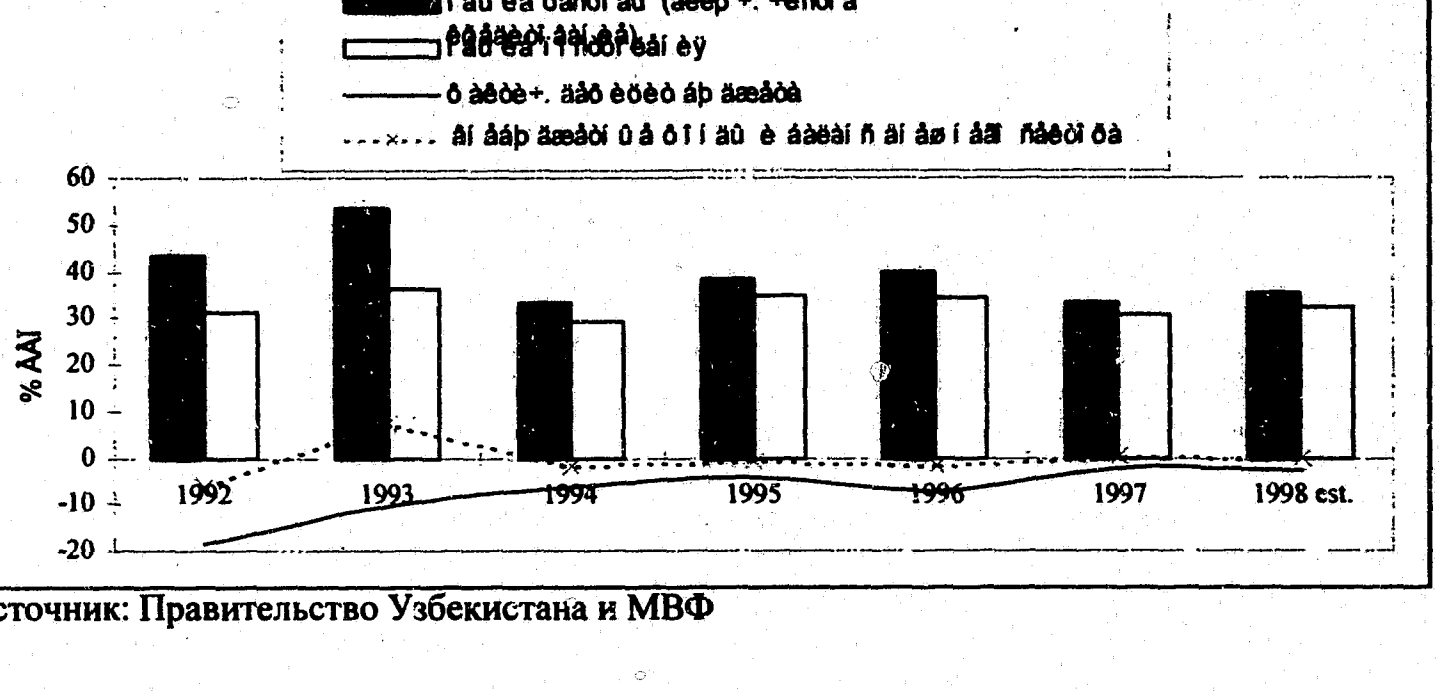
63 Техническая эффективность достигается, когда удается достичь цели (например, произвести товары или предоставить услуги) с наименьшими возможными издержками.

64 Эта оценка главным образом происходит по той схеме, которая была разработана Прадханом и Кампосом, в 1996 году, Влияние бюджетных учреждений на расходование средств, Рабочие материалы, Исследования в области политики Всемирного банка.

65 Консолидированным балансом средств Центрального Правительства является сумма трех балансов: баланса средств государственного бюджета, баланса внебюджетных средств, и баланса средств валютного (внешнего) бюджета, которые были включены в государственный бюджет в 1996-м году.

7.4 Успех Правительства в улучшении сальдо государственного бюджета был достигнут как за счет сокращения совокупных расходов, так и за счет поддержания доходной части. Уровень государственных расходов был резко сокращен с 50-ти процентов от ВВП в 1993 году до 35 процентов в 1998-м. году. Потеряв трансферты от бывшего Советского Союза, Правительству Узбекистана пришлось немедленно заняться разработкой инструментов для привлечения в государственный бюджет денежных поступлений, компенсирующих эту потерю. Это привело к резкому повышению доходной части в 1993-м году почти до 36 процентов от ВВП. Однако этот уровень оказался неустойчивым, и доходная часть с тех пор в среднем составляет 32 процента ВВП.

Рис 7.1. Результаты бюджетной политики, 1992-98 гг.



Источник: Правительство Узбекистана и МВФ

7.5 Ключевыми институциональными элементами, которые помогли улучшить налогово-бюджетные показатели, являются консолидация бюджета и лучший учет доходов и расходов Правительства.[66] Балансовые средства "Внешнего сектора", который ранее рассматривался отдельно, были включены в государственный бюджет в 1996-м году. В то же время, внебюджетные статьи были постепенно убраны, а зависимость внебюджетных фондов, таких как Пенсионный фонд, от бюджетного финансирования сократилась. Однако, недостаточная открытость финансовых рынков говорит о том, что эффективной бюджетной дисциплины, которая могла бы быть налажена за счет этого институционального элемента, не удалось достичь. Международные финансовые организации могут ее некоторым образом заменить, как это и происходило в контексте программ МВФ в 1994-95 гг. наряду с проведением ежегодных консультаций с МВФ по общей макроэкономической ситуации, но такое решение этого вопроса не может дать устойчивых результатов.

7.6 Без существенных институциональных преобразований устойчивость фискальных показателей находится под большим риском. Несмотря на небольшие объемы платежей по процентной ставке, совокупное сальдо бюджета остается напряженным за счет широкомасштабной программы государственных инвестиций, которая субсидируется посредством импорта капитальных товаров по предпочтительному и сильно завышенному валютному курсу. Во-вторых, дефицит консолидированного бюджета был в основном монетизирован посредством займов Центрального банка. В 1997-м году Центральный

66 Однако, нет еще консолидированных счетов государственного сектора.

Банк обеспечивал финансирование около двух третей дефицита консолидированного бюджета, в то время как около 8 процентов финансирования долга осуществлялось за счет выпуска государственных облигаций - относительно недавнего инструмента, введенного только в 1996-м году, и около одной четверти всего дефицита гасилось поступлениями от приватизации. В отсутствие внешнего финансирования и в условиях нарождающегося внутреннего рынка долговых обязательств и осознанных усилий по ограничению использования поступлений от приватизации для финансирования общегосударственных расходов, финансирование дефицита государственного бюджета, вероятно, будет продолжаться за счет заимствований у Центрального банка. Это будет подпитывать инфляцию, усугублять бремя распространения инфляционного налогообложения и подрывать макроэкономическую стабильность. И в-третьих, непредвиденные бюджетные обязательства, вероятно, будут значительными, в особенности из-за государственных гарантий перед внутренними банками по долгам убыточных предприятий, а также из-за взаимных задолженностей между предприятиями. Мало известно о размере и особенностях таких рисков для бюджета. Раскрытие полной информации, касающихся налоговой и бюджетной сферы, позволили бы провести надлежащую оценку рисков и разработать меры по ослаблению факторов риска и установлению эффективного контроля над ними.

Приоритезация государственных расходов

7.7 **Роль государства.** Начальной точкой отсчета для определения стратегических приоритетов является определение областей для государственного вмешательства. Масштабные изменения в мировой экономике заново определили роль государства, те функции, которые оно может и не может выполнять, и показатели качественности и эффективности государственного управления (см. вставку 1). В частности, последние пятьдесят лет ясно показали как преимущества, так и недостатки деятельности государства, в особенности в содействии экономическому развитию. Многие уроки международного опыта могут быть весьма полезны для Узбекистана.

7.8 Поскольку Узбекистан является не только страной с переходной экономикой, но также находится и в процессе развития новой государственной системы, перед ним стоят особые задачи по определению роли государства. Модель развития, принятая Узбекистаном, основана на индустриализации с ведущей в ней ролью государства: государство играет активную роль в реорганизации предприятий, в координации производственных решений и инвестиций в стратегических отраслях промышленности, а также в привлечении иностранных инвестиций. В поддержку этой стратегии государство проводит соответствующую политику в области налогообложения сельского хозяйства, направленную на создание дополнительных источников средств для инвестирования в промышленность. Государство также ввело контроль за внешней торговлей и обменным курсом (см. главы 2-5). Учитывая определенные ограничения в имеющихся на сегодняшний день возможностях Узбекского государства, необходимо привести его роль была в соответствие с его возможностями.

7.9 **Структура государственных расходов.** Хотя общий государственный бюджет сформирован с надлежащим учетом его макроэкономического влияния, при определении общей структуры расходов не рассматриваются надлежащим образом компромиссные решения или компромиссные меры в отношении распределения средств между расходами на новые проекты и расходами на текущие проекты, или между инвестициями и расходами на эксплуатацию и техническое обслуживание. Например, существующая практика расходования средств на инвестиции наделяет государство гораздо более активными хозяйственными функциями, нежели это необходимо. Существующие процедуры по обсуждению распределения средств ограничиваются рамками Кабинета Министров и других определенных групп в Правительстве, исключая участие в них гражданского общества. Реальное распределение бюджетных средств на проекты происходит непрерывно на протяжении всего года с текущим перераспределением приоритетов, что создает

большое количество (точное число неизвестно) незавершенных проектов. Недавно начатая работа по разработке Инвестиционной программы государственного сектора направлена на решение некоторых из этих проблем.

Вставка 7.1 Роль государства.

Для того, чтобы государство пользовалось кредитом доверия и было эффективным партнером в развитии страны, оно должно следовать двуединой стратегии:

- *Обеспечить соответствие роли государства* его возможностям или, другими словами, его способности предпринимать коллективные действия или содействовать их эффективному выполнению (имеется в виду обеспечение законности и порядка в стране, охрана общественного здоровья, основная инфраструктура);
- *Повысить возможности государства посредством укрепления государственных институтов* за счет создания эффективных правил и ограничений, создания системы по проверке своевольных действий государства, борьбы с преступностью и коррупцией, усовершенствования системы стимулирования работы государственного сектора, и приближения государства к народу посредством большего привлечения широких слоев населения в государственное управление и децентрализации.

Соответствие роли государства его возможностям требует выборочного подхода к функциям государства и к мерам по обеспечению эффективности их выполнения. Хотя государства различаются по своим возможностям, пять основных задач лежат в основе деятельности любого государственного аппарата. Это создание правовой основы, поддержание рыночно ориентированного пространства, включающее в себя макроэкономическую стабильность, инвестирование в основные социальные службы и инфраструктуру, защиту наиболее уязвимых слоев населения и защиту окружающей среды. То, в какой степени государство способно направлять свои действия на решение этих фундаментальных задач, определяет доверие к нему со стороны рынка, что является существенным для привлечения частных инвестиций и обеспечения роста экономики.

В мире также растет признание того, что нет необходимости считать государство единственным источником обеспечения работы инфраструктуры, социальных служб и других товаров и услуг. Технологические, организационные и правовые нововведения создали новые возможности для частной конкуренции во многих из перечисленных областей. Чтобы воспользоваться открывшимися возможностями и лучшим образом распорядиться ограниченными ресурсами, правительства начинают отделять финансирование инфраструктуры и услуг от их предоставления, отвязывать конкурентные сегменты рынков коммунального обеспечения от монопольных сегментов, отделять программы социального страхования, созданные для того, чтобы решать вопросы медицинского и трудового страхования всех граждан, от тех программ, которые нацелены на помощь только беднейшим слоям общества. Ключ к тому, чтобы сделать такой выбор, лежит в соответствии действий государства его возможностям.

Однако, признание факта наличия у государства определенных возможностей не означает того, что государство не нуждается в "повышении квалификации". Второй задачей государства является постоянное развитие своих институциональных возможностей посредством мотивации государственных служащих к повышению эффективности труда и обеспечения соответствующего контроля, не допускающего административного своеволия государственных чиновников. Возможно использование трех основных механизмов стимулирования: это эффективные правила и ограничения, более сильное конкурентное давление, возросшее гражданское участие и партнерство. Наиболее важным для обеспечения эффективности действия соответствующих правил и ограничений является укрепление основных государственных институтов: - законодательного, исполнительного и судебного, в частности, необходимо, чтобы судебная власть была независимой, а законодательная и исполнительная ветви подотчетными. Более сильное конкурентное давление может быть введено в различных сферах. Что касается госслужащих, это можно осуществить, используя системы найма и продвижения по службе, основанные на заслугах и адекватных компенсациях. При предоставлении общественных товаров и услуг, конкуренция может быть усилена посредством демонополизации прежде существовавших монополий государственного сектора, а также за счет заключения контрактов на предоставление услуг с частным сектором и введение контрактной системы функционирования государственных агентств, основанной на результатах их труда. Возросшее значение гражданского участия и партнерство может быть усилено благодаря расширению демократизации, проведению свободных и справедливых выборов, повышению "прозрачности" государственных действий, расширению консультационного процесса с гражданским обществом и децентрализации государства.

Источник: из Доклада о мировом развитии, Всемирный банк, 1997 год: Государство в меняющемся мире, Оксфорд.

7.10 Любое обсуждение межсекторного распределения средств требует данных по функциональной классификации всех расходов. Такие данные, однако, отсутствуют. Отсутствие этих данных не дает возможности оценить то, в какой степени распределение расходов отражает приоритеты в расходовании средств, предусматриваемые в рамках государственной политики. Вместе с тем, представляется возможным проанализировать распределение расходов на здравоохранение, образование, а также на капитальные вложения, которые охватывают более чем 50 процентов бюджетных расходов (см. табл. 7.1).

7.11 Несмотря на общее сокращение расходов, Правительство обеспечило защиту, в относительных значениях, расходов на здравоохранение и образование в соответствии со своей социальной задачей инвестирования средств в человеческий капитал. Расходы на здравоохранение остались на уровне около 10 процентов общих бюджетных расходов, в то время как расходы на образование в среднем составили 20 процентов. Резкий и постоянный рост капитальных инвестиций также отражает еще одну ключевую задачу государственной политики - развитие индустриальной инфраструктуры.

Таблица 7.1 Некоторые статьи расходов Государственного бюджета, 1992-1997 гг.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Здравоохранение	4,7	4,1	3,5	3,6	3,7	3,3
в процентах к ВВП	10,4	7,6	10,5	9,4	9,3	10,0
в процентах к общим расходам						
Образование	10,1	9,3	8,3	7,4	7,4	7,2
в процентах к ВВП	23,3	17,4	24,9	19,4	18,6	21,8
в процентах к общим расходам						
Капитальные инвестиции	…..	2,2	3,5	6,1	7,1	7,5
в процентах к ВВП		4,1	10,5	16,0	17,8	22,7
в процентах к общим расходам						
На заметку:	43,4	53,6	33,3	38,1	39,9	33,0
Общие расходы (в процентах к ВВП) (включая чистое заимствование)						

Источник: МВФ и расчеты специалистов Всемирного банка.

Техническая эффективность

7.12 Для проведения институциональной оценки необходимо провести анализ уровней компенсаций, выплачиваемых государственным служащим, а также автономности работы и подотчетности отраслевых министерств и государственных ведомств и предсказуемости закладываемых в государственный бюджет средств. Как свидетельствует опыт других стран, эти вопросы являются важнейшими составляющими качества предоставления услуг. Информация, поступающая от проводимых среди клиентов опросов, может являться источником данных по показателям работы на этом уровне, однако такой информации в наличии не имеется.

7.13 Однако институциональные недостатки заметны с первого взгляда. В Узбекистане отсутствует система современного казначейства, которая является необходимым инструментов для эффективного исполнения, мониторинга и выверки государственного бюджета. Двумя другими слабыми институциональными элементами являются организация налогообложения и государственная служба.

7.14 **Сбор налогов**. Функции по обеспечению налоговых поступлений, которые в настоящий момент частично осуществляются банковской системой, должны полностью выполняться налоговыми службами на основе налоговой отчетности, предоставляемой предприятиями налоговым службам и посредством проведения аудитов. В настоящий момент налоговые поступления находятся на отдельных счетах, которые имеют все 268 существующих в стране налоговых инспекций в местных коммерческих банках. Такая система подрывает эффективное управление денежными средствами, обеспечивая при этом коммерческие банки депозитными средствами, по которым они получают прибыль. Требуется всеобъемлющая реформа, сфокусированная на важных аспектах соблюдения налоговой дисциплины и налогового управления. Ключевыми элементами такого пакета реформ станут: (1) свобода открывать и использовать несколько банковских счетов, (2) распространение системы идентификационных номеров налогоплательщиков (ИНН), при законодательной поддержке, требующей всеобщего использования ИНН, включая банки, налоговые и таможенные службы, (3) передача ответственности за соблюдение налоговой дисциплины в налоговый комитет, (4) создание единого консолидированного счета в Центральном государственном банке, на который ежедневно могут поступать налоговые платежи с использованием электронной расчетной системы. Недавно созданная Государственная информационная база банковских вкладчиков поможет усовершенствовать налоговое администрирование. Существующая практика налогообложения позволяет договариваться о налоговых обязательствах, особенно в случае крупных иностранных совместных предприятий, что подрывает эффективность и справедливость налоговой системы, которая должна основываться на четких правилах.

Государственная служба

7.15 Признавая рост занятости в сфере государственной службы, а также отсутствие стимулов для повышения эффективности работы, Правительство недавно приняло меры по сокращению числа государственных служащих на 20-25 процентов и предоставлению материальных стимулов для оставшихся за счет средств, сэкономленных на сокращении штатов.[67] Правительство предполагает, что эти меры также приведут к сокращению числа контролирующих ведомств и тем самым создадут условия для развития рыночной деятельности. Также в связи с этим предпринимаются усилия по сокращению числа государственных организаций в области строительства и ограничению до одного раза в год числа финансовых ревизий частных компаний, проводимых государственными органами или ведомствами для того, чтобы снизить бремя контроля и надзора со стороны государства. Комплексная реформа государственной службы должна следовать выводам тщательного переосмысления роли и функций государства, количества персонала, необходимого для выполнения этих функций, его профессионального состава, а также стимулов, которые необходимы для повышения эффективности и производительности труда государственных служащих. Надлежащая оценка системы государственной службы и структуры стимулов и разработка рекомендаций для повышения эффективности государственной службы находятся за пределами круга вопросов, на которых сфокусирован данный доклад.

---

[67] Постановление Кабинета Министров от 7 сентября 1998 г.

Коррупция

7.16 Априори можно ожидать, что в Узбекистане есть условия для коррупции: это - (1) существующая система административного контроля и лицензирования, в особенности в сферах обмена валюты и внешней торговли, (2) отсутствие "прозрачных" норм и процедур в сфере заключения государственных контрактов и государственных закупок, а также (3) "активистская" индустриальная политика, поддерживаемая произвольными административными решениями в отношении предоставления льгот в налогообложении и рыночных уступок. Недавно проведенное обследование частного сектора выявило тот факт, что коррупция (определяемая в целях обследования как нерегулярные дополнительные выплаты с тем, чтобы обеспечить выполнение задуманного) является более острой проблемой в Узбекистане, чем в большинстве других стран. В Узбекистане 65 процентов фирм сообщают о том, что они должны постоянно давать взятки, по сравнению с 14 процентами фирм в странах с высокими доходами и 40 процентами фирм в развивающихся странах. Были также выявлены несколько интересных аспектов коррупции. После дачи взятки только 32 процентов фирм в Узбекистане считают, что существует опасность того, что последует шантаж со стороны других чиновников. Это составляет приблизительно половину от той цифры, которая получена в большинстве других развивающихся регионов. Если взятка уплачена, услуга практически считается обеспеченной. Более девяноста процентов фирм в Узбекистане считают, что на этот счет может быть лишь незначительная неопределенность или она вообще отсутствует.

7.17 Государственная стратегия по обузданию коррупции имеет 3 направления: дальнейшая либерализация экономики с тем, чтобы сократить возможности для коррупции, укрепление правовой и судебной системы с тем, чтобы обеспечить главенство буквы закона и защиту прав отдельных граждан, а также работа среди населения, направленная на разъяснение того, какое зло приносит коррупция.[68] Эту стратегию необходимо энергично проводить в жизнь. Главенствующий механизм снижения коррупции лежит в обращении к ее фундаментальным источникам, которые создают возможности для подобных действий. Это означает отход от экономической системы контроля с произвольными властными полномочиями и движение в сторону открытой, прозрачной системы, в основе которой лежат четко сформулированные правила. Для этого необходимо предпринимать такие меры, как сокращение контроля над валютным курсом и торговыми операциями, снятие барьеров на пути частного производства, упрощение налоговой и инвестиционной политики, а также принятие закона о государственных закупках и установление правил, которые могут обеспечить соответствующие институциональные основы для конкуренции в области государственных закупок и заключения контрактов. Также необходимыми дополнительными мерами являются улучшенный контроль и санкции за неподчинение установленному порядку, что было недавно продемонстрировано Правительством при принятии санкций против высокопоставленных чиновников по обвинению в коррупции.

Отчетность и открытость

7.18 Механизмы подотчетности и прозрачности (открытости) находятся в процессе развития в Узбекистане. Так как открытые финансовые рынки отсутствуют, а рынок долговых обязательств только начинает зарождаться, государственный бюджет Узбекистана пока еще не ориентирован на рынок. Жесткие бюджетные ограничения[69] не

---

68 Ислам Каримов, там же, стр.56.

69 О существовании жестких бюджетных ограничений можно говорить в том случае, если руководство отраслевых министерств, ведомств и государственных предприятий знает, что бюджеты, выделенные для них, являются фиксированными, и что потери или перерасходы не будут финансироваться ни из общих поступлений, ни Центральным Банком.

накладываются на отраслевые министерства и ведомства. Государственные служащие имеют постоянные должности и материально не заинтересованы в повышении результативности своей работы. Системы сверки фактического бюджета и аудита находятся еще в стадии формирования. Хотя Правительство уже приступило к рассмотрению слабых мест в финансовом учете и аудиторских проверках, механизмы по отслеживанию реальных затрат пока еще остаются несовершенными. Для обеспечения "прозрачности" (открытости) совокупного сальдо государственного бюджета издаются бюджетные сводки и периодические сообщения о состоянии экономики, которые направляются Олий Мажлис, а также публикуются квартальные и годовые экономические бюллетени. Однако, необходимо улучшить общественный доступ к этим документам.

Доверие частного сектора к государству

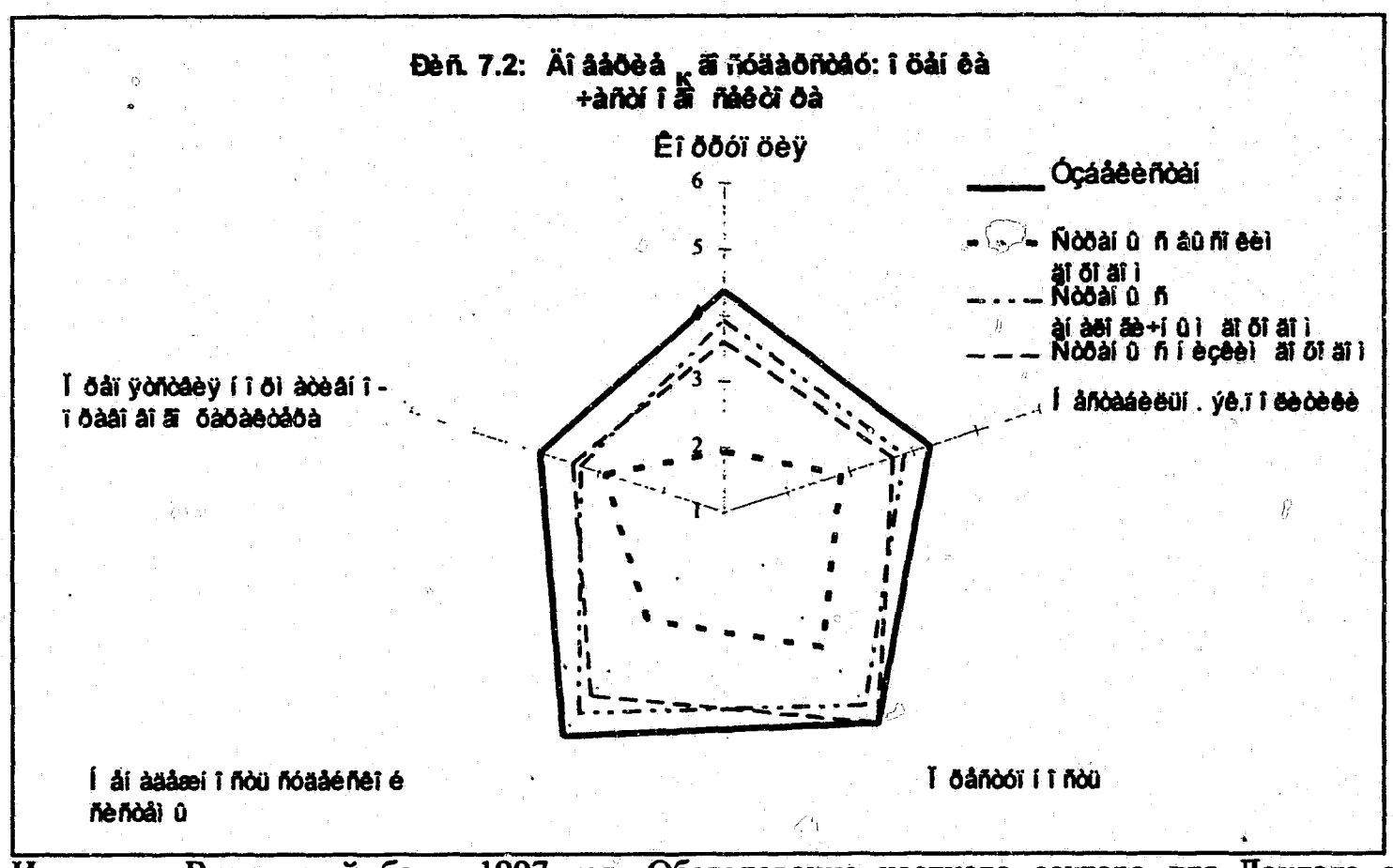
7.19 Ответы, полученные при проведении в 1996 году обследования частного сектора для доклада Всемирного банка по мировому развитию за 1997 год, свидетельствуют о том, что Узбекистану предстоит пройти еще большой путь по завоеванию доверия к государству. [70]Субъективная оценка частных предпринимателей по пяти различным аспектам институциональной структуры в Узбекистане, включая политическую неопределенность, преступность и отсутствие защиты собственности, ненадежность судебной системы, препятствия в правовых и политических вопросах, а также коррупцию, представлена ниже (см. рис. 7.2).

7.20 Расхождение между Узбекистаном и нормами, устанавливаемыми в странах с высоким доходом, является значительным. В то время как показатель неуверенности в стабильности нормативно-правовых условий является высоким в странах со сходным уровнем дохода, в Узбекистане он еще выше. Непредсказуемость изменений в правилах в особенности проявляется в неспособности компаний предугадать изменения в законах и политике, в отсутствии доверия к правительственным заявлениям, в отсутствии права голоса в процессе государственного принятия решений, а также в недостаточной информированности по поводу этих решений. В этом контексте следует отметить, что нормы управления экономической деятельностью разбросаны по многим отдельным законам, указам Президента и постановлениям Кабинета Министров. Это ведет к распылению информации и затрудняет понимание того, какие законы следует учитывать при рассмотрении того или иного вопроса. По свидетельству фирм, преступность, связанная с незащищенностью собственности, - фактор, который существенно повышает затраты на ведение деловой деятельности, - имеет место в большинстве развивающихся стран со сходным и низким уровнем дохода, что также отражает общую степень риска, связанного с ведением деловой деятельности в этих регионах. По имеющимся данным, ситуация в Узбекистане не претерпела изменений за последние 5 лет. В большинстве своем фирмы также указывают на отсутствие уверенности в способности государства обеспечить защиту их личности и собственности. Ненадежность судебной системы также приводилась в качестве одной из главных проблем, что является резким контрастом по сравнению со многими другими развивающимися регионами. Препятствия нормативно-правового характера также считаются более высокими в Узбекистане, нежели в других сравниваемых

---

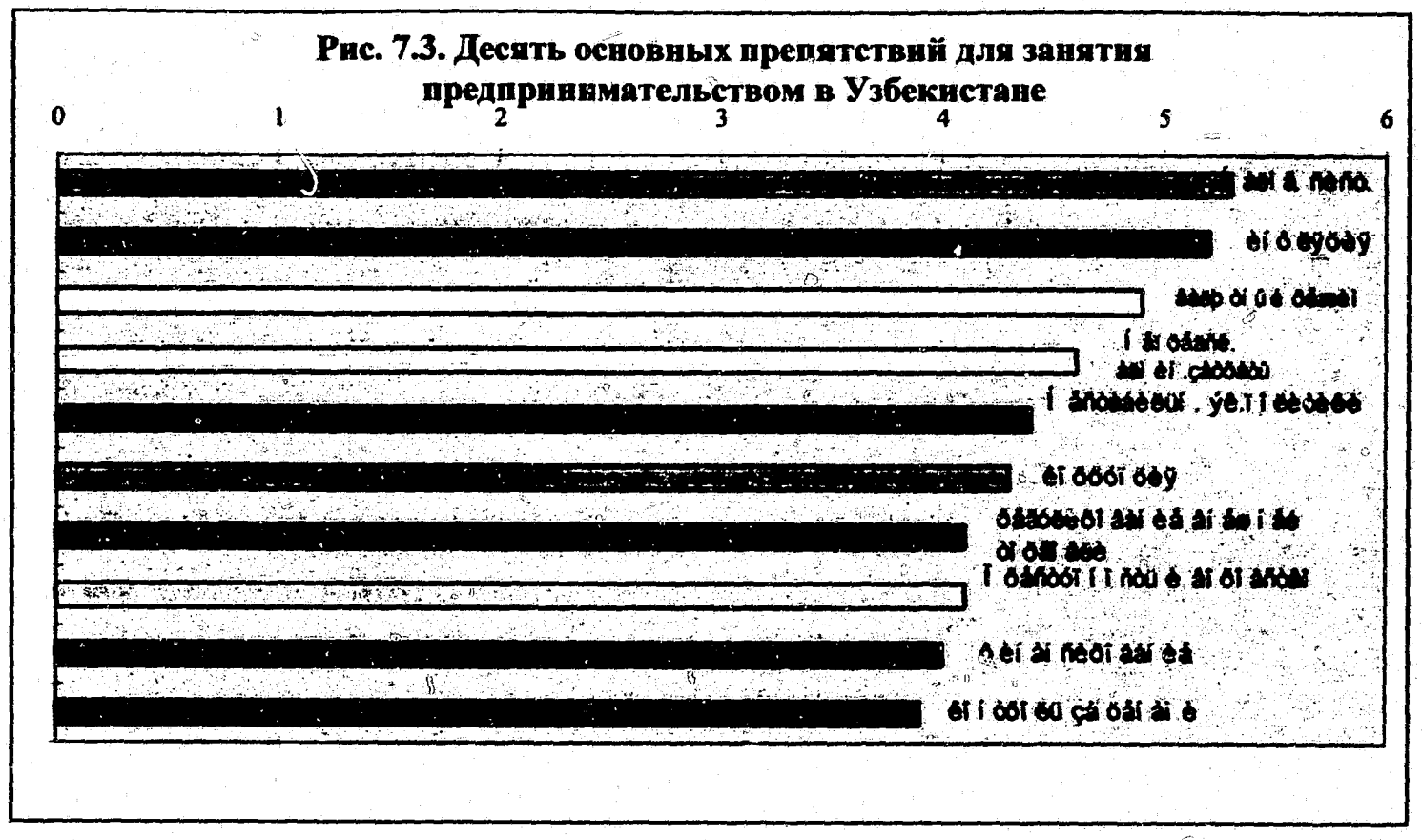
70 Это обследование было проведено как часть общего обследования 3 600 фирм по 69 странам. В опросе по Узбекистану участвовали 31 респондент. 80 процентов фирм, принявших участие в обследовании в Узбекистане, являлись малыми предприятиями с численностью менее 50 человек. Все из них, кроме одной, были расположены в Ташкенте. Более половины этих фирм были из сферы услуг, чуть более 40 процентов представляли производство, и только одна фирма была сельскохозяйственная. Это отражает географическое предпочтение этого обследования в сторону города, что является также справедливым замечанием ко всей выборке по 69 странам. Только одна треть этих фирм имеет иностранное участие, и менее чем одна пятая из них занималась экспортной деятельностью. Возможно, что фирмы, которые дали ответы в ходу обследования, не представляют собой произвольной выборки тех, которые были отобраны первоначально.

странах. Эти препятствия охватывают широкий круг проблем и включают правовое регулирование по валютным операциям и внешней торговле, инфляцию и налогообложение, неопределенность затрат на соблюдение нормативов и правил, финансовые проблемы и контроль за ценами.



Источник: Всемирный банк, 1997 год, Обследование частного сектора для Доклада о мировом развитии.

7.21 **Препятствия росту частного сектора.** В ходе этого обследования также задавался вопрос об основных препятствиях в осуществлении деловой деятельности в Узбекистане. При всей серьезности проблем с правами собственности, что уже обсуждалось выше, узбекские фирмы придают большое значение трудностям, связанным с экономической политикой. Налоговое регулирование, инфляция, валютный режим, неопределенность затрат на соблюдение норм, регламентирующих деловую деятельность, а также нестабильность экономической политики были названы в качестве пяти главных препятствий, далее были названы коррупция, регулирование внешней торговли, преступность и воровство. К удивлению, несовершенная инфраструктура, которая рассматривалась бизнесменами во многих развивающихся странах в качестве основного препятствия, не нашла аналогичного восприятия в Узбекистане. (см. рис. 7.3)



Источник: Всемирный банк, 1997 год, Обследование частного сектора для Доклада о мировом развитии.

7.22 Также по свидетельству фирм, в течение последних пяти лет трудности, возникающие на пути сотрудничества с государством, не уменьшились, и большинство из этих фирм утверждают, что они решили не делать крупные инвестиции из-за высоких и неопределенных затрат на удовлетворение требований государственного регулирования. Фирмы также тратят много времени на понимание требований государства и улаживание вопросов, при этом 60 процентов фирм сообщают о том, что старшее руководство тратит более 15 процентов своего времени на переговоры с чиновниками. Это более чем в два раза превышает аналогичный показатель по Южной и Юго-Восточной Азии, и в шесть раз превышает тот же показатель для стран ОЭСР с высоким доходом населения.

Выводы

7.23 Узбекистан занимает одно из последних мест с точки зрения восприятия частным сектором государственного управления. Несоответствующая среда неизбежно подрывает государственные усилия по привлечению частных инвестиций и ускорению роста ВВП. [71] Недавно проведенные исследования продемонстрировали связь между высоким уровнем доверия к действующим в стране нормативам и законам и высоким уровнем инвестиций и показателей роста.[72] Создание такого климата в Узбекистане является первостепенной задачей. Это поможет превратить государство в эффективного партнера в деле развития страны. Хотя со времени независимости государство добилось определенных положительных результатов в налогово-бюджетной сфере, следует обратить внимание на вопросы укрепления институционального потенциала государства, в особенности на

---

71 См. Доклад Всемирного банка о мировом развитии, 1997 год, Глава 2, где представлены детали этих эмпирически подтвержденных результатов, основанных на обобщающем обследовании.

72 Брюнетти, Кисунько и Ведер, 1998 г. "Доверие к правилам и экономический рост: Свидетельства, представленные международным обследованием частного сектора", Экономический обзор, Всемирный банк, т. 12, №3.

необходимость определения четких и предсказуемых правил и норм и сокращения операционных затрат частных фирм на ведение бизнеса. Эти вопросы являются критически важными, учитывая задачи государства по ускорению экономического роста страны.

РАЗДЕЛ IV

СОЦИАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

ГЛАВА 8

УРОВЕНЬ ЖИЗНИ И СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ

8.1 В период перехода к рыночной экономике Правительство Узбекистана уделяет приоритетное внимание поддержанию уровня жизни и усилению социальной защиты населения. В настоящей главе проводится анализ основных направлений реализации государственных программ адресной помощи и социальной защиты населения и дается оценка эффективности их воздействия[73]

Уровень жизни

8.2 Надежная информация относительно уровня жизни в Узбекистане отсутствует. Основной инструмент мониторинга уровня жизни, которым является Обследование бюджетов семей (ОБС), недостаточно репрезентативен в масштабах республики, а также имеет ряд недостатков в плане статистической выборки, учета продуктов питания, произведенных самим населением, низкого охвата частного сектора и безработных[74]. Тем не менее, данные этого обследования и социальные показатели могут быть использованы для построения общей картины уровня жизни, которая затем будет учтена при выработке соответствующей политики[75]. В 1999 г. будет проведено очередное обследование бюджетов семей, уже определенным образом переработанное и основанное на случайной выборке, являющейся репрезентативной как на национальном, так и на областном уровне. В этом обследовании будут использованы новые инструменты и более совершенные методы анализа. Вначале это обследование будет апробироваться в Ферганской области. Предполагается, что на его основе можно будет составить наиболее точное представление о существующем уровне жизни населения.

8.3 **Данные обследования домашних хозяйств.** Данные ОБС, проведенного до независимости (1989 г.) указывают, что совокупный доход на душу населения в Узбекистане был одним из самых низких среди союзных республик, а доля населения, живущего ниже неофициальной черты бедности в 75 рублей на человека в месяц являлась второй по величине и охватывала 44 процента занятого населения. В особенности, бедность была распространена в сельской местности: 57 процентов сельского населения, работающих в колхозах, жили за чертой бедности, по сравнению с 39 процентами заводских рабочих. ОБС также показало, что лишь небольшое число граждан из Узбекистана попадало в верхние границы распределения дохода: всего 1,4 процента по сравнению с 10 процентами в среднем для всего бывшего СССР.[76]

8.4 Так как в последнее время не проводилось национального репрезентативного обследования семей, статистически значимая информация о текущем уровне жизни отсутствует. Наиболее свежие на сегодняшний день данные взяты из регионального обследования семей (1995 г.), проведенного Институтом европейских университетов по трем регионам: Ферганской области, Каракалпакстану и г. Ташкенту. Используя порог

---

73 В настоящем разделе не проводится анализ двух других основ каждой национальной стратегии по повышению уровня жизни – политики, направленной на поощрение экономического роста и инвестиций в социальный сектор.

74 См. Аткинсон и Майклрайт, 1992, «Экономическая трансформация в Восточной Европе и распределение доходов», КЮП , на предмет подробного описания проблем, связанных с ОБС в бывшем СССР.

75 Основным источником для проведения нижеследующего анализа послужила статья Кудуэля, Марни, Майклрайта и Щербаковой «Разница в уровне жизни по областям Узбекистана» (1995) в работе Фокинхам и др. «Благосостояние семей в Центральной Азии» (1996, Макмиллан).

76 Аткинсон и Майклрайт, там же.

бедности, основанный на минимальной заработной плате, проведенный анализ показал, что уровень бедности в Узбекистане высок и что имеются региональные различия в его масштабах: для Ташкента, уровень бедности составлял 10 процентов семей; для Каракалпакстана этот показатель был определен в 50 процентов для городских жителей и 70 процентов для сельских; для Ферганской области - 28 процентов для г. Ферганы и 47 процентов для сельских жителей. Вместе с тем, официальными лицами Узбекистана было высказано сомнение по поводу того, учитывался ли в этом обследовании доход от дехканских фермерских хозяйств (в натуральном виде и денежном). В связи с этим, репрезентативность результатов этого обследования в плане отражения текущей ситуации в областях ставилась под сомнение. По подсчетам Министерства труда, в 1997 г. малообеспеченными считался 31 процент домашних хозяйств.

8.5 Результаты обследования выявили некоторые характеристики бедных слоев населения.[77] Во-первых, бедными были большие семьи. Бедные семьи в среднем имели 6,4 человека, по сравнению со средним показателем семьи - 4,7 человек (средний размер семьи по республике в настоящее время составляет 5,2 человека).[78] Во-вторых, бедность была выше за пределами административных центров областей. В-третьих, распространение бедности среди пенсионеров была довольно низкий (всего 10 процентов от среднего значения). Хотя этот показатель является необычайно низким по сравнению с соседними странами, он является типичным для результатов обследований домашних хозяйств в Центральной Азии. Такой неожиданный результат обследования, возможно, был получен частично из-за недостаточного учета факта экономии от масштабов семейного потребления, в результате чего ситуация в больших семьях могла показаться хуже, чем она есть на самом деле.[79]

8.6 **Антропометрические данные.** Антропометрические данные являются другим показателем острой и хронической бедности. При проведения обследования семей в 1995 г. также были собраны данные по большой выборке детей от 7 до 83 месяцев. Основными результатами по трем регионам были:[80] (i) низкий уровень зарегистрированного истощения во всех регионах, а также единичные случаи умеренного и сильного истощения (измеряемого как вес к возрасту и являющегося показателем острых нарушений в питании);[81] (ii) зарегистрированные факты умеренного и сильного прекращения роста (свидетельствующие о хронических проблемах с питанием) были значительно выше по

---

77 Результаты взяты из работы Кудуэля А., 1998, Уровень жизни в странах с переходной экономикой, ИЕУ, Флоренция.

78 Многовариантный анализ показывает, что такой эффект в основном имеет место, когда в семье прибавляется еще один ребенок, так как дополнительное количество взрослых не увеличивает риск бедности.

79 Для лучшего представления данных обзора по нескольким странам Европы и Центральной Азии, который принимает в расчет различные уровни экономии от масштаба в потреблении см. работу Ланжоу, Миланович и Патерностро (1998 г.).С точки зрения выработки политики, очень важно сделать правильное заключение о степени экономии от масштаба, поскольку средства, выделяемые на социальную защиту, ограничены и необходимо найти рациональную пропорцию между пенсионными расходами и расходами на социальную защиту. Этот вопрос будет детально рассмотрен при проведении оценки уровня жизни населения, планируемой на 1998-99 гг.

80 См. Измаил и Майклрайт, "Уровень жизни и государственная политика в Центральной Азии: Что можно узнать из детской антропометрии?" (ЮНИСЕФ, рабочие материалы Международного центра детского развития, 1997 г.).

81 Только 3 процентов детей были на два стандартных отклонения ниже медианы, которая лишь немного выше для населения США.

сравнению с истощением;[82] (iii) в разрезе областей имеет место существенное различие в уровне прекращения роста: 20 процентов для детей в Ферганской области по сравнению с показателем в 7 процентов для детей г. Ташкента; и (iv) было обнаружено также сильное различие между большими городами (с населением свыше 100 000 человек) и небольшими городками и селами, где каждый пятый ребенок подвержен прекращению роста, что в 2,5 раза превышает показатель для Ташкента и крупных городов. В сравнительном выражении, совокупный показатель прекращения роста и истощения оказался лучше, чем в более развитых латиноамериканских странах с более высоким уровнем дохода на душу населения, таких как Уругвай (15,9 процента) и Бразилия (15,4 процента). Однако Чили имеет показатель прекращения роста, составляющий только две трети от показателя в Узбекистане, а уровень истощения составляет только одну шестую от аналогичного показателя для Узбекистана.[83]

8.7 **Другие косвенные показатели уровня жизни**. Показатели здоровья населения, такие как продолжительность жизни и материнская смертность, являются хорошими для страны с таким доходом на душу населения, как в Узбекистане (табл. 9.1). Удивительным фактом является то, что коэффициент детской смертности в городах выше, чем в сельской местности. В то же время, исходя из имеющихся данных за 1993 г. и 1993-96 гг., указывающих на быстрое падение этого показателя в сельской местности, можно сделать предположение, что этот факт является результатом плохо налаженной на селе системы отчетности и регистрации смертных случаев.

8.8 Существуют данные, которые свидетельствуют о том, что начиная с 1994 г. Правительство стремится сохранить уровень расходов на государственное здравоохранение. (табл. 8.1). Государственные периодические расходы на здравоохранение остаются на уровне 3,3 процентов ВВП (примерно 10 процентов всех расходных статей бюджета), составляя приблизительно 50 процентов от уровня 1990 г. в реальном выражении на душу населения. Падение расходов на здравоохранение было связанно с общим падением государственных расходов в связи с распадом бывшего СССР и провозглашением независимости. К сожалению, нет данных о распределении расходов на здравоохранение по его уровням и о доступе населения к различным уровням здравоохранения. Такие данные могли бы помочь понять, в какой степени государственные расходы на здравоохранение помогают малоимущим слоям населения.[84]

Таблица 8.1. Узбекистан: Периодические расходы государственного бюджета на здравоохранение, 1994-98 гг.

	1994	1995	1996	1997	1998 (расчетн. показат.)
Процент от ВВП	3,5%	3,6%	3,7%	3,3%	3,3%
Доля от всех бюджетных расходов	10,5%	9,4%	9,3%	10,0%	9,6%
Реальные расходы на здравоохранение на душу населения (1990 = 100)	52	55	49	49	51

[82] Приблизительно 15 процентов выборки были на более чем два стандартных отклонения ниже медианы; следующая треть выборки была на 1-2 медианы стандартных отклонения ниже медианы.

[83] Карлсон и Вордлоу, "Глобальная и региональная оценка детского недоедания, а также оценка по странам, (ЮНИСЕФ, 1990 г.).

[84] Последняя информация ожидается от предстоящего Национального обзора домохозяйств.

Примечание: (i) Дефлятор ИПЦ; (ii) « все бюджетные расходы» включают баланс по займам.

Источник: Всемирный банк 1996, доклады сотрудников МВФ.

8.9 Данные о заработной плате также указывают на изменения в уровне жизни населения. После обретения независимости произошло явное снижение реальной *минимальной* зарплаты, несмотря на то что реальная *средняя* зарплата выросла (см. рис. 8.1). Хотя это и говорит о поляризации доходов населения и об ухудшении экономический условий тех, кто получает минимальную зарплату, все же не представляется возможным считать такой вывод окончательным, поскольку отсутствуют данные об изменениях в неденежных пособиях, предоставляемых трудящимся, и о росте доходов, получаемых от неформальной деятельности.

Рис 8.1 Узбекистан: Индекс реальных зарплат, 1991-98 гг.
(Ежегодная средняя, в процентах, 1991=100)

Примечание: Показатели официальной заработной платы рассчитывались с использованием официального ИПЦ. Показатели за 1997 и 1998 гг. Будут ниже при использовании альтернативных данных по инфляции потребительских цен за эти годы (см. главу 1).

Источник: Правительство Узбекистана и расчеты специалистов Всемирного банка.

8.10 **Региональное неравенство**. Надежные данные о неравенстве на уровне домашних хозяйств отсутствуют. Однако существуют данные о региональном различии в уровне жизни за 1993-95 гг.[85] Согласно данным ОБС за 1993 г. (в дальнейшем упоминается как Обследование - 1993 г.) и более репрезентативного обследования семей, проведенного Госкомпрогнозстатом в 1994 г. (в дальнейшем Обследование -1994 г.) такие регионы, как Каракалпакстан, Кашкадарья, Наманган и Хорезм постоянно имеют худшие показатели, в то время как Ташкент и Ташкентская область, Бухарская, Самаркандская и Ферганская области постоянно являются лучшими (табл. 8.2). Данные, отражающиеся в различных показателях благосостояния, не противоречат друг другу (исключением являются данные о потреблении товаров длительного пользования).[86] Хотя при расстановке областей в

[85] Региональное экономическое развитие с 1995 г. , возможно, изменило шкалу оценки.

[86] Хотя существуют трудности в оценке благосостояния, используя такой показатель, как доход, предыдущие работы показали удивительное постоянство данных по областям между монетарными показателями (показателями по доходу) и немонетарными показателями, такими как детская смертность или потребление продуктов. См., к примеру, Кудуэль и др. (1995 г.).

зависимости от доходов не учитывались различия в региональном уровне цен, определенные регионы, такие, как город Ташкент, всегда выходят лучшими, а такие, как Каракалпакстан, всегда оставались в конце.[87]

8.11 Возможно, что различия в уровне жизни в пределах одной области могут оказаться более значительными, чем между областями. Опять же, статистически это не просто отразить. Однако обследование - 1995 г. свидетельствует о том, что в целом неравенство в доходах между тремя областями на 90 процентов было следствием неравенства в доходах между различными частями внутри той или иной области.[88] Результаты показателей по доходам подтверждаются другими показателями, такими как потребление товаров длительного пользования (который был в два раза выше для городской местности по сравнению с сельской местностью в Ферганской области и Каракалпакстане) и показателем доступа к водоснабжению (который тоже оказался в два раза выше для городских, нежели для сельских жителей по этим же областям). Эта дифференциация, начиная с 1995 г., вероятно, только усугубилась, так как зарплата в сельской местности понизилась относительно средней зарплаты, а задолженность по зарплате в сельском регионе возросла в большей степени, чем в городе. [89] Однако в отношении регионального распределения в расходовании средств на здравоохранение положение в Узбекистане значительно лучше, чем в других стран бывшего СССР. Коэффициент вариации расходов по здравоохранению на душу населения по областям остался относительно стабильным с 1991 по 1995 гг. на уровне11-15 процентов.

---

87 Доклад о человеческом развитии: Узбекистан, ПРООН, 1998.

88 Кудуэль и другие (вышеупомянутая работа) используют индекс Тейла с любым показателем получаемого дохода.

89 Клугман (вышеупомянутая работа, 1998 г.).

Таблица 8.2. Области по показателям уровня жизни а/ 1993 и 1994

Область	Подушевой доход (ОБС- 1993)	Подушевой доход (обследов. - 1994 г.)	Подушевое потребление продуктов питания	Владение товарами длительного пользования	Коэффициент младенческой смертности
Каракалпакстан	13	14	13	14	14
Хорезмская	11	13	12	6	11
Навоийская	8	5	6	12	7
Бухарская	2	8	1	3	8
Кашкадарьинская	14	11	14	8	6
Сурхандаринская	6	7	8	10	13
Самаркандская	4	4	3	7	12
Джизакская	9	10	11	5	9
Сырдарьинская	5	9	7	2	2
Ташкентская область	3	3	4	4	1
г. Ташкент	1	1	2	1	5
Наманганская	12	12	10	9	10
Ферганская	7	2	5	11	3
Андижанская	10	6	9	13	4

Примечание:
а/ в расстановке областей по коэффициенту младенческой смертности 1 (единица) означает "самый низкий коэффициент", а 14 - самый высокий; в расстановке областей по другим показателям 1 (единица) означает самый высокий показатель, а 14 - самый низкий.

Источник: ОБС - по потреблению продуктов питания; обследование -1994 г. по товарам длительного пользования; административные данные за 1993 г. по коэффициенту млад. смертности; Кудуэль и др. (1995).

Социальная защита

8.12 Узбекистан проводит всестороннюю политику социальной защиты, которая включает в себя различные льготы, пособия, трансферты, а также пенсионное обеспечение. В 1997 г. расходы на эти цели составляли 16 процентов ВВП, в то время как в 1992 г. эти расходы составляли 25 процентов ВВП. Основными элементами этой системы являются: (i) субсидии на квартплату, транспорт и жилищно-коммунальные услуги, (ii) пособия для малообеспеченных семей и уязвимых слоев населения, а также (iii) пенсионная система, основанная на отчислениях занятой части населения, расходуемых на покрытие текущих пенсий. Бюджетные ограничения и проводимые реформы привели в последнее время к сокращению размеров и степени охвата населения государственными субсидиями, хотя они все еще остаются критическими для поддержания уровня жизни. Отличительной характеристикой системы социальной защиты в Узбекистане стала система «Махалля», посредством которой распределяются пособия многодетным семьям и адресная материальная помощь малообеспеченным семьям в соответствии с их доходом. Одновременно с этим Правительство рассматривает вопрос о существенном реформировании пенсионной системы. В связи с этим, в данной главе эти два аспекта системы социальной защиты Узбекистана рассматриваются более подробно.

8.13 **Система «Махалля».**[90] Пособия на детей и пособия малообеспеченным слоям населения распределяются посредством системы "Махалля". (см. вставку 8.1). Наиболее полный анализ, имеющийся на сегодняшний день, этой системы целевых социальных трансфертов был проведен в 1995 г на основе данных Обследования семей. Этот анализ был проведен менее чем через год после ее введения и, как отмечают официальные представители Узбекистана, за период, истекший с момента проведения анализа, эта система была усовершенствована и ее адресность еще больше повысилась. [91] Основными результатами исследования явилось следующее : (i) 20 процентов семей получили помощь; (ii) о программе знала большая часть населения (приблизительно 80 процентов семей), обращение за социальной помощи не считается постыдным; (iii) вероятность получения пособий зависела в положительном плане от размера семьи, от того, являлся ли глава семьи пенсионером или женщиной, и зависела в отрицательном от доли работающих в семье, наличия высшего образования и владения предметами длительного пользования; и (iv) адресная помощь была оказана на основе учета более широкого круга показателей благосостояния, в отличие от применения лишь одного метода проверки доходов. .[92]

8.14 В какой степени целевые трансферты в рамках системы «Махалля» решают проблему регионального неравенства в доходах? В таблице 8.4 ниже приводятся данные за 1997 о доле домашних хозяйств, получающих помощь, от общего числа домашних хозяйств (общие адресные пособия), и от общего числа домашних хозяйств с детьми (адресные пособия на детей). В таблице также показаны расходы на обе программы по областям как доля от общих расходов на эти программы и доля домашних хозяйств, проживающая в каждой из областей, от общего числа домашних хозяйств Узбекистана. В целом, сравнивая данные о получателях социальных трансфертов через программу "Махалля" с имеющимися данными об уровне жизни в областях, можно сделать вывод, что система «Махалля» является в некоторой степени перераспределительной. Вместе с тем, картина не является однородной повсюду, так, например, доля совокупного объема общих адресных пособий, приходящаяся на некоторые области, например, на Бухарскую и Ферганскую области, где уровень жизни выше, чем в среднем по стране, больше, чем проживающая в них доля населения. Это частично может быть объяснено низким показателем отказа в Бухарской области - 6 процентов - по сравнению со средним показателем по остальным областям, составляющим 20 процентов. В среднем, коэффициент отказа в более богатых областях ниже, чем в более бедных. Существует также значительная вариация показателя доли семей, получающих помощь, по крайней мере, в течение одного периода в 1997 года. Так для Бухарской области этот показатель в более чем два с половиной раза выше, чем в следующей за ней области. По первоначальной схеме не предусматривалось распределять средства по областям с учетом того, какая область является более бедной, однако, как отмечалось в Министерстве труда, отвечающим за порядок работы по системе «Махалля», объемы распределяемых средств в последнее время стали постепенно изменяться с учетом региональных различий. Например, в г. Ташкенте проживает 8,4 процента от общего числа семей с детьми, однако расходы на программу пособий на детей составляют всего 5, 4 процента от общих расходов на эту программу по стране, а в Каракалпакстане проживает 5,5 процентов от общего числа семей с детьми, однако на эту область приходится 6,6 процентов от общего числа расходов на детские пособия. Кроме того, если неравенство между областями зависит прежде всего от различий внутри областей (а результаты обследования, проведенного в 1995 г. подкрепляют этот вывод), то адресация обоих видов социальных пособий внутри областей также имеет большое значение, поскольку с точки

---

90 Описание системы основывается на работах Кудуэля и Марни "Система «Махалля»: распределение социальной помощи в Узбекистане" (Доклад на региональной конференции ПРООН в Алматы, июль 1998 г.) и данных, предоставленных Министерством труда.

91 Кудуэль, Марни, МкАули, Майклрайт и Щербакова, "Адресная система социальной помощи в переходных экономиках: Роль махалли в Узбекистане" (1995 г.), Фокинхам и другие, (1997 г.).

92 При многовариантном анализе, доход как таковой не был значительной переменной в определении вероятности получения помощи.

зрения политики распределения пособий, так как адресация помощи наиболее бедным слоям населения, возможно, является более важной частью стратегии с точки зрения их распределения. Данных об адресации пособий по туманам и внутри туманов не имеется, однако Министерство труда заверяет, что на практике такое субрегиональное распределение затрат имеет место.

Таблица 8.3 Распределение социальных выплат и пособий для детей по областям

Область	Доля семей в общем числе семей по стране	Доля от общего по стране числа семей, получающих адресные пособия	Доля от общего объема затрат на пособия	Доля от общего числа семей, получающих пособия на детей	Доля от общего объема затрат на пособия на детей
Караклпак.	4,4	5,6	6,5	7,2	6,6
Андижанск.	10,0	4,8	6,3	11,2	9,3
Бахарская	6,2	16,1	6,7	4,1	5,4
Джиззакск.	3,7	3,1	2,9	3,8	4,3
Кашкадарьинская	7,7	7,6	9,2	10,4	10,9
Навоинск.	3,2	2,7	3,7	3,3	3,4
Наманганск.	7,5	8,0	7,0	7,8	7,9
Самарканд.	11,0	9,4	10,6	11,6	12,1
Сухандар.	6,6	6,1	4,1	7,6	7,4
Сырдарьин.	2,9	1,8	2,4	2,2	2,6
Ташкентск.	9,8	11,5	12,2	8,1	9,1
Ферганск.	11,0	9,5	12,0	10,1	10,4
Хорезмск.	4,7	5,4	5,5	5,5	5,0
г. Ташкент	10,9	8,1	10,4	6,8	5,4
Узбекистан	100	100	100	100	100

Источник: Правительство Узбекистана.

Вставка 8.1: Махалля - основа системы социальной защиты в Узбекистане

Отличительной особенностью системы социальной помощи «Махалля» (жилой квартал) является использование махаллинских комитетов для (i) адресации программы социальной помощи (начиная с 1994 г.) (ii) для управления и целевого направления пособий на детей (до 16 лет) (начиная с 1997 г.). Махаллинские комитеты являются социальным институтом, существовавшим еще в досоветские времена и получившим при поддержке государства свое второе рождение с провозглашением независимости Узбекистана. Махаллинские комитеты выполняют широкий спектр официальных (управление социальной помощью) и неофициальных (организация свадебных церемоний, содействие разрешению споров) функций. Согласно Министерству труда, в стране существует около 7 тысяч махалля, при этом в каждой проживает от 150 до 1500 семей. Работа председателя махалли и секретарей оплачивается из местных бюджетов. Председатель махалли избирается махаллей из числа лиц, одобренных районным хокимом.[93]

Адресная программа социальной помощи «Махалля» является уникальной в том отношении, что она основана как на заранее установленных (объективных) правилах (например, нуждающиеся семьи должны обратиться в махаллинский комитет с соответствующим заявлением, прилагая информацию о доходах, занятости членов семьи, владении товарами длительного пользования и земельными участками), так и на субъективных решениях (окончательное решение о выделении помощи принимается махаллинскими комитетами). Для распределения социальной помощи создается специальный комитет из уважаемых граждан и представителей государственных структур (таких как Министерство труда и налоговые органы), который проводит общую оценку благосостояния семьи и принимает решение о предоставлении помощи и ее размерах. Оценка этого комитета заносится в отчет и выносится на следующее заседание махаллинского комитета, который принимает решение о предоставлении помощи путем открытого голосования. Семьи, которые получили помощь в размере от 1,5 до 3 минимальных окладов, могут подавать свой запрос каждые три месяца. Согласно данным Министерства труда, в 1997 г. свыше 65 процентов всех утвержденных на социальную помощь получили помощь в размере минимального оклада.

Вторая программа социальной помощи, которая управляется махаллинскими комитетами, - это *пособия на детей*. До 1997 г. они были едиными для всех, после чего они стали целевыми, и управление ими, а также проверка доходов, были переданы махаллинским комитетам (при участии одного представителя Министерства труда). В настоящее время пособия выплачиваются сроком на шесть месяцев и устанавливаются в размере 50 процентов от минимальной зарплаты на одного ребенка, 100 процентов на двоих детей, 140 процентов на троих и 175 процентов на четверых и более детей. Отличительной особенностью предоставления детских пособий, по сравнению с системой адресной социальной помощи, является то, что право на получение пособия на детей определяется на более узкой основе с учетом среднего ежемесячного дохода на каждого члена семьи за 12 месяцев до момента подачи заявления, и в значительной степени является более обременительной процедурой для махаллинских комитетов в том отношении, что им приходится просматривать большее количество документов, таких как справка о зарплате, свидетельство о рождении и прописка. В то же время предпринимаются попытки оценивать доход с приусадебных участков, используя там, где возможно, норму выработки, или оценивать имущество семьи. В целом, можно сделать вывод, что система «Махалля» обеспечивает более объективную основу для распределения помощи.

Источник: Кудуэль и Марни, 1998 г., "Система махаллинских комитетов в распределении социальной помощи в Узбекистане", Доклад для региональной конференции ПРООН в Алматы, июль 1998 г.

---

[93] В Каракалпакстане традиционные *кошебий* несколько отличаются в этом отношении, а в Хорезме аналогичные общественные единицы представлены *элатами* (Кудуэль и Марни, вышеупомянутая работа).

8.15 В целом, использование системы "махалля" оказалось инновационным и эффективным методом адресной социальной помощи бедным слоям населения Узбекистана. Эта система является довольно гибким механизмом для оказания социальной помощи только тем семьям, которые нуждаются в ней. Как показывают данные, значительная часть семей получали помощь в течение всего одного периода (в среднем по республике 32 процента семей, самая высокая доля в Сырдарьинской области - 60 процентов). Эта система также уникальна с той точки зрения, что она совмещает в себе установленные (объективные) правила и субъективные нормы принятия решения. Более того, сопоставительные данные показывают, что система «махалля» является прекрасным механизмом для недопущения обеспеченных семей к целевой социальной помощи. «Ошибка включения» (исчисляемая как доля семей, получающих помощь и находящихся при этом в верхних границах 40 процентов распределения дохода) составляет немногим свыше одной трети такого же показателя системы предоставления помощи в Азербайджане, основанной на методах проверки нуждаемости, и только две трети от показателя Чилийской программы ФИКА (FICHA), считающейся одной из лучших программ целевой социальной помощи среди стран, не входящих в ОЭСР. [94]

8.16 Однако, начиная с 1995 г., доля семей, получающих целевую помощь в рамках системы «Махалля» сократилась приблизительно на 20 процентов, очевидно, в результате затруднений с совокупным государственным бюджетом. Трансферты в рамках этой системы сократились с 0,6 процентов ВВП в 1994 г. до 0,25 процентов в 1997 г. Программа пособий на детей оказалась гораздо более значительной в финансовом выражении, чем программа адресной социальной помощи: так, в 1997 г. расходы на программу пособий на детей были в 5 раз выше и составляли 1,2 процента ВВП. Признавая важность проведения этой программы, следует отметить, что она еще не подвергалась глубокому анализу, поскольку введена была относительно недавно.

Пенсионная система

8.17 Пенсионная система Узбекистана основана на принципе солидарности поколений (работающее население оплачивает текущие пенсии пенсионеров). Подобно всем странам бывшего Советского Союза, Узбекистан унаследовал пенсионную систему, характеризующуюся низким пенсионным возрастом, высоким коэффициентом замещения и многочисленными льготными категориями. После получения независимости процесс изменения в уровнях реального пенсионного обеспечения в Узбекистане (табл. 8.4) отличался от того, что происходило в соседних странах. Реальные средние и минимальные размеры пенсий удерживались на относительно высоких уровнях по сравнению с 1994 г., в то время как реальные размеры пенсий в большинстве соседних государств снизились значительно. Средний размер пенсии оставался на уровне половины среднего размера зарплаты. Это является высоким показателем в сравнении с показателями ряда соседних государств. [95] Таким образом, в последние годы размер пенсии был надежно защищен как в абсолютном, так и в относительном выражении. [96]

---

94 См. «Оценка бедности в Азербайджане», Том II (Всемирный банк, 1997 г.).

95 К примеру, в России, показатель замещения снизился с 39 до 43 процентов с 1994 по 1997 гг., а в Казахстане он вырос приблизительно до 40 процентов в 1997 г.

96 Однако официальная статистика не отражает пенсионной задолженности в той степени, когда она может быть значительной, тогда эффективный уровень пенсий будет ниже.

Таблица 8.4 Узбекистан: номинальная и реальная средняя и минимальная пенсии, 1995-97 гг.

	1995	1996	1997
Средняя пенсия (сум)	538	1126	1709
Индекс реальной средней пенсии (1994=100)	158	214	189
Коэффициент замещения (Средняя пенсия/ Средняя зарплата, в процентах)	50	52	47
Минимальная пенсия (сум)	453	911	1263
Индекс реальной минимальной пенсии (1994=100)	195	254	205

Примечание: Дефлятор ИПЦ, Цифры Минтруда по среднему размеру пенсий иные: 1995 г. - 779 сум, 1996 - 1435 сум, 1997 - 1927 сум.

Источник: Министерство макроэкономики и статистики; доклад МВФ по зарплате.

8.18 **Финансирование системы.** Несмотря на имеющийся в Узбекистане самый низкий по региону показатель зависимости (относительный коэффициент иждивенчества) пожилого поколения, пенсионная система находится в напряженном состоянии уже на протяжении нескольких лет. Это стало очевидно еще в 1996 г., когда дефицит Пенсионного фонда (ПФ) составил 1 процент ВВП. Этот дефицит образовался в результате попыток погасить в четвертом квартале накопившиеся задолженности по выплате пенсий. Для решения этой проблемы в 1997 г. был введен новый налог в размере 0,5 процентов на оборот предприятий, который, однако, составил только 2,5 процентов всех доходов, поступивших в ПФ в первом квартале. Хотя ситуация с задолженностью казалась контролируемой в 1997 г. и ПФ имел незначительное положительное сальдо, в своей недавней речи Президент Республики опять указал на то, что в стране вновь сложилась чрезвычайная ситуация с пенсионной задолженностью, которая представляет собой серьезный социальный вопрос. Расходы по пенсионным выплатам являются очень высокими по региону, составляя 6 процентов ВВП, что частично отражает тот факт, что была проведена лишь ограниченная реформа существующей системы.

8.19 Финансовое напряжение пенсионной системы лучше всего проявляется в прогнозах, составленных по действующей пенсионной системе (Таблице 8.6). Как и во всех прогнозах, точные цифры менее важны, чем общие тенденции и динамика, которые указывают на то, что без серьезного реформирования существующей пенсионной системы она ляжет огромным бременем на государственный бюджет уже в ближайшем будущем. Основные выводы:

(i) При существующей системе предполагаемый совокупный баланс ПФ имеет негативную тенденцию (принимая во внимание практику индексации в зависимости от инфляции). Возрастающий дефицит будет требовать все больше субсидий из бюджета;

(ii) Простые реформы, такие, как индексация в соответствии с ростом заработной платы или инфляции (в зависимости от того, что окажется меньшим), могут значительно снизить дефицит, но сами по себе не устранят дефицит финансирования;

(iii) Более радикальные реформы солидарной пенсионной системы могут превратить существенный дефицит в существенное положительное сальдо. Это показано в последней колонке Таблицы 8.6, которая показывает расходы на выплату пенсий после проведения реформы существующей системы, включая постепенное повышение пенсионного возраста до 65 для мужчин и 60 лет для женщин, установление пенсий на уровне средней зарплаты за последние 35 лет работы,

индексацию пенсий в соответствии с темпами роста либо зарплаты либо инфляции (в зависимости от того, что окажется меньше), установление коэффициента замещения на уровне 60 процентов для лиц с низкими доходами и 40 процентов для лиц со средними доходами.

Таблица 8.5 Прогноз баланса Пенсионного фонда при различных сценариях развития, 1997-2006 гг.

	Существующий закон с поправкой на инфляцию	Существующий закон с индексацией в соответствии с ростом зарплаты или цен (что меньше)	Реформированная система солидарной пенсионной системы, в соответствии с предложениями рабочей группы
1997	-37	-18	-6
2000	-296	-101	121
2003	-1100	-344	1268
2006	-2822	-857	4122

Примечание: прогнозы основаны на среднесрочном макроэкономическ сценарии развития.

Источник: Доклад рабочей группы по пенсиям 1997 г.; Министерство социальной защиты.

8.20 **Варианты реформ.** Правительство осознает наличие определенных проблем в пенсионной системе и в настоящее время рассматривает различные варианты реформ. Эти предложения суммируются в проекте документа «Концепция пенсионной реформы», разработанного под эгидой Министерства социальной поддержки, который был представлен на утверждение в Кабинет Министров во второй половине 1998 года. Ожидается, что в скором времени будет принято решение по этому документу. Помимо упрощения и реформирования действующей в настоящее время солидарной системы пенсионного обеспечения (являющейся первым уровнем многоуровневой модели пенсионной системы), предлагается ввести два дополнительных уровня: обязательный и добровольный. Вместе с тем, в отличие от некоторых других стран с переходной экономикой, например, Казахстана, Узбекистан намеревается продвигаться более осторожно по пути введения частного пенсионного обеспечения (что является разумным, принимая во внимание текущее состояние финансового рынка и рынка капитала), а также медленно и постепенно вводить обязательный уровень. Всемирный банк оказывает поддержку институциональному развитию в области пенсионного обеспечения, что должно помочь в дальнейшей доработке соответствующей программы реформ и ее реализации. С этой целью стране предоставляется грант на институциональное развитие, который был недавно утвержден, и освоение которого начнется в 1999 году.

Выводы

8.21 Отсутствие адекватных данных в значительной степени затрудняет комплексную оценку уровня жизни в Узбекистане. Данные за 1995 г. по благосостоянию семей по трем областям показали высокие и варьирующиеся уровни бедности, а также значительные различия в уровне жизни между городом и селом. Прочие косвенные показатели уровня жизни также указывают на существование межобластного неравенства в уровне жизни. Однако антропометрические данные и показатели здоровья населения Узбекистана

являются удовлетворительными, обгоняя некоторые другие страны, имеющие аналогичный уровень дохода.

8.22 Отсутствие точных данных по обследованию семей затрудняет выработку рекомендаций и соответствующей политики реформ в системе социальной защиты населения. Вместе с тем, Правительство успешно создало инновационную схему адресной социальной помощи «Махалля», которая играет ключевую роль в системе социальной защиты населения. Система «Махалля», является особенно уникальной в отношении предоставления местным сообществам возможностей по принятию решений в распределении помощи на основе утвержденных правил и с учетом местных условий. Эта система является чувствительной к меняющимся нуждам семей и характеризуется низкой «ошибкой включения» при целевом распределении помощи. Пенсионная система также находится в стадии реформирования, основной целью которого является обеспечение ее финансовой жизнеспособности на долгосрочную перспективу. В целом, рейтинг уровня жизни и социальной защиты населения Узбекистана является удовлетворительным. При этом необходимо отметить, что система мониторинга и анализа нуждается в усовершенствовании. В частности, до сих пор отсутствуют данные репрезентативного в национальном масштабе обследования домашних хозяйств, которые необходимы для проведения анализа уровня жизни. Планируемое на 1999 г. обследование домашних хозяйств, которое будет проводиться по усовершенствованной схеме, должно предоставить необходимую, но недостающую информацию. Наибольшие пробелы в информационной базе касаются, прежде всего, распределения затрат на здравоохранение, образование и другие социальные услуги по различным группам населения. Такая информация должна помочь в разработке адресных программ, направленных именно на малообеспеченные слои населения, поскольку в настоящее время охват и спектр таких программ ограничены.

ГЛАВА 9

ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И ОБРАЗОВАНИЕ

9.1 Развитие человеческого потенциала является основной целью стратегии Правительства по переходу к рыночной экономике. В этой главе дается обзор системы здравоохранения и образования Узбекистана, обсуждаются основные проблемы и анализируется государственная программа реформ в этих секторах.

Здравоохранение.

9.2 **Показатели здоровья населения.** Основные показатели здоровья населения, такие, например, как продолжительность жизни, являются удовлетворительными, с учетом подушевого дохода в Узбекистане (см. табл. 9.1). Показатели работы системы здравоохранения, при сравнении их с другими странами Центральной Азии, а также со странами с низким доходом тоже являются удовлетворительными, в особенности коэффициент материнской смертности. Удивительно, но коэффициент младенческой смертности выше в городских районах, чем в сельской местности, хотя, исходя из имеющихся данных за 1993 г. и более быстрого снижения этого коэффициента между 1993 и 1996 гг., можно сделать вывод, что, возможно, в сельской местности не учитываются все случаи младенческой смертности.

Таблица 9.1 Сравнительные показатели здоровья населения Узбекистана, различные годы

Показатель	Узбекистан		Другие страны Центральной Азии	Страны с доходами ниже средних
	1993	1996	1995	1995
Продолжительность жизни а/	70,4	70,2	68	67
- город	71,7	71,5		
- село	69,3	69,1		
Коэффициент младенческой смертности б/	40,0	32,5	43	41
(на 1000 живорожденных)	40,4	35,9		
- город	39,9	31,0		
- село				
Коэффициент материнской смертности)	24,1	12	79 в/	165
(на 100000 рождений)				

Примечание:
(а) продолжительность жизни за 1994 и 1996;
(б) Коэф. млад. Смертности скорректирован в сторону повышения на 25 процентов для Узбекистана и Центральной Азии для соответствия определению "живорожденного", принятого ВОЗ;
(в) В коэф. мат.смертности не включен Таджикистан и используются данные по Туркменистану за 1993 г.

Источник: Доклад о мировом развитии (разные годы), ПРООН (разные годы), расчеты сотрудников Всемирного банка.

9.3 Вместе с тем, картина заболеваемости в Узбекистане указывает на т.н. двойное бремя заболеваний: инфекционные заболевания и неинфекционные заболевания хронического типа (имеющие отношение к образу жизни и поведенческим привычкам). С точки зрения общего бремени заболеваний (бремя заболеваний определяется в потерях ДАЛИ из-за преждевременного наступления смерти), в 1995 г. наиболее значительной в этом отношении группой заболеваний являлись инфекционные заболевания (в особенности острые респираторные инфекции), на которые приходилось 35 процентов от все потерянных ДАЛИ, затем следовали сердечно-сосудистые заболевания (23 процента) и травмы/отравления (11 процентов). [97]

9.4 **Проблемы системы здравоохранения.** В системе здравоохранения Узбекистана проявляется значительное число черт, характерных для советской системы здравоохранения. Для Узбекистана характерна широкая, комплексная сеть лечебно-профилактических учреждений, предоставляющих медицинские услуги, по сути, бесплатно (хотя больные, помимо тех, кому оказывается неотложная помощь, должны сами себя обеспечивать лекарствами). В то же время, для системы характерен переизбыток врачей и больниц (в особенности небольших специализированных больниц в городах), механизмы распределения бюджетных средств не поощряют наиболее рациональное и эффективное использование ресурсов на уровне лечебных учреждений, схемы лечения заболеваний зачастую устарели, а система направления пациентов на лечение не всегда способствует рациональному использованию ресурсов. В результате, характерны высокий уровень и длительные сроки госпитализации, упор на стационарные методы лечения и недостаточное внимание к профилактике заболеваний и первичному медицинскому обслуживанию.

9.5 Широко известно, что профилактика заболеваний, а также лечение амбулаторным путем имеют гораздо большую экономическую эффективность, чем специализированное и больничное лечение. Данные о затратах говорят о том, что в 1990 - 1995 гг. делался большой упор на больничное лечение.[98] В 1995 г. на долю больниц приходилось более 86 процентов всех государственных расходов на здравоохранение, в то время как на поликлиники, службы скорой помощи и службы по охране здоровья (фельдшерские пункты, санэпидстанции и медицинские центры), вместе взятые, приходилось всего лишь 3,4 процента. В некоторой степени, причиной такой разницы в затратах являются проблемы статистического характера, поскольку бывает довольно трудно разъединить данные о затратах на стационарное обслуживание и на амбулаторное, если речь идет об учреждении, предлагающем те и другие услуги. Несмотря на это, доля первичного медицинского обслуживания в общем объеме затрат на здравоохранение традиционно является низкой. Например для сравнения, в Казахстане в 1994 г. доля затрат на поликлиники и службы по охране здоровья в общем объеме государственных расходов на здравоохранение в три раза превышала долю соответствующих услуг в Узбекистане,[99] причем по международным стандартам показатель Казахстана тоже является весьма низким. Считается, что доля затрат на первичное обслуживание должна составлять 25 процентов от общего объема государственных затрат на здравоохранение. Минздрав, по всей видимости, признает существование этой проблемы (см. ниже), однако очевидно, что тот уровень, с которого должна начаться переориентация системы здравоохранения, достаточно низок, а потребность в такой реорганизации в Узбекистане чрезвычайно высока.

---

97 АБТ Эссошиэйтс, Доклад о проекте Всемирного банка по совершенствованию системы здравсохранения в Узбекистане.

98 Хотя стоит отметить, что сами пользователи лечебных учреждений под медицинским обслуживанием обычно понимают лечение заболеваний и недооценивают роль профилактических услуги и медицинского просвещения в достижении хорошего здоровья (см. «Социальная оценка» для проекта Всемирного банка по здравоохранению. 1997 г.).

99 Всемирный банк: Казахстан: Страна на этапе перехода (1996 г.).

9.6 Что касается других приоритетов в системе здравоохранения, то в 1990 - 1995 гг. учреждения республиканского уровня (наиболее специализированные и ориентированные на исследовательскую работу) были гораздо лучше защищены в финансовом плане, чем областные и районные учреждения, отвечающие за первичные и вторичные услуги. Вместе с тем, в этот период 90 процентов от общих затрат на здравоохранение поступало из областных бюджетов на здравоохранение, т.е. не было большого отвлечения ресурсов их государственного бюджета.

9.7 **Государственные расходы на здравоохранение.** В связи с сокращением государственных расходов, проблема эффективности системы здравоохранения приобрела в последние годы особенно большое знание. Доля государственных расходов, выделяемых на здравоохранение, снизилась приблизительно с 4,7 процентов ВВП в 1992 году до 3,3 процентов в 1997 году. Планировалось оставить объем расходов на этом же уровне и в 1998 году. Начиная с 1994 года, реальные расходы из расчета на душу населения в этом секторе оставались на уровне 50 процентов от уровня 1990 года, испытав при этом существенное снижение в период между 1991 и 1993 годами.[100] Тем не менее, позиции сектора в плане государственных приоритетов расходования средств в широком смысле были сохранены. Что касается распределения расходов на здравоохранение по областям, то здесь Узбекистан добился больших успехов, чем многие страны бывшего Советского Союза: в период с 1991 по 1995 гг. коэффициент вариации подушевых расходов на здравоохранение по областям стабилизировался на уровне 11-15 процентов

9.8 **Государственная программа реформ.** Правительство признало наличие ряда проблем в области здравоохранения и выступило со стратегией его реформирования, что нашло отражение в указе Президента "О Государственной программе здравоохранения Республики Узбекистан" за ноябрь 1998 года.[101] Тем самым Государственная программа реформирования здравоохранения на период 1998-2005 гг., разработанная Республиканской комиссией по реформе здравоохранения, была официально одобрена. Эта программа также получила поддержку Всемирного банка в рамках Проекта по здравоохранению, в котором основное внимание уделяется укреплению первичного звена медицинского обслуживания, в особенности в сельских районах, и повышению его экономической эффективности. Ключевыми элементами этой стратегии являются:

- *Создание новых сельских амбулаторных лечебных центров,* укомплектованных врачами и средним медицинским персоналом общей практики, с одновременной рационализацией сети фельдшерских пунктов, амбулаторных центров и небольших районных больниц на 30-60 коек. Опыт других стран региона показывает, что больницы на 30-60 коек являются особенно неэффективным и не в полной мере используемым элементом системы здравоохранения.
- *Обучение семейных практикующих врачей и врачей общей практики.* Это касается, прежде всего, оптимизации профессионального состава врачей (то есть, отход от существенного упора на специализацию врачей и движение в направлении модели врача общей практики) и пересмотра схем лечения с учетом лучшего мирового опыта. Также здесь подразумевается усиление работы по профилактике заболеваний.
- *Совершенствование методов управления медицинским обслуживанием и системы финансового стимулирования.*

---

100 Всемирный банк, 1998, Обзор государственного инвестирования, мимеографическое издание.

101 Более подробно программа излагается в речи Премьер Министра Султанова "Подходы к реформированию системы здравоохранения в Узбекистане", с которой он выступил на республиканском семинаре по реформе системы здравоохранения, состоявшемся в г. Ташкенте с 23 по 25 сентября 1998 г.

- *Выбор приоритетных направлений в медицинском обслуживании населения с учетом важности первичного медицинского обслуживания и опыта мировой практики.* Приоритетные направления в медицинском обслуживании населения, отраженные частично в новом Законе о здравоохранении, включают дородовой уход и помощь при родах, вакцинацию, добавки к питанию, лечение туберкулеза, лечение острых инфекционных и кишечных заболеваний и лечение венерических заболеваний.[102] Эти важные мероприятия соответствуют цели провозглашенной политики повышения, в течение последующих пяти лет, относительной доли затрат на амбулаторное обслуживание в общем объеме государственных расходов на здравоохранение. Одновременно с этим, необходимо повышать эффективность использования ресурсов для того, чтобы государство смогло на практике осуществить планируемые реформы.
- *Обеспечение бесплатной базовой медицинской помощью.* Особое внимание следует уделить вопросам обеспечения бесплатной базовой медицинской помощи уязвимым группам населения, включая гарантирование того, что 20 процентов медицинского обслуживания в платных негосударственных учреждениях предоставляется бесплатно пациентам, принадлежащим к установленным категориям малообеспеченных семей

Для того, чтобы переориентировать систему здравоохранения в указанном направлении, государственная программа реформ фокусирует свое внимание на следующих задачах:

- *Переход от нормативов затрат на ресурсное обеспечение медицинского обслуживания к распределению средств по областям из расчета на душу населения.* Финансирование на душу населения является важнейшим инструментом, способствующим отходу от чрезмерного акцента на стационарных методах лечения и продвижению к созданию такой системы здравоохранения, которая бы предусматривала экономически эффективные лечебно-профилактические мероприятия. Ряд других стран этого региона (например, Казахстан и Кыргызская Республика) уже делают определенные шаги в этом направлении[103].
- *Повышение гибкости при расходовании средств на уровне медицинских учреждений* в рамках подушевого бюджета, включая комплектование штатов медицинских учреждений и использование премиального фонда.
- *Рационализация учреждений здравоохранения, в* особенности небольших районных больниц и дублирующих их деятельность амбулаторных центров. Этот процесс является сложным, однако, если он будет проведен надлежащим образом, то можно ожидать повышения качества работы всей системы медицинского обслуживания.
- *Оценка жизнеспособности обязательного и добровольного медицинского страхования.* Хотя это нововведение находится еще на ранней стадии, уже состоялся ряд круглых столов и была сформулирована законодательная модель в этой области. В заявлениях о политике в области здравоохранения говорится о том, что в итоге должны быть созданы различные варианты страхования: государственное, негосударственное, полностью частное.
- *Более эффективное использование связей между различными уровнями медицинского обслуживания* путем отхода от строгого разделения между первичным, вторичным и

---

102 Для детального ознакомления с основными пакетами услуг здравоохранения см. Доклад о мировом развитии за 1993 год, Всемирный банк.

103 Подушное финансирование на более низком уровне означает, что распределение бюджетных средств на уровне области происходит из расчета численности населения, а не нормы обеспечения. На уровне центра по оказанию первичной медицинской помощи деньги первоначально делятся на областном уровне на стационарное и амбулаторное лечение, а внутри последней категории выделяются суммы на первичное медицинское обслуживание. Эта доля денег на первичное медицинское обслуживание затем делится между центрами по оказанию первичной медицинской помощи в соответствии с численностью обслуживаемых, с учетом возраста и пола.

третичным звеном медицинского обслуживания, наблюдаемого в Узбекистане (и в большинстве стран бывшего Советского Союза).

9.9 Ключевым вопросом, с которым Узбекистану придется вплотную столкнуться по мере приватизации государственных предприятий, является вопрос управления учреждениями, которые ранее традиционно управлялись предприятиями (медсанчасти) или в которые вкладывалась значительная часть ресурсов этими предприятиями, хотя и не систематически. Несмотря на отсутствие данных по совокупной доле лечебно-профилактических учреждений, находящихся в собственности и управлении предприятий, опыт работы, накопленный в других странах бывшего Советского Союза, подсказывает, что этот вопрос требует особого внимания. К тому же, как правило, существуют значительные различия как на уровне одной области, так и между областями, в той доле от общего количества лечебно-профилактических учреждений, которая находится под контролем предприятий. Потенциальный масштаб и различные аспекты этой проблемы можно проследить на основании данных, полученных по трем пилотным областям в рамках Проекта по Здравоохранению Всемирного банка. В области Навои в 1996 году 53 процента общих расходов по здравоохранению приходились на медицинские учреждения, находящиеся в управлении предприятий, в то время как аналогичная цифра для Ферганской и Сырдарьинской областей составляли соответственно 24 и 6 процентов. Данные по Навои, в частности, демонстрируют масштаб этого вопроса в областях, в которых производство сконцентрировано на единственном предприятии Данные по всем областям за 1993 год подтверждают тот факт, что доля, истраченная предприятиями на здравоохранение как доля от их общих затрат варьируется существенно, от всего лишь 0,1 процента в Хорезме до 15,3 процентов в Навои, при среднем уровне по стране, равном всего лишь 1,1 процента.[104]

Образование

9.10 **Результаты в области образования.** Показатели Узбекистана в области образования, так же как и во всех других странах бывшего Советского Союза, впечатляют, в особенности если учесть имеющийся в стране уровень дохода на душу населения. Грамотность находится на уровне стран ОЭСР, количество учащихся является высоким, отсутствует проблема неравного представительства полов в образовании (см. табл. 9.2).

---

104 Ньюел, "Социальные активы предприятий в Узбекистане" (для Всемирного банка 1994 г.).

Таблица 9.2 Показатели развития системы образования, 1996 г.

	Городские	Сельские	Общий
Уровень грамотности	99,7	98,6	99,1
Среднее количество лет обучения	13,8	10,0	11,4
Индекс образования	0,933	0,875	0,895
Доля девочек среди учащихся средней школы			46,5%
Доля женщин в сфере высшего образования			39,4%

Источник: ПРООН, 1997, Доклад о человеческом развитии.

9.11 В то же время, данные по численности учащихся за последние годы вскрывают тревожные тенденции в сторону снижения на различных ступенях образования.[105] (см. табл. 9.3). В связи с этим, необходимо обратить внимание на следующее: (1) снижение численности детей в дошкольном образовании с уровня, который был первоначально низким. Эта тенденция является еще более тревожной, если проследить данные за более длительный период: так, только лишь за 1991-1992 гг. численность детей в дошкольных учреждениях снизилась на 5 процентных пунктов. Такая картина является типичной для всей Центральной Азии, как типичным является и огромное различие между численностью учащихся в городской местности и на селе, и большее снижение численности детей в сельских дошкольных учреждениях, чем в городских;[106](2) резкое снижение доли девятнадцатилетних, продолжающих обучение по полной программе; и (3) снижение доли контингента учащихся, собирающихся получать высшее образование.

Таблица 9.3 Динамика численности учащихся по возрастным группам/типам обучения, 1992-1996 гг.

Уровень системы образования/возрастная группа	1992	1993	1994	1995	1996
Дошкольный (0-6 лет)	31	29	26	25	24
-город	48	45	42	40	37
-сельские районы	23	21	19	17	16
Общий и следующий за общим (6-23)	57	59	51	50	47
-доля 19-летних, обучающихся по полной программе	31	26	26	25	21
Высшее образование	16	18	13	13	12

Источник: Клугман и Марнье (1998) "Социальное развитие Узбекистана", доклад консультантов для Азиатского банка развития.

105 К сожалению, данные некоторым образом перехлестываются, и численность обычных школьников смешана с численностью студентов первых курсов высшей школы. Однако данные, тем не менее, являются показательными. Тщательный анализ административных данных будет проведен в Обзоре социального сектора, сделанного Азиатским банком развития, и более детальная статистика численности по подгруппам имеется в базе данных TransMonee в UNICEF.

106 Сравнение различных параметров Казахстана, Узбекистана и Кыргызской Республики, включая анализ доли женщин в экономически активном населении. См. Клугман , Марнье, Майклерайт и О'Киф (1996).

9.12 **Государственные затраты на образование.** Последние данные по государственным расходам вскрывают интересные особенности, а также некоторые смещения в структуре расходования средств на образование как по уровню образования, так и по типу затрат. Во-первых, уровень затрат на образование (как доля ВВП и как доля в общих бюджетных расходах) оказался удивительно высоким и стабильным для переходной экономики. Расходование средств на образование в 1995-97 гг. составило 20 процентов от общих бюджетных расходов и около 7 процентов от ВВП. Даже если вычесть капитальные затраты, этот показатель находится среди наивысших по региону Европы и Центральной Азии, где невзвешенный средний показатель расходов на государственное образование как доля ВВП в 1996 году составил 4,8 процента, упав при этом с отметки в 5,2 процента в 1995 году.[107]

9.13 Во-вторых, затраты на образование постепенно сместились в направлении средних школ (то есть обязательного образования для 6-15/16 летних), повысившись приблизительно с 44 процентов до 57 процентов от общих государственных расходов на образование. Это повышение произошло за счет снижения затрат на профессионально-техническое образование (доля которого в общих государственных затратах на образование упала с 20 процентов до менее 14 процентов), а также за счет сокращения затрат на высшее образование (доля которых упала с 8,6 процентов до 6,2 процентов) и на "другие учреждения" (с 10 процентов до 7 процентов).

9.14 В третьих, изменился состав затрат. В период между 1995 и 1997 годами затраты на заработную плату и стипендии выросли с 44 процентов и 5 процентов от общих затрат соответственно до чуть менее 52 и 9 процентов. С тем, чтобы компенсировать это возрастание, были снижены затраты на питание с почти 19 процентов до 10 процентов, на капитальный ремонт и оборудование с общего показателя в 5,9 процентов до 3,6 процентов, а также и на другие позиции.

Таблица 9.4 Структура расходов на образование в 1995-97 гг.

	1995	1996	1997
Уровень затрат на образование			
Как доля ВВП	7,2%	7,7%	7,2%
Как доля от общих бюджетных затрат	21,8%	21,2%	22,4%
Доля затрат в зависимости от уровня обучения			
Дошкольное	18%	16%	17%
Средняя школа	44%	52%	57%
Высшая школа	9%	8%	6%
Профессионально-техническое образование	20%	14%	14%
Другое	10%	9%	7%

Источник: Министерство Финансов. Проценты могут не совпадать по сумме из-за округления.

9.15 **Программа государственных реформ.** Устремляя свой взгляд в будущее, Правительство Узбекистана подготовило грандиозные планы по реформированию системы

[107] Из стран бывшего Советского Союза только в Молдове в 1996 г. наблюдались более высокие расходы на высшее образование как доля ВВП.

образования, которые обобщены в Государственной программе по подготовке кадров, одобренной Олий Мажлисом в 1997 году. В этой программе охвачена вся система образования и намечены планы по ее реформированию в краткосрочной и долгосрочной перспективах. Эта программа является существенным шагом вперед, поскольку в ней признается необходимость фундаментальной переориентации образования в направлении такой системы, которая бы в большей мере удовлетворяла требованиям рыночной экономики, и ему отводится важная роль в возрождении государственного самосознания в постсоветский период. Некоторые из положительных аспектов этой программы включают:

- *Признание необходимости поэтапного подхода к реформам,* поскольку, как показывает международный опыт, проведение успешных реформ - это длительный процесс. Успех реформ (пример Венгрии) зависит от отношения к этому процессу: т.е. реформа - это не одноразовая переделка старой системы, а постоянно идущий процесс совершенствования и развития системы в соответствии с социально-экономическими потребностями общества;
- *Поощрение развития через систему образования новых навыков и знаний, которые соответствовали бы условиям рыночной экономики,* в частности, развитие общественных наук, таких как экономика (по этой дисциплине доля студентов высшей школы возросла за последнее время с 2,5 процентов до 15 процентов) и обучение бизнесу; Такая диверсификация учебной программы в общем образовании ставит вопрос о соответствующем балансе между обязательными предметами и факультативными как на уровне средней школы, так и на уровне высшего образования. Советская модель образования предусматривала сравнительно большое число обязательных предметов на всех ступенях системы образования, что не вполне подходит для рыночной экономики, требующей от работников большей гибкости в приобретаемых знаниях и навыках. Это в особенности имеет значение для учебной программы старшей средней школы (классы 7-11 или 12), так, например, в странах ОЭСР учебная программа в этих классах предусматривает меньшее число обязательных предметов, чем в странах бывшего Советского Союза;
- *Упор на широкую базу высшего образования,* с тем, чтобы дать возможность выпускникам иметь более гибкий набор знаний, умений и навыков. Такой подход к высшему образованию является необходимым в условиях развития рыночной экономики, где трудно предсказать точно картину спроса на рынке труда.
- *Упор на независимый образ мышления и коллективное решение проблем.* И вновь, важно реализовать это на практике, так как одной из самых заметных характеристик образования в Советском Союзе и стран Восточной Европы было то, что учащиеся в международных тестах демонстрировали прекрасное знание фактов и одновременно неумение практически применять свои знания. Показатель использования знаний в непредвиденных обстоятельствах был также существенно ниже для стран бывшего Советского Союза чем тот же показатель для учащихся стран ОЭСР. Прямо противоположная картина наблюдается в странах ОЭСР, в которых показатели существенно улучшаются по мере того, как показатель результата знаний смещается от простого знания фактов в сторону инновационного применения знаний.[108]
- *Признание необходимости реформы подготовки учительских кадров.* При всех возможных путях реформы этот вопрос находится во главе угла, и значение его нельзя переоценить. Как показывает мировой опыт, реформа системы подготовки учительских кадров должна быть нацелена не только на обновление содержания обучения, но прежде всего на обучение активными методам преподавания. Подготовка учителей и повышение их квалификации в западных странах имеют сходные черты с имеющейся системой в Узбекистане, но для них характерны и серьезные отличия: В большинстве западных стран система подготовки учительских кадров имеет следующие особенности: (1) она ведется на уровне колледжа или

---

[108] Для более детального ознакомления с этим вопросом, см. Доклад о мировом развитии, 1996 год.

университета. Большинство учителей младших классов (классы 1-3/6) получают образование в колледже по широкому кругу предметов. Учителя средней школы получают образование в университетах, специализируясь по более узкому кругу предметов (обычно 2-3 предмета). В программу обучения также входит минимум от 6 месяцев до 1 года педагогической теории и школьной практики; (2) подготовка учителей занимает, как правило, 3-6 лет, после завершения средней школы (возраст 17-19 лет); (3) особый упор делается на гибкость и творческий подход к разработке планов уроков по базисному учебному плану. Что касается повышения квалификации уже работающих учителей, то в странах ОЭСР подходы к решению этого вопроса в значительной степени отличаются от системы, сложившейся в большинстве стран бывшего Советского Союза. Обучение ведется как на базе институтов по повышению квалификации, так и в самих школах (в особенности, когда в фокусе обучения - новые методы преподавания). Кроме того, срок повышения квалификации может варьироваться : от половины дня до нескольких месяцев (обучение с отрывом от работы и без отрыва). Другой важной чертой этой системы, характерной для ряда стран (например, для Норвегии), является проведение оценки потребностей учителей в повышении квалификации или переподготовке с помощью самих учителей: так, во время подготовки годового плана работы учителя на местах сами определяют, где и по каким вопросам они испытывают значительный дефицит знаний, - это касается как и самого содержания предмета, так и методов преподавания. Таким образом, в западной системе образования больший упор делается на самооценку, оценку коллег и оценку преподавателей самими учащимися;

- *Признание необходимости реформы оплаты труда учителей.* В Программе признается, что основной риск системы образования состоит в уходе из нее хороших учителей. Необходимо поощрять предложения по повышению материального стимулирования учителей, при этом следует учесть, что система материального стимулирования должна предусматривать более высокие вознаграждения за более качественный учительский труд. Повысить дифференциацию оплаты учителей довольно трудно при существующих нормах бюджетных отчислений и традиционно сжатой шкале заработной платы, однако это является необходимым условием успешной реформы системы образования. Во вставке 9.1 сообщается об опыте реформирования системы оплаты труда учителей в некоторых странах.
- *Введение национальной системы оценки качества образования на всех уровнях,* включая оценку учителей и управленческого персонала. Это важно с точки зрения получения представления о степени эффективности системы образования. Однако, помимо оценки ресурсного обеспечения образования (например, кол-во учащихся в классе, кол-во учащихся на одного учителя), основное внимание должно быть сосредоточено (что соответствует лучшим примерам в странах ОЭСР) на процессах преподавания и обучения (например, методах преподавания) и на результатах обучения (оценка знаний и умений учащихся в сравнении с базовыми стандартами). Также важно отойти от показателей, которые использовались для измерения эффективности системы образования в советское время, поскольку эти показатели прежде всего отражают масштабы и состав вводимых в образование ресурсов, а не результаты учебы учащихся и уровень знаний. Система оценки, которую необходимо ввести, гораздо сложнее, чем старая система измерения ресурсного обеспечения образования, однако она позволит лучше отразить то, насколько эффективно используются ресурсы в обучении учащихся.
- *Разрешение предоставлять негосударственное образование на* различных уровнях системы образования; очевидно, что эта мера является необходимой как с образовательной, так и с финансовой точки зрения. В то же время, необходимо более четко разработать основные условия для участия частного сектора в образовании, включая механизмы обеспечения качества образования (имеется в виду лицензии и аккредитации); налогообложение частных школ и университетов,

порядок зачисления в частные образовательные учреждения и их связь с государственной системой образования

- *Продолжение упора на оплачиваемые образовательные услуги в области высшего образования и среднего специального образования* с признанием необходимости защитить доступ к образованию для неимущих студентов. В течение 4 лет (до 1997 г.) поступления от платы за образование ежегодно возрастали с уровня всего лишь в 3 миллиона сумов до почти 625 миллионов сумов. В то время, как в 1996 г. этот показатель находился на уровне только лишь 1,5 процентов от общих затрат на образование, в 1997 г. поступления от платных образовательных услуг составили уже почти 25 процентов от общих затрат на высшее образование. Следующим позитивным моментом в отношении введения платы за обучение является намерение использовать большую часть этих поступлений на стипендии для малообеспеченных студентов с тем, чтобы обеспечить их доступ к высшему образованию. Это важный шаг на пути обеспечения равных возможностей различных слоев населения в получении образования. Следует отметить как положительную тенденцию имевшее место за последнее время повышение доли средств, выделяемых на стипендии, в общем объеме затрат на отрасль образования.

Вставка 9.1. Компенсация преподавательского труда

В различных странах применяются различные методы компенсации за учительский труд. Выделяются три основных модели:

- **единая шкала оплаты труда,** в которой определяется базовая зарплата квалифицированных учительских кадров, не имеющих учительского стажа работы. Дополнительные надбавки к заработной плате зависят от дополнительных квалификаций и стажа работы. Учитель должен отработать установленное минимальное количество часов в неделю. Это количество часов, как правило, превышает минимально установленный уровень в большинстве стран бывшего Советского Союза (примерно 20-25 часов в неделю: в Германии, например, этот уровень составляет 24 часа, в Польше - 26, в Эстонии - 24). Помимо этого, учителям платят за часы работы сверх установленной нормы. Уровень зарплаты также зависит от места работы учителя (город или село) и имеет региональные вариации. Например, в США уровень зарплаты выше в городской местности и в больших школьных районах. В других же странах сельским учителям выплачивают дополнительные надбавки к зарплате или предоставляют иные льготы, например? бесплатное жилье. Критика шкалы единой оплаты труда прежде всего направлена на отсутствие заложенных в такой шкале стимулов для учителей улучшать свою работу, а для школьной администрации – соответствующих инструментов для вознаграждения учителей за отличную работу. В 1980-х и 1990-х годах начались эксперименты по внедрению таких стимулов.

- **шкала зарплат с учетом заслуг.** Главная особенность этого метода - отсутствие автоматизма в повышении зарплаты учителей и учет индивидуального качества работы. Такую шкалу легче разработать в теории, чем применять на практике. Основной трудностью в использовании этого метода является создание надлежащего механизма для оценки работы учителей. Несмотря на широкое обсуждение в образовательных кругах этого метода, до сих пор остается неясным, какой должна быть классификация (градация) учителей и каким образом определять, какой должна быть разница в зарплате в зависимости от разряда (категории) и внутри одного разряда. Вместе с тем, в некоторых штатах США в системе общего образования уже была введена такая форма дифференцированной оплаты труда. В общем, такая дифференцированная оплата более характерна для высшего, нежели среднего образования. Во многих странах ОЭСР исследовательские кадры университетов как в государственном, так и в частном секторе получают зарплату, которая частично зависит от качества их работы, что определяется на уровне самой организации. При вынесении решения об установлении размера зарплаты во внимание принимается как индивидуальная исследовательская деятельность (например, публикации в ведущих журналах), так и преподавательская работа (на основании оценок качества лекций студентами).

- Связь с качеством работы учебного заведения в целом

- Помимо различных методов и форм оплаты труда, в большинстве стран ОЭСР государственные средства университетам выделяются на основе оценки работы преподавательского состава каждого факультета. Например, в Великобритании проводится периодическая аттестация университетов, в ходе которой преподавательским составам по факультетам присуждается определенная категория, начиная от категории наиболее выдающихся (в основном, на базе исследовательской работы). Такая градация учитывается при распределении государственных средств финансирования.

9.16 В то время, как многие элементы программы реформирования образования приемлемы, существует ряд областей, где программа либо не совсем ясна, и недостаточно внимания уделяет некоторым важным вопросам (определение тех направлений, где можно достичь желаемую эффективность), либо предлагает такие меры, которые не соответствуют общей задаче развития системы образования: удовлетворению потребностей рыночной экономики. Недостатками программы является следующее:

- *Недостаточное внимание вопросу изменения механизма распределения бюджетных средств,* что является существенным для повышения эффективности системы образования и обеспечения равноправных возможностей населения в получении образования. Реформа должна включать в себя замену нормативного распределения средств на основе показателей ресурсного обеспечения образования таким механизмом, который был бы основан на реальном количестве учащихся (с поправками на областные особенности), а также большую гибкость в нормативах по заработной плате и по другим вводимым ресурсам.

- *Недостаточная гибкость на местном уровне в распределении средств по затратным статьям.* Опыт показывает, что местному уровню должна быть предоставлена определенная гибкость в части распределения средств по затратным статьям с тем, чтобы удовлетворять потребности районов наиболее эффективным образом. Необходимо официальным образом закреплять такие нововведения, опираясь на недавно принятое решение о предоставлении школьным директорам полномочий поощрять премиями до 15 процентов от оклада наиболее эффективных учителей.[109]

- *Анализ реалистичности планируемых показателей по затратам на образование.* В то время, как программа устанавливает в качестве цели расходование бюджетных средств на образование в объеме 10 процентов от ВВП, ни из недавнего опыта, ни из бюджетных реалий неясно, является ли эта цель достижимой. Опыт других стран этого региона показывает, что повышение затрат намного выше 7-8 процентов может оказаться физически невозможным, в особенности если общая доля государственных расходов в ВВП понижается с течением времени. Недавние правительственные расчеты затрат на планируемые академические гимназии и профессиональные колледжи (около 469 миллионов сумов в ценах 1998 г.), которые поднимут долю образования в Государственной инвестиционной программе с 11 процентов в 1998 до 57 процентов в 2001, не дают представления о том, до какой степени эти расчеты были составлены с учетом вероятного ресурсного пакета по сектору, и включены ли они Министерством финансов в процесс планирования и разработки бюджета. Более того, эти расчеты основываются на нормативный затратах на строительство. Опыт Всемирного банка в осуществлении проектов в странах бывшего СССР показывает, что действительно конкурсные закупки строительных работ отраслевыми министерствами приводят к значительной экономии порядка 30 процентов по сравнению с нормативными затратами.

- *Чрезмерный упор на подходы к реформе образования, связанные с планированием рабочей силы.* В нескольких положениях программы признается необходимость предсказания спроса на рынке труда по отраслям и областям. Этот подход движения "сверху вниз" к смычке системы образования с потребностями рынка труда продемонстрировал свою неэффективность в странах, которые ему следовали (см. вставку 1). В то время, как государства в действительности заинтересованы в том,

---

109 См. вышеупомянутую работу АБР.

чтобы проследить общую динамику развития рынка труда и предусмотреть, как она должна быть отражена в системе образования, случаи успешного предсказания государством долгосрочной эволюции спроса на труд в условиях рыночной экономики являются большой редкостью. Поэтому гораздо важнее рассматривать систему государственного мониторинга и прогнозирования рынка труда как гибкий инструмент для непрерывного развития отрасли образования, а не как статичное определение потребностей рынка труда, которое с течением времени теряет свою актуальность.

- *Чрезмерный упор на элитное образование различных уровней* (например, создание гимназий и лицеев). В то время как создание благоприятных условий для развития одаренных учащихся является важной функцией системы образования, также важно не допустить того, чтобы эта функция выполнялась за счет обеспечения доступа к образованию неимущих слоев населения. На концептуальном уровне мало найдется политических деятелей, которые бы возражали против принципа справедливого доступа к образованию, однако компромиссы в отношении распределения бюджетных средств, на которые вынуждают идти ограниченные возможности бюджета, могут создать такую ситуацию, когда избыточный упор на элитном и специализированном образовании для ограниченного числа одаренных учащихся приведет к давлению на бюджеты обычных школ, что может поставить под удар выполнение базовых стандартов образования. Учитывая стремление государства к достижению социальной справедливости, необходимо, чтобы стратегия в этом вопросе подвергалась тщательному анализу и регулярному пересмотру для учета альтернативных издержек для всей остальной системы образования. Необходимо повысить внимание к результатам учебной деятельности всех учащихся и сконцентрировать прежде всего на этом международные усилия по проведению сравнительных оценок результатов образования в различных странах, переводя фокус с оценки достижений лучших учащихся на оценку обязательного набора знаний и умений всех учащихся.

- *Расчет на монополиста в области издания учебников.* Такой подход будет препятствовать развитию и продвижению вперед индустрии учебного книгоиздания, которая должна способствовать новаторству в области образования, повышению его эффективности и качества. Опыт других стран показывает, что повышение конкуренции в разработке, издании и распространении учебников повышает качество и эффективность работы отрасли учебного книгоиздания. Безусловно, государство должно обеспечивать качество содержания и исполнения учебников, однако добиваться этого следует на основе стимулирования конкуренции.

- *"Регионализация" высшего образования,* в задачи которой входит создание двух университетов (одного - общего профиля и одного - технического) в каждой области с курсом предметов, нацеленных на областные задачи, где будет вестись подготовка кадров с ориентацией на нужды области. Как с финансовой, так и с образовательной точек зрения, не совсем ясно, нужно ли Узбекистану по 2 университета в каждой области. Риск такого подхода также связан с тем, что высшее образование в таких областных университетах станет настолько узким, что знания, умения и навыки их выпускников не будут достаточно гибкими, чтобы обеспечить их трудовую мобильность. Учитывая, что мобильность рынка труда в Узбекистане традиционно была низкой, такая регионализация высшего образования может вступить в противоречие с целью программы реформ по достижению большей гибкости и широты в программах обучения высшей школы.

- *Роль родителей в управлении школ.* В то время, как Программа настаивает на повышении демократизации образования, она не достаточно ясно определяет роль

родителей в управлении школ. Опыт различных стран мира показывает положительную роль, которую ассоциации родителей и учителей могут играть в развитии школ, более эффективно отвечающих местным потребностям. Тем не менее, для этого требуется более активное участие родителей в школьном управлении, чем это традиционно имело место в Узбекистане. Кроме того, такие группы могут играть важную роль в мобилизации помощи населения в проведении ремонта здания школ и в других мероприятиях, которые основаны на сильной национальной традиции Узбекистана - хашар.

- *Развитие статистической системы в сфере образования.* Ряд предложенных реформ (например, национальная оценка знаний и умений учащихся) ставит новые требования к информации о системе образования. Для этого необходимо усовершенствовать статистическую систему в сфере образования с тем, чтобы в ней делался упор не столько на традиционные показатели ресурсного обеспечения образования и количества учебных заведений, а сколько на достижения учащихся в учебе. Для этого необходимо, чтобы специалисты в области образования согласовали перечень показателей качества образования и наиболее важных учебных результатов, которые должны стать предметом статистического учета. Реформирование статистической системы в образовании должно проводиться в несколько этапов: (i) определение направлений, по которым необходимо собирать статистическую информацию; (ii) совершенствование системы обмена информацией между Министерство образования и Министерством финансов, которое отвечает за распределение средств; (iii) совершенствование системы обмена информацией между министерствами образования, труда, макроэкономики и статистики, а также социального обеспечения для того, чтобы планирование осуществлялось на основе наиболее последней информации, (iv) создание механизма проведения консультаций между Министерством образования и частным сектором, для того, чтобы планирование в сфере образования учитывало новые тенденции в спросе на рынке труда.

- *Баланс между расходованием средств на базовое и среднее/высшее образование.* В Постановлении Кабинета Министров за № 406 от 23 сентября 1998 г. определяется еще один важный элемент образовательной реформы. Это положение о коренном переориентировании последней ступени среднего образования (следующей за 9-м классом), в частности, предусматривает массивное расширение системы академических лицеев и профессиональных колледжей. В отсутствие более подробной информации оценка общего воздействия и последствий такой программы представляется затруднительной, однако, исходя из значительных затрат на ее осуществление и неясных источников финансирования, можно сделать вывод, что эта программа требует дальнейшего анализа, а ее реализация должна проводиться с большой осторожностью с тем, чтобы не пострадало базовое образование, и чтобы эти образовательные учреждения не столкнулись с проблемой менее подготовленного в целом контингента учащихся, окончивших девятый класс. Многие из основных вопросов, упомянутых выше, требуют учета при дальнейшей разработке и реализации этой программы (например, баланс между элитными и обычными учащимися, необходимость в широком круге знаний и умений, не привязанных строго к той или иной профессии).

Вставка 9.2. Планирование рабочей силы: проблемы и новые подходы

Существует много подходов к планированию рабочей силы, но наиболее типичным является прогнозирование требований к рабочей силе, которое используется для оценки потребностей в учебных мощностях. Несмотря на недавнюю популярность такого подхода (включая такие организации как Всемирный банк в период до 1980 г.), в настоящий момент он все чаще рассматривается как несоответствующий потребностям рыночной экономики. Основными проблемами, связанными с этим подходом, являются:

- Предположение фиксированной взаимосвязи между рабочей силой и количеством произведенных товаров, а также между производительностью труда и уровнем образования. Основным фактором, который прогнозы рабочей силы в рыночной экономике не смогли успешно предсказать, является относительный баланс во временном разрезе между капиталом и стоимостью рабочей силы, а также поведение фирм, т.е. их реакцию на такой баланс, проявляющуюся в замещении одного фактора производства другим (в особенности, с ускорением темпов развития технологии). Такое прогнозирование еще более осложняется тогда, когда предпринимаются попытки прогнозировать на долгосрочную перспективу, поскольку работодатели постоянно ищут пути и средства для приспособления к дефициту профессиональных умений и к повышению затрат на заработную плату.

- Превращение требований к рабочей силе в требования по образованию. Наиболее значительным выводом различных исследований поведения рынка труда в условиях рыночной экономики стал вывод о наличии различных маршрутов, по которым двигаются представители одной и той же профессии. Официальное образование служит в качестве принципиального пункта при приеме на работу только для небольшого количества профессий (например, в медицине). Таким образом, расширение содержания учебных программ в системе формального образования является только одним способом реагирования на ожидаемый дефицит профессиональных знаний и умений. В своей кадровой политике предприятия могут идти в обход формальной системы образования, предусматривающей длительный процесс обучения, и сами инвестировать средства в обучение своих кадров по определенным профессиональным навыкам, что может иметь высокую отдачу, как это было продемонстрировано в Сингапуре.

Признавая эти недостатки, ряд стран сместил упор в планировании рабочей силы с детального прогнозирования на подходы, учитывающие "сигнализирование" со стороны рынка труда и фокусирующиеся на знаниях и умениях, получаемых в ходе обучения и профессиональной подготовки, а не на классификации по отдельным специальностям (профессиям). Такое смещение акцентов было подстегнуто очень слабой эмпирической связью между академической специализацией и трудоустройством по определенной специальности, а также эффектом, который оказывают изменения в технологии на базовые определения различных специальностей, и зачастую слабыми информационными базами данных по рабочим местам, с которыми работают те, кто занимается планированием рабочей силы.

Для того, чтобы добиться соответствия сигналам рынка труда, необходимо распределять ресурсы на подготовку кадров с учетом того, как определенная программа обучения влияет на производительность, а не на трудоустройство по специальности. При таком подходе делается акцент не на определенные специальности, а на экономические результаты, измеренные в показателях зарплаты, занятости и стоимости специального образования и обучающих программ. Целью - более скромной, нежели прогнозирование рабочей силы - является оценка того, будет ли повышено или снижено давление на экономическую отдачу от инвестиций в конкретные профессиональные умения, а не желание точно предсказать недостаток или переизбыток тех или иных профессий или точно оценить потребности в обучении.

Этот подход требует информации по рынкам труда, а также по общему направлению развития экономики и влияниям на нее извне, таким как смена технологий. Информация по рынку труда может быть получена из обследований домохозяйств, а также из обследования фирм, административных данных, обследований, отслеживающих обучение отдельных лиц, овладение ими профессиональными знаниями и навыками и динамику их занятости, а также из экономических исследований по эффективности затрат. Также необходимо, чтобы специалисты, занимающиеся планированием рабочей силы, были тесно связаны с теми, кто отвечает за экономическое планирование и разработку стратегии, а также, чтобы планирование опиралось на как можно более полную информацию по всем направлениям экономического развития и влияющим на него факторам. Турция является одним из примеров наличия этой связи: Правительство сформировало при Государственном управлении по вопросам планирования межведомственный комитет, куда вошли представители учебных заведений и представители Министерств образования и труда, а также Совета по высшему образованию.
Источник: Мидлтон, Зидерман и Ван Адамс "Навыки и производительность труда" (OUP, 1993).

Выводы

9.17 Развитие человеческого потенциала - главный приоритет программы реформ Правительства Узбекистана. С этой целью Правительство приступило к осуществлению программы реформ как в секторе здравоохранения, так и образования, и предпринимает усилия по сохранению уровня расходов на здравоохранение и образование (в относительном значении) в условиях жестких бюджетных ограничений. В области здравоохранения Правительство начало осуществлять первые шаги в правильном направлении по реорганизации сектора здравоохранения, отходя от советской модели к модели, основанной на более экономичном первичном и амбулаторном медицинском обслуживании. В настоящее время главное внимание уделяется сельским районам, где ведется строительство и ремонт лечебных учреждений первичного звена. Предстоит решить ряд сложных задач, в их числе - рационализация и реорганизация системы медицинского обслуживания в городах, а также разработка эффективного баланса участия государственного и частного секторов в области медицинского обслуживания. Последовательная децентрализация управления и механизмов выделения средств могут поддержать и ускорить эти изменения. В секторе предстоит провести значительную работу по совершенствованию подготовки врачей и среднего медицинского персонала и по введению схем лечения, аналогичных тем, которые применяются в странах ОЭСР.

9.18 Программа реформ Правительства в области образования содержит ряд желательных элементов. Главная сила этой программы заключается в признании фундаментальных изменений, которые необходимо внести в систему образования в целях удовлетворения потребностей независимой страны с рыночной экономикой. Тем не менее, для того, чтобы перевести эту цель в более конкретный набор задач и мер по их достижению, необходимо избегать чрезмерно детерминистских подходов к планированию сферы образования. Такие подходы отражают представление о рынке труда, который может оказаться недостаточно гибким для рыночной экономики. В процессе уточнения и реализации реформ в области образования необходимо учитывать бюджетные ограничения, финансовые возможности различных секторов общества, необходимость обеспечения справедливого отношения ко всем учащимся и равного доступа к образованию всех учащихся с тем, чтобы не брать невыполнимых обязательств или обязательств, выполнимых лишь за счет базового образования для всех детей Узбекистана.

РАЗДЕЛ V

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ГЛАВА 10

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

10.1 В своей деятельности Правительство Узбекистана стремится добиться роста экономики страны и перевести ее на рыночные рельсы, одновременно поддерживая в стране социальную стабильность. Государственная программа реформ может быть подразделена на четыре направления: (i) достижение и поддержание макроэкономической стабильности; (ii) развитие институтов и инфраструктуры рыночной экономики (включая развитие материальной инфраструктуры); (iii) защита малоимущих и уязвимых слоев населения и развитие человеческого капитала; (iv) проведение мер, создающих рыночные стимулы для развития частного сектора. В настоящем докладе говорится о том, что, хотя Правительство и достигло определенных сдвигов в первых трех направлениях, обеспечение соответствующей системы стимулов для развития частного сектора остается пока еще нерешенной задачей (см. табл. 10.1). В частности, основные цели Правительства не достигнуты из-за отсутствия последовательности в проводимых мерах или неадекватной способности реализовать необходимые меры. В некоторых случаях, где цели достигаются, это делается за счет высоких издержек для экономики страны. В связи с этим, требуется переоценка этих целей и разработка взаимоувязанного пакета реформ, которые смогли бы заложить основу для экономического роста и повышения уровня жизни в стране.

10.2 Выполняя экономическую программу, Правительство Узбекистана смогло достичь определенной стабилизации макроэкономической ситуации к 1999 г.: инфляция упала с четырехзначной цифры в 1994 г. до 30 процентов в 1998 г., а дефицит бюджета – с более 10 процентов от ВВП в 1992-93 гг. до менее 2 процентов ВВП в 1998 г. Отмечен рост реального ВВП на протяжении трех лет подряд. Вместе с тем, устойчивость макроэкономической стабильности находится в большой опасности и сопровождается резким сокращением экспорта в 1998 г., снижением импорта, быстрым ростом внешнего долга и растущей разницей между официальным обменным курсом и курсом «черного рынка».

10.3 Что касается развития рыночных институтов, то здесь Правительством был достигнут удовлетворительный прогресс. Многое уже было создано или находится в процессе создания. Основные законы и нормативы (например, в отношении банкротства, банковской системы, компаний) были введены в силу. Была создана фондовая биржа и депозитарий. Банковский надзор и регулирование были укреплены. Был принят новый кодекс инвестиций. Вместе с тем, некоторая часть нормативно-правовой базы страдает несоответствием, неопределенностью и отсутствием последовательности, что ведет к непредсказуемости и, соответственно, сдерживанию роста частного сектора. Богатая физическая инфраструктура, унаследованная Узбекистаном, в настоящее время обновляется и расширяется, что должно способствовать дальнейшему развитию частного сектора.

10.4 Вопросы социальной политики являются для Правительства одним из главных приоритетов. Расходы на социальные нужды и потребности уязвимых слоев населения получают особое внимание со стороны Правительства. При этом, одновременно, идет работа по подготовке нацеленных на будущее страны реформ в области здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения и социальной безопасности, в задачи которых входит устранение в системе слабых звеньев и создание базы для дальнейшего роста. Инновационные целевые программы, такие как программа “Махалля,” учитывают имеющиеся общинные и другие сложившиеся на протяжении истории страны подходы. Непростой задачей является достижение баланса между участием государства в этих областях и имеющимися у государства ресурсами, а также обеспечение справедливости в доступе к социальным услугам и в возможностях для всего населения страны, в особенности для его малообеспеченной части.

10.5 Большая доля физической инфраструктуры, которая хорошо развита и достаточно хорошо поддерживается в рабочем состоянии, дисциплинированная и образованная рабочая сила, а также социально-политическая стабильность являются благоприятными условиями для привлечения частных инвесторов, компенсируя собой часть издержек, сопутствующих ведению деловой деятельности. Элементом, который отсутствует в Узбекистане, но который необходим для реализации имеющегося в стране потенциала, является наличие рыночных стимулов не на бумаге, а на деле. В настоящем докладе показано, что поощрение экспорта и замещение импорта не могут идти одновременно, и что политика замещения импорта приводит к созданию стимулов, работающих против экспорта. Кроме того, перспективы роста и повышения уровня жизни ухудшаются в связи с перераспределением значительных объемов средств из сельского хозяйства, прежде всего из-за валютного курса. Ограничение фермеров в выборе наиболее прибыльных сельскохозяйственных культур для выращивания, способов повышения производительности труда и землепользования, а также ограничение права продавать свою продукцию по наиболее высоким предлагаемым ценам, как в стране, так и за рубежом, привели к тому, что были получены субоптимальные результаты в производстве хлопка, зерна и других экспортируемых культур. Узбекистан мог бы достичь гораздо более лучших показателей в сельском хозяйстве, если бы пошел по пути устранения упомянутых выше ограничений.

10.6 Возможности для совершенствования системы государственного управления, что является ключевой задачей Правительства, подрываются существованием лазеек для коррупции, созданных системой лицензий, контроля, регулирования, микро-менеджментом экономикой страны со стороны государства. Недостаток конкуренции в банковской системе ограничивает возможности банков в мобилизации ресурсов и эффективном их направлении на развитие частного сектора. До тех пор, пока существующие в этом секторе ограничения не будут сняты, развитие частного сектора будет сдерживаться, в особенности это касается прямых иностранных инвестиций и создания малых предприятий, которые уже проявили себя в других странах с переходной экономикой как наиболее динамичные двигатели их экономического роста.

10.7 В некоторых случаях, цели и задачи Правительства были достигнуты за счет больших издержек для экономики страны. Так, несмотря на то, что в отдельных отраслях промышленности, конкурирующих с импортной продукцией, наблюдается рост, это достигается за счет больших издержек для остальной части экономики страны, в особенности для сельского хозяйства, и за счет упущенных возможностей развития сильной экспортной деятельности. То же можно сказать и о сборе налогов - хотя в стране обеспечивается сбор налогов, для чего используется банковская система, такая практика подрывает выполнение банками своей надлежащей роли.

Основные составляющие политики реформ

10.8 Одним из главных приоритетов, стоящих на сегодняшний момент перед Правительством Узбекистана, является переосмысление проводимых в настоящее время мер в тех проблемных местах, которые были выявлены в настоящем докладе, и разработка комплексной, последовательной и цельной программы экономической либерализации. Темпы и последовательность этих реформ могут быть выбраны таким образом, чтобы соответствовать социально-политическим задачам Правительства, однако важно четко обозначить направление реформ, устранить непоследовательность в подходах и факторы, ограничивающие выполнение намеченных планов. Очевидной является необходимость отхода от частичных реформ и принятия пакета комплексных преобразований. Вместе с тем, следует выделить три направления, где реформы должны сыграть критическую роль, и где можно добиться наибольшего успеха:

- **Реформирование и либерализация сельского хозяйства.** Центральным вопросом в повышении доходов, улучшении жизни на селе и расширении инвестиций в сельские районы является предоставление фермерам Узбекистана должных рыночных стимулов. Необходимыми для этого реформами являются предоставление надежных прав на землевладение, отмена государственных заказов на хлопок и зерно, либерализация цен на конечную продукцию и средства производства, свобода выбора фермерами сельскохозяйственных культур для выращивания, закупки средств производства, продажи продукции и доступа к финансированию рабочего капитала. Кроме того, критически важным для повышения доходов сельских тружеников, в особенности тех, кто занимается выращиванием хлопка и зерна, является обеспечение таких условий, при которых мировая цена, которую фермеры смогли бы получить за свою продукцию, переводилась бы к ним по рыночному курсу. Такое материальное стимулирование будет содействовать заинтересованности фермеров в повышении продуктивности и создаст условия, при которых заработает на полную силу желаемая схема: "инвестиции--рост--повышение доходов и уровня жизни--социальная стабильность". Больше разнообразия будет внесено в сельское хозяйство, больше будет получено продукции как для внутреннего, так и для внешнего рынка. Возрастет также приток в страну иностранной валюты, что позволит увеличить валютные резервы и улучшить ситуацию с платежным балансом. Повысятся и доходы сельских жителей, что, в свою очередь, создаст спрос и новые рынки в сельской местности, предоставит возможности в расширении занятости в трудоемких сельскохозяйственных производствах и переработке сельскохозяйственной продукции, что поможет вобрать в экономику излишки рабочей силы, в особенности те, которые могут создаться в результате реорганизации предприятий. В стране будет достигнута более прочная социальная стабильность.

- **Стимулирование экспорта.** Совершенствование рыночных стимулов в сельском хозяйстве должно идти рука об руку со стратегией развития, которая предусматривала бы проведение промышленно-торговой политики, не делающей различия между производством продукции для внутреннего рынка и на экспорт и между закупками товаров отечественного и зарубежного производства. Основными элементами программы реформ в этой области явились бы создание и поддержание стабильных макроэкономических условий, которые бы включали в себя не только низкий, стабильный и предсказуемый уровень инфляции, но и конкурентные и стабильные реальные курсы обмена валют, а также отмену количественных ограничений и требований в отношении лицензий на импорт и экспорт, неограниченный автоматический беспошлинный доступ к импортируемым средствам производства, развитие инфраструктуры в поддержку экспорта, большую гибкость рынков труда и инвестиции в человеческий капитал. Международный опыт убедительно продемонстрировал, что такая стратегия скорее ведет к улучшению экономических результатов, проявляющихся в повышении темпов роста ВВП, внутренних сбережений, экспорта, произведенной продукции, занятости, эффективности инвестиций и в снижении инфляции, чем стратегия, направленная "вовнутрь страны", т.е. на замещение импорта.

- **Совершенствование налогово-бюджетного управления.** В этой области необходимо обратить внимание на два важных вопроса. Во-первых, должна быть укреплена система налоговой службы. Освобождая банки от ведомственного бремени по сбору налоговых средств, необходимо одновременно заняться устранением имеющихся недостатков в налогообложении и сборе налогов. Также необходимо приложить усилия для создания современной налоговой службы. Для этого потребуется провести реформы, направленные на оптимизацию налогового кодекса, расширение идентификационной системы налогоплательщиков при поддержке соответствующего законодательного документа, обязывающего банки,

налоговые и таможенные службы использовать единый идентификационный номер налогоплательщика, передачу ответственности за соблюдение налоговой дисциплины в налоговые комитеты, а также создание единого консолидированного банковского счета Правительства, куда будут ежедневно аккумулироваться налоговые поступления через компьютерную систему платежей. Во-вторых, должна быть внедрена современная казначейская система, которая позволила бы более эффективно исполнять, контролировать и распоряжаться государственными затратами.

10.9 Для проведения комплексного пакета реформ необходимо продвижение вперед и по другим направлениям. В частности, для того чтобы частный сектор могу успешно развиваться необходимо, чтобы финансовый сектор играл эффективную роль в мобилизации и распределении ресурсов и проведении жесткой финансово-кредитной политики в отношении предприятий. Это, в свою очередь, обуславливает необходимость в создании конкурентоспособного и здорового финансового сектора. Хотя некоторый прогресс и был достигнут в разработке мер по укреплению банковского надзора и регулирования, еще требуется провести ряд важных реформ. Это прежде всего касается быстрого отделения от банков выполняемых ими в настоящее время функций по обеспечению налоговых поступлений, отмены различия между наличными и безналичными деньгами, повышения конкурентоспособности банковской системы путем приватизации и вхождения в систему новых, адекватно капитализированных и эффективно управляемых банков, свободы открывать и поддерживать множественные банковские счета, принятия мер по поддержанию положительных реальных процентных ставок, эффективной независимости центрального банка и высокой степени финансовой открытости. Такие меры должны быть поддержаны дальнейшим укреплением банковского надзора и регулирования, и, в особенности, надзора, осуществляемого Центральным банком.

10.10 Ключевая роль в повышении эффективности предприятий отводится мерам по реструктуризации жизнеспособных и ликвидации нежизнеспособных предприятий, ускорению приватизации, а также наложению жестких бюджетных ограничений на предприятия, которые остаются в государственном секторе. Совершенствование процедуры банкротства играет важную роль в проведении рыночно ориентированной реорганизации предприятий. Приватизация, в особенности больших стратегических предприятий, позволит повысить уровень прямых иностранных инвестиций, а также заложит традицию эффективного корпоративного управления. Улучшение работы предприятий на основе их реорганизации и приватизации приведет к повышению продуктивности и экономическому росту. Торговля акциями компаний приведет со временем к развитию рынка капиталов, что вырастет в потенциальный источник долгосрочных инвестиций в экономику страны.

10.11 Эти ключевые преобразования должны быть поддержаны соответствующими мерами, направленными на сохранение жесткой налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики, укрепление системы социальной защиты населения, пересмотр программы государственных инвестиций с целью ее сокращения, совершенствование системы государственного управления и дальнейшее укрепление системы здравоохранения и образования. Для стабилизации единого, определяемого рынком, курса обмена валюты критически важным будет является управление совокупным спросом посредством жесткой налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики. Одновременно должны быть укреплены системы социальной защиты и пенсионного обеспечения для того, чтобы защитить малоимущие и уязвимые слои населения от потенциально негативных эффектов либерализации цен. Скрытое давление, имеющиеся в бюджете в результате большой программы государственных инвестиций, должно быть снижено для того, чтобы можно было придать соответствующую направленность налогово-бюджетной политике. Для этого потребуется в значительной степени изменить ту модель государственного управления, которая действует в настоящее время в Узбекистане. Государству необходимо достичь баланса между теми функциями, которые оно выполняет, и теми возможностями, которые у

него имеются, а также вдохнуть новые силы в государственные институты - это прежде всего касается их открытости и ответственности за свою деятельность. Необходимо сделать более эффективными процесс мобилизации и использования бюджетных ресурсов, что позволит превратить государство в эффективного партнера по развитию страны. Здесь также подразумевается и экономически эффективное предоставление медицинского обслуживания и образовательных услуг, а также создание соответствующего сочетания государственных и частных "поставщиков" услуг в этих областях. Более детальное содержание этих реформ, включая их темпы и их последовательность, могло бы быть проработано при дальнейших консультациях с Правительством Узбекистана.

10.12 Реформы могут внедряться постепенно, на экспериментальной основе, как это предусматривается в разработанной Всемирном банком «Стратегии сотрудничества с Узбекистаном», с тем, чтобы продемонстрировать пользу от реформ, учиться на практике и способствовать более эффективному учету факторов риска и сведению их до минимума. Затем уже апробированные реформы должны быть расширены на всю страну. Однако, при поэтапном подходе необходимо завоевать доверие к реформам и поддерживать его на протяжении всего периода проведения реформ. Для того, чтобы завоевать такое доверие, необходимо добиваться точности и последовательности в целях реформ и в программе их достижения, необходимо, чтобы реформы учитывали накопленные в мире знания о том, какие меры работают, а какие нет. Также необходимо, чтобы публично было заявлено о готовности придерживаться намеченных сроков проведения реформ и обеспечивать контроль за их выполнением на основе определенных показателей.

ТАБЛИЦА 10.1 ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

СЕГОДНЯШНЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ	РЕКОМЕНДАЦИИ	КОНТРОЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ
МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ		
Макроэкономическая ситуация в Узбекистане по сравнению с другими странами бывшего Советского Союза является относительно хорошей, однако она не может быть устойчивой, поскольку продвижение рыночных реформ идет медленно и неравномерно Рост ВВП в 1998 достиг 2,8 процентов, однако источники роста являются ненадежными, их подрывает высокое налоговое бремя на сельское хозяйство, а также недостаточные стимулы для развития экспорта и общая неадекватная система стимулов развития частного сектора Инфляция, которая в 1998 г. опустилась ниже 30 процентов, держится на сравнительно низком уровне в результате многочисленной системы ценового, торгового и валютного контроля Дефицит государственного бюджета составил 3 процента от ВВП, однако большая доля неизвестных и нестабильных обязательств (в особенности, от банковской системы и убыточных предприятий), и давление амбициозной программы государственных инвестиций подрывает стабильность бюджета Ситуация с платежным балансом очень уязвима. Низкий дефицит текущего счета (2,1 процентов ВВП) был в основном достигнут посредством подавления импорта. Приток иностранного капитала ограничен, чистые валютные резервы составляют менее 1 млрд. долларов Небольшое, устойчивое и возрастающее бремя внешней задолженности включая общую внешнюю задолженность остается низкой около 23.5 процентов ВВП, а обслуживание внешнего долга составляет менее 13 процентов экспорта	Принять и поддерживать жесткую финансовую политику, отвечающую низкому и стабильному уровню инфляции и стабильному экономическому росту. Ускорить и углубить процесс рыночных реформ для обеспечения устойчивости макроэкономических результатов Ввести эффективную систему управления внешней задолженности с целью предотвращения резкого роста общего долга и обязательств по обслуживанию задолженности а также государственных гарантий	Повышение устойчивости платежного баланса, которая нашла отражение в расширении экспорта, повышении иностранных прямых инвестиций и накоплении валютных резервов Повышение устойчивости налогово-бюджетных показателей при сохранении низкого уровня инфляции Снижение инфляции ниже 20 процентов Проведение обоснованной политики управления внешней задолженности при поддержании низкого и устойчивого уровня бремени внешней задолженности

СТАТУС	РЕКОМЕНДАЦИИ	КОНТРОЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ
СТРУКТУРНЫЕ РЕФОРМЫ		
СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО		
а сельское хозяйство приходится одна треть ВВП и 40 процентов нятого населения. Падают объем и производительность главной льтуры – хлопка. В 1998 году экспорт хлопка упал на 6 процентов в туральном выражении. Уровень бедности среди сельского населения всей видимости возрастает. Происходит отток значительных средств из сельского хозяйства. Фермерам достается лишь малая часть международной цены хлопка. Переработка и реализация хлопка находится в руках государственного агентства-монополиста. Система колхозов и совхозов осталась почти без изменений, хотя в настоящее время проводится ряд преобразований в экспериментальном порядке. Существующая система направлена на укрепление административного контроля над производством и реализацией продукции. Качество земельных и водных ресурсов ухудшается. Ирригационная инфраструктура распадается. Стоимость ирригации возрастает.	Ликвидировать систему государственных заказов на хлопок и пшеницу. Ввести конкурентную систему государственной закупки пшеницы необходимой для общественного потребления. Ликвидировать монополию государственного агентства на переработку и экспорт хлопка. Разрешить и упростить систему допуска частных хлопкоочистительных и торговых компаний к рынку хлопка. Снизить размер обязательной продажи валютной выручки от экспорта хлопка, производить конвертирование валюты по обменному курсу, определяемому рынком. Предоставлять неимущим потребителям адресную помощь, компенсирующую рост цен на муку. Собирать плату за пользование водой и налог за землепользование. Для управления распределением водными ресурсами и финансирования ирригационных работ, создавать ассоциации пользователей воды. Выделить сельским семьям фермерские угодья, обеспеченные твердыми правами владения и продажи. Содействовать получателям угодий в образовании добровольных ассоциаций для проведения маркетинга и некоторым сельскохозяйственным операциям.	Более высокие отпускные цены ферм по отношению к ценам на границе в расчете по рыночному обменному курсу. Снижение доли хлопка, реализуемого государственным закупочным агентством. Появление новых частных фирм в отрасли переработки и реализации хлопка. Переход к более выгодным формам посева. Рост доходов в сельском хозяйстве и повышение уровня жизни на селе. Рост обращения денег в сельскохозяйственных районах. Рост сельскохозяйственного производства за счет растущей производительности труда. Рост экспорта хлопка и других сельскохозяйственных товаров. Увеличение количества семей, принадлежащих к ассоциациям водопользователей. Увеличение сборов за пользование водой.
ВНЕШНЯЯ ТОРГОВЛЯ И ОБМЕННЫЙ КУРС		
Множественные обменные курсы, приводящие к перераспределению доходов от экспортирующих отраслей в пользу импортозамещающих отраслей. Премия теневого рынке превышает 250 процентов и продолжает расти; доля неформального теневого рынка в общем объеме рыночных операций оценивается в 28 процентов. Реальный официальный обменный курс остается завышенным. Высокая и положительная действующая ставка защиты импортозамещающих производств; огромные отрицательные показатели для экспорта. Многочисленные нетарифные барьеры Показатель объема торговли в ВВП составляет 40 процентов и продолжает снижаться; низкие темпы роста экспорта; на долю двух экспортных товаров приходится 54 процента всего экспорта; чрезвычайно низкий объем поступлений от налога на экспорт - всего 0,6 процента ВВП.	Постепенно либерализовать валютный режим и унифицировать обменные курсы. Устранить нетарифные барьеры для экспорта и импорта, за исключением ограничений, связанных с соображениями охраны здоровья и безопасности граждан. В частности, следует отменить лицензирование участников внешнеэкономической деятельности; заменить предварительную регистрацию контрактов на регистрацию после осуществления контракта. Унифицировать акцизные налоги на импорт и местную продукцию	Снижение премии теневого рынка. Укрепление стабильности платежного баланса. Рост поступлений иностранной валюты за счет роста экспорта, притока прямых иностранных инвестиций, снижение стоимости капитала в связи с улучшением рейтинга оценки кредитного риска и ростом внешних донорских потоков.

СТАТУС	РЕКОМЕНДАЦИИ	КОНТРОЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ
ФИНАНСОВЫЙ СЕКТОР		
Низкий уровень финансового посредничества (М2/ВВП составляет 17 процентов), высокая концентрация банковского сектора; сегментация банковского сектора; (перекрещивающиеся права на собственность) высокая банковская плотность; высокая доля государственной собственности банковских активов. Сильный акцент на банковское регулирование и нормы надзора при незначительном продвижении по пути либерализации сектора. Вопросы либерализации банковского сектора: плохое качество кредитного портфеля; отсутствие конкуренции; банки функционируют в качестве налоговых администраторов; ограничение на открытие нескольких банковских счетов; различие между наличными и безналичными расчетами. Отрицательная реальная процентная ставка, которая превышает 10 процентов. Высокие и постоянно меняющиеся величины спрэда учетной ставки. Постепенно вводятся международные нормы бухгалтерского учета. Рынок капиталов только на ранних ступенях развития	Дальнейшее усиление юридической и нормативной базы для финансового посредничества Ускорить либерализацию, реструктуризацию и приватизацию банковской системы, обращая должное внимание на вопросы корпоративного управления и повышение качества кредитных портфелей. Содействовать росту конкуренции, в особенности путем привлечения на рынок новых и иностранных банков. Оградить банки от выполняемой ими роли налоговых инспекторов, что не является частью нормальной банковской системы, с параллельным усилением роли налоговых органов с тем чтобы не допустить развал в поступлении налоговых сборов. Выполнить объявленный график устранения ограничений на открытие нескольких счетов Устранить различие между наличными и безналичными расчетами Принять политику поддержания положительной реальной процентной ставки Добиваться дальнейшего укрепления платежной системы. Способствовать развитию эффективного рынка капиталов	Устранение ограничений на открытие нескольких счетов и различий между наличными и безналичными средствами. Появление новых частных банков на рынке; большая доля частной собственности в банках. Снижение степени банковской концентрации. Повышение эффективности банковского сектора и степени мобилизации ресурсов. Повышение показателя степени финансового посредничества. Исключение банков из участия в налоговой администрировании.
ПРИВАТИЗАЦИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ		
Постепенный, поэтапный подход к приватизации. Приватизация крупных предприятий только начинается и направлена на привлечение иностранного капитала. Основные направления приватизации: ПИФы и индивидуальная приватизация крупных предприятий. Частые и негативные изменения нормативной базы приватизации; государственные обязательства становятся не доверительными а права собственности остаются неопределенными. Недостаточная «прозрачность» использования доходов от приватизации. Ограниченное внешнее участие в приватизации; на 80 процентов компаний, приватизированных с помощью ПИФов, приходится только 30 процентов внешних акционеров. Слабый инвестиционный климат.	Улучшить качество предприятий, предлагаемых ПИФам. Усовершенствовать законодательно-нормативную базу, в особенности путем изменения негативно сказывающихся положений постановлений Кабинета министров № 361 и № 410. Повысить степень доверия к программе ПИФов путем ограничения вмешательства в операции и руководство ПИФов. Улучшить общий инвестиционный климат.	Ускорение приватизации через ПИФы. Успешное начало крупной приватизации. Общественное оповещение о пост-приватизационном распределении средств от приватизации. Жизнеспособный и эффективный предпринимательский сектор, характеризующийся высокими показателями производства за счет повышения производительности труда. Более высокий уровень инвестиций и роста предприятий.

СТАТУС	РЕКОМЕНДАЦИИ	КОНТРОЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ		
Усиление фискальной дисциплины - в особенности посредством поддержания налоговых поступлений - в то время как институциональные преобразования отстают. Неизвестные (но, вероятно, значительные) неопределенные фискальные обязательства Чрезмерное участие государства в экономической жизни. Недостаточное обсуждение и взвешивание компромиссов между секторами экономики; расходы в социальном секторе остаются относительно защищенными. Слабость государственных институтов проявляется в отсутствии казначейства, слабом управлении налоговой системой, отсутствии положительных стимулов в большом государственном секторе занятости. Высокий уровень коррумпированности. Слабое доверие к государству со стороны частного сектора. Системы отчетности и «прозрачности» находятся в зачаточном состоянии. Ограниченное раскрытие финансовой информации.	Усилить борьбу с коррупцией посредством ликвидации возможности для её возникновения. Установить ясные, «прозрачные» и предсказуемые правила и нормы. Ввести в практику более широкое раскрытие информации фискального характера. Организовать современное казначейство в целях лучшего контроля и исполнения бюджета. Совершенствовать механизмы предоставления достоверной, надежной и своевременной фискальной информации по функциональным категориям и программам. Укрепить налоговую администрацию с одновременным отстранением банков от налоговых функций. Ускорить реформу государственной службы, обращая особое внимание на предоставление услуг.	Конкретные шаги по организации казначейства; принятие программы по укреплению налоговой администрации и преобразованию государственной службы. Эффективная государственная служба, предоставляющая населению услуги при низких издержках. Низкий уровень коррупции. Улучшенный доступ общественности к своевременным и надежным финансовым данным и к службе по предоставлению таких данных. Высокое доверие к государству в сочетании с высоким уровнем частных инвестиций и ускоренным ростом ВВП.
СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ		
УРОВЕНЬ ЖИЗНИ И СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА		
Ввиду отсутствия недавних репрезентативных опросов домашних хозяйств, анализ бедности затруднен. Существующие официальные и репрезентативные сведения за 1995 год указывают на высокий и меняющийся уровень бедности, а также на существенные расхождения в уровне жизни между городскими и сельскими районами. Прочие косвенные показатели уровня жизни указывают на значительные различия в уровне жизни по регионам страны. Хорошо развитая система социальной защиты. Система «махалля» представляет собой новый механизм адресной социальной помощи. Пенсии поддерживаются на высоком уровне как в реальном исчислении, так и по коэффициенту замещения относительно 1994 года; однако демографические прогнозы и прогнозы бюджетных поступлений указывают на невозможность поддержания такого уровня пенсий продолжительное время.	Укрепить институциональные механизмы для анализа бедности и наблюдения за нею. Обеспечить своевременное проведение представительных ОБС, дабы закрыть информационные пробелы для руководства страны. Провести реформу пенсионного обеспечения в целях создания финансово и демографически стабильной системы.	Своевременное завершение пересмотренных ОБС с предоставлением подробных данных руководству страны. Принятие концепции пенсионной реформы и начало преобразования существующей системы, основанной на солидарности поколений (Pay As You Go System). Улучшенные показатели сбора социальных налогов на фонд заработной платы; контроль над неплатежами пенсионных и социальных трансфертов. Повышение уровня жизни, что должно подтверждаться регулярными репрезентативными опросами семей, результаты на национальном, так и на региональном уровне которых подлежат своевременной публикации. Жизнеспособная в финансовом отношении система социального обеспечения, отвечающая возможностям страны и отличающаяся высокой степенью адресности, установленной на основе результатов ОБС.

СТАТУС	РЕКОМЕНДАЦИЙ	КОНТРОЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ
ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И ОБРАЗОВАНИЕ		
Средняя продолжительность жизни превышает 70 лет, детская смертность составляет 30 на 1000 новорожденных, а материнская смертность – 12 на 100 000 рождений. Грамотность достигает почти 100 процентов; высокий показатель завершения среднего образования; незначительное неравенство между полами в области образования. Существенные различия между городским и сельским населением. Снижение доли выпускников школ, выбирающих высшее образование. Совокупный объем общественных затрат на здравоохранение и образование поддерживается на одном уровне. Наблюдается смещение акцентов в сторону первичных уровней услуг.	В сфере образования: избегать детерминистского подхода к планированию образования (например, кадрового планирования); признать наличие финансовых ограничений, обеспечить справедливость в отношении доступа к услугам и их характера. В сфере здравоохранения: осуществлять переход к более экономически эффективным первичным и амбулаторным услугам, обращая особое внимание на первичные медицинские услуги в сельских больницах; совершенствовать систему предоставления услуг, привлекать частный сектор к предоставлению медицинских услуг в партнерстве с государственным сектором, децентрализовать систему предоставления медицинских услуг.	Бюджетные ассигнования на образование производятся из расчета на душу населения, а не по входным показателям; большая гибкость расходов не связанной с зарплатой на местном уровне. Возросшие качество и доступность учебников и других образовательных пособий. Ремонт и капиталовложения в сельские больницы. Улучшение обеспеченности медицинскими материалами. Совершенствование системы предоставления услуг. Большее участие местного населения в предоставлении медицинских услуг. Школьные программы (учебные планы и учебные программы) пересмотрены с учетом потребностей рыночной экономики; переход от профессионально-отраслевой ориентации обучения к обучению более гибким навыкам. Устойчивые или более высокие основные показатели состояния людских ресурсов с точки зрения здравоохранения (степени детской смертности, материнской смертности, вакцинации) и образования (степени зачисления и посещаемости школ, грамотность, показатель завершения среднего образования) в сочетании с постоянным наблюдением и независимой проверкой показателей.

Примечание: Контрольные показатели в колонке «статус» агрегируется в Приложении 7.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Узбекистан: оценка объёма сделок по обменному курсу «черного рынка»

Данные Государственного налогового комитета по общему импорту товаров и нефакторные услуги	5143
	+
Двадцатипроцентная поправка от общего импорта на нерегистрируемый импорт 1/	1029
	-
Данные государственной таможни по бартеру, консигнации и импорту оплаченному в сумах	1022
	-
Данные Центрального банка по общему объему иностранной валюты, проданной через биржу, коммерческие банки и пункты обмена (исключая потоки иностранной валюты между вышеупомянутыми рынками)	3532
	+
Объем иностранной валюты, проданной через УРВБ для обслуживания внешнего государственного долга	480
	-
Общий объем прямых иностранных инвестиций и займов (данные МВФ по платежному балансу)	725
	=
Оцениваемый объем операций по обменным курсам черного рынка	**1373**

Примечание:
1/ Эта поправка предназначена для того, чтобы учесть импорт теневой экономики, на долю которого в ВВП Узбекистана приходится по расчетам ЕБРР 10 процентов (1997) и импорт до 1000 долларов США, который в соответствии с действующим законодательством разрешается не декларировать на таможне.

Источники: ЦБУ, ЕБРР, МВФ, Государственный таможенный комитет, оценки сотрудников Всемирного банка.

Приложение 2. Узбекистан: расчет средневзвешенного обменного курса сума, 1997 г.

Средний валютный курс		Оцениваемый объем операций	
	Сум/долл. США	млн. долл. США	млн. сум
Биржевой	67.1	2955	198281
Рынок коммерческие банков и обменных пунктов	75.2	550	41334
"Черный рынок" наличных сумов	151.1	688	104020
"Черный рынок" безналичных сумов	188.9	688	130025
Средневзвешенная	**97.0**		
Всего		**4882**	**473660**

Источник: Центральный банк Узбекистана, МВФ, оценки сотрудников Всемирного банка.

Приложение 3. Узбекистан: оценка перераспределения дохода через УРВБ и рынок коммерческих банков, 1997 г

Таблица А Узбекистан: оценка источников иностранной валюты, проданной через УРВБ в 1997 г.

	В млн. долл. США	В миллионах сумов			Потерявшая сторона
	США	US$1=67 Сум[1]	US$1=100 Сум[2]	Разница	
Обязательная продажа по "централизованному" экспорту (100 процентов) и "децентрализованному" (для покрытия налоговой задолженности) экспорту по товарным группам					
Хлопко-волокна в рамках госзаказа	500	33 500	50 000	16 500	Государственный бюджет
Хлопко-волокна в распоряжении хозяйств	700	46 900	70 000	23 100	Сельское хозяйство
Продукции горно-метал. комплекса	800	53 600	80 000	26 400	Горно-метал. комплекс
Энергоносителей	300	20 100	30 000	9 900	Топливно-энер. комплекс
Прочей продукции	200	13 400	20 000	6 600	Прочие отрасли[4]
Сокращение официальных международных резервов	500	33 500	50 000	16 500	Центральный банк
Итого	**3,000**	**201,000**	**300,000**	**99,000**	

Таблица Б. Узбекистан: оценка использования иностранной валюты, проданной через УРВБ в 1997г.

	в млн. долл. США	в млн. сум			Выигравшие
		US$1=67 Сум[1]	US$1=100 Сум[2]	Разница	
Обслуживание государственного внешнего долга	480	32 160	48 000	15 840	Государственный бюджет
Импорт по товарным группам					
Товаров народного потребления	450	30 150	45 000	14 850	Население
Товаров народного потребления	120	8 040	12 000	3 960	Торговля[3]
Товаров народного потребления	50	3 350	5 000	1 650	Государственный бюджет
Продукция производственно-технического назначения по источникам финансирования					
Государственным бюджетом	200	13 400	20 000	6 600	Государственный бюджет
Сельским хозяйством	100	6 700	10 000	3 300	Торговля[3]
Горно-метал. комплексом	100	6 700	10 000	3 300	Горно-метал. комплекс
Топливно-энер. Комплексом	300	20 100	30 000	9 900	Топливно-энер. комплекс
Импортозамещающими производствами[4]	800	53 600	80 000	26 400	Импорто-замещающее производство[4]
Прочими отраслями экономики[5]	400	26 800	40 000	13 200	Прочие отрасли[5]
Итого	**3 000**	**201 000**	**300 000**	**99 000**	

Примечания:

1/ Средневзвешенное арифметическое значение обменного курса (см. приложения 1 и 2 для вычислений)
2/ Оцениваемый клиринговый рыночный обменный курс
3/ Включает местные компании, импортирующие, и иностранные компании, экспортирующие товары в Узбекистан
4/ Включает производство автомобилей, электроники, табачных изделий и прохладительных напитков
5/ Включает все секторы экономики, не перечисленные в таблицах 2.1-2.5

Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка.

Таблица В. Узбекистан: оценка источников иностранной валюты, проданной на рынке коммерческих банков, 1997 г.*

	В млн. долл. США	В миллионах сумов			Проигравшие
		US$1=67 Сум[1]	US$1=100 Сум[2]	Разница	
Обязательная продажа 30 процентов выручки от децентрализованного экспорта по товарным группам					
Сельскохозяйственной продукции	50	3 350	5 000	1 650	Сельское хозяйство
Энергоносителей	20	1 340	2 000	660	Топл.-энер. комплекс
Продукция импортозамещающей промышленности[3]	20	1 340	2 000	660	Импорто-замещающая промышленности[3]
Прочая продукция	100	6 700	10 000	3 300	Прочие отрасли[4]
Сокращение внешних активов Национального банка	300	20 100	30 000	9 900	Национальный банк
Сокращение внешних активов прочих банков	50	3 350	5 000	1 650	Прочие банки
Итого	**540**	**36 180**	**54 000**	**17 820**	

Таблица Г. Узбекистан: Оценка использования иностранной валюты, проданной на рынке коммерческих банков, 1997 г.**

	в млн. долл. США	в млн. сум			Выигравшие
		US$1=75 Сум[5]	US$1=150 Сум[6]	Разница	
Импорт по товарным группам					
товаров народного потребления	550	41 250	82 500	41 250	Торговля[7]
товаров народного потребления	0	0	-27 500	-27 500	Население
Банковская маржа в 12 процентов					
Национальный банк		-2 800		2 800	Национальный банк
Прочие банки		-1 600		1 600	Прочие банки
Итого	**550**	**36,850**	**55,000**	**18,150**	

* Исключая покупку оцениваемых 16 миллионов долларов у физических лиц
** Исключая продажу оцениваемых 26 миллионов физическим лицам

1/ Средневзвешенное арифметическое значение обменного курса (см. приложения 1 и 2 для вычислений)
2/ Оцениваемый клиринговый рыночный обменный курс
3/ Включает производство автомобилей, электроники, табачных изделий и прохладительных напитков
4/ Включает все секторы экономики, не перечисленные в таблицах 2.1-2.5
5/ Среднегодовой коммерческий обменный курс (биржевой + банковская маржа в 12 процентов)
6/ Среднегодовой обменный курс черного рынка для наличных сумов
7/ Включает местные компании, импортирующие, и иностранные компании, экспортирующие товары в Узбекистан

Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка.

Приложение 4. Узбекистан: Фактические ставки защиты (ФСЗ)

Фактическая ставка защиты (ФСЗ) является мерой нейтральности внешнеторговой политики. Она определяется как разница между добавленной стоимостью (на единицу продукции) во внутренних ценах и добавленной стоимостью в мировых ценах, выраженная в процентных единицах от последнего. ФСЗ была разработана в 60-х годах для измерения уровня протекционизма, предоставляемого различным внутренним производителям системой тарифов, что являлось в то время обычной практикой среди развивающихся стран. Этот показатель также может быть использован для измерения степени протекции, предоставляемой различным секторам экономики режимом множественных валютных курсов, аналогичным тому, который действует в настоящее время в Узбекистане.

В приведенных ниже таблицах показаны расчеты ФСЗ, предоставляемой основным экспортирующим и импортирующим отраслям промышленности действующим в стране внешнеторговым и валютным режимом. Результаты расчетов свидетельствуют о том, что в настоящее время режим внешней торговли и валютный режим Узбекистана предоставляют высокую степень защиты внутренним производителям потребительских товаров непервой необходимости, а также низкую степень (а в некоторых случаях и негативную степень) защиты производителям капитальных товаров и потребительских товаров первой необходимости и ориентированным на экспорт отраслям промышленности. Иными словами, действующие в настоящее время режим внешней торговли и валютный режим поощряют производство потребительских товаров непервой необходимости, и мешают производству капитальных товаров, потребительских товаров первой необходимости, и товаров на экспорт.

Таблица А. Узбекистан: Фактические ставки защиты на импорт, 1997 г.

	Потребительские товары "первой" необходимости		Потребительские товары "непервой" необходимости		Машины	Капитальные товары	
Ставка пошлин на импорт (средства производства)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Ставка пошлин на импорт (товары фабричного производства	30%	30%	30%	30%	40%	0%	0%
Валютный курс ввозимых средств производства	биржевой курс	курс теневого рынка безналичности	биржевой курс	курс теневого рынка безналичности	биржевой курс	биржевой курс	курс теневого рынка безналичности
Валютный курс	биржевой курс	биржевой курс	курс теневого рынка наличности	курс теневого рынка наличности	курс теневого рынка наличности	аукционный курс	биржевой курс
доля ввозимых средств производства (по мировым ценам)	40%	40%	40%	40%	40%	40%	40%
ФСЗ:							
US$1=100 сумов	**1%**	**-81%**	**183%**	**101%**	**208%**	**-33%**	**-114%**
US$1=130 сумов	**-23%**	**-85%**	**117%**	**55%**	**137%**	**-48%**	**-111%**

Таблица Б. Узбекистан: Фактические ставки защиты на экспорт, 1997 г.

	Хлопко-волокно по госзаказу		Хлопко-волокно сверх госзаказа		Прочий централизованный экспорт		Децентрализованный экспорт	
Ставка пошлины на импорт (сырье и ресурсы)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Ставка пошлины на экспорт	20%	20%	5%	5%	0%	0%	0%	0%
Обменный курс на сырье и ресурсы	биржевой курс	курс теневого рынка безналич-ности	биржевой курс	курс теневого рынка безналич-ности	биржевой курс	курс теневого рынка безналич-ности	биржевой курс	курс теневого рынка безналич-ности
Обменный курс на выходную продукцию (обязательная продажа)	официальный курс	официальный курс	официальный курс	официальный курс	коммерч. банковск. курс	коммерч. банковск. курс	коммерч. банковск. курс	коммерч. банковск. курс
Обменный курс на выходную продукцию (удерживаемая часть)	-	-	-	-	-	-	курс теневого рынка наличн.	курс теневого рынка наличности
Удерживаемая доля	0%	0%	0%	0%	70%	70%	70%	70%
Доля продукции сырья и ресурсов (по мировым ценам)	40%	40%	40%	40%	40%	40%	40%	40%
ФСЗ:								
US$1=100 сумов	**-55%**	**-136%**	**-38%**	**-120%**	**-107%**	**-188%**	**69%**	**-12%**
US$1=130 сумов	**-66%**	**-128%**	**-53%**	**-115%**	**-106%**	**-168%**	**30%**	**-32%**

Примечание:
Используемые курсы: официальный/биржевой курс: 67.1; коммерческий банковский курс75.2; курс теневого рынка наличности: 151.1; курс теневого рынка безналичности: 188.9.

Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка.

Приложение 5. Взаимосвязь между ИПЦ и обменными курсами

С целью выявления влияние действующего режима валютного регулирования на общий уровень потребительских цен в Узбекистане, были оценены коэффициенты эластичности индекса потребительских цен относительно официального курса и курса черного рынка для наличных операций. Индекс оптовых цен и предложение денег (М2) также были включены в регрессионный анализ для контроля влияния других факторов, которые могут оказывать влияние на потребительские цены. Использованы официальные ежемесячные данные за период с декабря 1993 г. по май 1998 г.

Представленная ниже таблица отражает результаты регрессионного анализа. Согласно этим результатам обменный курс черного рынка для наличного сума является основным фактором, определяющим общий уровень потребительских цен в Узбекистане. Коэффициенты эластичности ИПЦ по отношению к этому курсу являются как статистически, так и экономически значимыми, в то время как по отношению к официальному курсу нет. Снижение курса наличного сума на черном рынке на 10 процентов ведет к росту ИПЦ приблизительно на 5 процентов в течение трех месяцев. Более того, обменный курс черного рынка для наличного сума служит связывающим звеном между предложением денег и потребительскими ценами, поскольку именно предложение денег (в той мере, в какой оно не полощается ростом оптовых цен) в значительной степени определяет курс черного рынка для наличного сума.

	Индекс потребительских цен			Курс черного рынка		
	А	Б	В	Г	А	Б
Постоянная	-0.324	0.085**	0.142***	0.413***	0.404***	0.472***
	(0.070)	(0.042)	(0.048)	(0.122)	(0.108)	(0.095)
Официальный курс	0.094			0.121	-0.186	-0.310*
(без лага)	(0.072)			(0.095)	(0.166)	(0.158)
Официальный курс	-0.011			-0.010	-0.117	
(лаг в 1 месяц)	(0.069)			(0.093)	(0.163)	
Официальный курс	-0.056			0.075	0.658***	0.517***
(лаг в 2 месяца)	(0.081)			(0.096)	(0.171)	(0.162)
Курс черного рынка	0.144**	0.136***				
(без лага)	(0.067)	(0.041)				
Курс черного рынка	0.197***	0.177***	0.244***			
(лаг в 1 месяц)	(0.068)	(0.048)	(0.042)			
Курс черного рынка	0.190***	0.162***	0.142***			
(лаг в 2 месяца)	(0.051)	(0.040)	(0.042)			
Индекс потребительских цен					1.138***	
(без лага)					(0.333)	
Индекс потребительских цен					-0.172	1.034***
(лаг в 1 месяц)					(0.408)	(0.344)
Индекс потребительских цен					-0.447	-0.534*
(лаг в 2 месяца)					(0.302)	(0.278)
Индекс оптовых цен	0.525***	0.519***	0.393***	0.163	-1.010***	-0.555**
(без лага)	(0.113)	(0.028)	(0.065)	(0.140)	(0.270)	(0.199)
Индекс оптовых цен	0.066			-0.214	-0.613**	-1.089***
(лаг в 1 месяц)	(0.104)			(0.128)	(0.263)	(0.214)
Индекс оптовых цен	0.034			-0.130	-0.082	
(лаг в 2 месяца)	(0.086)			(0.115)	(0.243)	
Предложение денег (М2)	0.149		0.197**	0.239*	0.487**	0.638**
(без лага)	(0.109)		(0.074)	(0.131)	(0.229)	(0.239)
Предложение денег (М2)	-0.102			0.149	0.761***	1.181***
(лаг в 1 месяц)	(0.129)			(0.153)	(0.278)	(0.265)
Предложение денег (М2)	-0.185			0.476***	0.511*	
(лаг в 2 месяца)	(0.136)			(0.136)	(0.259)	
Май-июль	0.008			0.013	0.010	
	(0.006)			(0.008)	(0.016)	
Число наблюдений	51	51	51	51	51	51
Степени свободы	37	46	46	40	37	42
F статистика	157.92	328.73	259.01	22.07	38.38	57.32
p-значение	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
R^2	0.9823	0.9662	0.9575	0.8465	0.9310	0.9161
R^2 скорректированный	0.9761	0.9633	0.9538	0.8082	0.9067	0.9001
Статистика Дурбин-Уотсона	1.6716	1.5413	1.5393	1.1582	1.7151	1.6848

Примечание: Стандартные ошибки даны в скобках; * Статистически значимый при 10 процентном уровне значимости; ** Статистически значимый при 5 процентном уровне значимости; *** Статистически значимый при 1 процентном уровне значимости.
Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка.

Приложение 6. Узбекистан: перераспределение средств из сельского хозяйства - техническая записка

Данная записка объясняет предположения и методологию на которые основываются расчеты межотраслевые потоки ресурсов в и из сельскохозяйственного сектора Узбекистана.

Для определения количественных показателей необходимо определиться относительно чего можно будет проводить сравнение проводимой политики. В настоящей работе сделаны предположения, что цены в одно и тоже время на международных рынках являются более приемлемыми чем цены в предыдущем периоде на местном рынке.

Для демонстрации того, как внутренние цены и льготы для производителей в одной стране расходятся с ценами и льготами, принятыми на мировых рынках, используются несколько показателей. Одним из таких показателей является номинальная ставка защиты (НСЗ), которая измеряет отклонение стоимости продукции во внутренних ценах от стоимости в мировых ценах и выражается в как доля стоимости к международной цене. Когда НСЗ негативна, цены производителей товаров ниже мировых.

Для проведения объективных расчетов, необходимо скорректировать мировые и внутренние цены таким образом, чтобы качество сравниваемых товаров было приблизительно равно, а измерение имело место в одной и той же географической точке, обычно на границе страны. Внутренние и международные цены измеряются в одной валютной единице по обменному курсу. Ниже излагается попытка измерения номинальных ставок защиты для хлопка и пшеницы.

Хлопок и пшеница

Номинальные ставки защиты для хлопка остается постоянной с 1996 г. Приблизительно на уровне 40 процентов (см. табл. А). Номинальные ставки защиты пшеницы в 1996 были приблизительно такими же как и на хлопок (см. табл. Б). С 1996 г. Номинальная ставка защиты приблизилась к нулю. Перегибы в ценах на выпускную продукцию (по официальному валютному курсу) снизились в результате падения мировой цены на пшеницу и роста внутренних цен в реальном выражении.

Закупка и ценообразование. Государство закупает пшеницу по двухуровневой системе цен. Двадцать пять процентов закупается согласно государственного заказа и остальные 25 процентов закупаются по более высокой цене называемой договорной ценой. Средневзвешенная арифметическая цена таким образом находится между государственной и договорной ценами. Государство закупает меньшую долю пшеницы в сравнении с хлопком (половину). Остальная доля пшеницы продается на местном рынке сельских потребителей или удерживается для выдачи вместо зарплаты. Для целей выполнения вычислений предполагается, что цена пшеницы остающейся после государственных заказов является ценой на границе конвертируемой в сумы по неофициальному курсу, среднему между официальным и черным рынком (78 сум за доллар в 1996 г., 98 сум за доллар в 1997 г. и 150 сум за доллар в 1998 г.). К примеру, предполагаемая цена свободного рынка в 1998 г. будет 25 сум за килограмм, в сравнении с арифметической средневзвешенной ценой пшеницы, закупаемой по госзаказу, в 14 сум за килограмм. Мука продается по 50-72 сум за килограмм в 1998 г., поэтому принятая цена пшеницы на свободном рынке в 25 сум является приемлемой.

Сравнения мировых цен на пшеницу. Близкой по характеристикам к узбекской пшенице является мягкий красный сорт США №2. Казахстан является самым близким и следовательно с наименьшими издержками производителем зерна и естественным источником импорта. Неофициальная внешняя торговля может осуществляться по ценам выше указанных в официальных операциях, операции 1996 и 1997 гг. осуществлялись на уровне 220 долл. США за тонну. В соответствии с работой проведенной Представительства Всемирного банка в Казахстане в Октябре 1998 г., цена пшеницы на границе с Узбекистаном составила 100-105 долл. США за тонну. Транспортные издержки от границы Узбекистана до Ташкента являются высокими и регулируются двухсторонними соглашениями по фрахтовым перевозкам. В данных расчетах в качестве мировой сравнительной цены использована цена ФОБ порта США плюс 50 долларов за доставку. Предполагается, что в 1998 году эта цена составит 165 долларов за тонну. Закупочная цена для госзаказа составит в среднем 143 доллара по официальному курсу.

В соответствии с неофициальным обменным курсом номинальная ставка защиты явно негативна, и, возможно, составляет –25 процентов. Но по официальному курсу номинальная ставка защиты еще ниже (–6 процентов), поскольку внутренние цены и цены на границе близки по официальному курсу. Внутренние потребители являются основными бенефициантами государственных квот на производство и сбыт пшеницы. Перераспределение от производителей потребителям в секторе пшеницы составляет примерно 22 миллиарда сумов по неофициальному курсу.

Таблица А. Узбекистан: Перераспределение дохода от сбыта хлопка

		1996	1997	1998
1.	1. Производство (сырой хлопок, в тыс. т.)	3.350,0	3.640,0	3.300,0
2.	Хлопко-волокно (х 0,316) (в тыс. т.)	1.059,0	1.150,0	1.043,0
3.	Закупочная цена (сум/сырой хлопок)	13.000,0	19.890,0	24.000,0
4.	Стоимость конечной продукции (млн. сумов) во внутренних ценах, у ворот хозяйства {1x3}*	43.550,0	72.400,0	79.200,0
5.	Мировая цена за тонну хлопко-волокна (в долл. США)	1.593,0	1.582,0	1.530,0
6.	Мировая стоимость хлопко-очистки (долл. США/тонна хлопко-волокна)	220,0	220,0	220,0
7.	Международная цена у ворот хозяйства (долл. США/тонна хлопко-волокна)	1.373,0	1.362,0	1.310,0
8.	Стоимость произведенной продукции, у ворот хозяйства, в международных ценах, в млн. долл. США {2x7}	1.454,0	1.566,0	1.366,0
9.	Официальный обменный курс (сум/долл. США)	48,3	78,0	98,0
10.	Неофициальный обменный курс	78,0	98,0	150,0
11.	Стоимость конечной продукции у ворот хозяйства в мировых ценах по официальному обменному курсу (млрд. сумов) {8x9}	70,2	122,1	133,9
12.	Стоимость конечной продукции у ворот хозяйства в мировых ценах по неофициальному обменному курсу (млрд. сумов) {8x10}	113,4	153,5	204,9
13.	Разница: стоимость конечной продукции в мировых ценах по официальному обменному курсу - стоимость конечной продукции во внутренних ценах (в млрд. сумов) {11-4}	26,6	49,7	54,7
14.	Разница: стоимость конечной продукции в мировых ценах по неофициальному обменному курсу - стоимость конечной продукции во внутренних ценах (в млрд. сумов) {12-4}	69,8	81,1	125,7
15.	Номинальная ставка защиты (официальный обменный курс) {(4-11):11}	-38%	-41%	-415
16.	Перераспределение доходов ввиду разницы между внутренними и международными ценами по официальному обменному курсу (в млрд. сумов) {11-4}	26,6	49,7	54,7
17.	Перераспределение доходов ввиду дисбаланса обменного курса (в млрд. сумов) {12-11}	43,2	31,4	71,0

* Ряд 4 был получен как произведение ряда 1 и 3. Калькуляция других рядов осуществляется как указано в скобках.

Источник: Оценки работников Всемирного банка.

Таблица Б: Перераспределение дохода от производства и сбыта пшеницы

		1996	1997	1998
1.	Продажа государству, в тыс. т	1,900.0	1,900.0	2,100.0
2.	Продажа на рынке (или собственное потребление), в тыс. т	827.0	1,173.0	1,600.0
	Цены (сумы/т)			
3.	Госзаказ	5,000.0	8,813.0	14,000.0
4.	Рынок	18,500.0	19,000.0	25,000.0
5.	Мировые цены ($/т) (примечание 3)	187.0	144.0	115.0
6.	Транспортировка	50.0	50.0	50.0
7.	СИФ граница Узбекистана	237.0	194.0	165.0
	Стоимость конечной продукции (млрд. сум)			
8.	Госзаказ {1x3}*	9.5	16.7	29.4
9.	Рынок {2x4}	15.5	22.3	40.0
10.	Всего {8x9}	25.0	39.0	69.4
11.	Обменный курс (офиц.) сум/$	48.3	78.0	98.0
12.	Обменный курс (неофиц.) сум/$	78.0	98.0	150.0
13.	Мировая цена (офиц. курс) сум/тон {7x11}	11,447.0	15,132.0	16,170.0
14.	Мировая цена (неофиц. курс) сум/тон {7x12}	18,500.0	19,012.0	24,750.0
	Стоимость конечной продукции (млрд. сум)			
15.	Государственные закупки (в международных ценах по официальному курсу) {13x1}	21.7	28.8	34.0
16.	Рынок {4x2}	15.5	22.3	40.0
17.	Всего {15+16}	37.2	51.1	74.0
	Стоимость конечной продукции (млрд. сумов) госзаказ (в международных ценах по неофициальному обменному курсу) {14x1}	35.2	36.1	52.0
18.	Рынок {4x2}	15.5	22.3	40.0
19.	Всего {18x19}	50.7	58.4	92.0
20.	Чистая ставка защиты (официальный курс) {(10-17):17} (примечание 4)	- 33 %	- 24 %	- 6 %

Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка.

Прямые и косвенные субсидии для сельского хозяйства:

В Таблице С представлены объясняющие материалы относящихся к данным по субсидиям в таблице 2, главы 5. Некоторые из этих оценок являются приближенными в результате ограниченных данных, и могут быть улучшены при наличии дополнительной информации, и доступа к ней. В то время как трудно отделить долю субсидий для индивидуальных культур, хлопок вероятнее всего поглощает большую ее долю, принимая во внимание тот факт, что она является важной культурой в секторе.

Таблица В. Узбекистан: Обоснование прямых и косвенных субсидий сельскому хозяйству

Субсидии на сырье и ресурсы	В соответствии с информацией, представленной Министерством финансов, в настоящее время из бюджета не выделяются прямые субсидии на такие материальные ресурсы как удобрения, семена, горючее или другие закупаемые материальные ресурсы.
Субсидии на воду и ирригацию	Издержки, связанные с ирригацией, полностью покрываются из бюджета. Хотя и существует правовая база для сбора платежей за пользование поливной водой, платежи не собираются. Затраты на ирригацию, включая затраты на техническое обслуживание и управление ирригационными сетями, большей частью включены в категорию "Национальная экономика" государственного бюджета. Эти расходы показаны в Таблице 5 и составляли 23 миллиарда сумов в 1996 году, 30 миллиардов сумов в 1997 году и 40 миллиардов сумов в 1998 году, и они представляют 75%-85% прямых затрат на национальную экономику.
Освобождение от уплаты налога на добавленную стоимость	Сельскохозяйственные производители не облагаются налогом на добавленную стоимость. Эта льгота оценивается в примерно 6,5 миллиардов сумов в 1996 году, 11 миллиардов сумов в 1997 году, и 15 миллиардов сумов в 1998 году. Стоимость оценивается как грубая постоянная в реальном выражении при официальном обменном курсе.
Кредитные субсидии и списание долга	В 1996 году была создана специальная кредитная эмиссия в сумме 20 миллиардов сумов для финансирования закупок сельскохозяйственного сектора и подготовки к следующему сезону. Чистая сумма такого кредитования сектору включена в категорию кредитных субсидий и списания долгов на том основании, что она не была выплачена назад и практически стала грантом. В последующие годы, 1997 и 1998 годы, не выдавалось каких-либо дополнительных кредитов, потому что эмиссия 1996 года вызвала инфляцию. Тем не менее, полагается, что счета к оплате сельскохозяйственных предприятий регулярно превышали счета к получению на примерно 20 процентов от валовой стоимости продукции. Хроническая задолженность в чистых счетах к оплате представляет собой скрытое чистое кредитование сектора со стороны тех, кому предприятия должны. Периодические пересмотры сроков погашения задолженности и их частичное списание представляют собой еще одну категорию кредитных субсидий.
Субсидии капитальных инвестиций и обслуживания техники	Субсидии капитальных инвестиций и обслуживания техники составляли в 1996 и 1997 годах соответственно 3,8 миллиардов и 5,4 миллиардов сумов. Данные по этой категории на 1998 год отсутствуют.
Префинансирова-ние рабочего капитала	Организации, занимающиеся сбытом хлопка и пшеницы, предоставляют префинансирование в форме беспроцентных авансовых платежей по заключенным контрактам на поставки хлопка и пшеницы. При предоплате в 40 процентов от стоимости контрактов на период в среднем 4 месяца под 36 процентов годовых, суммы префинансирования составляет примерно 5 процентов стоимости государственных закупок. Эти суммы составляют 4,5 миллиардов сумов как в 1996, так и в 1997 году, и 6,5 миллиардов сумов в 1998 году.

Приложение 7. Узбекистан: отдельные показатели экономического развития

Макроэкономическая политика и ее результаты, 1998 г.

ПОКАЗАТЕЛИ	Величина	Тренд
РОСТ РЕАЛЬНОГО ВВП	4.4 (3.4)	улучшается
ДЕНЬГИ И ЦЕНЫ		
Инфляция потребительских цен (конец периода, в процентах)	26	улучшается
Инфляция потребительских цен (средн. значение за период, в процентах)	18 (29)	улучшается
Коэффициент прироста резервных денег (в процентах)	40	варьируется
Коэффициент прироста денежной массы М2 (в процентах)	33	улучшается
САЛЬДО ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА (в процентах к ВВП)		
Поступления	32.4	варьируется
Общий объем затрат	34.4	варьируется
Сальдо государственных финансов	-2.0	
Доля текущих затрат на здравоохранение (1995-97, в процентах)	10	нет изменений
Доля текущих затрат на образование (1995-97, в процентах)	20	нет изменений
Доля капитальных затрат (1995-97, в процентах)	19	повышается
Доля дефицита, финансируемого Центральны Банком (в процентах)	65	улучшается
Годовые проверки государственных затрат	No	нет изменений
ВНЕШНИЙ СЕКТОР		
Баланс текущего счета (в процентах к ВВП)	-1.4	улучшается
Общие официальные резервы (млн. долл. США)	1,168	ухудшается
Общие официальные резервы (месяцы импорта)	5.0	варьируется
Внешний долг (млн. долл. США)	3322	повышается
Внешний долг (в процентах к ВВП)	23.5	нет изменений
Обслуживание внешнего долга (млн. долл. США)	386.9	варьируется
Обслуживание внешнего долга (в процентах от экспорта)	13.4	повышается

Примечание: Оценки МВФ даны в скобках там, где они расходятся с официальной статистикой.

Источник: Правительство Узбекистана, МВФ, Статистика Всемирного банка по долгам, оценки сотрудников Всемирного банка.

Показатели валютного режима и внешней торговли, 1998 г.

ПОКАЗАТЕЛИ	Величина	Тренд
Количество сегментов валютного рынка	5	нет изменений
Надбавка черного рынка (теневой курс наличности*100/Официальный курс –1)	214	повышается
Доля операций на нелегальном теневом рынке (в процентах от общего объема валютных операций)	28	варьируется
Статься VIII МВФ	Нет	нет изменений
Доля торговли в ВВП (в процентах)	40	снижается
Разброс тарифов (в процентах)	0-100	нет изменений
Государственный торговый совет в основных экспортных товарах	Да	нет изменений
Коэффициент роста товарного экспорта	-17	неустойчивый
Коэффициент роста товарного импорта	-24	неустойчивый
Доля двух ведущих статей экспорта в общем объеме экспорта (в процентах)	54	снижается
Поступления от торговых налогов (в процентах к ВВП)	0.6	снижается
Членство в ВТО	Нет	нет изменений

Источник: Правительство Узбекистана, оценки сотрудников Всемирного банка.

Показатели финансового сектора, 1998 г.

ПОКАЗАТЕЛИ	Величина	Тренд
Отношение денежной массы в обращении к ВВП (М2/ ВВП)	17.0	нет изменений
Отношение внутреннего кредита к ВВП	25.2	улучшается
Реальная учетная ставка	-10.4	улучшается
Спрэд учетной ставки	высокая	варьируется
Концентрация Банковского сектора. (показатель Герфиндаля)	0.322	улучшается
Объем операций на Ташкентской фондовой бирже (в процентах к ВВП)	0.3	улучшается

Источник: Правительство Узбекистана, МВФ, оценки сотрудников Всемирного банка.

Сельское хозяйство, 1998 г.

ПОКАЗАТЕЛИ	Величина	Тренд
Валовой сбор хлопка (000 тонн)	3300	ухудшается
Урожайность хлопчатника (тонны/га)	2,20	ухудшается
Сбыт хлопка закупочной организации (в процентах)	100	нет изменений
Валовой сбор зерна (000 тонн)	3700	улучшается
Урожайность зерновых культур (тонны/га)	2.5	улучшается
Продажа государству (в процентах)	64	нет изменений

Источник: Министерство макроэкономики и статистики.

Уровень жизни и социальное обеспечение
(1997 или последние по времени имеющиеся показатели)

ПОКАЗАТЕЛИ	Величина	Тренд
УРОВЕНЬ ЖИЗНИ		
Продолжительность жизни (годы)	70	нет изменений
Материнская смертность (на 10000 живорожденных)	12	улучшается
Младенческая смертность	33	улучшается
СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ		
Коэффициент замещения пенсионного пособия	47	нет изменений
Индекс реальной средней пенсии(1994=100)	189	улучшается
Индекс реальных минимальных пенсий (1994=100)	205	улучшается

Источник: Правительство Узбекистана; оценки сотрудников Всемирного банка.

Показатели здоровья населения (самые последние годы)

ПОКАЗАТЕЛИ	Величина	Тренд
Продолжительность жизни a/	70.2	нет изменений
- в городской местности	71.5	
- в сельской местности	69.1	
Коэффициент младенческой смертности b/	32.5	улучшается
(на 1000 живорожденных)	35.9	
- в городской местности	31.0	
- в сельской местности		
Коэффициент материнской смертности	12	улучшается
(на 100000 живорожденных)		
Государственные затраты на здравоохранение (как доля ВВП, в процентах) в/	3.3	нет изменений
(как доля общих бюджетных затрат, в процентах) в/	9.6	нет изменений
реальные консолидированные затраты на здравоохранение (1990 = 100) в/	51	нет изменений

Источник: Доклады о мировом развитии (за различные годы); доклады о человеческом развитии ПРООН (различные годы), оценки сотрудников Всемирного банка.

Показатели образования, 1996 г.

ПОКАЗАТЕЛИ	Величина	Тренд
Уровень грамотности (в процентах)	99.1	...
	99.7	
--в городской местности	98.6	
--в сельской	11.4	
Среднее кол-во лет обучения	13.8	
-- в городской местности	10.0	
-- в сельской	0.90	
Индекс уровня образования	0.93	
-- в городской местности	0.88	
-- в сельской местности		
Доля девочек в общей численности учащихся в средней школе (в процентах)	46.5	...
	39.4	
Доля женщин в высшем образовании (в процентах)		

Источник: ПРООН, 1997, Доклад о социальном развитии.

Тренды в численности учащихся по возрастным группам/уровню образования, 1996 г.

ПОКАЗАТЕЛИ	Величина	Тренд
Дошкольное образование (0-6	24	снижается
лет)	37	снижается
- в городской местности	16	снижается
- в сельской местности		
общее образование и пост-общее	47	снижается
образование (6-23)	21	снижается
- доля девятнадцатилетних, занятых в обучении по полной программе		
высшее образование	12	снижается

Источник: Марни, Клюгман, 1998, "Социальное развитие в Узбекистане", доклад консультантов для АБР.

Затраты на образование 1997

ПОКАЗАТЕЛИ	Величина	Тренд
Уровень затрат на образование (в процентах)		
как доля ВВП	7.2	нет изменений
как доля общих бюджетных расходов	22.4	нет изменений
Доля затрат по уровням образования (в процентах)		
Дошкольное	17	нет изменений
Средняя школа	57	улучшается
Высшее образование	6	падает
Профессионально-техническое	14	падает
Другое	7	...

Источник: Министерство финансов, сумма процентов может не совпадать из-за округлений.

Количественные показатели приватизации предприятий, янв.-сент. 1998 г.

ПОКАЗАТЕЛИ	Величина	Тренд
Число приватизированных предприятий a/	118	...
Число предприятий, реорганизованных в акционерные компании b/	174	...

Примечание:
a/ В данную категорию входят все виды приватизации, включая через продажу акций и передачу в собственность трудовым коллективам/владельцам;
b/ В данные ГКИ включены предприятия, реорганизованные в акционерные компании как часть приватизации.

Источник: Правительство Узбекистана.

Показатели работы ПИФов, 1998 г.

ПОКАЗАТЕЛИ	Величина	Тренд
Кол-во предприятий, проданных ПИФам	252	...
Кол-во ПИФов с лицензией	85	...
Кол-во активных ПИФов	59	...
Кол-во частных акционеров в ПИФах	80,000	...
Общая стоимость продаж акций ПИФам (в сумах)	1,444	...
Стоимость льготного государственного кредита (в процентах от общей стоимости продаж акций ПИФам)	82	...
Общее число проведенных ПИФами аукционов	24	...

a/ данные охватывают период до 19 ноября 1998 г.

Источник: Правительство Узбекистана.

БИБЛИОГРАФИЯ

Aslund, Anders, Boone, and Johnson. 1996. "How to Stabilize: Lessons from Post-communist Countries," *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1, Brookings Institution.

Atkinson and Micklewright. 1992. "Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income," CUP.

Abt Associates, 1998. Report for World Bank Health Project, mimeo.

Balassa and Associates. 1971. "The Structure of Protection in Developing Countries," Baltimore*: John's Hopkins University Press.*

Brunetti, Kisunko, and Weder. 1998. "Credibility of Rules and Economic Growth: Evidence from a Worldwide Survey of the Private Sector," *World Bank Economic Review, Vol. 12, No. 3.*, The World Bank, Washington, D.C.

Bhagwati, J. 1978. *The Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Cambridge, MA:"Ballinger Publishing.

Carlson and Wardlaw. 1990. *A Global, Regional and Country Assessment of Child Malnutrition*, UNICEF.

Chhibber, A. and Shafik, N. 1990. *Exchange Rate Reform, Parallel Markets, and Inflation in Africa: The Case of Ghana,* Development Economics Department, World Bank, Washington, D.C.

Coudouel, A. 1998. *Living Standards in Transition: The Case of Uzbekistan, Ph.D. Dissertation*, EUI, Florence.

Coudouel, Marnie, Micklewright and Shcherbakova. 1995. *Regional Differences in Living Standards in Uzbekistan* , World Bank, Washington, D.C.

Coudouel, Marnie, McAuley, Micklewright and Shcherbakova. 1998. "Targeting Social Assistance in a Transition Economy: The Role of the Mahalla in Uzbekistan," mimeo.

Coudouel and Marnie. 1998. T*he Mahalla System of Allocating Social Assistance in Uzbekistan,"* Paper for UNDP Regional Conference in Almaty, July

Djankov, S. 1999. "Ownership Structure and Enterprise Restructuring in Six Newly Independent States," *World Bank Policy Research Working Paper: No.: WPS 2047*, The World Bank, Washington, D.C.

De Melo, Denizer, and Gelb. 1996. *From Plan to Market: Patterns of Transition*, Policy Research Department, World Bank, Washington, D.C.

De Melo, Denizer, Gelb, and Tenev. 1997. "Circumstances and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies," *World Bank Policy Research Working Paper No. 1866,* The World Bank , Washington D.C.

European Bank for Reconstruction and Development. 1998. Transition Report 1998: Financial Sector in Transition, London: EBRD.

Ismail and Micklewright. 1997. "Living Standards and Public Policy in Central Asia: What Can Be Learned from Child Anthropometry " UNICEF, International Child Development Centre Working Paper .

Fischer, Sahay, and Vegh. 1996. "Stabilization and Growth in Transition Economies: The Early Experience," *The Journal of Economic Perspectives, Vol. 10.*

Goldberg, I., Jedrzejczak, G., Fuchs, M. 1997. *The IPO-Plus: A New Approach to Privatization*, World Bank Policy Research Working Paper No. 1821, World Bank, Washington, D.C.

Johnson, Bryan, Holmes, and Kirkpatrick. 1998. Index of Economic Freedom 1998, Washington, D.C., and New York: Heritage Foundation and Wall Street Journal.

Klugman, Marnie and Mickelwright, O'Keefe. 1997. "The Impact of Kindergarten Divestiture on Household Welfare in Central Asia" in Falkingham, et. al. (eds.). 1997. *Household Welfare in Central Asia* , Macmillan Press, New York.

Hardy and Lahiri. 1994. "Cash Shortage in the Former Soviet Union", *IMF Staff Working Paper No. WP/94/67.*

Karatnycky, Adrian, Motyl, and Shor. 1997. "Nations in Transit 1997," *New Brunswick and London: Transaction Publishers.*

Karimov, I. 1993. Uzbekistan – Domestic Model of Transition to Market Relationships, *Uzbekistan Press*, Tashkent, Uzbekistan /In Russian/.

Karimov, I. 1998. Uzbekistan at the Edge of 21-st Century. *St. Martin's Press*, New York.

Krueger, A. 1997. "Trade Policy and Development: How We Learn," *The American Economic Review* (March).

Kaufmann and O'Connell. 1991. *"The Macroeconomics of the Unofficial Foreign Exchange Market in Tanzania,"* Economic Reform in Sub-Saharan Africa, The World Bank, Washington, D.C.

Krueger, Ann. 1997. *Trade Policy and Development: How We Learn* The American Economic Review, March.

Lanjouw, Milanovic and Paternostro, mimeo, World Bank, 1998.

Marnie, S. and Klugman, J. 1998. *Social Development in Uzbekistan*, Consultancy Report for the ADB.

McKinnon, Ronald. 1993. "The Order of Economic Liberalization: Financial Control in the Transition to a Market Economy," Baltimore: John Hopkins University Press.

Newell. 1994. "Enterprise Social Assets in Uzbekistan.".for World Bank. mimeo.

Pradhan and Campos, 1996. "The Impact of Budgetary Institutions on Expenditure Outcomes," *World Bank Policy Research Working Paper*, The World Bank, Washington, D.C.

Pohl, G., Anderson, R., Claessens, S. Djankov, S. 1997. "Privatization and Restructuring in Central and Eastern Europe," *The World Bank Technical Paper No. 368*, The World Bank, Washington, D.C.

Quirk, Peter. 1996. "Macroeconomic Implications of Money Laundering" *IMF Working Paper WP/1996/66.*

Rajapatirana, S. 1993. *Policy Recommendations for Export Promotion*, Publication of the Economics Department of the University of Chile, Vol. 20, No.1.

Selowsky, Marselo, and Martin. 1996. "Policy Performance and Output Growth in Transition Economies," *Papers and Proceeds of the American Economic Association* (May).

Social Assessment for World Bank Health Project. 1997.

Sultanov, U. 1998. Approaches to Reform in Public Health Sector in Uzbekistan. Report for National Seminar on Reforms in Public Health Sector in Uzbekistan, Tashkent /In Russian/.

Uzbekistan Enterprise Institution Building Loan Project. 1998, World Development Report, The World Bank, Washington, D.C.

The Heritage Foundation and Wall Street Journal. 1998. Index of Economic Freedoms.

Uzbekistan Human Development Report. 1998. UNDP.

World Bank. 1997. *Azerbaijan Poverty Assessment*, Economic Report, Volume II ,The World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 1997. *The State in a Changing World,* World Development Report 1997, The World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 1996. *From Plan to Market,* World Development Report, The World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 1997. *The State in a Changing World,* World Development Report 1997, The World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 1996. *Kazakhstan: Transition of the State*, The World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 1987. *Barriers to Adjustment and Growth in the World Economy Industralization and Foreign Trade*, World Development Report, The World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle*, Oxford University Press, New York, NY.

World Bank. 1993. *World Development Report Offers Solutions to Health Care Dilemmas*, The World Bank, Washington, DC

World Bank. 1991. *The Challenge of Development*, World Development Report, The World Bank, Washington, D.C.

Zettelmeyer, Jeromin, 1998. "The Uzbek Growth Puzzle," *IMF Working Paper No. WP/98/133,* Washington, D.C.

КАРТА

UZBEKISTAN
SOCIAL AND STRUCTURAL POLICY REVIEW

KAZAKHSTAN

1990 level of Aral Sea

1960 level of Aral Sea

Aral Sea

Muynak

Syr Darya

KARAKALPAKSTAN

Amu Darya

Nukus

Urgench

KHOREZMSKAYA

NAVOIYSKAYA

Uchkuduk

Zarafshan

Muruntau

Daugystau

KAZAKHSTAN

KYRGYZ REPUBLIC

TASHKENTSKAYA

SYRDAR'INSKAYA

Chordarinskoe Vodokhranilishche

TASHKENT

NAMANGANSKAYA

ANDIZHANSKAYA

Angren

Namangan

Andizhan

Fergana

Kokand

Ozero Aydarkul'

Gagarin

Syr Darya

Gulistan

Bekabad

DZHIZAKSKAYA

Dzhizak

FERGANSKAYA

BUKHARSKAYA

Navoi

Bukhara

SAMARKANDSKAYA

Samarkand

Zeravshan

TURKMENISTAN

KASHKADAR'INSKAYA

Karshi

Amu Darya

TAJIKISTAN

Denau

Shurchi

SURKHANDAR'INSKAYA

Dzharkurgan

Termez

AFGHANISTAN

PAKISTAN

I.R. OF IRAN

MAJOR RIVERS
OTHER RIVERS
EXISTING DAMS
SELECTED CITIES
OBLAST CAPITALS
NATIONAL CAPITAL
OBLAST BOUNDARIES
INTERNATIONAL BOUNDARIES

0 25 50 75 100 125 150 Kilometers
0 25 50 75 1000 Miles

This map was produced by the Map Design Unit of The World Bank. The boundaries, colors, denominations and any other information shown on this map do not imply, on the part of The World Bank Group, any judgment on the legal status of any territory, or any endorsement or acceptance of such boundaries.

SEPTEMBER 1999

IBRD 30472