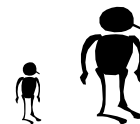


# ИСПЫТАНИЕ НА ПРОЧНОСТЬ

НАУКА  
РЕГИОНАМ



*Рыночные реформы высветили проблему территориального развития. Ее разработкой занимается Центр экономических и социальных реформ. Под научным руководством академика Т.Койчуева и канд.экон.наук Д.Джаилова проводится исследование экономического и социального развития **Жайылского района** Чуйской области. Журнальный вариант подготовлен авторским коллективом: канд.экон.наук Д.Джаилов, канд.экон.наук Н.М.Тюлюндиева, С.Кылжиев, Е.Д.Иванов, Л.П.Кузнецова, Г.К.Сариева, Д.Абдрахманова.*

**Жайылский район** расположен в западной части республики, преимущественно в равнинной части Чуйской долины на территории 3,2 тыс.кв.км с населением 104,9 тыс.человек.

Благодаря выгодному географическому положению, близости к столице республики, расположению на пересечении основных транспортных магистралей, благоприятным почвенно-климатическим условиям, достаточным водным ресурсам, сохранившемуся промышленному потенциалу, Жайылский район является экономически развитым и одним из немногих в области, где объем промышленного производства существенно превышает сельскохозяйственный. В сельском хозяйстве за последние годы также произошли положительные сдвиги в сторону роста производства. Доходы населения района превысили общереспубликанский уровень примерно на 11%.

Несмотря на благоприятные предпосылки, экономика района испытывает трудности трансформации.

### *Промышленность: падение или рост?*

Интенсивные рыночные преобразования происходят в промышленном секторе. Об этом свидетельствует рост доли негосударственных предприятий в структуре промышленного производства (табл.1). Вытесненные на обочину, государственные предприятия в настоящее время не играют существенной роли в производстве промышленной продукции района, и возможность прямого государственного вмешательства в производственные процессы практически сведена к нулю. 34 промышленных предприятия района находятся во власти самовыживания, поскольку государство не в состоянии оказывать им поддержку.

Таблица 1

Структура промышленного производства по видам собственности, %

	1996 г.	1997 г.	1998 г.
Совместные предприятия	65,57	21,6	20,12
Акционерные общества	32,58	77,5	79,02
Крест. и фермерские хозяйства	0,67	0,25	0,17
Индивид. трудовая деятельность	0,31	0,15	0,32
Кооперативы и прочие	0,3	0,1	0,04
Государственные предприятия	0,29	0,15	0,12
Частные предприятия	0,28	0,25	0,21

В настоящее время в промышленном производстве района высока доля таких отраслей, как цветная металлургия и пищевая промышленность - 93,2% объема промышленной продукции района. Большая часть продукции этих отраслей предназначена для экспорта и сбыта в других регионах республики.

В целом в динамике промышленного производства района в 1997-1998 гг. наблюдалась тенденция роста. Причем рост обеспечивался за счет аффинажа золота в АО "Кара-Балтинский горнорудный комбинат", доля промышленной продукции которого в 1998 г. достигла в районе 75,5%, в Чуйской области - 52,7% и в республике - 19,2%. Без

учета продукции АО “КГРК” объем промышленного производства в районе в 1997 г. снизился на 13,5%, а в 1998 г. - на 16,5%.

Значительно падение производства в легкой, пищевой, мукомольно-крупяной и промышленности строительных материалов (табл. 2).

Таблица 2

Объем продукции промышленности по отраслям за 1997-1998 гг.

	1997 г.	1998 г.
<b>Промышленность</b>		
в действ. ценах, млн.сом.	4 122,6	5 359,4
рост к предыд. году в сопост. ценах, %	257,5	120,0
уд. вес	100,0	100,0
<b>Цветная металлургия</b>		
в действ. ценах, млн.сом.	2 734,7	4 081,2
рост к предыд. году в сопост. ценах, %	244,6	138,7
уд. вес	66,3	76,2
<b>Машиностроение</b>		
в действ. ценах, млн.сом.	68,3	73,7
рост к предыд. году в сопост. ценах, %	144,2	103,7
уд. вес	1,7	1,4
<b>Промстройматериалов</b>		
в действ. ценах, млн.сом.	16,5	12,1
рост к предыд. году в сопост. ценах, %	105,0	70,1
уд. вес	0,4	0,2
<b>Пищевая</b>		
в действ. ценах, млн.сом.	898,5	911,3
рост к предыд. году в сопост. ценах, %	76,9	89,9
уд. вес	21,8	17,0
<b>Мукомольно-крупяная</b>		
в действ. ценах, млн.сом.	258,5	162,4
рост к предыд. году в сопост. ценах, %	130,3	67,3
уд. вес	6,3	3,0
<b>Легкая</b>		
в действ. ценах, млн.сом.	69,3	24,7
рост к предыд. году в сопост. ценах, %	48,4	32,4
уд. вес	1,7	0,5
<b>Полиграфическая</b>		
в действ. ценах, млн.сом.	0,56	0,69
рост к предыд. году в сопост. ценах, %	101,8	113,1
уд. вес	0,01	0,01
<b>Прочие отрасли</b>		
в действ. ценах, млн.сом.	76,27	93,7
рост к предыд. году в сопост. ценах, %	108,8	92,9
уд. вес	1,85	1,75

Предприятия легкой промышленности, в частности АО “Кыргызкилем” и швейная фабрика, простаивают. Швейная фабрика прекратила производство в 1998 г., АО “Кыргызкилем”, в прошлом крупнейшее предприятие отрасли, утратило платежеспособность и проходит реструктуризацию для погашения высокой кредиторской задолженности. Проблемы этих предприятий вызваны возрастанием диспропорций цен на сырье и реализуемую продукцию, демпингом со стороны импортеров и другими факторами.

Предприятия пищевой промышленности более активно приспосабливаются к рыночным условиям хозяйствования. В частности, АО “Бакай”, являющееся крупным производителем экспортной продукции в республике и одним из основных источников пополнения не только местного, но и республиканского бюджетов, имеет иностранных инвесторов, связи с зарубежными партнерами, модернизированное производство и конкурентоспособную продукцию. Однако несовершенство правовой базы, нестабильность нало-

говой политики и жесткая конкуренция со стороны импортеров и теневых производителей продуктов питания явились причиной снижения объемов производства АО "Бакай" в 1998 г., а в 1999 г. оно практически свернуто.

Аналогичные проблемы испытывают и другие предприятия отрасли. Снижение объемов производства в 1998 г. в мукомольно-крупяной промышленности, представленной КАС Кара-Балта, объясняется нестандартной ситуацией - сокращением объемов поступления сырья.

Кризис производства, за некоторыми исключениями (АО "КГРК" и его бывшие струк-

турные подразделения), наблюдается почти на всех промышленных предприятиях района.

Вследствие сокращения объемов производства и разрушения системы финансирования промышленности резко ухудшилась финансовая устойчивость предприятий. Среди них количество неплатежеспособных превысило число предприятий, имеющих ликвидные активы в объемах, достаточных для покрытия текущих обязательств. По значению коэффициента текущей ликвидности доля неплатежеспособных предприятий в общем их количестве возросла почти в 2 раза (табл. 3).

Таблица 3

Динамика удельного веса промышленных предприятий с различным уровнем платежеспособности, %

Коэффициент текущей ликвидности	1996 г.	1997 г.	1998 г.
Выше нормального	35	30	21
В пределах нормы	35	20	14
Ниже критического уровня	30	50	65

Около 2/3 промышленных предприятий района являются банкротами, из-за несвоевременного погашения своих обязательств обостряют проблему неплатежей. В основном неудовлетворительную структуру баланса имеют предприятия легкой и пищевой промышленности и машиностроения.

Взаимные неплатежи приобретают форму принудительного кредитования потребителей и усиливают проблему нехватки собственных оборотных средств у производителей промышленной продукции. Взимание НДС с суммы дебиторской задолженности по отгруженной продукции, по сути, также является формой принудительного кредитования государственного бюджета со стороны предприятий и вымывает и без того скудные средства из производственного процесса на погашение задолженности по налогам.

Вследствие отсутствия учета изменения цен на сырье и материалы с момента их закупки до реализации готовой продукции также происходит неоправданное изъятие оборотных средств в виде части налога на прибыль.

Наблюдается устойчивая тенденция снижения финансовых результатов. Пик пришелся на 1998 г., когда промышленность получила убытки на сумму 632 тыс.сом., а уровень рентабельности снизился во всех отраслях почти в 2 раза.

В целом изменения финансового состояния предприятий обусловлены как внутренними, так и внешними факторами. При этом последние по степени негативного воздействия на финансовое состояние предприятий имеют определяющее значение.

В республике еще не создан рынок ценных бумаг, оперирующий долгосрочными инвестиционными ресурсами, доступными хозяйствующим субъектам. Банковская система не соответствует своей основной функции - инвестированию аккумулированных средств в производство, а ориентирована лишь на финансовые рынки и кредитует только высокорентабельные и быстрооборачиваемые сферы экономики, преимущественно сферу обращения.

Таким образом, промышленные предприятия района, как и всей республики в целом, практически отрезаны от финансовых потоков в силу своей низкой рентабельности и продолжительного срока окупаемости инвестиционных вложений. Возможности пополнения финансовых ресурсов из собственных источников отсутствуют вследствие ограниченной емкости рынков сбыта, неблагоприятной среды хозяйствования, непоследовательности налоговой и правовой политики, неравных условий конкуренции (особенно демпинга со стороны теневых производителей промышленной продукции и импортеров), неплатежеспособности потребителей, физического и морального износа оборудования предприятий и, как следствие, неконкурентоспособности продукции.

Практически все предприятия не привлекают заемные средства в хозяйственный оборот. Они вообще не рассматриваются руководителями предприятий в качестве возможных источников пополнения оборотных средств и инвестирования в производство. Эта тенденция объясняется как недоступностью кредитных ресурсов, так и стрем-

лением руководителей предприятий к сохранению независимости и автономности. С другой стороны, причиной этой ситуации является низкий уровень менеджмента на предприятиях, отсутствие эффективного планирования и управления финансовыми ресурсами.

Таким образом, неудовлетворительное финансовое состояние промышленных предприятий района является и причиной, и следствием общего кризиса промышленного производства.

Для реанимации промышленного производства района необходимо стимулировать рост деловой активности и упорядочить правовую среду хозяйствования.

Устранение проблемы взаимных неплатежей невозможно без укрепления платежной дисциплины субъектов рынка и создания безопасной и гарантированной системы расчетов между ними. В целях снижения заинтересованности предприятий в задержке погашения кредиторской задолженности необходимо осуществлять индексацию просроченной кредиторской задолженности в момент ее погашения. Установление отдельной платы за принудительный кредит при предоплате товаров и нарушении сроков поставок в размере, превышающем учетную ставку НБКР, также позволит снизить объем взаимных неплатежей между хозяйствующими субъектами.

Одним из механизмов повышения платежной дисциплины является институт банкротства, внедрение которого в хозяйственную практику должно повысить эффективность деятельности предприятий и стимулировать внедрение рыночных новаций директорским корпусом.

В целях совершенствования системы расчетов необходимо создать систему клиринга взаимных требований, всемерно развивать в республике вексельное обращение и активизировать применение аккредитивной формы расчетов, гарантирующей платежи.

Для обеспечения сохранности реального объема собственных ресурсов предприятий, особенно оборотных активов, нужна периодическая переоценка производственных запасов и незавершенного производства.

Источником ускоренного обновления технического оснащения предприятий может быть сокращение сроков амортизации основных фондов.

Укрепление финансов предприятий является необходимым условием роста производственного сектора, а наращивание объемов производства зависит от расширения рынков сбыта и создания справедливых условий конкурентной борьбы. В условиях сжатого спроса предприятиям необходимо осуществлять но-

вазии в менеджменте и маркетинговой политике. В этом направлении перспективны поиск стратегических партнеров и привлечение зарубежных инвесторов к участию в управлении предприятиями. С этой целью необходимо обеспечить информационно-консультационную поддержку промышленным предприятиям, создать банк данных о потенциальных инвесторах, ускорить выход комплексной информации о промышленных предприятиях в мировые информационные сети, в частности Интернет.

Примером успешного привлечения стратегического инвестора к управлению предприятием является бывшее структурное подразделение АО «КГРК» - АОЗТ «Молибден». После продажи государственного пакета акций английской фирме «Мекомин Девелопмент ЛТД», поставляющей сырье для переработки по толлингу, и преобразования в АОЗТ «Имоту Энтерпрайз», положение предприятия стало улучшаться.

В целях повышения привлекательности предприятий для иностранных инвесторов необходимо обеспечить реальную защиту прав собственников, создать стимулирующий налоговый режим.

Важным условием роста производственного сектора является приведение в соответствие уровня рентабельности промышленных предприятий и процентных ставок по заемным средствам кредитных учреждений. В этой сфере целесообразно ускорить создание инвестиционно-кредитного учреждения, специализирующегося именно на кредитовании промышленности, кредитные фонды которого должны быть сформированы на консолидированной основе государством и международными финансовыми институтами.

### Сельское хозяйство: поле возможностей

По сравнению с 1991 г. численность сельского населения в районе возросла на 1,5% (55,8 тыс.чел.), что является результатом структурных сдвигов в экономике района и возрастания роли сельскохозяйственного сектора.

Доля сельского хозяйства в общем объеме произведенной в районе продукции в 1998 г. составила 13,1% (808,1 млн.сом.), а

без учета продукции золоторудной промышленности - 60,3%. Вместе с тем значимость сельского хозяйства в экономике района определяется не только количеством произведенной продукции, но и тем, что большая часть населения трудится в отраслях сельскохозяйственного сектора.

В районе 13 айыл-окому, на территории которых расположено 19,5 тыс. дворов сель-

хозтоваропроизводителей, в том числе личных - 12,7, крестьянских (фермерских) - 2,5, объединенных и крупных - 4,2 тыс.

Идет процесс формирования многоукладной экономики. В результате разукрупнения государственной и колхозно-кооперативной собственности образовано 751 фермерское хозяйство с закреплением 5,7 тыс.га сельскохозяйственных угодий, соответственно крестьянских хозяйств – 1,7 тыс. (16,7 тыс. га), мини-ферм – 143 (3,1 тыс. га), акционерных обществ – 3 (17,3 тыс.га), объединенных крестьянских хозяйств – 17 (93,7 тыс.га), сельскохозяйственных производственных кооперативов – 12 (34,5 тыс.га), а также подсобных хозяйств предприятий - 25 (5,0 тыс. га).

В районе на долю крупных субъектов сельского хозяйства – акционерных обществ, объединенных крестьянских хозяйств, сельскохозяйственных производственных кооперативов приходится 82,6% угодий, малоземельных хозяйств (крестьянские, фермерские) – 12,7%.

В структуре посевов преобладают зерновые и зернобобовые культуры – 69%, технические 8, картофель и овоще–бахчевые – 4, кормовые – 19%.

В крупных хозяйствах района производится 59% зерновых и кормовых культур, 52% технических, в крестьянских – 31% зерновых, 41% технических и 29% кормовых культур. В личных хозяйствах населения выращивается 68% картофеля и овоще–бахчевых культур.

В настоящее время хозяйствующими субъектами земельные ресурсы используются неполно и недостаточно эффективно. Об этом

свидетельствует уменьшение площадей наиболее ценных угодий – пашни в обработке. В 1998 г. в районе не использовано под посевы сельскохозяйственных культур 8,2 тыс.га, из них под строительство полей фильтрации АО “Бакай” отведено 50 га, из-за заболачивания, выклинивания подземных вод, вымокания почв – 739 га, трансформации пахотных земель в пастбища - 7,4 тыс.га, кроме того, 2,5 тыс.га посевов повреждены градобоем.

Деградация земель, их заболачивание, засоление и истощение связаны не только с проблемами материально-технического и финансового обеспечения, но являются результатом непродуманного механизма аграрных преобразований, проведения их без учета региональных условий, неподготовленности специалистов к рыночным реформам, что привело к ощутимому сокращению производства сельскохозяйственной продукции, особенно в середине 90-х г. И только с 1996 г. производство основных сельскохозяйственных культур стало увеличиваться, а по отдельным культурам превысило дореформенный уровень. В частности, в 1998 г. произведено всех зерновых культур 82,2 тыс. т, или 92,5% к уровню 1992 г., соответственно зерновых колосовых – 95,8%, кукурузы на зерно – 71%. Производство картофеля увеличилось в 2,1 раза, овощей - на 31,8, сахарной свеклы - в 11 раз, многолетних - в 2,1 раза.

Снижение уровня производства растениеводческой продукции, наряду с другими негативными факторами, отразилось на сокращении поголовья скота (табл. 4).

Таблица 4

Динамика поголовья скота в хозяйствах всех категорий (на 1.01.99 г.), тыс. голов

	1992 г.	1994 г.	1996 г.	1998 г.	1999 г.
Крупный рогатый скот	39,8	39,1	22,6	22,0	22,5
в том числе коровы	14,4	14,0	12,0	11,5	11,5
Овцы и козы	128,6	114,1	84,0	53,7	54,6
Свиньи	39,6	21,8	13,2	14,9	15,6
Лошади	5,4	4,9	6,9	7,8	7,9
Итого условного поголовья скота в пересчете на КРС	91,2	69,2	53,6	48,8	49,0

Численность поголовья скота в районе уменьшилась на 46,3%, крупного рогатого скота - на 43,5, коров – 20,1, овец и коз – 57,6, свиней – 60,6%. Поголовье лошадей возросло

на 46,3%. С 1998 г. в районе наметился прирост поголовья скота на 0,4%.

В процессе реформ владельцами скота стали личные и крестьянские хозяйства (табл.5).

Таблица 5

Численность скота по категориям хозяйств, %

Категория хозяйств	КРС	Овцы и козы	Свиньи	Лошади
Личные	59,6	45,1	65,6	11,1
Крестьянские (фермерские)	30,3	49,4	13,5	75,9
Объединенные крестьянские хозяйства, ассоциации, кооперативы	10,1	5,5	20,9	13,0
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0

Личные и крестьянские (фермерские) хозяйства, обладая большим числом скота, являются основными производителями животноводческой продукции. Так, в 1998 г. превышен уровень производства мяса 1991 г. на 19%, ниже дореформенного периода производится молока - на 26,7, шерсти - на 60, яиц - на 68%. Удельный вес животноводческой продукции в стоимости валовой продукции сельского хозяйства составляет 48,5%, а прирост к уровню 1997 г. – 0,5%. К

среднеобластному объему в Жайылском районе производится 16,9% мяса, молока – 10,8, яиц – 6,4, шерсти – 18,2%.

Товарность сельскохозяйственной продукции служит важным экономическим показателем деятельности сельскохозяйственного производства, т.к. от ее степени зависят финансовое состояние, реальные возможности воспроизводства отраслей аграрного сектора, развитие социальной сферы, оплата труда.

Таблица 6

Товарность основных видов сельскохозяйственной продукции в хозяйствах всех категорий, %

	1991 г.	1993 г.	1995 г.	1997 г.	1998 г.
<i>Продукция животноводства</i>					
мясо	62,0	88,9	51,2	45,5	48,9
молоко	54,0	55,0	43,2	42,8	43,7
яйца	25,9	44,6	11,1	9,4	43,3
шерсть (чистое волокно)	98,6	98,6	37,7	96,1	96,1
<i>Продукция растениеводства</i>					
зерновые, включая кукурузу на зерно	-	26,9	36,7	43,3	69,3
зерновые колосовые	-	31,4	46,1	46,6	80,4
картофель	-	44,8	29,2	8,1	7,8
овощи	-	75,0	32,3	75,2	46,7

Снижение уровня реализации продукции свидетельствует о неразвитости внутреннего рынка. Увеличение этого показателя по зерновым культурам обусловлено сокращением посевов овощей и картофеля, вызванным недостаточной компенсацией затрат выручкой от реализации.

Широкое распространение получили бартерные операции во взаиморасчетах за оказанные услуги и выполненную работу, выдача продуктов в счет оплаты труда привлеченным и постоянным работникам, что отражает как уменьшение реальной заработной платы, так и снижение денежного обращения. Низкий уровень монетизации производства (25-30%) препятствует интенсивному воспроизводству в сельском хозяйстве.

Незначительная доля товарной продук-

ции в аграрном секторе района не позволяет своевременно погасить государственную задолженность в сумме 15,9 млн.сом. и 3,25 млн.сом. за грант, предоставленный японским правительством, что затрудняет привлечение иностранных инвестиций, крайне необходимых для развития сельскохозяйственного сектора района.

Результаты финансово-хозяйственной деятельности объединенных крестьянских хозяйств и акционерных обществ показывают, что при примерно равных почвенно-климатических условиях уровень рентабельности производства сельскохозяйственной продукции в них различен (табл.7).

Таблица 7

Цены и рентабельность сельскохозяйственной продукции в хозяйствах района

Вид продукции	Полная себестоимость 1 ц реализованной продукции, сом.		Выручено от реализации 1 ц продукции, сом.		ОКХ "Коминтерн"		АО "Степь"	
	ОКХ "Коминтерн"	АО "Степь"	ОКХ "Коминтерн"	АО "Степь"	прибыль (+), убыток (-)		прибыль (+), убыток (-)	
					сом	% рентабельн.	сом	% рентабельн.
Зерновые культуры	132,7	168,9	228,0	178,2	95,3	71,8	9,3	5,5
Пшеница	134,3	175,5	232,2	178,0	97,9	72,9	2,5	1,4
Кукуруза	115,0	291,0	147,1	140,3	32,1	27,9	-150,5	-51,7
Ячмень	111,1	147,4	150,1	181,5	39,0	35,1	34,1	23,1
Скот и птица в живой массе	2336	1491	1244	857	-1092	-46,7	-634	-42,5
Молоко	264,1		321,2		57,1	21,6		
Шерсть	1682		1272		-410	-24,4		

Иллюстрация себестоимости продукции, ее рентабельности по отдельным хозяйствам позволяет сделать вывод, что квалифицированное управление производственными процессами, в сочетании с рыночными отношениями, может обеспечить рентабельность сельскохозяйственного сектора.

Вызывает тревогу производство животноводческой продукции. Его балансирование на грани риска требует развития кормопроизводства, пересмотра структуры посевных площадей, технологии содержания, кормления, ухода за животными и замены их на

высокопродуктивное поголовье. Сельскохозяйственному производству необходимы технологические линии по переработке продукции растениеводства и животноводства для получения полноценных комбикормов, муки, молочных и мясных продуктов.

Не обойтись району и без расширения зооветеринарных и агротехнических служб. А развитие кооперативов позволит создать сельскохозяйственную торговую сеть, оказать хозяйствующим субъектам реальную помощь в производстве, реализации и хранении продукции.

### Проблемы социальной сферы

За годы реформ в районе значительно изменилась социально-демографическая структура населения. Так, за счет снижения рождаемости (до 14,7 промилле) и высокой общей смертности (11,2 промилле), активного миграционного выбытия за пределы республики наблюдалось сокращение общей численности населения. Возобновление роста происходило в результате внутриреспубликанских перемещений и расселения беженцев из Таджикистана.

Отток высококвалифицированных специалистов, закрытие и приостановка предприятий послужили причиной снижения доли городского населения с 53,2% в 1991 г. до 46,8% в 1999 г. Несмотря на усилия местной власти, в районе значительно ухудшился

профессионально-квалификационный состав трудовых ресурсов, наблюдается дефицит высококвалифицированной рабочей силы, ощущается нагрузка на экономически активную часть населения за счет повышения удельного веса лиц как старше трудоспособного, так и дотрудоспособного возраста.

Преобразования в сфере занятости снизили и степень экономической активности населения - за 1991-1998 гг. на 33,9%.

Важным фактором трансформации отраслевой структуры занятости в районе стало сокращение численности занятых, особенно в государственном секторе экономики (до 10,7 тыс.чел.), и, как следствие, наблюдается рост занятости в негосударственном секторе (26 тыс.чел. в 1998 г.), где наиболее высока (порядка 53%) доля индивидуально-трудовой деятельности. Развитие предпринимательства, главным образом в сфере торговли и сервисно-бытовом обслуживании, обуслов-

ливаает неполный учет доходов неформального сектора. Значительная часть населения района совмещают работу в формальном и неформальном секторах экономики. Прежде всего это касается лиц, работающих неполную рабочую неделю по инициативе администрации или находящихся в административных отпусках, занятых в отраслях с низким уровнем оплаты труда и характером работы, допускающим относительно свободный режим (практически вся непроизводственная сфера).

Проблема формирования и развития рынка труда района в последние годы усложняется тем, что если раньше рынок труда пополняли в основном лица, вступающие в трудоспособный возраст (выпускники различных учебных заведений), то теперь в результате сокращения производства их дополнили высвобожденные из предприятий и организаций (только в 1998 г. - 0,3 тыс.чел.).

На регистрируемом рынке труда района прослеживается тенденция снижения численности безработных (1995 г. - 1,1 тыс. зарегистрированных, на конец 1998 г. - 0,9 тыс., в 1 квартале 1999 г. - 0,2 тыс.чел.). Это связано с тем, что, во-первых, большинство высвобожденных не обращаются в службу занятости и стараются трудоустроиться самостоятельно, во-вторых, идет активный процесс восстановления и создания новых рабочих мест (в 1998 г. - 5,2 тыс.) за счет различных источников: собственных средств предприятий в промышленности (0,6 тыс.), в строительстве (0,04 тыс.), сельском хозяйстве (0,3 тыс.), предпринимателей (1,1 тыс.), развития малого и среднего бизнеса (уличная торговля по патентам и свидетельствам - 2,6 тыс.), самозанятости (0,2 тыс.), временных оплачиваемых общественных работ (0,3 тыс.) и иностранных инвестиций (0,2 тыс.).

Однако напряженность на рынке труда сохраняется вследствие разрыва между спросом и предложением: основная доля безработных (63%) - рабочие специальности, 25% - инженерно-технические работники и служащие, а 11% - не имеют профессии и специальности. Кроме того, 32% - сельские жители.

Переход к рыночным отношениям обострил проблему занятости социально слабо защищенных групп населения - женщин (70%), молодежи (26%) и др. Однако активная деятельность Центра занятости населения района при поддержке райгосадминистрации способствует сохранению и развитию трудового потенциала. Так, об эффективности его работы свидетельствует высокий уровень (свыше 95%) трудоустройства вновь обученных безработных (0,2 тыс.чел.), в том числе в течение первого месяца - порядка 86%.

Рынок труда района имеет ряд преимуществ: качественный состав трудовых ресурсов, достаточно развитую социальную и производственную инфраструктуру, мобильность населения в связи с выгодным расположением района вблизи столицы республики. Однако это не смягчает напряженность на рынке труда района: сохраняются неблагоприятные экономические условия, непосильные налоговые обязательства, отсутствие финансовых средств и льгот для привлечения инвестиций и капитала в развитие производства. Не все хозяйствующие субъекты района выполняют статью Закона «О содействии занятости населения» о ежемесячном предоставлении своевременной и достоверной информации о вакансиях рабочих, ИТР и служащих. Из-за неудовлетворительного финансирования Службы занятости только 61% безработных (из числа зарегистрированных) смогли получить финансовую поддержку.

Таким образом, рост негативных тенденций на рынке труда требует корректировки экономической политики для целенаправленной социальной защиты населения.

Существующая система социальной защиты населения не позволяет затормозить распространение бедности как среди неработающего, так и работающего населения. Этому способствуют низкий уровень реальной заработной платы (из-за отсутствия компенсации инфляционных потерь), составляющий 85% минимального потребительского бюджета области; сохраняемый значительный разрыв в уровнях оплаты труда среди работников различных отраслей экономики (в среднем в промышленности - 1607 сом., в сельском хозяйстве - 267 сом.); постоянная задолженность по ее выплате (на конец 1998 г. - 9259,7 тыс.сом.).

Задолженность Социального фонда по выплате пенсий в апреле 1999 г. составила 10118,6 тыс.сом., несмотря на то, что в районе на 1 пенсионера 1,9 работающих вносят взносы (по республике - 1,5). Среди основных задолжников отчислений в Соцфонд по промышленным предприятиям - АО КГРК (3,9 млн.сом.), Сосновская фабрика головных уборов (0,1 млн.сом.), опытно-экспериментальный завод (0,6 млн.сом.). Большая проблема складывается с задолженностью предприятий-банкротов (13 млн. сом. на конец 1998 г.), с которых невозможно взыскать долги. Складывается и такая парадоксальная ситуация, когда отдельные лица, имеющие в частной собственности предприятия, регистрируются как частные предприниматели, оплачивая в месяц всего 117 сом., при этом нелегально нанимают работников, устранившись от уплаты страховых и налоговых взносов, что негативно



отражается на пополнении бюджета Соцфонда.

Система социальной защиты в районе не сможет полностью компенсировать издержки структурных изменений, однако она призвана предоставлять населению основные услуги. Для этого достаточно широко распространена социальная поддержка пожилых и наиболее уязвимых слоев населения в виде выплаты различных пособий, бесплатного прохождения медицинского обследования, денежных выплат на бензин, транспортного обслуживания, санаторно-курортного лечения, приобретения медикаментов, организации отдыха детей и т.д. Большую помощь оказывают местные бюджеты, особенно в виде натуроплаты (мука, сахар, уголь).

Несмотря на ограниченность источников финансирования, в районе функционирует социальный комплекс, благодаря поддержке местных органов управления.

Так, сохранена многоступенчатая система образования, в том числе бесплатного основного образования в государственных учреждениях, но при этом остается высокой текучесть кадров из-за низкой заработной платы, отсутствия жилья и других причин. За последние полтора года было принято 293 учителя, а уволено 195.

Подготовку специалистов среднего специального звена для удовлетворения потребностей в кадрах осуществляют медицинское училище и техникум легкой и пищевой промышленности, на базе которых проходят переобучение и безработные.

Также удалось сохранить сеть дошкольных учреждений, финансируемых за счет местного бюджета. Однако финансовая несостоятельность многих предприятий и учреждений не позволяет содержать детские сады. Более того, в связи с удорожанием содержания детей и неспособности многих семей оплачивать их пребывание средняя посещаемость детских учреждений составляет порядка 70%. Большинство зданий детских садов, особенно финансируемых за счет средств местного бюджета, требуют капитального ремонта и обновления оснащения.

В здравоохранении внедряется страховая медицина, позволяющая привлечь дополнительные финансовые средства.

Широкая сеть учреждений (6 больниц и 13 поликлиник), оказывает населению доступные амбулаторно-поликлинические услуги. Предпочтительнее дорогостоящей госпитальной службы становится первичная медико-санитарная помощь. Эту тенденцию характеризует сокращение числа коек на 26%, что позволило направить 500 тыс. сом. на

поддержание инфраструктуры больничного сектора.

Повысить эффективность медицинских услуг предполагается с помощью группы семейных врачей (ГСВ).

Несмотря на происходящие преобразования, состояние сельского здравоохранения в районе оценивается как критическое и нуждается в быстром и эффективном реформировании. Одной из самых острых проблем является нестабильное и крайне недостаточное бюджетное финансирование (35% от потребности), сохраняющееся в течение последних лет, хотя в абсолютном выражении наблюдается его увеличение, при этом средства распределяются в основном по таким статьям, как заработная плата, питание пациентов, медикаменты и хозяйрасходы. Такое изменение структуры затрат обусловило недостаток средств на приобретение лекарств, внедрение новых медицинских технологий, диагностического оборудования.

За последние пять лет в районе отмечается некоторое снижение общей заболеваемости: в 1998 г. по сравнению с 1997 г. на 4,8 тыс. случаев среди взрослого населения, а среди детей - на 0,9 тыс. Как и в целом по республике, в структуре общей заболеваемости ведущее место в районе занимают болезни органов пищеварения, инфекционные и паразитарные, заболевания системы кровообращения, травмы, отравления. Возрастающие стрессовые нагрузки, ухудшение качества жизни основной массы населения, особенно социально уязвимых слоев, дороговизна лекарственных средств, неблагоприятные экологические факторы привели к росту в 1996-1998 гг. социально опасных, острозаразных заболеваний. Психические расстройства возросли в 1,5 раза, случаи туберкулеза - в 1,2 раза. Программой «Туберкулез» в районе предусмотрены меры сокращения риска распространения этого заболевания путем расширения и усовершенствования бесплатного амбулаторного курса химиотерапии больных. Неблагоприятные санитарно-бытовые условия способствуют росту некоторых инфекционных заболеваний. Наряду с распространенными заболеваниями, почти каждый второй ребенок в районе страдает анемией, что связано с изменениями в структуре питания населения.

Проблемой для района является заболеваемость бруцеллезом, напрямую зависящая от эпизоотологической обстановки по этой инфекции среди животных. Службой ветеринарного надзора района профилактическая работа проводится в ограниченных объемах; не устанавливается истинная пораженность скота, особенно в личных подворьях; не проводится оздоровление хо-

зайств; руководителями животноводческих хозяйств, фермерами не решаются вопросы безопасности условий труда и предупреждения заражения людей бруцеллезом.

Таким образом, в районе предоставляется минимум социальных услуг, которые в

приоритетном порядке должны финансироваться государством в полном объеме. Для социальной сферы важно и целевое финансирование за счет источников местных органов управления для сохранения социальной инфраструктуры.

### Доходы и расходы

Обладая большим промышленным потенциалом и имея устойчивые позиции в достижении макроэкономической стабилизации, Жайылский район располагает прочной базой для относительного финансового благополучия.

В последние годы доходы и расходы местного бюджета занимают все более высокий удельный вес в системе местных бюджетов Чуйской области. Так, в 1996 г. доходы местного бюджета района составляли

22,5% к общим доходам консолидированного местного бюджета Чуйской области. В 1997 г. этот показатель возрос до 24,6% и в 1998 – до 31,6%.

Расходы на душу населения по району в 1997 г. были на 42% больше по сравнению с уровнем расходов по Чуйской области в целом. В 1998 г. разрыв составлял уже 88%.

Темпы роста общих доходов и поступлений в местный бюджет в Жайылском районе в 1996-1998 гг. превышали темпы инфляции ( табл. 8).

Таблица 8

Доходы местного бюджета

Показатели	1996 г.	1997 г.	1998 г.
Общие доходы и поступления, тыс.сом.	60879	84733,6	150633
Темпы роста к предыдущему году, %	-	139,2	177,7
Общие доходы (без трансфертов), тыс.сом.	45411,5	82013	133428,3
Темпы роста к предыдущему году, %	-	180,6	162,7
Темпы инфляции в Чуйской области, %	-	127,9	113

Приведенные данные позволяют в первом приближении сделать однозначный вывод о том, что прирост доходов местного бюджета был напрямую связан с улучшением ситуации в реальном секторе. Для более подробного изучения факторов и причин, обеспечивших прирост доходов местного бюджета района, нами использованы данные за 1997 и 1998 гг., имея в виду, что полномочия по доходной и расходной частям местного бюджета претерпели значительные изменения в 1997 г.

Так, в 1996 г. основные поступления доходов в местный бюджет обеспечивали налог на добавленную стоимость (20% общих доходов и поступлений местного бюджета), акцизы (18,8%), земельный налог (10,3%). Налог на прибыль составлял 6,4%, подоходный – 4,4% общих поступлений местного бюджета. Средства, полученные от вышестоящих уровней, и ссуды составляли 25% общих доходов.

С 1997 г. ведущими по обеспечению поступлений доходов в местный бюджет были акцизные сборы (63%). Доля земельного налога несколько возросла (до 11,5%). Доля подоходного налога, ранее занимавшего также незначительный удельный вес, осталась на

прежнем уровне (4,7%). Удельный вес налога на прибыль сократился до 1,3%. Официальные трансферты были равны 2,6% общих доходов.

В 1998 г. по сравнению с 1997 в структуре доходов и поступлений местного бюджета произошли следующие изменения: снизилась доля акцизов (до 59,3%), земельного (до 6,9%) и подоходного (до 2,5%) налогов. Объем поступлений по налогу на прибыль в абсолютном измерении заметно возрос (в 5,9 раз) и соответственно увеличилась его доля в общей структуре доходов и поступлений (до 4,3%).

Понижение удельного веса основных налогов в общей структуре доходов и поступлений местного бюджета объясняется существенным увеличением доли полученных официальных трансфертов (до 13,8 против 3,6% в 1997 г.).

В связи с этим для анализа собственно доходов местного бюджета (без трансфертов) целесообразно рассмотреть отдельно динамику структуры общих доходов (без официальных трансфертов) и структуру налоговых поступлений местного бюджета.

В структуре общих доходов местного бюджета в 1997-1998 гг. 99,9% занимали

текущие доходы, что свидетельствует об отсутствии постоянных источников доходов местного бюджета, не связанных с налогообложением или предоставлением платных государственных услуг населению и предприятиям, продажей государственной собственности.

Налоговые поступления в структуре общих доходов местного бюджета (без официальных трансфертов) занимали в 1997 г. 89%, в 1998 г. – 92,1%, неналоговые поступления – соответственно 11 и 7,9% (табл.9).

Таблица 9

Темпы роста отдельных видов поступлений местного бюджета

Показатели	1998 г. в % к предыдущему году
Общие доходы местного бюджета	162,7
Налоговые доходы местного бюджета	168,4
Неналоговые доходы местного бюджета	115,8
Специальные средства	114,3
Доходы от операций с капиталом	11,4
Темпы инфляции по Чуйской области	113

Как видно, прирост общих доходов местного бюджета в 1998 г. был обеспечен в основном налоговыми поступлениями местного бюджета. Отношение номинальных показателей темпов роста общих доходов местного бюджета и темпов инфляции дает условные реальные темпы роста общих доходов – 143%. Для налоговых поступлений они равны 149%, что отражает значительный прирост налоговых поступлений местного бюджета в 1998 г.

Остановимся более подробно на анализе структуры налоговых поступлений местного бюджета Жайылского района (табл. 10).

Удельный вес всех основных видов налогов, поступающих в местный бюджет, за исключением налога на прибыль, снизился. Незначительная доля местных налогов в 1997-1998 гг. осталась неизменной (3,4%). При этом темпы роста отдельных видов налогов существенно различались.

С увеличением темпов роста прибыли промышленных предприятий связаны высокие темпы роста налога на прибыль (591,2%). Понижение темпов зарегистрировано по подоходному налогу (92%), плате за пользование земельными ресурсами с физических лиц (до 31,2%). Тенденции, связанные с собираемостью подоходного налога, носят негативный характер, что иллюстрируется сопоставлением следующих статистических данных для 1998 г.: темпы роста подоходного налога – 92%, темпы роста занятости – 100,2%, темпы роста среднемесячной заработной платы – 115,8%. При

Сборы акцизов увеличились (166,5%), во-первых, благодаря росту выпуска продукции, облагаемой акцизными сборами, во-вторых, повышению цен на подакцизную продукцию.

В структуре местных налогов основную долю занимал двухпроцентный налог с розничных продаж (91,4%), возросший за год

незначительном росте показателей занятости и заработной платы темпы роста подоходного налога оказались отрицательными, что скорее обусловлено падением его собираемости.

Таблица 10  
Налоговые поступления, %

Вид налога	1997 г.	1998 г.
Налоговые поступления, всего % к пред. году	100 -	100 168,4
В том числе:		
Акцизы		
- к итогу	73,5	72,7
- к предыдущему году	-	166,5
Земельный налог	13,4	8,5
- к итогу	-	105,8
- к пред. году		
Налог на прибыль		
- к итогу	1,5	5,2
- к предыдущему году	-	591,2
Подоходный налог		
- к итогу	4,9	3,0
- к предыдущему году	-	92,0
Местные налоги		
- к итогу	3,4	3,4
- к предыдущему году	-	166,6
Доля основных видов налогов	96,7	92,8

на 66,4%.

Что касается неналоговых платежей, то в их структуре основной удельный вес занимали административные сборы и платежи (41,4%) и поступления по государственной пошлине, взимаемые органами юстиции, внутренних дел, судебными и др. (38,9%).

Незначительный темп роста общих неналоговых поступлений (115,8%) и их основных видов – административных сборов и платежей (112,6%) и государственной пошлины (114,6%) сопоставим с темпами инфляции в 1998 г. в Чуйской области (113%), что обусловлено незначительным ростом цен на предоставляемые местными властями государственные услуги.

При сравнении общих доходов и поступлений местного бюджета района с общими расходами, предназначенными для финансирования государственных услуг, в 1998 и 1997 гг. вырисовывается следующая картина. Общие доходы местного бюджета в 1998 г. возросли по сравнению с 1997 г. в 1,78 раза, общие расходы местного бюджета - в 1,8 раза. Однако, если учесть суммы, переданные из местного бюджета в вышестоящие бюджеты, то показатель расходов по отношению к доходам составит 78% в 1997 г. и 78,5% в 1998 г.

Наибольший удельный вес в расходах местного бюджета в 1998 г. занимали расходы на образование (33,2% всех расходов), здравоохранение (17,5%), жилищно-коммунальное хозяйство (11,5%), средства, переданные по взаимным расчетам (27,8%). Резкий рост наблюдался по статье «Средства, передаваемые по взаимным расчетам» - 27,4% общих расходов, осуществляемых из бюджета, против 1,1% в 1997 г. Это предопределило некоторое понижение всех остальных государственных расходов в 1998 г. по сравнению с 1997 г. Темпы роста по основным статьям расходов в 1998 г. составили: образование – 138,6%, здравоохранение – 124,3%, жилищно-коммунальное хозяйство – 121,2%.

Предоставление населению бесплатных образовательных услуг – одно из главных направлений деятельности местных органов власти. В 1998 г. расходы на дошкольное и начальное школьное образование увеличились по сравнению с предыдущим годом на 85,7%, на среднее образование – на 46,4%, на профессионально-техническое – на 29,8%. В целом по статье «Образование» - на 38,6%. При этом объем полученных специальных средств увеличился на 78,9%, и, соответственно, возрос их удельный вес в финансировании государственных образовательных услуг с 6,7 в 1997 г. до 8,7% в 1998 г.

В здравоохранении (при общем темпе роста 124,3%) финансирование больниц увеличилось на 26,6%, поликлиник – на 22,1%, санэпидемстанций - снизилось на 0,5%. Заработанные спецсредства составили всего 98,9% к уровню предыдущего года. Недостаточно удовлетворительное финансирование здравоохранения из местного бюд-

жета и слабое использование механизма предоставления платных услуг в 1998 г. способствовали снижению уровня обеспеченности на 10 тыс. населения врачами – до 21,5% против 30,3% в предыдущем году, средним медицинским персоналом – до 76,7% против 88,5%, больничными койками – до 57,2% против 63,4%. Число зарегистрированных случаев заболеваний снизилось на 20%.

Расходы из местного бюджета на социальное обеспечение и социальное страхование в 1998 г. увеличились по сравнению с 1997 г. только на 1,5%. При этом финансирование Дома инвалидов сократилось на 20%. Прочие расходы на социальное обеспечение, включающие пособия, обеспечение углем малоимущих, выплаты на приобретение медикаментов и другие, возросли на 23,7%.

Таким образом, финансирование основных социальных услуг государства в Жайылском районе остается проблематичным. Несмотря на заметный рост налоговых поступлений, многие статьи расходов остаются недофинансированными, что сказывается на качестве и объеме предоставляемых государственных услуг населению и предприятиям. Основной приток доходов обеспечивают налоги и налоговые поступления. Как показал анализ, существуют реальные возможности увеличения собираемости отдельных видов налогов; таких, как подоходный налог, местные налоги. Продуманное администрирование акцизных сборов, обеспечивающих основную массу поступлений средств, должно оставаться в центре внимания местных государственных органов.

Резервы использования таких источников финансирования, как неналоговые поступления и доходы от операций с капиталом, остаются практически незадействованными. Использование платы за государственные услуги как альтернативы налоговому финансированию предоставляемых государственных услуг позволит, во-первых, пополнить средства, получаемые местными органами, во-вторых, рационализировать предоставляемые государственные услуги, в-третьих, сделать систему предоставления государственных услуг обществу более справедливой.

### **Рыночной стихией надо управлять**

В системе управления экономикой района резко сузилась сфера административных методов. Районную власть теперь представляют органы местного самоуправления и местные госадминистрации.

Районная структура органов государственной власти и управления отражает изменение роли государства в условиях переходного периода: сужение сферы непосредственного управления, выполнение ряда социальных и фискальных функций, обеспечение правопорядка, ведение статистического учета. Жайылский район не является чисто аграрным, тем не менее в структуре райгосадминистрации отсутствует подразделение (управление), занимающееся вопросами реального сектора экономики. Отраслевой подход к управлению себя изживает, но отрасли как таковые остаются и нуждаются в государственном регулировании.

Административная реформа изменила в основном количество органов управления и их штатную численность. Анализ данных показателей за последние годы свидетельствует, что это направление реформирования исчерпывает свой ресурс. Численность работников в результате сокращения достигла предела, за которым - невозможность выполнять в полном объеме предназначенные функции.

Сокращение численности работающих в госорганах управления ведет к снижению государственных расходов. Например, в 1998 г. по сравнению с 1997 в районных органах управления сокращены 10 человек, фонд заработной платы которых составлял порядка 10 тыс. сом. В то же время неэффективное распоряжение государственной собственностью выливается в большие потери. Так, например, ОКХ "Кара-Кол" имеет задолженность по выкупной стоимости государственного имущества в размере 263 тыс. сом., и это не самая большая задолженность в районе. Необходимо избавляться от одностороннего подхода к совершенствованию управления посредством сокращения количественных показателей без учета качественных. Есть большие резервы в управлении государственной, коммунальной собственностью, в связи с чем стоит вспомнить о необходимости корпоративного управления.

Государство принимает на себя только те функции, которые местные сообщества выполнять по тем или иным основаниям не могут. В Жайылском районе государственные структуры реализуют ограниченный перечень специализированных функций, а также координируют в целом деятельность органов власти, предприятий и организаций. Наиболее актуальным является улучшение качественных показателей государственных органов власти, повышение отдачи от их деятельности.

На уровне сельских и поселковых кенешей были образованы качественно новые исполнительно-распорядительные органы -

айыл окмоту. Они имеют реальные полномочия по регулированию и обеспечению жизнедеятельности всего местного сообщества.

Наиболее острой проблемой айыл окмоту является недостаточность доходных источников бюджета. В Жайылском районе пытаются решить эту проблему путем привлечения негосударственной помощи, в частности, грантов от международных организаций.

Местные органы управления не последнюю роль играют в проведении аграрно-земельной реформы, обеспечивая единство действий районной госадминистрации и Центра по аграрной реформе.

Помощь органов управления необходима и в разработке механизма внедрения принятых нормативных актов.

Обязательное условие успешности всех социально-экономических реформ - их кадровое обеспечение. В Жайылском районе повышение квалификации кадров местного управления ведется достаточно активно.

Взаимодействие с государством по всем жизненно важным вопросам переместилось на уровень органов местного самоуправления. Они являются посредником между органами государственной власти и местным сообществом, координатором действий всех субъектов, имеющих отношение к развитию территорий. Важно, чтобы цели развития территории, были едиными у органов государственной власти, местного самоуправления и совпадали с потребностями населения.

