

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

2018

ОТ УЯЗВИМОСТИ – К ПРОЦВЕТАНИЮ

Комплексная диагностика страны



Кыргызская Республика: От Уязвимости – К Процветанию

**Комплексная диагностика страны
2018**

1818 H Street NW
Вашингтон, округ Колумбия, 20433
Телефон: 202-473-1000
Интернет: www.worldbank.org

Настоящая публикация является продуктом Группы Всемирного банка и основывается на анализе движущих сил достигнутого в прошлом прогресса на пути к достижению Двойных целей (сокращение бедности и обеспечение благосостояния для всех), и ограничений, которые могут сдерживать дальнейшие успехи в Кыргызской Республике. Изложенные в настоящей публикации данные, интерпретации и выводы принадлежат авторам и не обязательно отражают взгляды участвующих в публикации данного издания партнеров, их советов исполнительных директоров или правительств тех стран, которые они представляют, или Правительства Кыргызской Республики.

Группа Всемирного банка не гарантирует точность данных, включенных в эту работу. Границы, цвета, условные обозначения и прочая информация, представленная на любой карте в рамках данной работы, не подразумевают под собой никаких суждений со стороны участвующих в публикации данного издания партнеров относительно правового статуса какой-либо территории, одобрения или принятия таких границ.

Права и разрешения

Любые вопросы касательно прав и лицензий, включая субсидиарные авторские или издательские права, следует направлять в издательское управление Всемирного банка «World Bank Publications» по адресу: The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; факс: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

В настоящей публикации используется аббревиатура США. Если не указано иное, все упоминания о долларах относятся к долларам США.

Содержание

<i>Выражение признательности</i>	vii
<i>Аббревиатуры и сокращения</i>	ix
ЧАСТЬ I: Вступление: Необходима новая модель развития	1
<i>Примечания</i>	3
ЧАСТЬ II: Траектория развития на сегодняшний день: некоторые выгоды на фоне многих упущенных возможностей	7
Рост в значительной степени зависит от товарного экспорта и потребления, обусловленного денежными переводами	7
Рост привел к первоначальному прогрессу в отношении Двойных целей (сокращение бедности и обеспечение благосостояния для всех), однако темпы замедлились, а многие проблемы остаются	8
<i>Примечания</i>	10
ЧАСТЬ III: Тревожный сигнал	13
Прежний конъюнктурный подход не будет способствовать будущему инклюзивному росту	13
Преобладающая парадигма также несостоятельна	14
Не стоит успокаиваться на достигнутом в сфере проводимой политики	16
<i>Примечания</i>	18
<i>Используемые источники</i>	18
ЧАСТЬ IV: К новой модели, которая стимулирует частные инвестиции	21
Управление является главным фактором, ограничивающим рост частного сектора	23

Слабая реализация подрывает эффективность политики и инвестиционный климат, сдерживая инвестиции и стимулируя неформальность экономики	25
Пробелы в инфраструктуре велики и требуют привлечения большего объема стратегических инвестиций и устойчивого финансирования	29
Ввиду ограниченного запаса незадействованных средств, необходимо укреплять фискальное управление	30
Социальная и экологическая устойчивость являются проблемами долгосрочного характера	31
<i>Примечания</i>	35
<i>Используемые источники</i>	35
ЧАСТЬ V: Ограничения и возможности	37
ЧАСТЬ VI: Приоритеты	43
<i>Используемые источники</i>	50
ПРИЛОЖЕНИЯ: Углубленный Секторальный Анализ	53
A. Сельское хозяйство: Преодоление низкого предела производительности	55
B. Энергетика: Колоссальный гидроэнергетический потенциал остается скрытым	61
C. Горнодобывающая отрасль: Необходим новый портфель разрабатываемых проектов	67
<i>Примечания</i>	71
<i>Используемые источники</i>	71
РИСУНКИ	
1.1 Ключевые приоритеты КДС	4
2.1 Надежный средний рост, но очень неустойчивый	7
2.2 Деиндустриализация и расширение услуг	8
2.3 Резкое первоначальное снижение уровня бедности, за которым следует стагнация	9
2.4 Высокая уязвимость как отличительная черта кыргызстанского общества	9
3.1 Накопление капитала и рабочей силы стимулировало рост на фоне ограниченного влияния СПФП	14
3.2 Вклад денежных переводов в рост национального дохода: преимущество в прошлом, обязательство в настоящем	15
3.3 Консолидация бюджета привела к неустойчивому расширению	18
4.1 Стимулирование роста СПФП приведет к значительным переменам	22
4.2 Проблемы с управлением превосходят все остальные факторы в качестве препятствий для предпринимателей	24
4.3 Кыргызская Республика отстает от других стран со средним уровнем доходов по такому показателю, как госуправление	24
4.4 “На бумаге” Кыргызская Республика демонстрирует хорошие показатели по многим аспектам ведения бизнеса, показатели «Doing Business», расстояние до передовой практики, 2018 г.	26
4.5 Малые предприятия сократили количество рабочих мест и потеряли добавленную стоимость, 2009 и 2012 гг.	27
4.6 Индекс эффективности логистики, 2014 г.	28
4.7 Номинальные бюджетные ассигнования на душу населения являются скромными	31

4.8	Существенная уязвимость перед изменением климата	33
A.1	Рост добавленной стоимости сельского хозяйства замедляется относительно роста ВВП	56
A.2	Добавленная стоимость рабочей силы в сельском хозяйстве растет, но, в основном, отражая миграцию рабочей силы в городскую местность	56
A.3	Площадь пахотных земель является одной из наименьших в регионе	57
A.4	Доля сельскохозяйственных культур в общей сельскохозяйственной продукции увеличилась	57
A.5	Животноводство медленно росло, но остается ниже уровня, наблюдавшегося на момент обретения страной независимости	57
A.6	Кыргызская Республика наиболее значительно отстает от других стран региона Европы и Центральной Азии по таким секторам как транспорт, водное хозяйство и семена, но превосходит средний по региону показатель по финансам и рынкам	58
B.1	Фактические тарифы для бытовых потребителей снизились значительно ниже уровня самообкупаемости	62
B.2	Фактические тарифы на тепло и горячую воду по сравнению с долей тарифов, обеспечивающих возмещение затрат	62
B.3	Возраст активов в сфере производства электроэнергии велик	63
B.4	Потери при региональной передаче и распределении электроэнергии (2013 год) высоки	63
B.5	Кыргызская Республика является одной из наиболее энергоемких стран, килограмм нефтяного эквивалента на 1000 долларов США ВВП, 2014 г.	63

ТАБЛИЦЫ

5.1	Ограничения в достижении Двойных целей Всемирного банка в Кыргызской Республике	41
6.1	Определение приоритетов: оценка влияния реформ и смягчение ограничений	44

Выражение признательности

Настоящий отчет составлен командой экспертов Всемирного банка, которую возглавили Орельен Крюз и Кристофер Миллер. В основной состав команды также вошли Бакыт Дубашов и Саида Исмаилахунова.

Отчет был составлен под идейным руководством Лилии Бурунчук, Яна Ван Билсена, Болормы Амгаабазар, Эймилиоса Чатзиниколау, Мартина Негеле, Марии де лос-Анхелес Куки Гонсалес Миранда и Луиса-Фелипе Лопес-Кальве.

Команда благодарна за комментарии, полученные от рецензентов Биргит Хансл, Себастьяна Эккардта и Вольфганга Фенглера, а также за вклад всего коллектива офиса Всемирного банка в Кыргызской Республике.

Настоящий отчет был дополнен данными, полученными в рамках проведенных в стране консультаций с Правительством, представителями частного сектора, экспертами, донорами и общественными организациями.

Аббревиатуры и сокращения

ТЭЦ	теплоэлектроцентраль
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ИПДО	Инициатива прозрачности добывающих отраслей
ПИИ	прямые иностранные инвестиции
ВВП	валовой внутренний продукт
ГЭС	гидроэлектростанция
СНСД	страна с низким и средним доходом
ММСБ	субъект микро-, малого и среднего бизнеса
ППС	паритет покупательной способности
НИОКР	научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки
КДС	Комплексная диагностика страны
МСБ	субъект малого и среднего бизнеса
СПФП	совокупная производительность факторов производства
ВТО	Всемирная торговая организация

Вступление: Необходима новая модель развития

Цель настоящей Комплексной диагностики страны заключается в выявлении основных ограничений и возможностей, с которыми сталкивается Кыргызская Республика, продолжая двигаться к достижению Двойных целей группы Всемирного банка - сокращению бедности и обеспечению благосостояния для всех. В ней анализируются прошлые тенденции и факторы роста, снижения уровня бедности и распределения доходов, а также направления политики, которые их подкрепляют, наряду с оценкой элементов, сдерживающих достижение более быстрого прогресса и повышения устойчивости. Основные выводы этого анализа заключаются в следующем:

- **Рост был обусловлен несистематической, конъюнктурной адаптацией к ограничениям**

После распада Советского Союза и последовавших за этим структурных преобразований экономическая активность в Кыргызской Республике опиралась на факторы, представлявшие собой несистематическую, конъюнктурную адаптацию к ключевым ограничениям слабого управления, плохой связности и ограниченной промышленной базы. Такая адаптация, включавшая в себя: (1) экспорт трудовых мигрантов, денежные переводы которых стимулировали рост внутреннего потребления и услуг; (2) использование золота, добываемого на одном крупном месторождении;¹ и (3) использование базарной торговли, основанной на импорте и реэкспорте, способствовала поддержанию роста, будучи при этом далеко не лучшим взвешенным долгосрочным решением, базирующимся на проводимой политике.

- **В то время как эта «модель роста» приводила к значительному повышению благосостояния, поскольку была результатом товарного суперцикла...**

С начала нового тысячелетия начало крупномасштабной миграции и роста доходов за счет денежных переводов трудовых мигрантов привели к глубоким преобразованиям в экономике и обществе. Эмиграция в страны, извлекающие для себя выгоду из стремительного роста цен на сырьевые товары, сыграла роль предохранительного клапана для рынка труда, который испытывал на себе давление избыточной рабочей силы в сельском хозяйстве. Более того, рост денежных переводов из-за рубежа стимулировал рост потребления среди населения и развитие городских услуг, что стимулировало внутреннее переключение рабочей силы с малопродуктивного сельского хозяйства на (незначительно) более продуктивную неформальную занятость в городах. Эта трансформация способствовала устойчивому среднему росту (даже несмотря на то, что частые шоки привели к значительной волатильности и устойчивой неопределенности) и – по крайней мере, на начальном этапе – быстрому снижению уровня бедности.

- **...отсутствие согласованности в устранении ключевых ограничений подразумевает, что уязвимости остаются широко распространенными**

Несмотря на то, что в период с 2005 по 2009 гг. в стране наблюдалось устойчивое снижение уровня бедности, впоследствии прогресс замедлился и, на самом деле, даже развернулся вспять – среди городского населения. Высокий рост потребления в период между 2005 и 2009 годами был инклюзивным (всеохватным), что принесло пользу населению в целом, в особенности, нижним 40 процентам по распределению доходов. Однако после этого общее благосостояние (являющееся результатом «догоняющего» процесса, в котором улучшается положение наиболее уязвимых групп) было достигнуто лишь за счет того, что рост потребления верхних 60 процентов населения (по уровню расходов) оказался даже хуже, нежели в группе нижних 40 процентов: за период с 2009 по 2015 гг. реальное подушевое потребление среди всего населения сократилось. Сейчас страна борется со значительной оставшейся бедностью (затрагивающей треть населения), а также с широко распространенной уязвимостью. Значительная часть населения находится у черты бедности, постоянно рискуя оказаться за этой чертой; в то время как перспективы достижения среднего класса ограничены.

- **Перспективы дальнейшего прогресса в рамках той же парадигмы ограничены**

Особенности экономики, характеризующиеся высокой неформальностью, малым масштабом и низкой производительностью в частном секторе, не допускают возможность устойчивого динамичного роста. В отсутствие продуманных реформ эти перспективы еще больше удручаются структурными и циклическими факторами. Экспорт золота и денежные переводы являются важным источником иностранной валюты, позволяя стране компенсировать значительный торговый дефицит, но, при этом, также стимулируя проявление последствий «голландской болезни», подрывая экспортно-ориентированное производство конкурентоспо-

собных товаров, пользующихся спросом на мировом рынке, и усугубляя неотъемлемые ограничения небольшого и слабо связанного внутреннего рынка. Более того, эти факторы являются нестабильными и неустойчивыми. Производство золота сосредоточено на одном месторождении, на котором через пять лет планируется прекратить добычу золота.² И ³ Международная трудовая миграция весьма уязвима перед внешними потрясениями и положением экономик Казахстана и Российской Федерации. Кроме того, имеются значительные сдерживающие факторы. Во-первых, структурный спад цен на нефть будет продолжать сокращать региональный спрос на кыргызстанскую продукцию, одновременно усиливая конкуренцию на внутренних рынках. Во-вторых, тенденция поддержания экспансионистской фискальной политики в ответ на окончание товарного суперцикла доказала свою неэффективность для поддержания инклюзивного роста, в значительной степени исчерпывая при этом бюджетные буферы, а также возможности стимулирования совокупного спроса за счет государственных расходов, когда действительно возникают временные шоки (требующие принятия ответных противочиклических мер).

- **Необходима новая модель развития**

Коротко говоря, в настоящее время страна нуждается в новой модели развития для (i) устранения источников низкой общей производительности – важнейшего источника устойчивого динамизма – и (ii) высвобождения частных инвестиций и создания новых рабочих мест в силу ограниченности возможностей осуществления государственных расходов и перераспределения существующих рабочих мест. Для этого потребуются трехсторонний подход к (1) устранению препятствий, общих для всех отраслей экономики, на пути развития частного сектора, (2) поощрению благоприятной политики в тех областях, в которых страна располагает значительными неиспользованными ресурсами (особенно, полезными ископаемыми), и (3) стимулированию большей устойчивости – в том числе, путем максимизации эффективности государственной политики. Для этого также потребуются принципиальный отказ от непоследовательности при разработке политики, в результате которой макрофискальная политика не способствовала большему снижению бедности и повышению устойчивости, а слабое управление подорвало эффективность реформ.

Примечания

1. «Кумтор» полностью (100 процентов) принадлежит компании «Centerra Gold», которая является открытой акционерной канадской компанией. «Кыргызалтын» (100 процентов которой принадлежат Правительству Кыргызстана) владеет примерно 30 процентов акций «Centerra Gold».

2. Согласно официальному плану закрытия Кумтора: <https://www.kumtor.kg/en/mine-closure/>.

3. Другие месторождения активны или находятся в стадии разработки, но составляют лишь небольшую долю от общего объема добычи золота.

РИСУНОК 1.1
Ключевые приоритеты КДС



Траектория развития на сегодняшний день: некоторые выгоды на фоне многих упущенных возможностей

Рост в значительной степени зависит от товарного экспорта и потребления, обусловленного денежными переводами

До конца товарного суперцикла сокращение бедности и обеспечение благосостояния для всех в Кыргызской Республике подкреплялись относительно стабильным общим ростом, в основе которого лежали потребление, обусловленное денежными переводами, и значительное расширение услуг. С 2000 года среднегодовые темпы реального роста валового внутреннего продукта (ВВП) составляли 4,5 процента (Рисунок 2.1), на одном уровне со средним показателем среди развивающихся стран Европы и Центральной Азии. В 2005-2012 гг. изменения в уровне бедности отражали тенденции изменения объемов производства, а экономическая экспансия была неразрывно связана с сокращением бедности.¹

Как и в любом типичном эпизоде «голландской болезни», рост был в значительной степени обусловлен экспортом товаров (золото) и неторгуемыми секторами (услуги и строительство). После распада Советского Союза с серьезными сокращениями столкнулись все секторы экономики - особенно тяжело пришлось промышленности, где в период с 1990 по 1995 гг. производство сократилось более чем на 70 процентов. Последующее восстановление промышленности можно объяснить ростом в сфере строительства и началом добычи золота, тогда как традиционное промышленное производство до сих пор продолжает сокращаться. Темпы роста сельского хозяйства были ниже средних. В 2000-2015 гг. его доля в добавленной стоимости снижалась, наряду с еще большим сокращением занятости в данном секторе. Между тем, сектор услуг быстро развивался,

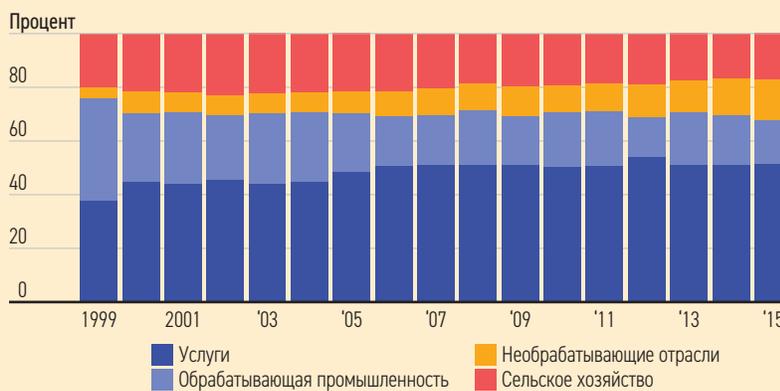
РИСУНОК 2.1
Надежный средний рост, но очень неустойчивый



Источники: Расчеты экспертов Всемирного банка на основе данных Национального статистического комитета Кыргызской Республики.

РИСУНОК 2.2**Деиндустриализация и расширение услуг**

Вклад в общую добавленную стоимость



Источник: Расчеты на основе данных Национального статистического комитета Кыргызской Республики.

чему способствовала оптовая и розничная торговля, которая выросла, примерно, до одной шестой ВВП, а также другие коммерческие услуги, которые развивались в середине 2000-х, а именно: туризм, связь и финансовый сектор. В результате, услуги и строительство оказались основными факторами общего роста (рисунок 2.2).

Структурный переход от сельского хозяйства к услугам привел к повышению производительности и трудовых доходов, хотя это повышение было разовым. В то время как в 2003 году в сельском хозяйстве было занято около 54 процентов всех малообеспеченных работников, к 2015 году эта доля составила лишь около 30 процентов. При низкой начальной производительности в сельском хозяйстве, переключение на другие формы занятости – даже на очень малоценные рабочие места в неформальном секторе – фактически способствовало повышению общей производительности труда, среднегодовые темпы роста которой в период с 2005 по 2009 гг. составляли 7 процентов. Аналогично, в период с 2003 по 2012 гг. реальная заработная плата росла почти на 9 процентов в год.

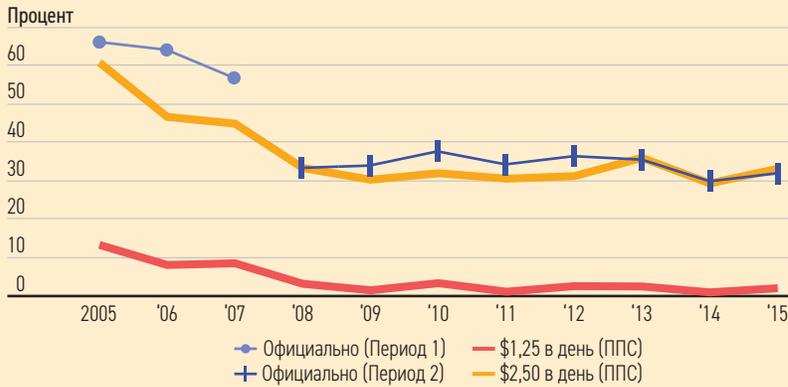
Рост привел к первоначальному прогрессу в отношении Двойных целей (сокращение бедности и обеспечение благосостояния для всех), однако темпы замедлились, а многие проблемы остаются

Снижение уровня бедности продолжалось в первой половине прошлого десятилетия, но затем застопорилось. Уровень бедности, измеряемый по международной черте бедности, составляющей 2,5 доллара США в день, сократился с 60 процентов населения в 2005 году до 30 процентов в 2009 году (Рисунок 2.3).² На этом прогресс почти прекратился и, в течение следующих шести лет, доля находящегося за чертой бедности населения даже незначительно выросла – до 33,1 процента в 2015 году. Применение официальной национальной черты бедности показывает аналогичную тенденцию, также демонстрируя небольшое недавнее улучшение. По этим меркам, уровень бедности вырос с, примерно, 33 процентов в 2008 году до почти 38 процентов в период политического кризиса 2010 года, а затем снизился до 32 процентов в 2015 году.

Несмотря на то, что рост был ориентирован на улучшение положения бедных слоев населения, потребление сократилось в группе верхних 60 процентов, а

РИСУНОК 2.3

Резкое первоначальное снижение уровня бедности, за которым следует стагнация
международная и национальная черты бедности



Источник: расчеты на основе Интегрированного обследования домохозяйств.

также среди городских жителей. В период между 2003 и 2007 гг., и затем снова в период между 2008 и 2015 гг., рост расходов на душу населения был значительно более высоким среди домохозяйств, находящихся в нижней части распределения. Наибольший прирост приходился на долю малоимущих среди сельского населения. Тем не менее, в период с 2008 по 2015 гг. рост потребления в группе верхних 60 процентов был отрицательным, тогда как среди большинства городских жителей он был либо плоским, либо отрицательным. Уровень бедности среди городского населения вырос более чем на 9 процентных пунктов – с 23,8 процента в 2008 году до 33,1 процента в 2012 году, и до 29,3 процента к 2015 году.³

Существуют сильные сезонные колебания уровня бедности, что свидетельствует о высокой степени уязвимости большей части населения Кыргызской Республики. Ежегодные показатели бедности указывают на некоторый прогресс в способности домохозяйств надолго выходить из бедности. В то время как около 15 процентов домохозяйств, которые не были бедными в 2013 году, к 2015 году оказались за чертой бедности, около 45 процентов домохозяйств, которые были бедными в 2013 году, к 2015 году преодолели черту бедности. Однако эти среднегодовые показатели маскируют значительные сезонные колебания и подверженность риску оказаться за чертой бедности. Лишь 22 процента домохозяйств ни разу не оказывались за чертой бедности в любом из четырех кварталов 2005 года.⁴ К 2009 году это соотношение улучшилось до почти половины населения. Однако, с тех пор, прогресс в сокращении временных проявлений бедности застыл, и определилась четко прослеживаемая закономерность. Около 10 процентов населения хронически бедны во всех четырех кварталах года, а за чертой бедности никогда не оказываются от 37 до 48 процентов домохозяйств. Оставшиеся 47 процентов населения, как минимум, раз в течение года испытывают на себе проявления бедности. Такое сочетание высокого уровня бедности, значительных колебаний, не оказывающих существенного влияния на конъюнктуру рынка, и низкой мобильности хронически бедных предполагает, что снижение уровня бедности в отсутствие более устойчивой модели роста будет происходить все сложнее и сложнее.

Большая часть населения живет либо немного выше черты бедности, либо за чертой бедности. Высокая распространенность кратковременной бедно-

РИСУНОК 2.4

Высокая уязвимость как отличительная черта кыргызстанского общества



Источник: расчеты на основе Интегрированного обследования домохозяйств.

сти, наряду с хронической бедностью, указывает на ограниченные возможности домохозяйств расширять свой потенциал получения дополнительных доходов сверх своих основных средств к существованию. Таким образом, присоединение к среднему классу недоступно для подавляющего большинства, хотя многие домохозяйства официально стали небедными. Согласно определению, в котором используется международное пороговое значение в 10 долларов США в день, в 2015 году к среднему классу принадлежали лишь около 2 процентов населения, т.е. ситуация почти не изменилась по сравнению с тем, что было за десятилетие до этого, и около 65 процентов населения не были защищены от возвращения за черту бедности. Скопление вокруг черты бедности также означало, что национальный уровень бедности стал более восприимчивым к относительно незначительным изменениям в расходах на потребление. Таким образом, даже небольшое снижение потребления, вызванное, например, изменениями цен на продовольствие, может привести к заметному росту уровня бедности. Например, гипотетические потрясения в потреблении небедных домохозяйств на 5, 10 и 20 процентов приводят к увеличению уровня бедности, соответственно, на 5,6, 10,1 и 20,3 процентных пункта.

Примечания

1. За исключением 2006-2007 гг.
2. Здесь обсуждаются два комплекса оценок бедности для Кыргызской Республики: оценки, основанные на международной черте бедности по паритету покупательной способности в 2005 году, и национальные официальные оценки бедности. Первые лучше подходят для межстрановых сопоставлений, а последние калибруются национальными властями в местном контексте. Долгосрочные сопоставления показателей бедности в этом отчете основаны на международном подходе, поскольку перерыв в проведении национальной серии оценок в 2008 году усложняет сравнение периодов до и после 2008 года. Этот перерыв отсутствует в серии оценок, используемых для международных оценок бедности.
3. Возможно, это отражает миграцию малоимущих сельских жителей в города, а также динамику цен на продукты питания.
4. Используется черта бедности, составляющая 2,5 долл. США в день (курс рассчитывается по ППС в ценах 2005 года).

Тревожный сигнал

Прежний конъюнктурный подход не будет способствовать будущему инклюзивному росту

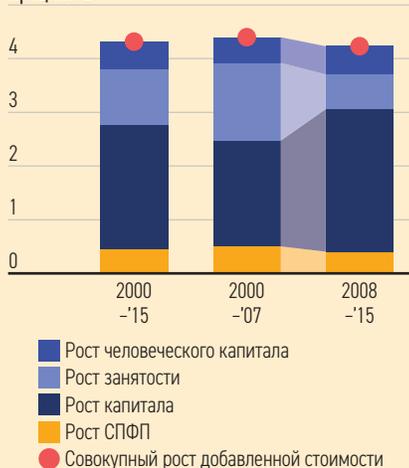
Взаимосвязь между ростом валового внутреннего продукта (ВВП) и сокращением бедности, по-видимому, ослабла. В то время как в период с 2000 по 2008 гг. рост экономики и сокращение бедности были неразрывно связаны, впоследствии прочность этой связи значительно ослабла и обратилась вспять. Эластичность роста по такому параметру как сокращение бедности снизилась с 3,2 процентов (в период с 2005 по 2008 гг.) до -0,7 процентов (в период с 2009 по 2015 гг.), указывая на то, что произошел разрыв взаимосвязи.¹ Быстрый экономический рост в 2011-2013 гг. не предотвратил повышение уровня бедности, тогда как замедление темпов роста в следующем году совпало с резким снижением уровня бедности. Аналогичным образом, в то время как среднегодовые темпы роста потребления среди всего населения в целом и в нижних 40 процентах в период с 2005 по 2014 гг. составляли, соответственно, 4,6 и 7,8 процента, в период с 2009 по 2014 гг. этот показатель снизился, соответственно, до -1,1 и 0,4 процента. Благополучие для всех – в формальном смысле – было достигнуто лишь потому, что результаты в группе верхних 60 процентов оказались даже хуже, нежели в группе нижних 40 процентов, в то время как главная цель достижения благополучия для всех (быстрое улучшение общего благополучия – особенно, в нижней части групп по распределению доходов) осталась труднодостижимой.

По некоторым меркам,² к концу первого десятилетия двухтысячных темпы роста рабочих мест и производительности труда значительно замедлились.³ В

РИСУНОК 3.1**Накопление капитала и рабочей силы стимулировало рост на фоне ограниченного влияния СПФП**

В среднем за период

Процентов



Источник: Расчеты «OGRResearch», основанные на данных Национального статистического комитета Кыргызской Республики.

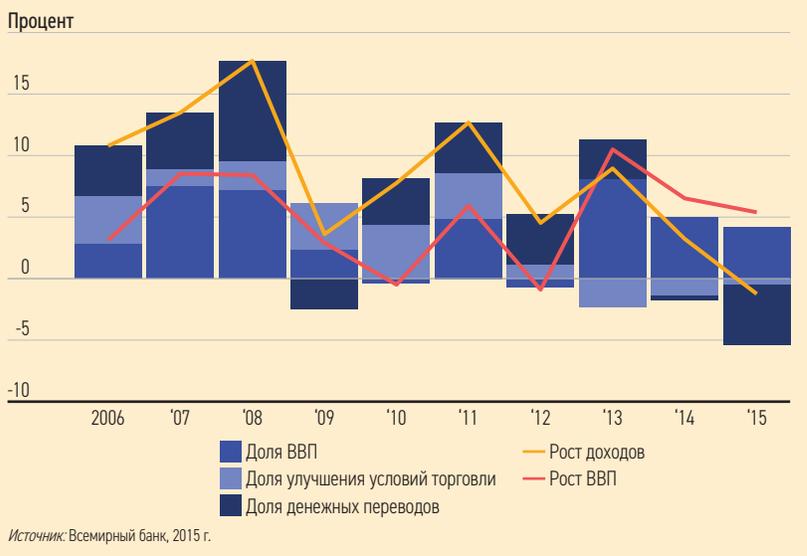
период с 2009 по 2013 гг. среднегодовые темпы роста рабочих мест составляли, в среднем, лишь 0,9 процента – всего лишь две трети прироста рабочей силы. Относительно устойчивые официальные данные о безработице объясняются продолжающейся миграцией и выходом из состава рабочей силы – в особенности, женщин, коэффициент трудового участия которых снизился с 62 до 50 процентов за период с 2000 по 2013 гг. Также заметно снизился рост производительности во всех секторах, сократившийся с 7 процентов в год (в период с 2005 по 2009 гг.) до всего лишь 0,7 процента в год (в период с 2009 по 2012 гг.). Рост производительности труда оказался отрицательным – как в сельском хозяйстве, так и в промышленности.

До сих пор, рост был обусловлен разовыми достижениями от структурных преобразований и аккумуляции факторов, однако совокупная производительность факторов производства (СПФП) отставала. Анализ факторов роста свидетельствует о том, что (1) в 2000-2007 гг. производительность труда была обусловлена, в основном, перераспределением рабочей силы, то есть оттоком рабочей силы из низкопродуктивного сельского хозяйства и притоком рабочей силы в высокопроизводительную отрасль, связанную, вероятно, с добычей золота; и (2) в последующий период это было обусловлено, главным образом, увеличением доли капитала, наряду с большими инвестициями в горнодобывающую отрасль. За период с 2000 по 2015 гг. доли капитальных расходов и занятости в среднем фактическом росте (4,5 процента), составили, соответственно, более 2,0 процентов и 1,5 процента. Таким образом, по международным меркам, остаточная доля СПФП (которая измеряет то, насколько эффективно экономика использует капитал и рабочую силу) в этом росте была низкой – всего лишь около 0,5 процентов. Более того, после 2008 года положительный вклад СПФП был связан, в основном, с промышленностью, в то время как в сфере услуг и сельского хозяйства он был нулевым и отрицательным.

Поэтому прежние факторы не могут продолжать постоянно повышать рост. Эффект разового секторального перераспределения, по-видимому, большей частью исчерпал себя, поскольку дальнейшие изменения в рабочей силе сдерживаются ограниченным городским развитием и неформальностью городского рынка труда. Аналогичным образом, в то время как накопление капитала также сдерживается бюджетными ограничениями со стороны государства, а со стороны частного сектора – слабым доступом к финансам и недостатками инвестиционного климата. Это означает, что будущий рост производительности должен быть обусловлен повышением эффективности производства в сфере существующих видов экономической деятельности.

Преобладающая парадигма также несостоятельна

Мало того, что старая “модель” оказалась не в состоянии обеспечивать в последние годы устойчивое улучшение результатов среди населения, но и перспективы роста в кратко- и среднесрочной перспективе также выглядят ограниченными. Они ограничены структурными факторами – такими как (1) высокая подверженность воздействию со стороны региональной среды, означающая, что перспективы роста миграции и денежных переводов являются неопре-

РИСУНОК 3.2**Вклад денежных переводов в рост национального дохода: преимущество в прошлом, обязательство в настоящем**

деленными; (2) малый размер внутреннего рынка, ограниченный доступ к региональным рынкам и вялая динамика экспорта; и (3) неотъемлемое ограничение траектории экономического роста, зависящей от накопления факторов (добавления дополнительного капитала и рабочей силы) и структурных преобразований без сопутствующего дополнительного повышения эффективности производства. Однако на перспективы также влияют последствия осуществления проводимой политики, которая не была достаточно сплоченной и долгосрочной, и которая, фактически, сократила возможности маневрирования бюджетными средствами для расширения предоставления необходимых государственных услуг, сохранения больших объемов государственных инвестиций и, по необходимости, проведения мер политики, компенсирующих циклический характер роста.

Постоянная зависимость от миграции и денежных переводов является рискованной. В конце предыдущего десятилетия “запас” кыргызстанских мигрантов за рубежом стабилизировался и, в последующем, сокращался. Несмотря на то, что денежные переводы в долларовом выражении продолжали расти до 2013 года (хотя и среди сокращающейся доли получающих их домохозяйств), впоследствии они сократились, существенно сказавшись на покупательной способности получателей и национальном доходе (Рисунок 3.2). Учитывая ограниченные перспективы быстрого восстановления экономики в Казахстане и России, новые нормы региональных условий, а также быстрые темпы роста рабочей силы, Кыргызская Республика столкнется с серьезной проблемой, связанной с необходимостью создания рабочих мест в рамках инерционного сценария (сценария, не предусматривающего существенных изменений).

В экономике наблюдается большой дефицит производительности, который подчеркивает системные ограничения и высокую зависимость от экспорта рабочей силы и сырьевых товаров. Кыргызская Республика пережила нетипич-

ные структурные преобразования, поскольку отток рабочей силы из сельского хозяйства был обусловлен не созданием новых рабочих мест в новых отраслях (кроме золотодобывающей отрасли, которая предлагает относительно небольшое количество связей с другими видами экономической деятельности), а альтернативами трудоустройства за рубежом и возможностями работы в неформальной городской экономике.

Этот феномен серьезно ограничивает рост производительности. Одним из побочных эффектов преждевременного завершения перехода к услугам оказалось то, что содержание навыков всех оплачиваемых рабочих мест в экономике не увеличилось. Наблюдался положительный эффект перераспределения, поскольку работники, покинувшие сельское хозяйство, нашли лучшие рабочие места в сфере услуг в городах, однако эти рабочие места оказались лишь ненамного лучше, и этот сдвиг не был симптоматичен для динамично устойчивой трансформации. Несмотря на то, что рост был подкреплен благоприятной демографией и разумными объемами инвестиций (финансируемых, в основном, из-за рубежа), для его поддержания обязательно потребуется более высокая совокупная производительность факторов производства и повышение эффективности инвестиций.

Не стоит успокаиваться на достигнутом в сфере проводимой политики

Кыргызской Республике не удалось в полной мере воспользоваться открытостью своего политического ландшафта. Хотя институционализация демократических принципов, сама по себе, является одним из основных достижений, обратной стороной медали является высокая степень политического оттока, которая не дает возможность выполнения долгосрочных политических обязательств в отсутствие устойчивых институтов и видения реформы на государственном уровне. Правомерность консенсуса и диалога в области нормотворчества в Кыргызской Республике представляет собой вполне реальную возможность укрепления всеохватности роста, но для этого потребуется, чтобы институты стали более устойчивыми к краткосрочным политическим изменениям, и чтобы существующие системы были усилены для обеспечения эффективного использования обратной связи с гражданами при разработке стратегий.

Для достижения большего прогресса тем более потребуется более благоприятная, целенаправленная, устойчивая и внутренне согласованная политика. Макрофискальная политика, в лучшем случае, не способствовала большему сокращению бедности и повышению устойчивости, а в худшем – привела к увеличению волатильности производства и доходов, наряду с усилением социальной незащищенности. Аналогичным образом, недостатки в сфере управления, наряду с контрпродуктивной налоговой политикой, вероятно, привели к сохранению малых размеров и неформальности экономики, сдерживая приток больших объемов частных инвестиций в производство, наряду с созданием стимулов для того, чтобы компании и индивидуальные предприниматели оставались в тени.

Хотя анализ, основанный на гипотетических построениях, неоднозначен, можно утверждать, что результаты в сфере развития за последние деся-

тилетия были, большей частью, достигнуты не благодаря, а вопреки проводимой государством политике. Во-первых, это связано с тем, что рост был, во многом, обусловлен внешними благоприятными факторами – внешним спросом на золото и рабочую силу – и непредвиденными доходами, выгоды от которых были недостаточно использованы для обеспечения роста базы активов страны; и, во-вторых, это обусловлено тем, что макрофискальной политике не удалось смягчить негативные последствия крупных внешних потоков, наряду с раздуванием «голландской болезни» и повышением волатильности объемов производства и доходов.

Фискальная политика – основной имеющийся в стране инструмент макроэкономического управления – оказалась, во многих отношениях, недостаточно оптимальной. Политическая реакция на потрясения была ситуативной и недостаточно связанной с однозначным подходом, компенсирующим циклический характер роста; кроме того, наблюдается тенденция реагирования на долгоиграющие шоки сильными расширениями бюджета, для чего потребуются плавная корректировка в сторону достижения равновесия, согласующегося с менее благоприятной внешней средой. Результатом стало последовательное ослабление бюджетных буферов, способное усугубить волатильность и ограничить варианты эффективной защиты наиболее уязвимых групп населения. Недостаточно откалиброванные меры политики применялись на фоне нехватки или отсутствия учреждений, необходимых для эффективного управления и планирования фискальной политики.

В ответ на шоки власти утвердили экспансионистскую фискальную позицию, которая была плохо откалибрована. Вслед за глобальным финансовым кризисом, Правительство прибегло к фискальным стимулам, которые реализовывались не в виде адресных программ с четко установленными сроками, а, главным образом, в виде постоянных изменений в текущих расходах, а именно – в форме повышения заработной платы и пенсий. Затем, после Революции 2010 года,⁴ дополнительные расходы были направлены не только на поддержку финансового сектора, но и на социальную защиту – чтобы привести пособия в соответствие с прожиточным минимумом. Однако пособия, которые должны были стать разовыми выплатами, оказались постоянно встроенными в фискальные счета, что привело к необходимости выделения дополнительных средств на повышения заработной платы для оставшихся групп работников государственного сектора, наряду со значительным увеличением расходов на выплату пенсий. Таким образом, структурный дефицит значительно вырос – с 0,3 процента ВВП в 2008 году до 4,5 процента в 2012 году, – ограничивая, тем самым, бюджетные рамки для маневрирования расходами, чтобы реагировать на шоки или вносить коррективы.

Государственные инвестиции также недостаточно оптимальны. В последние годы Правительство значительно увеличило государственные инвестиции для решения проблемы нехватки инфраструктуры. Тем не менее, серьезное беспокойство вызывают эффективность расходов – при слабых системах управления – и устойчивость инвестиций в отсутствие адекватного обеспечения возможностей обслуживания. Кроме того, значительная доля государственных инве-

стиций осуществляется государственными предприятиями, которые являются финансово нежизнеспособными – с учетом структуры применяемых ими тарифов, – значительная сфера влияния и низкая эффективность которых способствуют низкой общей производительности.

Таким образом, состояние бюджета заметно ухудшилось. После периода значительной консолидации (с 2001 по 2008 гг.) государственные расходы раздувались (Рисунок 3.3). К 2016 году они составляли 39,2 процента ВВП, что было одним из самых высоких показателей среди развивающихся стран, и высоким даже по стандартам бывшего Советского Союза. Дефицит бюджета – включая кредитование с использованием заемных средств – вырос до 7,1 процента, увеличив общий государственный долг почти до 60 процентов. Хотя финансовая позиция остается платежеспособной благодаря льготной поддержке и мерам по увеличению доходов, наличие большого структурного дефицита свидетельствует о том, что текущая финансовая позиция не является устойчивой. Более того, вероятно, что фискальные экспансии оказывают давление на цены и заработную плату – тем самым, негативно сказываясь на конкурентоспособности экономики.



Примечания

1. Эластичность роста по сокращению бедности представляет собой процентное изменение бедности, связанное с изменением роста ВВП на один процентный пункт.
2. Формально и неформально.
3. Различные параметры разложения роста дают несколько иные результаты, которые также чувствительны к периоду времени, отобранному в качестве показателя средних эффектов.
4. В ходе которой президент был смещен с занимаемого поста в результате уличных протестов, а межэтнические столкновения в южной части страны грозили вылиться в полномасштабный гражданский конфликт.

Используемые источники

Всемирный банк. 2015 г. «Низкие цены на сырьевые товары и слабые валюты». Экономическое обновление доклада по Европе и Центральной Азии по состоянию на осень 2015 года (октябрь), Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. Doi: 10.1596/978-1-4648-0753-4.

К новой модели, которая стимулирует частные инвестиции

В дальнейшем, экономический рост должен будет определяться ростом производительности в более динамичном и формальном частном секторе. Частный сектор является единственным долгосрочным источником создания высококачественных и устойчивых рабочих мест внутри страны. При и так уже высоких показателях неравенства доходов, стимулирование экономического роста в целом должно будет стать основным путем сокращения бедности, хотя еще могут потребоваться некоторые адресные меры для удовлетворения потребностей тех людей, которые, в противном случае, были бы обойдены вниманием.

Чтобы сохранять рост экономики, производительность должна расти вместе с большим и качественным накоплением капитала. В течение ближайшего десятилетия большие объемы государственных инвестиций и значительные дисбалансы счета текущих операций должны стать умеренными. Если допустить консервативное предположение о сокращении инвестиций на 5 процентных пунктов валового внутреннего продукта (ВВП), такое же сокращение дефицита счета текущих операций к 2020 году, и стандартные допущения относительно других переменных,¹ к 2020 году темпы роста ВВП на душу населения должны будут снизиться, примерно, на 0,4 процентных пункта – с 2,3 до 1,9 процентов, если совокупная производительность факторов производства (СПФП) не будет расти гораздо быстрее.

РИСУНОК 4.1**Стимулирование роста СПФП приведет к значительным переменам**

Источник: расчеты с использованием модели долгосрочного роста, Глобальная практика макроэкономики и финансового управления, Управление вице-президента по экономике развивающихся стран, Всемирный банк.

В отличие от этого, повышение СПФП (или эффективности производства) позволило бы Кыргызской Республике компенсировать последствия сокращения инвестиций и обеспечить экономический рост (Рисунок 4.1). Увеличение темпов роста СПФП к 2020 году на 1 процентный пункт – с 0,5 процента (фактический средний показатель) до 1,5 процента – будет более чем компенсировать сокращение государственных инвестиций. Это также приведет к прямому и косвенному увеличению объемов производства за счет снижения предельного коэффициента капиталоотдачи; к концу 2020 года темпы роста ВВП на душу населения увеличатся с 2,3 процента до 3,8 процентов, что на 1,3 процент больше, чем в представленном базовом сценарии. Дополнительные выгоды также материализуются в том случае, если попутно будет расти эффективность инвестиций – в том числе, за счет усиления управления государственными инвестициями.

В стране имеется прочная база природных и культурных ресурсов, которые могут стимулировать инклюзивный рост. К ним относятся значительные запасы полезных ископаемых, а также огромный потенциал развития гидроэнергетики. Кроме того, климатические условия в стране хорошо подходят для коммерческого развития производства таких видов сельскохозяйственной продукции как фрукты и овощи, мясо и молочные продукты. Туризм является еще одним сектором, обладающим потенциальными сравнительными преимуществами, учитывая физическое и культурное наследие страны (особенно, если будут устранены ограничения в части сообщаемости). Наконец, вступление во Всемирную торговую организацию (ВТО) и Евразийский экономический союз (ЕАЭС), в сочетании с прочными историческими торговыми связями, объединяющими Китай и евразийский регион, наряду с перспективами развития инициативы «Один пояс – один путь» (ОПОП), предоставляет больше возможностей в сфере информационно-коммуникационные технологии, логистики, торговли и экспорта услуг.

За некоторыми исключениями, полный конкурентный потенциал этих секторов остается неиспользованным. Энергетический сектор – особенно, гидроэнергетика – обладает огромным потенциалом для привлечения крупномасштабных инвестиций с внутренним и внешним спросом, однако тарифная политика и долгосрочные вопросы управления привели к сдерживанию притока инвестиций. В горнодобывающей отрасли наблюдается большой приток инвестиций, но, несмотря на присутствие глобальных и региональных инвесторов, привлечение новых инвестиций в разведку затруднено из-за проблем в части управления и фискальной политики. Сельскохозяйственный сектор остается, в целом, крайне непродуктивным, но имеет несколько новых примеров успешных проектов, которые повышают конкурентоспособность в таких сферах как, например, производство мясомолочной продукции. Все три этих сектора обладают значительным потенциалом роста для повышения производительности за счет привлечения новых внутренних и иностранных инвестиций. В Приложении представлен более глубокий анализ характерных для секторов ограничений и возможностей. В следующих разделах рассматриваются сквозные ограничения, препятствующие развитию частного сектора.

Управление является главным фактором, ограничивающим рост частного сектора

На протяжении последнего десятилетия управление остается для Кыргызской Республики сложной задачей с неравномерным прогрессом. По сравнению с другими странами с доходами ниже среднего уровня (СДНС) и даже странами с низким уровнем доходов, включенными в рейтинг мировых показателей управления, Кыргызская Республика значительно отстает от средних показателей по ключевым аспектам, включая верховенство закона, борьбу с коррупцией и политическую стабильность. Реформа управления была центральным элементом Национальной стратегии устойчивого развития на период 2013-2017 гг., однако, в отсутствие прилагаемой к программе комплексной структуры индикаторов или целевых показателей, результаты не могут быть независимо оценены.

Вопросы управления особенно актуальны для инвесторов – причем, почти 70 процентов предпринимателей считают тот или иной аспект управления самым большим для себя ограничением. Когда в рамках исследования Всемирного банка «Обследование предприятий» инвесторы перечисляют самые главные препятствия, мешающие условиям предпринимательской деятельности, проблемы в сфере управления занимают первую, вторую и третью позиции (столбец а на рисунке 4.2). 67,9 процентов респондентов отмечают политическую нестабильность, неформальность или борьбу с коррупцией. Эти результаты согласуются с результатами других исследований, включая Глобальный индекс конкурентоспособности (столбец б на рисунке 4.2), в котором коррупция является для инвесторов самой большой проблемой, что почти вдвое превышает уровень следующей по степени важности проблемы. В Глобальном индексе конкурентоспособности Кыргызская Республика находится на 130-м месте среди 140 стран по использованию незаконных платежей и взяток, и на 120-м месте – по защите прав собственности.

В области политической стабильности характер проблем со временем изменился – начиная с проблем, связанных с безопасностью после революций 2005 и 2010 годов, и заканчивая неудовлетворенностью общественности возможностями правительства и законодательной власти создать долгосрочную и устойчивую политическую среду. С 2010 года в правительстве происходили частые перестановки, со значительной ротацией старших политических должностей, включая премьер-министров, министров экономики и министров финансов, в результате чего предприниматели оказываются в ситуации высокой неопределенности. Как минимум, крайне важно обеспечить, чтобы новые правительства не отказывались от обязательств своих предшественников, поскольку это ведет к дорогостоящему арбитражу и ослабляет имидж страны. Еще один шаг будет заключаться в создании институтов, способных осуществлять «видение на государственном уровне» несмотря на волатильность политики.

На уровне предпринимателей плохое корпоративное управление продолжает ограничивать финансовые показатели и способность предпринимателей привлекать инвестиции. Это особенно актуально для финансов и для компаний, которые ищут иностранных инвесторов, для чего во многих случаях требу-

РИСУНОК 4.2

Проблемы с управлением превосходят все остальные факторы в качестве препятствий для предпринимателей

а. Фирмы называют главным ограничением следующие проблемы (Обследование предприятий), %



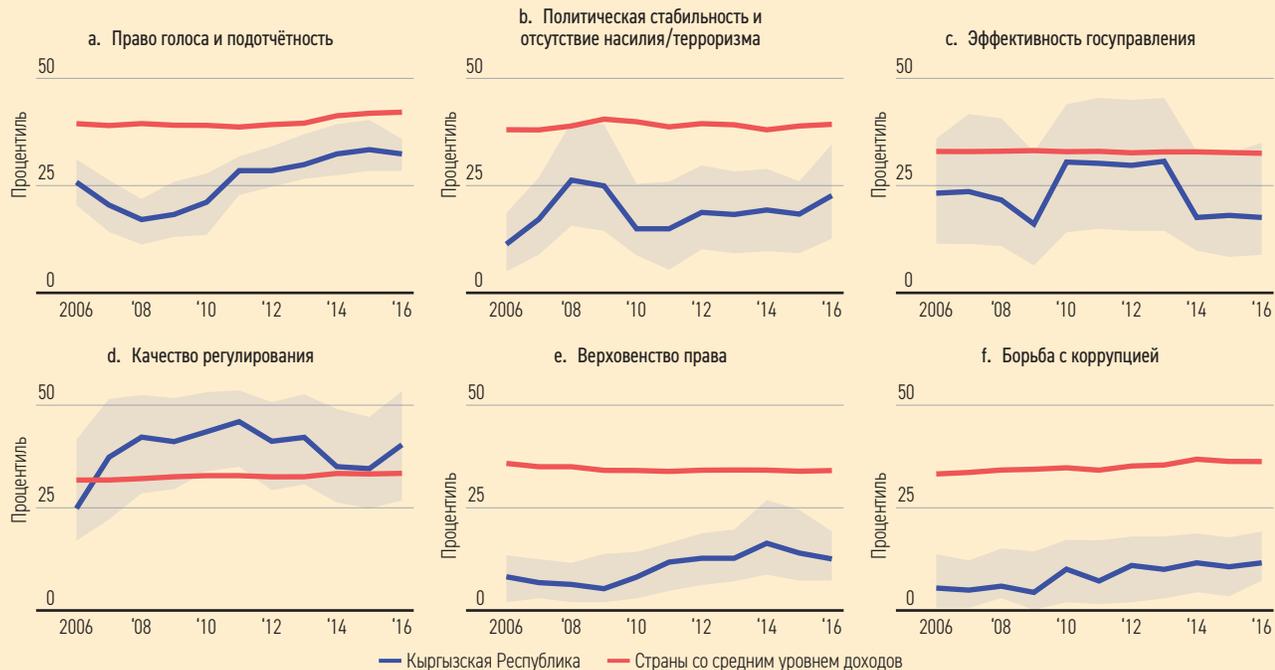
б. Фирмы считают главным ограничением следующие проблемы (средневзвешенное значение) в Индексе конкурентоспособности, %



Источники: По данным из ВЕЕПС («Состояние деловой среды и показатели деятельности предприятий») (база данных), Европейский банк реконструкции и развития и Всемирный банк, Лондон, <http://ebrd-beeps.com/data/>; Индекс глобальной конкурентоспособности (база данных), Всемирный экономический форум, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/>.

РИСУНОК 4.3

Кыргызская Республика отстает от других стран со средним уровнем доходов по такому показателю, как госуправление



Источник: На основе данных из WGI (мировые индикаторы управления) (база данных), Всемирный банк, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

ются более строгие стандарты корпоративного управления, нежели того требует законодательство Кыргызстана. В последние годы Правительство предприняло усилия по укреплению нормативной базы корпоративного управления, включая (i) поправки к Закону Кыргызской Республики «О Национальном банке, банках и банковской деятельности», в соответствии с которыми в финансовый сектор были внедрены международные стандарты корпоративного управления; (ii) поправки к Закону об акционерных обществах, в соответствии с которыми была внедрена концепция независимых директоров и были ужесточены требования в отношении внешних аудиторов.

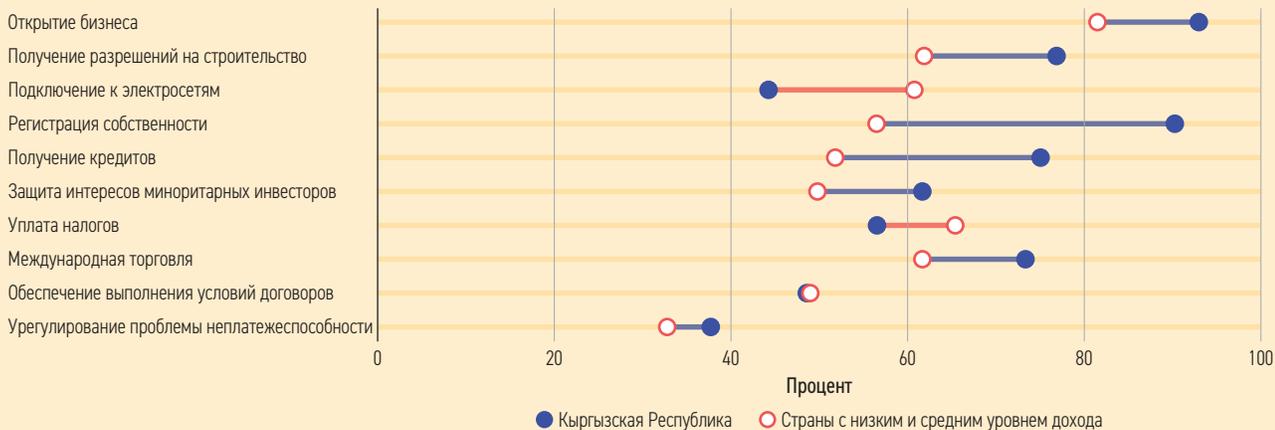
Слабая реализация подрывает эффективность политики и инвестиционный климат, сдерживая инвестиции и стимулируя неформальность экономики

Кыргызская Республика демонстрирует достаточно хорошие показатели формального качества нормативно-правового регулирования. С годами, страна добилась значительного прогресса в принятии рамочного законодательства, все больше и больше соответствующего передовым мировым образцам, в таких областях, как инспекции, разрешения, технические регламенты, налоговое администрирование и многое другое. Несмотря на то, что некоторые сферы регулирования с высокими издержками соблюдения требований законодательства (такие, как экспортные и импортные процедуры), имеется мало признаков того, что нормативная среда создает значительные препятствия для устойчивого роста. Действительно, результаты исследования «Мировые показатели управления» говорят о том, что Кыргызская Республика превышает средние показатели в группе стран с низким и средним уровнем доходов лишь в одной области – качество регулирования. Этот вывод подтверждается результатами исследований Всемирного банка «Doing Business» («Ведение бизнеса») Всемирного банка, и совместной базы данных «Состояние деловой среды и показатели деятельности предприятий» (BEEPS) Всемирного банка и Европейского банка реконструкции и развития. В отчете о результатах исследования «Doing Business» Кыргызская Республика занимает 77-е место (среди 190 стран) и находится ближе к передовой практике регулирования, нежели страны со средним уровнем дохода, по семи из десяти показателей (Рисунок 4.4). Результаты исследования BEEPS говорят о том, что высшее руководство кыргызстанских компаний тратит на регулирование со стороны государства 12 процентов своего времени, что чуть ниже среднего показателя в регионе Европы и Центральной Азии (12,3 процентов).

Тем не менее, имеющиеся в государственном аппарате ограничения потенциала, в дополнение к коррупции, привели к значительным разрывам между формальным замыслом регулирования и его фактической реализацией. Кыргызстанские предприниматели сообщают о значительно большем количестве требований относительно осуществления неофициальных платежей по отдельным видам деятельности в каждой из областей, наблюдаемых в рамках BEEPS. 59,8 процентов предпринимателей сталкиваются, по крайней мере, с одним требованием произвести неофициальный платеж – по сравнению со всего лишь 18,0 процентами, в среднем, по странам Европы и Средней Азии. Одним

РИСУНОК 4.4

“На бумаге” Кыргызская Республика демонстрирует хорошие показатели по многим аспектам ведения бизнеса, показатели «Doing Business», расстояние до передовой практики, 2018 г.



Источник: Всемирный банк, база данных исследования "Doing Business".

из наиболее серьезных ограничений коррупцию считают 60,2 процентов кыргызстанских предпринимателей, что намного выше, чем в Европе и Центральной Азии (в среднем, 23,5 процентов). Правительство Кыргызстана предприняло некоторые шаги для решения проблемы с качеством реализации, включая переход государства на предоставление предпринимателям все большего количества услуг электронным способом, повсеместное использование диалога между государственным и частным секторами, и эксперименты с механизмами обратной связи, чтобы предприниматели и граждане могли в режиме реального времени делиться своими отзывами о качестве оказываемых им услуг. Однако пробелы в реализации остаются постоянной проблемой, подрывающей эффективность реформ в сфере регулирования.

Высокая степень неформальности, наблюдаемая в экономике Кыргызстана, и связанные с этим результаты для рабочих мест, скорее всего, связаны именно с такими проблемами в госуправлении и издержками соблюдения законодательства. Во-первых, следует признать, что данных о неформальности недостаточно, и что эта проблема является признанным и критическим пробелом в знаниях. Имеющиеся ограниченные данные, а также отдельные неофициальные данные, полученные в ходе консультаций, дают веские основания полагать, что неформальность является ответной реакцией предпринимателей на различные факторы, включая восприятие того, что по мере роста фирмы значительно возрастают угрозы, связанные с государственным управлением – от ожидания необходимости осуществления неофициальных платежей до экспроприации, – в то время как правовые нормы недостаточно сильны для того, чтобы обеспечить защиту от этого давления; конкурентное давление со стороны других предпринимателей, осуществляющих свою деятельность неформально, ведет к снижению цен; растущие издержки соблюдения законодательства, связанные с ростом бизнеса; и даже представление о несерьезности негативных последствий неформальности. Имеющиеся данные отражают некоторые из этих проблем –

особенно, в том, что касается слабых правовых норм, высокой распространенности коррупции и увеличения издержек соблюдения законодательства для крупных компаний. Например, средний срок подключения к электрическим сетям малых предпринимателей составляет всего 6 дней, но для предприятий среднего размера этот срок составляет 88 дней. Предприятия среднего размера также облагаются более высокими налогами, и к ним чаще предъявляются требования относительно осуществления неофициальных платежей. Неформальность можно увидеть даже в данных о выживании фирм. Мелкие предприниматели сталкиваются не только с самыми высокими показателями оттока (ухода с рынка), что является мировой нормой, но, что еще более важно, они также демонстрируют низкие показатели перехода на уровень средних или крупных предприятий, что говорит либо об отсутствии у них конкурентного потенциала для роста, либо об их добровольном сдерживании своего формального роста во избежание более высоких издержек соблюдения законодательства и воспринимаемых рисков управления, которые приходят с превращением в более крупное предприятие (Рисунок 4.5).

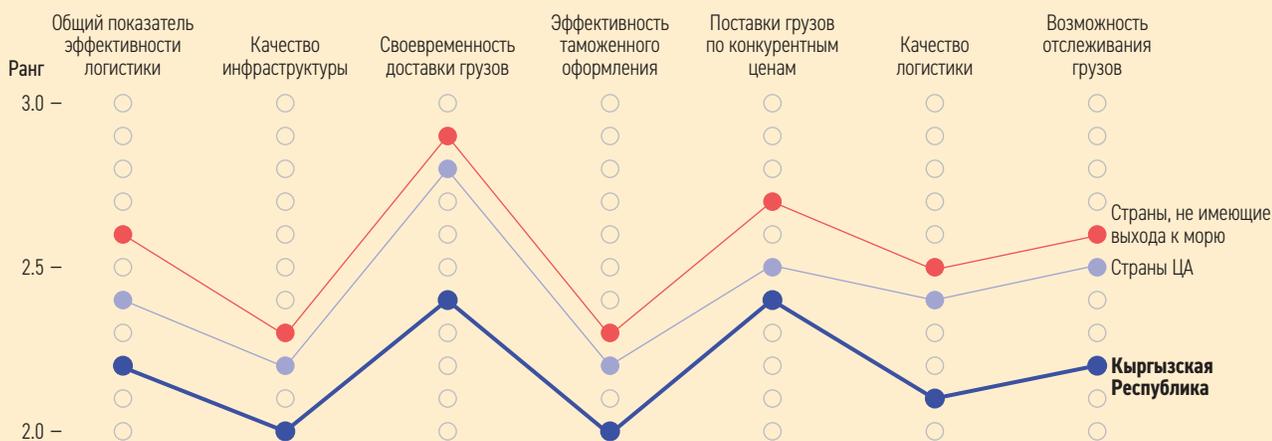
Хотя глубина финансового сектора относительно неглубока, для предпринимателей не очевидно, что отсутствие доступных финансов является связывающим ограничением. Действительно, согласно результатам ВЕЕПС и Индексу конкурентоспособности Всемирного экономического форума (ВЭФ), немногие предприниматели считают главным препятствием доступ к финансированию. Кроме того, проблема не заключается в недостаточности финансовых средств, поскольку банки имеют избыточную ликвидность, и даже субсидируемые кредитные линии по-прежнему в значительной степени недоиспользуются. В отличие от наличия финансовых средств, большее препятствие, по-видимому, заключается в условиях финансирования – высоких процентных ставках, коротких сроках погашения и чрезвычайно высоких требованиях к залоговому обеспечению, – а также в искажающем эффекте субсидируемых кредитных линий, которые, как правило, предоставляются наиболее кредитоспособным заемщикам, имеющим политические связи, повышая риски и, следовательно, расходы банков на предоставление займов остальному частному сектору – особенно, субъектам микро-, малого и среднего бизнеса (ММСБ). Несмотря на отсутствие полных данных о доступности финансовых услуг для ММСБ (например, таких как осуществление платежей, получение кредитов и размещение сбережений), большинство показателей говорит о том, что использование формальных финансовых услуг является низким, и большая часть финансирования представляется либо в виде займов мелких микрокредитных организаций, либо в форме банковских кредитов, требующих предоставления залогового имущества. Недостаточное финансирование, предоставляемое небанковскими кредитными организациями, и недостаточное предложение финансирования без требования о предоставлении залога тормозит рост мелких, малых и средних предприятий. Общий объем внутренних кредитов для частного сектора относительно ВВП составляет всего лишь 23 процента, что выше среднего показателя для стран с низким доходом (19,6 процента), но значительно ниже среднего показателя СДНС (42,7 процента). Лишь 18 процентов населения (в возрасте старше 15 лет) имеют счет в офици-

РИСУНОК 4.5

Малые предприятия сократили количество рабочих мест и потеряли добавленную стоимость, 2009 и 2012 гг.



РИСУНОК 4.6
Индекс эффективности логистики, 2014 г.



Источник: База данных Показателей мирового развития.

альном финансовом учреждении – по сравнению с 43 процентами в регионе Европы и Центральной Азии (за 2014 год).² Для сравнения, люди находятся в лучшей ситуации и, по-видимому, имеют даже чуть больший доступ к кредитам, чем в отобранных для сравнения странах: по имеющимся данным, в 2015 году 13,5 процентов населения в возрасте старше 15 лет брали займы у финансовых учреждений (по сравнению с 12,4 процентами в Европе и Центральной Азии, и 7,5 процента в СДНС). Тем не менее, лучшие показатели доступа к финансированию на уровне домохозяйств не относятся к жилищному финансированию, где как ипотечное кредитование, так и финансирование кредитов на обустройство жилья отстают от показателей отобранных для сравнения стран.

Таким образом, усилия по улучшению инвестиционного климата должны быть направлены на улучшение доступа к рынкам и обеспечение предоставления и надежности услуг в сфере регулирования. Хотя вопросы инвестиционного климата могут не создавать существенных препятствий для существующих предпринимателей, совершенствование как законодательства, так и предоставления регулирующих услуг может повысить конкурентоспособность экономики – в частности, за счет расширения доступа к рынкам. Системы стандартов качества остаются незавершенными, включая пробелы как в законодательстве, так и в инфраструктуре, в результате чего кыргызстанские предприниматели не в состоянии демонстрировать соблюдение стандартов качества, необходимых для доступа к рынкам в рамках ВТО и ЕАЭС. Кроме того, международная торговля, которая имеет решающее значение для производственных предприятий в стране, не имеющей выхода к морю, по-прежнему сопряжена с большими формальностями и медленным процессом оформления разрешений на пересечение границ. Результаты исследования «Doing Business» 2018 года говорят о том, что для экспорта товаров требуется 41 час и 590 долларов США, а для импорта – 108 часов и 712 долларов США, тогда как в Европе и Центральной Азии эти показатели составляют, в среднем, 55,9 часа и 305,2 доллара США – для экспорта, и 53,2

часа и 279,8 доллара США – для импорта.³ К комплексным проблемам, пронизывающим все области, относятся ограниченное использование данных и систем на основе рисков, дополнительная межведомственная координация для предоставления услуг, а также пробелы – как в материально-физической базе, так и в потенциале предоставления услуг.

Пробелы в инфраструктуре велики и требуют привлечения большего объема стратегических инвестиций и устойчивого финансирования

Недостаточная материальная инфраструктура и неудовлетворительное предоставление услуг негативно сказываются на конкурентоспособности. Особенно актуальными для не имеющей выхода к морю страны с ориентированной на экспорт стратегией роста являются наращивание активов производственной инфраструктуры и улучшение предоставления услуг, что будет положительно влиять на затраты для предпринимателей и способствовать повышению конкурентоспособности. Результаты опросов предпринимателей подтверждают, что одним из основных препятствий для деловой среды является транспорт. В индексе эффективности логистики за 2016 год Кыргызская Республика заняла 146-е место среди 160 стран, а общее значение показателя для инфраструктуры, связанной с торговлей и транспортом, составило 1,9 – по шкале от 1 до 5 (Рисунок 4.6). Внутри страны недостаточная инфраструктура и неудовлетворительное предоставление услуг особенно подавляют экономический рост в сельской местности, поскольку ограниченный доступ к рынкам увеличивает затраты и снижает возможности производителей получать лучшие цены на свои товары.

Несмотря на то, что в настоящее время осуществляются или планируются новые инвестиции, – в том числе, в рамках более масштабных региональных инициатив, – дефицит инфраструктуры является удручающим. В 2016-2017 гг. страна занимает 113-е место (среди 138 стран) по показателю инфраструктуры в рейтинге «Глобальный индекс конкурентоспособности» Всемирного экономического форума (ВЭФ), или 130-е место из 138, если рассматривать только транспортную инфраструктуру. Плотность автомобильных и железных дорог низка – по этим параметрам Кыргызстан отстает как от Узбекистана, так и от Таджикистана. Даже там, где имеется доступ к дорогам, более половины дорожной сети не заасфальтировано, а качество дорог является одним из самых низких в регионе (131-е место), и по этому параметру Кыргызстан отстает от каждой страны в Европе и Центральной Азии, за исключением Молдовы и Украины. Кыргызская Республика также имеет слабое воздушное сообщение. В стране наблюдается самая низкая доля воздушного сообщения (0,03 процента), наименьшее количество прямых перелетов (9) и самая низкая центральность по близости (0,5) в регионе. Значительные проблемы сопряжены с низкими рейтингами предоставления услуг и безопасности в секторах автомобильного и воздушного сообщения.⁴

Страна демонстрирует гораздо более высокие показатели доступа к водоснабжению, водоотведению и электроэнергии, однако качество таких услуг характеризуется высокой неустойчивостью.⁵ Почти 35 процентов предпринимателей считают доступ к электроэнергии одним из основных ограничений своей

деятельности, что, по-видимому, коррелирует с 39,1 процентами предпринимателей, владеющих или совместно пользующихся генераторами – по сравнению с 21,5 процентами в регионе Европы и Центральной Азии. Тарифы на энергию являются одними из самых низких в мире, однако они находятся ниже уровня самоокупаемости, что, усугубляясь низким качеством и низкой надежностью снабжения, отрицательно сказывается на государственных и частных инвестициях в этот сектор (несмотря на его огромный неиспользованный гидроэнергетический потенциал) и создает краткосрочный риск несоответствия предложения энергии спросу на нее.

Потребности в инвестициях в инфраструктуру колоссальны и требуют применения стратегического подхода, включая привлечение частного капитала. Масштабы проблемы наглядно иллюстрируют результаты оценки инвестиционных потребностей национальной инфраструктуры на 2010-2020 гг. По оценкам Бхаттачарья (2010 г.), потребность в инфраструктурных инвестициях в течение десятилетия оценивалась, примерно, в 9 миллиардов долларов или 13,3 процента ВВП – в основном, для обеспечения технического обслуживания существующих активов, а также для инвестиций в транспорт и электроснабжение. Хотя государственные инвестиции в инфраструктуру за последние пять лет выросли до 7,6 процента, в бюджете мало возможностей для продолжения такого роста инвестиций, в результате чего образуется значительный дефицит инвестиций. Это, в свою очередь, означает, что (i) необходимо сделать дополнительный акцент на обеспечении максимальной эффективности государственных инвестиций, и что (ii) можно привлечь частное финансирование – особенно, в тех секторах, где огромный потенциал для частных инвестиций сдерживается искаженной политикой (как, например, в гидроэнергетике).

Ввиду ограниченного запаса незадействованных средств, необходимо укреплять фискальное управление

В финансовом отношении, государство работает в полную меру своих возможностей и не имеет средств для увеличения расходов в краткосрочной перспективе. Финансовые буферы значительно размыты, что ограничивает возможности увеличения расходов в критических областях или реагирования на потрясения. С 2000 по 2008 гг. был период бережливого подхода к расходам и консолидации бюджета, в результате чего бюджет был переведен из состояния 10-процентного дефицита в равновесное состояние. Однако после этого государственные расходы значительно выросли, а дефицит бюджета достиг одного из самых высоких уровней в регионе Европы и Центральной Азии. На протяжении этого же периода государственный бюджет сохранял платежеспособность, в основном, благодаря увеличению внешней поддержки, списанию долгов и принятию специальных мер для увеличения доходов и сокращения расходов.

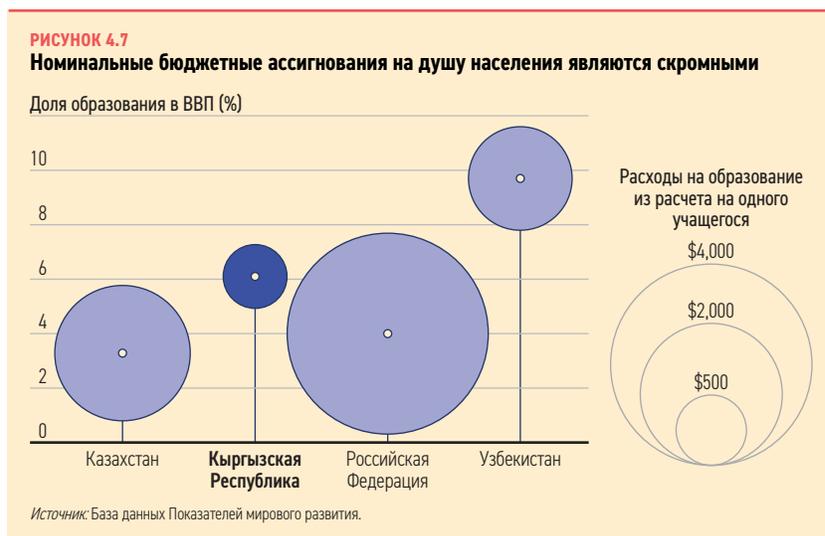
Поступления в бюджет уже высоки и, в отсутствие массовых реформ, вряд ли заметно вырастут в краткосрочной перспективе. Мобилизация доходов была впечатляющей. По отношению к ВВП, доходы составляли от 31 (2011 г.) до 38 (2015 г.) процентов, что является высоким показателем для СДНС. Однако недавние улучшения опирались на единовременные неналоговые меры – такие

как приватизационные продажи, – а бюджетные поступления были в значительной степени обусловлены внешними грантами и специальными внутренними мерами. Дополнительные выгоды должны исходить из улучшений в режиме налогообложения и администрировании налогов.

Доля расходов по отношению к ВВП высока в сравнительном выражении, но в абсолютном выражении – мала. В 2012 году общий объем расходов достиг 39 процентов ВВП и, впоследствии, оставался таким же большим. Расходы направляются в секторы, обеспечивающие рост экономики. Большая часть расходов пошла на создание основного капитала. Государственные инвестиции в инфраструктуру увеличились с 4,8 процента ВВП в 2011 году до 7,6 процента в 2015 году, однако их эффективность была низка. Аналогичным образом, государственные расходы на образование, здравоохранение и социальную защиту по отношению к ВВП были высокими, составив в 2015 году, соответственно, 6,0, 3,0 и 11,4 процента. Прогнозируемое увеличение пенсионных расходов и расходов на здравоохранение за ближайшие 15 лет добавит к текущим расходам 1,8 процента ВВП, что не является тревожным показателем, однако потребует финансирования.⁶ Несмотря на то, что эти показатели высоки, в абсолютном выражении расходы низки из-за малой базы ВВП. Например, в то время как Кыргызская Республика тратит на образование почти вдвое больше – относительно ВВП, – чем Казахстан, фактические ассигнования из расчета на одного ученика в долларовом выражении в 4,5 раза ниже, чем в Казахстане (Рисунок 4.7).

Социальная и экологическая устойчивость являются проблемами долгосрочного характера

Кыргызская Республика характеризуется высокими уровнями экономической нестабильности, которая неразрывно связана с экологической и социальной уязвимостью. Критические источники роста зависят от окружающей среды. Охрана окружающей среды имеет ключевое значение для сельского хозяйства, в котором участвует большинство малообеспеченных граждан; при



этом, малоимущие также оказываются первыми жертвами стихийных бедствий и конфликтов.

Кыргызская Республика весьма уязвима перед климатическими изменениями, и ей потребуется смягчать возникающие источники риска. Возможности в сфере экономического роста Кыргызской Республики неразрывно связаны с окружающей средой – особенно, в таких секторах как сельское хозяйство, гидроэлектроэнергетика, добыча полезных ископаемых, лесное хозяйство и туризм, – что создает значительный риск, сопряженный с неудовлетворительным управлением этими природными ресурсами, подрывающим, в конечном итоге, конкурентный потенциал экономики. Для того, чтобы в полной мере использовать имеющиеся источники сравнительных преимуществ, потребуется более целостное и стратегическое управление природными ресурсами. В соответствии со своими предполагаемыми климатическими обязательствами (определяемым на национальном уровне вкладом в глобальное реагирование на изменение климата, INDC) в рамках Парижского соглашения, заключенного в 2015 году в рамках РКИК (Рамочная конвенция об изменении климата) ООН, у Кыргызской Республики имеются возможности для более широкого использования альтернативных источников возобновляемой энергии; создания менее углеродоемкой и более устойчивой к изменениям климата инфраструктуры; активизации деятельности по лесовосстановлению в горных районах; наряду с потенциалом осуществления действий по адаптации во всех секторах водного (оценка показателей уязвимости ледников и озер) и сельского хозяйства (производительность и адаптивность сельскохозяйственных культур, оценка пастбищ), здравоохранения и оценки уязвимости, а также мерами по адаптации к экстремальным климатическим явлениям.

Сельское хозяйство и энергетика весьма уязвимы перед изменением климата. ВВП Кыргызской Республики зависит от восприимчивых к климату и погодным условиям отраслей; причем, высокому риску подвержены как сельское хозяйство (с его 30-процентным вкладом в ВВП), так и энергетика. Изменение климата негативно скажется на производительности сельского хозяйства и, вероятно, приведет к снижению водоснабжения, увеличению частоты, масштабов и интенсивности экстремальных погодных явлений, увеличению причиняемого экосистемам ущерба и повышению риска для здоровья местного населения. Значительному воздействию будут подвержены горные районы, низменности, ледниковые участки и ограниченные пахотные земли страны.⁷ Согласно оценкам INDC для Кыргызской Республики, в случае непринятия мер по адаптации к изменению климата ежегодные потери составят 1,3 млрд долл. США, из которых 70 млн долл. США приходится на сельское хозяйство, и 718 млн долл. США – на водное хозяйство. Из требуемого общего годового бюджета для финансирования мер по адаптации к изменению климата (1,5 млрд долл. США), лишь малая часть доступна из внутренних источников, а остальное, как ожидается, будет покрываться за счет финансируемых донорами программ. Такой разрыв в финансировании свидетельствует о том, что государство не в состоянии самостоятельно справиться с последствиями изменения климата.

Кыргызская Республика является одной из наиболее подверженных стихий-

ным бедствиям стран региона и классифицируется как наиболее сейсмоопасная территория в Центральной Азии. В долгосрочной перспективе наибольший риск представляют землетрясения: ежегодно регистрируется от 3 000 до 5 000 землетрясений, и 96,7 процента населения проживает в условиях высокого сейсмического риска.⁸ Потенциальное разрушительное землетрясение в рамках 100-летнего цикла может иметь экономические издержки в размере около 50 процентов ВВП. Это, в свою очередь, может привести к возникновению у государства долговых обязательств в размере 13,6 процента ВВП и потенциальным убыткам в размере около 2,3 процента ВВП.⁹ С точки зрения частоты и масштабов, еще одну значительную угрозу для Кыргызской Республики представляют наводнения: 182 города и села подвержены риску затопления в результате разлива рек, и около 1 153 населенных пунктов подвержены риску, связанному с ливневыми паводками и селями.¹⁰ Среднегодовая численность пострадавшего от наводнений населения составляет около 80 000 человек, а размеры затрагиваемого наводнениями ВВП составляют около 60 миллионов долларов.¹¹ Кроме того, изменение климата может привести к драматическим событиям в стране, связанным с наводнениями.

Государство и население должны быть готовы иметь дело с последствиями изменения климата, а также с другими характерными для нее экологическими уязвимостями – в особенности, с теми, которые затрагивают бедных, при выполнении своих международных обязательств по смягчению последствий и адаптации к изменению климата. В регионе ЕЦА Кыргызская Республика относится к числу стран, наиболее уязвимых к изменению климата – в основном, из-за высокой восприимчивости (в силу своей зависимости от гидроэнергетики и сельского хозяйства), а также из-за низкого адаптационного потенциала (Рисунок 4.8). Изучение того, как страна может повысить готовность к стихийным бедствиям и адаптацию к изменению климата, а также обеспечить устойчивое использование своих природных ресурсов – в частности, своего биоразнообразия, земли, полезных ископаемых и водных ресурсов, – должно стать одним из ключевых элементов ее стратегии средне- и долгосрочного роста. В рамках стратегии необходимо будет рассмотреть вопрос о том, как Кыргызская Республика должна будет сократить выбросы парниковых газов на 11,5-13,8 процента (по сравнению с показателями в случае отсутствия каких-либо изменений) к 2030 году, и на 12,7-15,7 процента – к 2050 году; также необходимо будет рассмотреть то, как страна будет использовать международную помощь для достижения общего сокращения на 29,0-30,9 процента (по сравнению с обычными показателями) к 2030 году, и на 35,1-36,8 процента – к 2050 году. Согласно оценкам в рамках INDC, общая стои-

РИСУНОК 4.8
Существенная уязвимость перед изменением климата



мость компонента смягчения последствий изменения климата составляет от 1,9 до 2,0 млрд долл. США. Между тем, общие потребности в адаптации составляют около 1,9 млрд долл. США.

В дополнение к экологическим рискам, предотвращение конфликтов остается одним из приоритетов для Кыргызской Республики, с наличием уязвимости на региональном, национальном и местном уровнях. На региональном уровне делимитация спорных границ и управление трансграничными ресурсами провоцируют столкновения между общинами и трения в отношениях с соседними странами. На национальном уровне возникают риски из-за слабого разграничения политической власти между ветвями государственной власти, приводя к назреванию соперничества между элитными группами за контроль над ресурсами и разгулу коррупции в государственных органах. Риски на местах включают в себя перенаселение городов, безработицу среди молодежи, маргинализацию и межэтническую напряженность. Долгосрочная стабильность и рост зависят от реального примирения на юге, а также от продвижения идеи национального единства, которая охватывает все этнические меньшинства, наряду с решением проблем в сфере государственного управления или коррупции. Растущая угроза религиозной радикализации (особенно, среди маргинализованной узбекской молодежи, которая сталкивается с хроническим отсутствием экономических возможностей) усугубляет уже существующие источники уязвимости. Эти проблемы и риски могут усиливаться в условиях, когда государственная политика не в состоянии стимулировать экономический рост и создание рабочих мест и/или воплотиться в значительные улучшения в сфере предоставления услуг. В прошлом, политическая нестабильность и народные волнения были неразрывно связаны с восприятием неправильного управления.

Кыргызская Республика обладает уникальными для Центральной Азии характеристиками – такими как открытость политического процесса, возможность выражения мнений и возможность действовать. Демократический процесс динамичен, включая существование сильного парламента и местных представительных органов – в том числе, для местных общин. Страна занимает высокие позиции – относительно остальных стран Центральной Азии – в международных рейтингах по таким показателям как свобода прессы и политического процесса. Тем не менее, Кыргызская Республика до сих пор не смогла извлечь для себя выгоду из этого актива и, вместо этого, политическая нестабильность рассматривается инвесторами как один из основных факторов, сдерживающих принятие страной на себя долгосрочных инвестиционных обязательств. Потенциал и подотчетность местного самоуправления существенно варьируются по всей стране, влияя на предоставление услуг и сокращение бедности. Сотрудничество между органами местного самоуправления и местными общинами в определении и решении их приоритетных задач в области развития играет ключевую роль в содействии социальной согласованности, смягчении социальной и политической напряженности, и обеспечении устойчивости местного развития. После внесения в 2008 году в нормативно-правовую базу, регулиующую местное самоуправление, изменений, наделивших органы местного самоуправления большей политической, административной и финансовой самостоятельностью,

к настоящему времени обязанности 467 местных органов власти перед местным населением выросли, а также расширились возможности тесного сотрудничества айыл-окмоту с местными сообществами в рамках инициатив местного развития. Тем не менее, местные органы власти и сообщества ограничены в возможностях применения совместных подходов к управлению и развитию – отчасти, из-за ограниченного потенциала. Местные органы власти по всей стране недополучают финансирование, недоукомплектованы, имеют слабое управление, неэффективны, и не пользуются доверием граждан. Они также страдают от непрозрачности, отсутствия подотчетности и нечеткого разделения ответственности с другими государственными органами, что создает возможности для захвата ресурсов элитными кругами, обостряя региональные различия в плане доступа к государственным услугам и товарам, и подогревая различные социальные конфликты.

Примечания

1. Снижение общего темпа прироста населения с 1,6 процента до 0,8 процента к 2030 году, увеличение доли трудоспособного населения в общей численности населения, рост человеческого капитала почти на 0,9 процента в год, и достижение стартовой капиталоемкости продукции в размере около 3,8.

2. Всемирный банк, FinStat.

3. Всемирный банк (2018 г.).

4. Кыргызская Республика занимает второе место в регионе Содружества Независимых Государств по показателю смертности в результате дорожно-транспортных происшествий, а потенциальные экономические потери от дорожно-транспортных происшествий оцениваются в 250 миллионов долларов в год. Что касается безопасности полетов – недавний Универсальный аудит безопасности полетов (USOA) Международной организации гражданской авиации, который был проведен в феврале 2016 года, выявил значительные недостатки в части надзора и применения правил Агентства гражданской авиации по вопросам, связанным с безопасностью.

5. Показатели доступа составляют, соответственно, 90,0 процентов, 96,0 процентов и 99,8 процентов.

6. Бюджетный монитор МВФ, 2016 год.

7. Всемирный банк (2016 г.).

8. Всемирный банк (2017 г.).

9. Всемирный банк (2016 г.).

10. Всемирный банк (2017 г.).

11. Всемирный банк (2016 г.).

Используемые источники

Бисва Нат Бхаттачарья, 2010 г., «Оценка потребностей в инфраструктуре в сфере энергетики, транспорта, телекоммуникаций, водоснабжения и санитарии в Азиатско-Тихоокеанском регионе: 2010-2020 гг.», Рабочий документ ADBI №248 (сентябрь), Институт Азиатского банка развития, Токио.

Марианна Фэй, Рейчел И. Блок, Джейн Эбингер. «Адаптация к изменению климата в Восточной Европе и Центральной Азии». Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк. <http://documents.worldbank.org/curated/en/303981468031170111/Adapting-to-climate-change-in-Eastern-Europe-and-Central-Asia>.

—. 2016 г. Европа и Центральная Азия: Страновые профили риска наводнений и землетрясений. Вашингтон, округ Колумбия: Группа Всемирного банка.

—. 2017 г. Европа и Центральная Азия: Страновые профили риска наводнений и землетрясений. Вашингтон, округ Колумбия: Группа Всемирного банка.

—. 2018 г. «Ведение бизнеса 2018: Реформа для создания рабочих мест». «Doing Business». Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.

Ограничения и возможности

В рамках данной Комплексной диагностики страны (КДС) обосновывается необходимость новой модели развития Кыргызской Республики или, скорее, последовательной и устойчивой стратегии стимулирования частных инвестиций в производственную экономическую деятельность, с сохранением достигнутых успехов в сфере социальной справедливости и возможностей. Основное внимание в рамках такой стратегии должно быть сосредоточено, прежде всего, на устранении препятствий, в настоящее время мешающих предпринимателям – особенно, малым и средним предприятиям – осуществлять свою деятельность, легализовываться, расти и конкурировать. Для этого потребуются не только устранение ограничений, присущих экономике в целом, которые мешают притоку частных инвестиций (уделяя особое внимание наиболее сдерживающим рост проблемным факторам), но и принятие целенаправленных стратегий в тех секторах, где (1) большая часть населения и малоимущих получают средства к существованию; (2) страна обладает явными сравнительными преимуществами; и (3) могут возникать новые источники роста и экспорта. Более того, для этого также потребуются, чтобы государство сыграло вспомогательную роль – в том числе, путем (а) переориентации своей роли на стимулирующие и регулирующие функции, (б) обеспечения макроэкономической и налоговой стабильности, и (с) сосредоточения внимания на повышении эффективности и улучшении качества предоставления государственных услуг частным лицам и предпринимателям. Между тем, в более долгосрочной перспективе следует также учитывать ключевые аспекты социальной и экологической устойчивости, включая управление

все большей урбанизацией, преимущественно, сельского общества и экономики, наряду с решением проблем, связанных с экологическими рисками и рисками стихийных бедствий.

Основываясь на имеющейся информации и анализе, в рамках этой КДС сделаны следующие ключевые выводы относительно траектории роста страны и характеристиках сравнительно более бедных домохозяйств:

- **Траектория роста и развития Кыргызской Республики в рамках сценария «без изменений» будет ограниченной.** В прошлом страна достигла значительного прогресса, следуя конъюнктурной адаптации к своему окружению, ограничениям и возможностям. Миграция, денежные переводы и добыча золота способствовали росту экономики и экспорта, а городская экономика смогла поглотить избыточную сельскохозяйственную рабочую силу, что привело к разовому росту производительности. Государство также осуществило значительные инвестиции в расширение доступа к услугам и формирование инфраструктуры. Однако эти пути являются нестабильными и неустойчивыми. В дальнейшем, экономический рост должен будет определяться ростом производительности в более динамичном и формальном частном секторе, являющемся единственным источником создания в будущем хороших внутренних рабочих мест. При и так уже высоких показателях равенства доходов, стимулирование экономического роста в целом должно будет стать основным путем сокращения бедности, хотя еще могут потребоваться некоторые адресные меры для удовлетворения потребностей тех, кто оказался обойден вниманием.
- **Учитывая быстрый демографический рост, главная задача будет заключаться в создании более качественных рабочих мест для населения Кыргызстана.** Несмотря на сохранение низкого уровня безработицы, существует серьезная обеспокоенность относительно качества рабочих мест. Для поступательного движения по пути создания лучших и более производительных рабочих мест потребуются действия как со стороны предложения, так и со стороны спроса. Во-первых, в то время как рабочие места будут создаваться частным сектором, в качестве одного из приоритетов необходимо определить устранение препятствий, которые в настоящее время мешают формализации и росту частных предприятий, включая не только улучшение условий предпринимательской деятельности, но и реформу госуправления. Со стороны спроса важно будет обеспечить, чтобы будущие участники рынка труда обладали человеческим капиталом, необходимым для получения хороших и производительных рабочих мест. В этом отношении Кыргызской Республике удалось обеспечить достойный уровень доступа к услугам здравоохранения и образования, однако качество этих услуг, как полагают, является низким. Таким образом, ключевым будет повышение актуальности и эффективности предоставления услуг – в том числе, для максимизации эффективности использования денежных средств в свете все большего ограничения расходов.

- **До настоящего времени страна не использовала свои природные ресурсы с максимальной отдачей.** Необходимо сосредоточить больше усилий на создании благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в целях стимулирования развития нынешних и будущих источников роста. Несмотря на снижение доли в валовом внутреннем продукте и занятости, сельское хозяйство остается стратегическим сектором, выступающим не только в качестве одной из движущих сил доходов (с неиспользованным потенциалом роста производительности) и экспорта, но и в качестве источника средств к существованию для значительного числа граждан Кыргызской Республики. Поэтому ключевым является создание основы для повышения производительности сельского хозяйства, что позволит лучше стимулировать рост производительности и доходов. Кыргызская Республика не в полной мере использует свои природные богатства. Несмотря на то, что добыча золота стала одним из двигателей роста, страна рискованно положила на освоение единственного месторождения, устойчивость которого сомнительна, не имея четкого плана для формирования комплекса горнодобывающих проектов на будущее. Что касается производства гидроэлектроэнергии, огромным потенциалом которой обладает страна – этот потенциал до сих пор остается в значительной степени недоиспользуемым, учитывая широкий спектр ограничений (от управления сектором до политики ценообразования), на которых необходимо срочно сосредоточить внимание. Кроме того, необходимо также модернизировать макрофискальное управление этими ресурсами, чтобы гарантировать, что, когда они станут более надежным двигателем роста для страны, это будет происходить устойчиво и не будет подрывать развитие других секторов. Наконец, в свете условий «новой нормы» и ограничений внутреннего спроса, обусловленных сокращением фискального пространства и объема денежных переводов, стране необходимо будет приложить гораздо больше усилий для развития ориентированных на экспорт видов деятельности, помимо тех, которые были рассмотрены выше. Для этого потребуются реализация широкого круга задач по содействию торговле (в том числе, для более эффективного использования членства в Евразийском экономическом союзе и региональных инициативах – таких как инициатива «Один пояс – один путь»), наряду с закладкой основ для начала экспорта услуг – будь то туризм или цифровая экономика. Принципиально важно, чтобы были решены ключевые проблемы госуправления и условий предпринимательской деятельности, которые вынуждают предпринимателей – в особенности, ММСБ – работать в условиях высокой неформальности, низкого роста от малого до среднего размера, и ограниченных инвестиций в повышение производительности.
- **Государству также необходимо будет переориентировать свою роль.** Для развития необходимо сильное государство, однако государственная политика слишком часто оказывалась непредсказуемой, искажающей или неэффективной. Инвесторы неизменно называют политическую нестабильность и неопре-

деленность политики в числе наиболее серьезных ограничений, мешающих ведению бизнеса в стране, и это особенно актуально для прямых иностранных инвестиций (ПИИ), которые имеют решающее значение для повышения производительности. Решение этой проблемы связано не только с исполнительной властью, но и с законодательной и судебной ветвями власти. Однако “сильное государство” вовсе не обязательно означает государство, активно вмешивающееся в экономику. Хотя это и является областью дальнейших исследований, имеются основания полагать, что в Кыргызской Республике государство слишком сильно вовлечено в управление ресурсами экономики и уделяет слишком мало внимания созданию благоприятных условий для развития страны с помощью открытого для всех частного сектора. Необходимо также учитывать тот факт, что государственные ресурсы сильно связаны ограниченным и сокращающимся фискальным пространством. Это означает, что решающее значение будет иметь: (i) с одной стороны, сохранение макрофискальной стабильности в будущем – включая противостояние давлению, требующему увеличения расходов и дальнейшего наращивания государственного долга, а также пересмотр текущей политики ценообразования для коммунальных предприятий; и, (ii) с другой стороны, повышение эффективности расходов за счет сосредоточения непосредственно на улучшении управления государственными финансами и расходами, и на повышении качества или эффективности расходов, включая расходы на социальные услуги и помощь.

- **Исходя из результатов этого анализа, в КДС определены 11 ключевых препятствий, мешающих достижению Двойных целей Группы Всемирного банка (сокращение бедности и обеспечение благосостояния для всех) в Кыргызской Республике, наряду с возможностями их устранения.** Ограничения/возможности представлены в Таблице 5.1, в которой также вкратце изложены некоторые из политических мер, которые можно было бы рассмотреть и поддержать, чтобы добиться прогресса в каждой из этих областей. Многие из этих политических действий являются в высшей степени взаимодополняющими. Например, очевидно, что увеличение занятости за счет принятия мер, направленных на усиление развития частного сектора, будет расширяться за счет параллельного сосредоточения усилий на повышении предложения на рынке труда. Аналогичным образом, существует четкая взаимодополняемость между целями повышения производительности сельского хозяйства и улучшения источников средств к существованию в сельской местности, с одной стороны, и содействием более устойчивому управлению природными ресурсами или расширению доступа кыргызстанских производителей на внешние рынки, с другой. Расширение и улучшение инфраструктуры будет иметь большое значение для обеспечения доступа к рынкам для конкурентоспособных секторов, привлечения ПИИ и передачи технологий. Наконец, что принципиально важно, прогресс в области добросовестного госуправления будет способствовать достижению улучшений практически во всех остальных областях (от развития инфраструктуры до привлечения частного сектора и предоставления социальных услуг).

ТАБЛИЦА 5.1**Ограничения в достижении Двойных целей Всемирного банка в Кыргызской Республике**

Решение проблемы неудовлетворительного качества управления и институтов
1. Укрепление макроэкономической и фискальной нормативной базы
2. Устранение неопределенности политики и слабых правовых норм
3. Повышение прозрачности и подотчетности государственного управления
Устранение препятствий для роста и формализации частного сектора
4. Улучшение делового климата
5. Устранение ограничений внешней конкурентоспособности
6. Устранение узких мест в инфраструктуре – особенно, в части сообщаемости и качества
7. Устранение ограничений развития горнодобывающей промышленности и гидроэнергетики
Улучшение возможностей и защиты интересов малоимущих
8. Повышение производительности сельского хозяйства
9. Повышение адресности программ социальной защиты и субсидий
Решение комплексных проблем
10. Решение проблемы недостаточно качественного предоставления социальных услуг
11. Содействие устойчивому использованию и управлению природными ресурсами, и смягчение рисков, связанных с климатом и стихийными бедствиями

Приоритеты

Цель процесса приоритизации заключается в определении приоритетов, которые являются наиболее важными и могут привести к достижению всеохватного и устойчивого роста в Кыргызской Республике. Для этого в КДС применяется простая процедура фильтрации с использованием следующих критериев:

- Масштаб ожидаемого воздействия на Двойные цели
- Фактический потенциал для (среднесрочной) реформы
- Адекватность баланса между краткосрочными и долгосрочными последствиями
- Учитываются ли основные предпосылки для продуктивной жизни (например, обеспечение минимального уровня жизни для всех)
- Наличие взаимосвязей и взаимодополняющих эффектов
- Обоснованность доказательной базы – как для определения проблемы, так и для предложения решений.

Результаты такой фильтрации представлены в Таблице 6.1.

Согласно этой фильтрации, ограничения или возможности, которые соответствуют, по меньшей мере, четырем критериям (выделено красным в Таблице 6.1), заключаются в следующем:

- Сосредоточение внимания на источнике макроэкономического и финансового стресса (ограничение №1). Принимая во внимание растущие нало-

ТАБЛИЦА 6.1
Определение приоритетов: оценка влияния реформ и смягчение ограничений

Ограничение	Воздействие на Двойные цели			Потенциал реформы			Временной горизонт воздействия			Предпосылка?			Взаимодополняемости			Доказательная база		
	Малое	Среднее	Большое	Низкий	Средний	Высокий	Короткий	Средний	Длинный	Да	Нет	Слабые	Средние	Сильные	Слабая	Средняя	Прочная	
Макроэкономический стресс		✓	✓		✓	✓	✓			✓			✓			✗		
Неопределенность политики и слабые правовые нормы		✓	✓	✗				✗		✓			✓			✗		
Низкая ответственность/ потенциал государственных должностных лиц	✗			✗				✗		✓			✓			✗		
Слабые стороны деловой среды		✓	✓		✓		✗	✗		✓			✓			✓		
Плохая внешняя конкурентоспособность		✓	✓		✗			✗		✓			✓			✓		
Узкие места в инфраструктуре – особенно, в части связности		✓	✓		✗			✗			✗		✓			✗		
Препятствия для развития горной промышленности и гидроэнергетики		✓	✓		✗				✓		✗		✓				✓	
Сельское хозяйство с низкой производительностью		✓	✓		✓			✗		✓			✓			✗		
Недостаточная адресность программ социальной защиты, приводящая к высокой подверженности шокам и неэффективным государственным расходам		✓	✓	✗					✓				✓			✗		
Дефицит качества социальных услуг		✓	✓		✗			✗		✓			✓			✗		
Плохое управление природными ресурсами и подверженность рискам, связанным с изменением климата и стихийными бедствиями		✗			✗				✗	✓				✗		✗		

Источник: Всемирный банк, 2014 г.

гово-бюджетные диспропорции, решающую роль государственных расходов в удовлетворении значительных социальных и инфраструктурных потребностей, а также высокое восприятие международными инвесторами странового риска, одним из ключевых приоритетов на будущее будет (i) обеспечение финансовой консолидации и (ii) достижение этой цели способами, которые являются устойчивыми и учитывают интересы малоимущих слоев населения. Значительная часть аналитической работы поддерживает этот вывод, а также варианты помощи. Сопутствующим приоритетом является повышение рациональности государственных расходов. В контексте жесткого фискального пространства, несмотря на огромные потребности в расходах на развитие, одним из ключевых приоритетов является увеличение рациональности государственных расходов, когда необходимо сосредоточить внимание на более стратегических и эффективных расходах, нацеленных на улучшение качества. Недавно заверченный «Обзор государственных расходов», в сочетании с исследованиями «Государственные расходы и финансовая отчетность» и «Управление государственными инвестициями», а также проведенный Всемирным банком и Международным валютным фондом подробный анализ динамики занятости населения и заработной платы, обеспечивают для этого надежную доказательную базу, и теперь основное внимание должно быть перенесено с диагностики на реализацию. Элементы пакета реформ будут, в частности, заключаться в следующем: совершенствование цепочек управления государственными инвестициями, оптимизация размеров государственной службы, последовательная реализация нового Закона о государственных закупках, а также другие улучшения в структуре Управления государственными финансами.

- **Улучшение делового климата (ограничение №4).** Усилия в этой области окажут большое влияние в краткосрочной перспективе – учитывая неиспользованный потенциал для частных инвестиций, значительную степень неформальности экономики и центральное значение создания рабочих мест для достижения Двойных целей (за счет более высокого совокупного роста, а также увеличения и улучшения возможностей заработка для тех, кто в настоящее время находится в нижней части распределения доходов). Несмотря на существование значительной базы фактических данных для документирования связывающего характера ограничений и нуждающихся в улучшениях областей, может потребоваться дополнительная работа для более детального понимания (i) того, какие элементы делового климата являются особенно пагубными для предпринимательской деятельности, (ii) факторов, препятствующих легализации деятельности предпринимателей, и (iii) того, насколько результаты улучшения в условиях предпринимательской деятельности зависят от улучшения стабильности политики и правовых норм (включая то, каким образом ограничения в госуправлении вбивают клин между прописанными на бумаге реформами и их практической реализацией).

- **Устранение ограничений внешней конкурентоспособности (ограничение №5).** Несмотря на то, что Кыргызской Республике удалось добиться роста за счет использования нишевого спроса на золото и стимулирования внутреннего спроса за счет денежных переводов трудовых мигрантов, для обеспечения устойчивости и дальнейшего роста будет все больше требоваться доступ к внешним рынкам. В свою очередь, использование этого потенциала принесет очевидную и непосредственную отдачу для достижения Двойных целей, помогая поддерживать общий рост и стимулируя создание рабочих мест в секторах (будь то агробизнес, туризм или промышленность), имеющих высокие трудовые связи. Более того, имеются неиспользованные возможности. Во-первых, Евразийский экономический союз (ЕАЭС) обеспечивает упрощенный доступ к обширному общему рынку: для того, чтобы в полной мере воспользоваться предоставляемыми этим доступом возможностями, Кыргызской Республике необходимо будет модернизировать свою инфраструктуру качества, и это было тщательно исследовано и документально подтверждено. Во-вторых, инициатива CASA-1000 предлагает колоссальные возможности для экспорта гидроэнергии, для чего, в частности, потребуется углубленная реформа политики ценообразования на энергию. К областям, в которых необходимо провести дальнейший анализ, относятся стратегии: (i) расширения доступа к рынкам для использования обширных рынков Китая, Южной Азии, Исламской республики Иран и Турции; (ii) использования значительного роста экспорта услуг, наблюдаемого в последние годы в сфере туризма, а также услуг, связанных с информационно-коммуникационными технологиями, которые в меньшей степени подвержены ограничениям, обусловленным недостаточным физическим сообщением; и (iii) использования региональных инициатив – таких как инициатива “Один пояс – один путь” – в интересах кыргызстанских предпринимателей и для расширения степени их участия в глобальных производственно-сбытовых цепочках.
- **Устранение ограничений, мешающих развитию горнодобывающей отрасли и гидроэнергетики (ограничение №7).** Как развитие горнодобывающей отрасли, так и развитие гидроэнергетики обладают значительным потенциалом ускорения темпов роста в среднесрочной и долгосрочной перспективе, наряду со смягчением ограничений финансирования и валютных ограничений для государства. Вместе с тем, их развитие должно сопровождаться: (i) укреплением потенциала макроэкономической политики; (ii) совершенствованием управления для обеспечения надлежащего управления увеличившимися ресурсами и обеспечения соблюдения мер природоохранной политики; и (iii) дальнейшей работой по улучшению условий предпринимательской деятельности для обеспечения возможности диверсификации экономики за пределами горнодобывающей отрасли.

- **Улучшение производительности сельского хозяйства (ограничение №8).** Это окажет значительное влияние на достижение Двойных целей в краткосрочной перспективе, учитывая сельский характер бедности в Кыргызской Республике и большой прирост производительности, которого можно добиться при соразмерном увеличении доходов в сельской местности и экспортного потенциала страны. Более того, сохранение рабочих мест в сельскохозяйственной экономике также снизит острую нагрузку на городскую инфраструктуру и рынки труда. Несмотря на значительный объем знаний о наиболее узких местах в политике и препятствиях, мешающих раскрытию потенциала для увеличения экспорта в ЕАЭС, дополнительный анализ может быть сосредоточен на стратегиях расширения возможностей использования Кыргызской Республикой своей географической близости к Китаю для развития экспорта своих продовольственных продуктов (и привлечения китайских инвестиций в сельскую экономику).
- **Повышение адресности программ социальной защиты (ограничение №9).** Устранение недостатков программ социальной защиты может оказать большое и непосредственное влияние на достижение Двойных целей и улучшение благополучия малоимущих (для которых социальные выплаты часто являются единственным надежным или стабильным источником дохода). Более того, учитывая значительную неэффективность существующей в настоящее время категориальной системы, реформа также позволит высвободить значительные возможности маневрирования бюджетными средствами (особенно, в том случае, если при этом также будет оптимизирована адресность других ключевых программ субсидий – будь то страхование здоровья или субсидируемые тарифы на коммунальные услуги). Однако, несмотря на наличие весомой базы фактических данных, сохраняется высокая неопределенность относительно размеров и возможностей использования существующей политической потребности в проведении таких реформ.
- **Устранение неопределенностей и недостатков политики в области правовых норм (ограничение №2).** Хотя это ограничение формально не соответствует принятым для определения приоритетов критериям, тем не менее, оно было включено в число основных приоритетов из-за масштабов своего воздействия в качестве «стимулятора» практически на все остальные аспекты реформ. Неопределенность политики и политическая нестабильность последовательно называются предпринимателями в качестве ограничений, мешающих им осуществлять свою деятельность, и это, скорее всего, также является серьезным препятствием для роста и легализации частных предпринимателей. Кроме того, поскольку эти ограничения особенно актуальны для иностранных инвесторов, они негативно сказываются на возможностях привлечения страной иностранных экспертов и ресурсов для повышения совокупной произво-

длительности экономики и получения доступа к региональным и глобальным рынкам посредством интеграции цепочек создания стоимости. Тем не менее, реформы в области управления, скорее всего, дадут отдачу лишь в долгосрочной перспективе (поскольку для изменения восприятия инвесторам требуется время, а достигнутые результаты могут быть с легкостью нивелированы), и могут встретить значительное сопротивление со стороны заинтересованных кругов. Несмотря на наличие достаточных доказательств того, что ограничения в госуправлении Кыргызской Республики имеют сдерживающий характер, а Всемирный банк взял на себя обязательства по предоставлению значительных объемов технической помощи, требуется более подробный анализ, чтобы разобраться, насколько эти ограничения обусловлены низким потенциалом, политическими факторами и/или существованием в правящих кругах заинтересованных лиц.

В соответствии с результатами предлагаемой фильтрации, остальные ограничения, несмотря на свою важность, не требуют сосредоточения на себе большого внимания в краткосрочной перспективе.

- **Повышение прозрачности и подотчетности государственного управления (ограничение №3) будет дополнять усилия практически во всех остальных областях (от условий предпринимательской деятельности до предоставления услуг), хотя его влияние на достижение Двойных целей, скорее всего, проявится лишь в среднесрочной перспективе, да и то – в неопределенной степени.** Имеется значительный объем данных, подкрепляющих представление о том, что в Кыргызской Республике широко распространены коррупция/семейственность, слабая подотчетность и конфликты интересов, но при этом проведено мало работы в части детального анализа политической экономики, по результатам которой можно было бы принять какие-либо конкретные действия – в частности, детального анализа так называемой “большой” коррупции и заинтересованных кругов.
- **Устранение узких мест в инфраструктуре – особенно, в сфере сообщения (ограничение №6).** Это – та область, в которой можно было бы добиться значительных успехов. Инвестиции в инфраструктуру сообщения не только будут поддерживать частные инвестиции (и создание рабочих мест) и улучшать доступ к рынкам (и снижать издержки торговли), но и будут способствовать предоставлению услуг и внутренней мобильности рабочей силы. Сопутствующее повышение эффективности также позволит снизить издержки бизнеса и уменьшить нагрузку (и зависимость) на природные ресурсы. Однако, учитывая неустойчивое положение бюджета Кыргызской Республики, это является той областью, в которой невозможно предпринять какие-либо действия, которые не привели бы к сложным арбитражным разбирательствам. Накоплен значительный объем знаний, документально подтверждающих неэффективность цепочки управления государственными инвестициями, на исправлении

которой можно было бы сосредоточить внимание. Кроме того, значительные возможности маневрирования бюджетными средствами в настоящее время неэффективно используются для субсидирования цен на коммунальные услуги. Тем не менее, было проведено малое количество аналитических исследований, чтобы пролить свет на компромиссы при распределении бюджетных ресурсов между различными приоритетами развития инфраструктуры, или на образующийся компромисс между обеспечением равного в географическом отношении доступа к качественным услугам (то есть, улучшением доступа и качества услуг в сельской местности) и сосредоточением внимания на растущей проблеме отставания в развитии инфраструктуры в быстрорастущих городских центрах Кыргызской Республики. Государственно-частные партнерства являются возможностью для оказания помощи при разрешении потребностей в инвестициях в инфраструктуру, хотя необходимо оказывать содействие мерам по наращиванию потенциала государственных органов для участия в крупномасштабных государственно-частных партнерствах, также провести тщательную оценку рисков непредвиденных потенциальных обязательств.

- **Решение проблемы дефицита качества в предоставлении социальных услуг (ограничение №10).** Низкое качество предоставления услуг оказывает непосредственное влияние на достижение Двойных целей, учитывая их значение не только для обеспечения надлежащего здоровья и образования для граждан, но и для повышения готовности растущей рабочей силы к продуктивной занятости. Более того, выгоды от предоставления таких услуг будут иметь экспоненциальный характер, учитывая высокий уровень доступа к услугам, которыми пользуются граждане Кыргызстана, и уже существующую широкомасштабную социальную инфраструктуру. Вместе с тем, эти выгоды материализуются лишь в среднесрочной перспективе, и лишь в той мере, в которой будут устранены ограничения спроса. Более того, масштабы аналитической работы, непосредственно посвященной пониманию ограничений, препятствующих качественному предоставлению услуг, ограничены, равно как и понимание ключевых факторов пространственного неравенства.
- **Продвижение экологически устойчивого использования и управления природными ресурсами, наряду со смягчением рисков, связанных с климатом и стихийными бедствиями (ограничение №11), имеет большое значение для достижения Двойных целей и, что еще более важно, для закрепления достигнутого в долгосрочной перспективе.** Однако, в силу неопределенности и долгосрочности результатов, этому пункту, скорее всего, будет присвоена низкая приоритетность в повестке дня проводимых реформ – особенно, в условиях ограниченных возможностей маневрирования бюджетными средствами. Более того, существующая фактическая база, как и участие, в настоящее время является неоднородной. Примерами потребности в дополнительном анализе будут: понимание возможностей распределения ресурсов и техниче-

ской эффективности в области управления водными ресурсами, энергетикой и землепользованием в краткосрочной перспективе, наряду с пониманием способов обеспечения возможности долгосрочного совместного использования этих преимуществ между поколениями, в соответствии с международными обязательствами. Тем не менее, область явных возможностей включает в себя следующее: финансовую оценку и анализ тарифов на энергию для обеспечения окупаемости затрат; оценку и определение приоритетности ключевых объектов энергетической инфраструктуры, необходимых для удовлетворения существующего и будущего спроса; определение возможностей, которые можно было бы систематически воспроизводить в водохозяйственном секторе.

Результаты фильтрации необходимо рассматривать как ориентировочные, использовать в качестве инструмента для поддержки дальнейших стратегических дискуссий, и обновлять по мере появления новых данных. Применение другого набора критериев и/или иных пороговых значений приведет к перераспределению приоритетов. Кроме того, также имеются существенные пробелы в знаниях, обусловленные отсутствием данных и/или анализа. Поэтому устранение таких пробелов в знаниях – в том числе, в отношении движущих сил политэкономических реформ – следует рассматривать как всеобъемлющий, сквозной приоритет.

Используемые источники

Всемирный банк. 2014 г. «Комплексная диагностика страны: Обзор современных взглядов». Консультативная группа по комплексной диагностике страны, Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Углубленный Секторальный Анализ

Сельское хозяйство: Преодоление низкого предела производительности

Показатели сельскохозяйственного сектора характеризовались неустойчивым и медленным ростом и значительным недоиспользованием существующего потенциала. Показатели сектора можно разделить на три периода. Во-первых, это – переходный период (1991-1995 гг.), когда сельское хозяйство перешло от советской системы коллективного хозяйства к частной собственности на землю. Этот период характеризовался резким падением добавленной стоимости сельского хозяйства, а также общим снижением ВВП. Второй период (1996-2005 гг.) характеризуется низким, но устойчивым ростом, извлечением выгод из частной собственности на фермерские хозяйства и структурных преобразований, а также притоком инвестиций по линии международных программ помощи. Производительность сельского хозяйства была, в целом, положительной, а средний рост добавленной стоимости составлял 7 процентов. Третий период (с 2005 года по настоящее время) характеризуется спорадическим ростом и недоиспользованием потенциала сельского хозяйства, что, возможно, объясняется несогласованной и неэффективной государственной политикой и внешними потрясениями – в том числе, потрясениями, связанными с политическими и погодными факторами.¹ Он включал в себя отдельные пиковые годы, за которыми следовали падения, когда средние темпы роста составляли 1 процент.

Вклад сельского хозяйства в ВВП снижался, по мере того как остальные секторы экономики росли быстрее. Основное снижение вклада сельского хозяйства в ВВП пришлось на период с 2005 по 2015 гг., характеризующийся стагнацией сельскохозяйственного сектора и относительно быстрым развитием других

РИСУНОК А.1

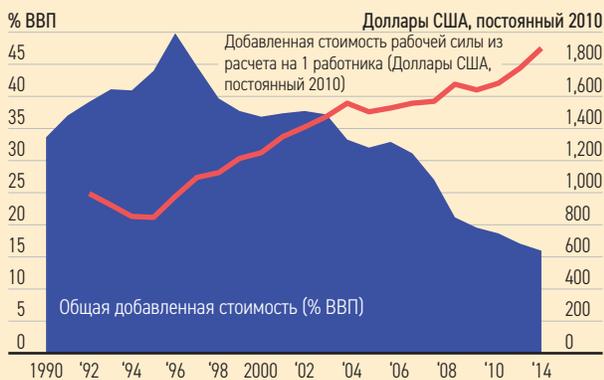
Рост добавленной стоимости сельского хозяйства замедляется относительно роста ВВП



Источник: На основе данных «Показатели мирового развития»

РИСУНОК А.2

Добавленная стоимость рабочей силы в сельском хозяйстве растет, но, в основном, отражая миграцию рабочей силы в городскую местность



Источник: На основе данных «Показатели мирового развития»

секторов экономики – особенно, горнодобывающей промышленности. Добавленная стоимость сельского хозяйства из расчета на одного работника – производительность труда в сельском хозяйстве – выросла незначительно, превышая показатели производительности в промышленности, которые падали, но отставая от роста производительности в сфере услуг. Более того, такой рост производительности труда во многом связан с миграцией из села в город, которая приводила к общему сокращению рабочей силы в сельском хозяйстве. Вместе с тем, рост сельскохозяйственного производства (особенно, рост, обусловленный производительностью) был сдержанным.

Необходимые для поддержки сельскохозяйственного производства земельные ресурсы весьма ограничены и уязвимы перед деградацией земель. Общая площадь всей территории страны составляет около 20 миллионов гектаров (199 949 квадратных километров), 53 процента которых составляют сельскохозяйственные земли, и лишь 3,4 процента – земли лесного хозяйства. Лишь 1,3 миллиона гектаров (или 12,3 процента) земель сельскохозяйственного назначения являются пахотными. Остальное составляют горные пастбища и луга. Показатель обеспеченности пахотными землями на душу населения в Кыргызской Республике находится на одном уровне с показателями остальных стран региона, но крайне низок по мировым меркам (Рисунок А.3). Как и в остальной части Центральной Азии, деградация земель является серьезной проблемой, что отрицательно сказывается на урожайности и производительности животноводства, сельскохозяйственных доходах и источниках средств к существованию сельского населения. Кыргызстанское сельское хозяйство в значительной степени опирается на ирригационную систему, унаследованную с советского периода, а внедрение передовых методов орошения отстает. И даже в сфере орошаемого земледелия урожайность в Кыргызской Республике намного ниже показателей любой из отобранных для сравнения стран. Такая зависимость от орошаемого земледелия оказывает значительную нагрузку на природные ресурсы, приводит к увеличению засоления пахотных земель и потребляет ограниченные государственные бюджетные ресурсы. Примерно одна пятая часть пахотных земель в Кыргызской Республике считается деградированной, а их ориентировочная стоимость в 2009 году составляла порядка 11 процентов ВВП.²

РИСУНОК А.3
Площадь пахотных земель является одной из наименьших в регионе



Источник: На основе данных «Показатели мирового развития»

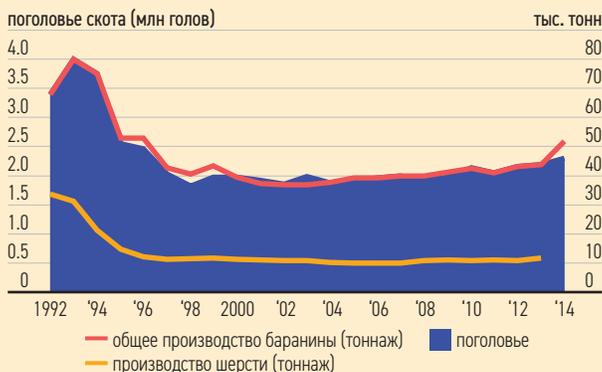
Кыргызская Республика недоиспользует свои изобильные пастбищные и луговые ресурсы. В стране имеются обширные горные пастбищные ресурсы, которые составляют 46 процентов территории Кыргызстана или 87 процентов всех земель сельскохозяйственного назначения (в 7 раз больше площади всех пахотных земель). Ввиду такой структуры земель до перехода к рыночной экономике в валовой продукции сельского хозяйства преобладало пастбищное животноводство. После переходного периода объемы животноводческой продукции обрушились до уровня натурального сельского хозяйства. Сегодня растениеводство и животноводство составляют почти равные доли в валовой продукции сельского хозяйства. В течение переходного периода производство животноводческой продукции значительно сократилось и перешло от овцеводства, ориентированного на производство шерсти, к мясному овцеводству. Однако производительность (количество килограмм мяса из расчета на одно животное) оставалась относительно постоянной, что свидетельствует об отсутствии перехода к новым

РИСУНОК А.4
Доля сельскохозяйственных культур в общей сельскохозяйственной продукции увеличилась



Источник: На основе данных из базы статистических данных Продовольственной и сельскохозяйственной организации.

РИСУНОК А.5
Животноводство медленно росло, но остается ниже уровня, наблюдавшегося на момент обретения страной независимости



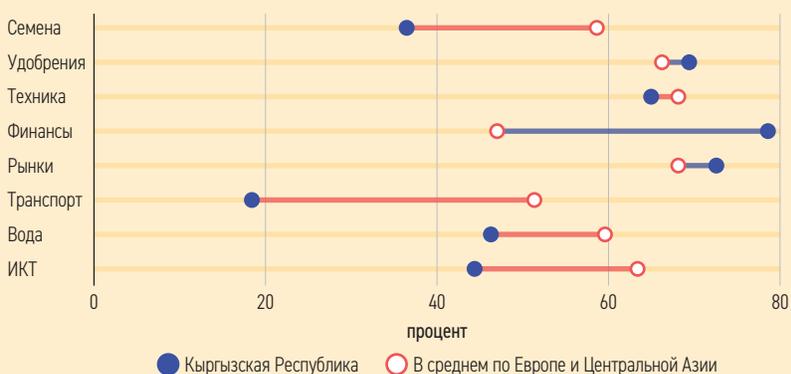
Источник: На основе данных из базы статистических данных Продовольственной и сельскохозяйственной организации.

породам и простом переключении фермеров с использования старых шерстяных пород овец или их потомства на производство мяса. С сокращением совокупной численности поголовья овец в стране, общий объем производства баранины достиг своего нижнего предела, приблизительно, в 2004-2005 гг. Впоследствии, объемы животноводства так и не восстановились до того уровня, который наблюдался до переходного периода.

Не существует единственного фактора, который бы способствовал повышению конкурентоспособности и помогал привлечению новых инвестиций в этот сектор – это, скорее, является признаком более широких барьеров, мешающих улучшению инвестиционного климата, которые описываются в настоящем отчете. Кыргызская Республика имеет неоднозначную историю показателей эффективности деловой среды. В недавнем докладе Всемирного банка «Создание благоприятных возможностей для бизнеса в сельскохозяйственной сфере» (2017 г.), в который включен рейтинг из 60 стран по всему миру, составленный на основе различных показателей эффективности регулирования сельского хозяйства и агропромышленного сектора, Кыргызской Республике были присвоены более высокие оценки по одним показателям (финансы, доступ к рынкам и регулирование сельскохозяйственной техники), но более низкие оценки – по другим (особенно, по транспорту и семенам). Такие смешанные показатели указывают на нестабильную политику и политическую среду, которые, в сочетании с ограниченным рыночным потенциалом, низкими доходами, сложной географией и ухудшенной инфраструктурой, снижают привлекательность страны для иностранных инвесторов и конкурентоспособность отечественных предпринимателей. Это особенно важно для производительности агропродовольственного сектора, поскольку данный сектор не привлекает новые инвестиции, чтобы иметь возможность извлекать выгоду из растущего спроса на качественную продукцию и обработанные пищевые продукты – как внутри страны, так и из соседних стран. Эта упущенная возможность особенно важна для Кыргызской

РИСУНОК А.6

Кыргызская Республика наиболее значительно отстает от других стран региона Европы и Центральной Азии по таким секторам как транспорт, водное хозяйство и семена, но превосходит средний по региону показатель по финансам и рынкам



Республики, учитывая ее членство – как во Всемирной торговой организации, так и в Евразийском экономическом союзе – и близость к крупным рынкам в Евразии, Азии и Южной Азии.

Молочная отрасль представляет собой сочетание вызовов и возможностей, существующих в агропромышленном секторе. Спрос на кыргызстанскую молочную продукцию (особенно, со стороны Казахстана) имеет большое значение, а в результате присоединения страны к Евразийскому экономическому союзу появились новые возможности экспорта. Тем не менее, производительность животноводства низка, и снизилась с 2 041 килограмма на корову в год в 2009 году до 2 023 килограмм в 2012 году и 2 013 килограмм в 2013 году. Для сравнения, в странах с более развитым молочным хозяйством годовые удои молока от одной коровы достигают 5 000 килограмм. Низкая производительность обусловлена многими факторами на уровне фермерских хозяйств, включая неадекватный комплекс мер по охране здоровья и лечению животных, плохо оснащенные лаборатории и службы диагностирования заболеваний, нерегулярная и неполная вакцинация, низкое (генетическое) качество скота, неадекватное питание и малые объемы инвестиций в производственную и сбытовую инфраструктуру. Некоторые предприниматели начали увеличивать инвестиции для решения некоторых из этих проблем, но, в отсутствие национальной реформы, направленной на улучшение здоровья скота, и без увеличения инвестиций в качественную инфраструктуру предприниматели будут, по-прежнему, сталкиваться с препятствиями, мешающими им получать доступ к экспортному рынку и ограничивающими отдачу от новых инвестиций.

Энергетика: Колоссальный гидроэнергетический потенциал остается скрытым

В структуре энергетической отрасли Кыргызстана преобладает гидроэнергетика, в силу чего отрасль восприимчива к изменениям в гидрологии. Установленная мощность энергосистемы составляет 3 786 мегаватт, более 80 процентов которых приходится на долю гидроэлектростанций (ГЭС). Баланс обеспечивается Бишкекской теплоэлектростанцией (ТЭЦ) и Ошской ТЭЦ. Что касается валовой выработки электроэнергии – ГЭС производят, в среднем, около 90 процентов энергии, подавляющее большинство которой производится Нарынским каскадом, в который входят пять крупных ГЭС (Токтогульская ГЭС с многолетним резервуаром, Курпсайская, Таш-Кумырская, Шамалды-Сайская и Уч-Курганская ГЭС). Доля выработки электроэнергии на ГЭС наиболее высока в летнее время в силу более низкого внутреннего спроса и большего объема электроэнергии, производимой Нарынским каскадом ГЭС – в том числе, из-за сброса воды из Токтогульского водохранилища для выполнения заключенных с соседними странами соглашений о подаче воды для удовлетворения ирригационных нужд. Выработка электроэнергии в зимнее время критически зависит от уровня воды в Токтогульском водохранилище. Низкий уровень воды в Токтогульском водохранилище в 2007-2009 и 2014-2015 гг. и связанное с этим сокращение производства электроэнергии потребовали от страны импорта большего объема электроэнергии и изменения режима работы ТЭЦ в Бишкеке.³

Отраслевые доходы постоянно отстают от потребностей и демонстрируют существенные изменения в годовом исчислении. В результате колебания экспортных поступлений, в 2009-2012 гг. финансовое состояние энергетического

РИСУНОК В.1

Фактические тарифы для бытовых потребителей снизились значительно ниже уровня самоокупаемости



Источник: Всемирный банк, Финансовая жизнеспособность энергетического сектора Кыргызской Республики: обновленный отчет в редакции, датируемой мартом 2017 года.

РИСУНОК В.2

Фактические тарифы на тепло и горячую воду по сравнению с долей тарифов, обеспечивающих возмещение затрат



Источник: Всемирный банк, Финансовая жизнеспособность энергетического сектора Кыргызской Республики: обновленный отчет в редакции, датируемой мартом 2017 года.

сектора также демонстрировало значительные колебания. За этот период финансовое состояние сектора улучшилось в результате роста экспортных поступлений, а затем, в 2012 году, снизилось – в основном, из-за того, что доходы от экспорта сократились почти на 60 процентов по сравнению с предыдущим годом. В 2007-2009 гг. и в 2012 году наблюдался финансовый дефицит, а в 2010 и 2011 гг. – финансовый профицит, когда доходы от экспорта помогли скрасить низкие показатели внутренних доходов. С 2007 по 2012 гг. фактические затраты сектора на каждый киловатт-час энергии, предназначенной для внутреннего потребления, в среднем, на 35 процентов превышали средний объем денежных средств, полученных от отечественных конечных потребителей. В 2016 году этот разрыв сократился до 21 процента. Однако, из года в год, мы все еще наблюдаем большие колебания, которые в настоящее время обусловлены, главным образом, объемами импорта.

В секторе, по-прежнему, наблюдается существенный дефицит доходов, поскольку тарифы для конечных пользователей остаются ниже уровня самоокупаемости.⁴ В 2016 году тарифные потери составили 3,3 млрд сомов (0,77 процента ВВП).⁵ Технические/нетехнические потери составили 1,2 млрд сомов (0,27 процента ВВП). Сокращению дефицита доходов могло бы способствовать сокращение технических/нетехнических потерь, однако наибольшие улучшения могут быть достигнуты в результате изменения тарифов, находящихся ниже уровня самоокупаемости. Несмотря на улучшение ситуации с финансированием сектора, взвешенные тарифы для конечных пользователей оставались ниже уровня самоокупаемости – в основном, из-за низкого тарифа для бытового потребления менее 700 киловатт-часов (что составляет 81 процент всего бытового потребления и 52 процента совокупного потребления электроэнергии конечными пользователями). Тарифы для небытовых абонентов были выше уровня краткосрочной самоокупаемости и, фактически, позволили оплатить улучшение ситуации с финансированием сектора. Кроме того, несмотря на значительное увеличение с 2014 года, тарифы на отопление и горячую воду по-прежнему находятся намного ниже уровня самоокупаемости. Энергетику неявно субсидируют значительные «квазифискальные» или условные субсидии (такие как, например, экономия на техническом обслуживании и капитальном ремонте, накопление кредиторской задолженности). В результате, расходы домохозяйств на энергетические услуги в Кыргызской Республике ниже, чем в других странах Европы и Центральной Азии: расходы на электричество составляют 2,5 процента всех расходов домохозяйств; расходы на отопление – 3,5 процента; а расходы на горячее водоснабжение – 2,5 процента. Тем не менее, доступность представляет собой реальную проблему для самых малообеспеченных потребителей – тем более, что программы социальной помощи недостаточно ориентированы на то, чтобы помогать обеспечению доступности электроэнергии и тепла для самых бедных слоев населения.

Со стороны производителей электроэнергии, старые и недостаточно обслуживаемые активы ставят под угрозу надежность и качество энергоснабжения. Несмотря на значительные инвестиции (при поддержке международных финансовых организаций и других партнеров по развитию) в восстановление

РИСУНОК В.3
Возраст активов в сфере производства электроэнергии велик



Источник: На основе данных Всемирного банка.

РИСУНОК В.4
Потери при региональной передаче и распределении электроэнергии (2013 год) высоки



Источник: На основе данных Всемирного банка.

РИСУНОК В.5
Кыргызская Республика является одной из наиболее энергоемких стран, килограмм нефтяного эквивалента на 1000 долларов США ВВП, 2014 г.



Источник: На основе данных «Показатели мирового развития»

некоторых из наиболее ветхих активов сектора, около 45 процентов существующих в энергетическом секторе генерирующих мощностей уже исчерпали полезный срок своей эксплуатации (см. Рисунок В.3). Старые и ветхие активы передачи и распределения электроэнергии усугубляют риск сетевых сбоев; например, в 2016 году крупнейшая энергетическая компания «Северэлектро» сообщила о необходимости срочной замены в Бишкеке около 40 процентов подземных кабелей общей протяженностью 928 км. Аналогичным образом, большая часть активов централизованного отопления (ЦО) была введена в эксплуатацию 20-50 лет назад и находится в плохом состоянии из-за недостаточных инвестиций в техническое обслуживание и капитальный ремонт. В результате, генерирующие активы (тепловые котлы и ТЭЦ) работают на уровне от 20 до 50 процентов установленной мощности, а теплотери нередко превышают 25 процентов от общего объема произведенного тепла. Кроме того, неэффективность генерирующих предприятий дополнительно увеличивает и без того уже высокий уровень энергопотерь, которые, несмотря на значительный прогресс за последние 8 лет, остаются высокими по сравнению с другими странами (см. Рисунок В.4) – приблизительно, 18 процентов всей производимой электроэнергии (2016 год) и более одной трети в системе ЦО в Бишкеке.

Со стороны потребления, Кыргызская Республика входит в число 15 наиболее энергоемких стран мира. В 2010-2014 гг. ее энергоёмкость (измеряемая как объем потребления энергии из расчета на 1000 долларов США) выросла с 181 до 204 килограммов нефтяного эквивалента на 1000 долларов ВВП, и была примерно на 23 процента выше среднего показателя по Европе и Центральной Азии в 2014 году (см. Рисунок В.5). Высокая энергоёмкость не только усиливает повторяющиеся дефициты энергии, с которыми сталкивается страна, но и мешает повышению производительности и конкурентоспособности кыргызстанских компаний.

В результате растущего дисбаланса между спросом и предложением, в сочетании с хроническим недоинвестированием расходов на ремонт и техническое обслуживание, местные предприятия и население вынуждены страдать из-за низкой надежности энергоснабжения и низкого качества обслуживания – особенно, в зимние месяцы. На крупнейшей (Токтогульской) ГЭС возникли поломки на протяжении двух зим подряд (в 2015 и 2016 гг.) из-за разрывов кабельных линий электропередачи. Кроме того, в период с 2009 по 2012 гг. энерго-распределительные компании сообщали, в среднем, о 43 авариях в системе электроснабжения в сутки. Согласно результатам проведенного Всемирным банком в 2013 году «Обследования предприятий», около 35 процентов предпринимателей в Кыргызской Республике считают электроснабжение одним из основных ограничений для ведения бизнеса, и сообщают о том, что их средние потери в результате перебоев в подаче электроэнергии составляют до 4 процентов от годового объема продаж (в среднем, по 2,9 процента в странах Европы и Центральной Азии).⁶ Учитывая холодный климат и высокую зависимость населения от использования электричества для отопления, ненадежное энергоснабжение также влияет на благополучие граждан Кыргызстана – в особенности, малообеспеченных, для которых менее доступны существующие запасные варианты энергоснабжения. Кроме того, более половины респондентов проведенного в 2013 году обследования отметили проблемы с колебаниями напряжения или низким напряжением, и почти одна пятая часть респондентов сообщила о повреждении электроприборов из-за низкого качества электроснабжения. Учитывая испытываемые страной бюджетные ограничения, крайне важно, чтобы частный сектор играл более важную роль в этом секторе. Для этого потребуются сочетание приоритетной политики и действий в области развития, необходимых для устранения существующих в секторе ограничений и проблем. Конкретные приоритетные действия заключаются в следующем:

- **Дальнейший прогресс в реализации тарифных реформ:** Ликвидация разрыва в тарифах с целью достижения уровня самоокупаемости будет иметь решающее значение для дальнейшего повышения финансовой устойчивости сектора, а также для обеспечения того, чтобы компании в секторе располагали достаточными средствами для осуществления инвестиций в улучшение предложения, а у потребителей был стимул к более эффективному энергопотреблению. Реформы в области тарифов связаны с последовательной реализацией изменений в тарифах на электроэнергию и тепло в соответствии со среднесрочной тарифной политикой, наряду с разработкой и реализацией новой среднесрочной тарифной политики (2018-2021 гг.). Помимо продолжающегося прогресса в части повышения тарифов для конечных потребителей, конкретным вариантом, который необходимо рассмотреть, является снижение порогового значения потребления электроэнергии, которое определяет самую низкую тарифную категорию (в настоящее время установленную на уровне 700 киловатт-часов). Для обеспечения того, чтобы базовый уровень потребления тепла оставался доступным для бедных домохозяйств, также будет важно улучшить адресность программы социальной помощи.

- **Приоритизация инвестиций и капитальный ремонт активов сектора:** Несмотря на прогресс в части мобилизации финансирования для восстановления существующих активов сектора, спрос растет, и для удовлетворения пикового спроса в зимний период потребуются дополнительные инвестиции. Такие инвестиции должны быть тщательно приоритизированы по принципу наименьших затрат, и должны включать в себя капитальный ремонт и восстановление существующей инфраструктуры, наряду с созданием новой инфраструктуры производства, передачи и распределения электроэнергии.
- **Расширение усилий, направленных на совершенствование управления и подотчетности в секторе:** Другая приоритетная задача заключается в продолжении совершенствования управления и внутреннего контроля энергетических компаний в целях повышения подотчетности, прозрачности и надежности данных. Это может включать в себя усилия по интеграции более совершенных систем управленческой информации, которые обеспечивают оперативную и надежную корпоративную и коммерческую информацию и помогают обеспечивать эффективность, отслеживаемость и прозрачность предпринимательской деятельности. Реструктуризация бизнес-процессов должна сопровождаться внедрением усовершенствованных систем управления информацией на уровне компаний. Другими приоритетными областями для улучшения управления, подотчетности и прозрачности сектора являются: совершенствование существующей схемы расчетов для обеспечения того, чтобы распределительные компании имели стимулы для снижения потерь, укрепления финансовой дисциплины и надлежащего выполнения коммерческих контрактов; усиление позиций энергетического регулятора как независимого субъекта и избежание политического вмешательства; и улучшение благоприятных условий для привлечения в этот сектор большего объема частных инвестиций.

Горнодобывающая отрасль: Необходим новый портфель разрабатываемых проектов

Кыргызская Республика богата природными ресурсами, включая драгоценные металлы, редкоземельные элементы, уран и т.д., но, при этом, в горнодобывающую отрасль осуществляется мало новых инвестиций. Горнодобывающая отрасль Кыргызской Республики имеет многолетнюю историю. До распада Советского Союза Кыргызская Республика была единственным производителем сурьмы. В республике также добывалось почти 64 процента редкоземельных элементов и 15 процентов всего урана. После открытия рынков в начале 1990-х годов ряд иностранных инвесторов приступил к самостоятельному проведению разведочных работ. На территории страны насчитывается более 150 известных месторождений полезных ископаемых, на которых в настоящее время ведется добыча или разведка. Большинство из них было открыто еще во времена Советского Союза, и на протяжении последних 25 лет основная часть разведочных работ проводилась на уже известных (заброшенных) месторождениях, а не на новых объектах (месторождениях, разрабатываемых “с нуля”). Со времен Кумтора (начало 1990-х) в горнодобывающую промышленность не осуществлялось никаких значительных инвестиций.

Добывающая отрасль уже является одним из основных источников экспортных поступлений, но она в значительной степени зависит от единственного продукта и единственного месторождения. В 2014 году на долю добывающей отрасли приходилось более 54 процентов всего объема промышленного производства, 8,4 процента ВВП, около 17 процентов государственных доходов, и более 16 000 рабочих мест в стране. На долю одного лишь Кумтора

– флагманского месторождения золота – в 2014 году приходилось 6,8 процента ВВП и 22,5 процента совокупного объема промышленного производства Кыргызской Республики. В 2015 году оборот Кумтора составлял 625 миллионов долларов США (за 520 000 унций золота), а объем бюджетных поступлений от предприятия – 123 миллиона долларов США. Показатели Кумтора не только говорят об экономической значимости полезных ископаемых в Кыргызской Республике, но и свидетельствуют об уязвимости страны вследствие сосредоточения такого большого объема экономического производства на единственном месторождении. Кроме того, сильная зависимость от одного месторождения и одного вида продукции означает, что выгоды от сектора меньше, чем могли бы быть, и, к тому же, весьма локализованы.

Ожидаемый срок эксплуатации Кумтора составляет около 5-10 лет, что создает значительный финансовый риск для страны. Заменить вклад Кумтора в доходную часть бюджета, наряду с занятостью и объемом экспорта, будет сложно – особенно, с учетом масштабов деятельности Кумтора. Кроме того, сроки освоения месторождений в горнодобывающей отрасли велики и могут растягиваться более чем на десятилетие для изучения новых месторождений, привлечения финансирования для их освоения, и для строительства инфраструктуры, прежде чем можно будет приступить непосредственно к добыче. Таким образом, потенциальные месторождения для заполнения разрыва в бюджетных поступлениях, который образуется после того, как будут исчерпаны запасы Кумтора, должны, если не располагать разведанными запасами, то, хотя бы, находиться на стадии разведки. Однако, учитывая переход товарного цикла в понижительную фазу и восприятие высоких рисков в сфере управления в Кыргызской Республике для горнодобывающих компаний, в стране не наблюдается сколько-нибудь значительный уровень начальных инвестиций в разведку, что делает маловероятным новую крупномасштабную добычу в следующем десятилетии. Проблему дополнительно усугубляет отсутствие кадастра для регистрации участков, отведенных под разработку ископаемых. Лицензии на разведку часто выставляются или продаются с аукциона с недостаточными данными, требованием выплаты бонусов на цели разведки и разработки (что означает относительно большой предварительный отток денежных средств по причине рискованности бизнеса), обязательными сборами за приобретение пакета лицензионной информации и другими требованиями, которые ограничивают привлекательность страны в качестве объекта для геологической разведки – особенно, для небольших компаний, которые составляют основу добычи полезных ископаемых в западном мире.

Кыргызская Республика все еще находится в переходе от советской эпохи – с точки зрения своего правового, нормативного и институционального управления горнодобывающим сектором с высокой степенью неопределенности и частыми изменениями, – что затрудняет привлечение инвестиций. По результатам ежегодного опроса добывающих предприятий, проводимого Институтом Фрейзера, Кыргызская Республика неизменно получает низкие оценки – как за налогообложение (по этому показателю она входила в нижнюю десятку стран мира в 2015 году), так и за неопределенность в отношении администрирова-

ния, интерпретации и обеспечения соблюдения существующих правил (нижняя пятерка стран в 2015 году).⁷ Неустойчивая, быстроменяющаяся политическая обстановка, неоднократные споры и арбитражные разбирательства с инвесторами, отсутствие работы по составлению новых геофизических карт на протяжении трех десятилетий, секретность геологической информации и ее недоступность в цифровом формате, значительно увеличивают страновые и геологические риски, что имеет негативные последствия для инвестиций. Система налогообложения развивается, зачастую затрудняя обеспечение предсказуемости и стабильности. Помимо обычных налогов и сборов, в Кыргызской Республике производятся отчисления на развитие и техническое обслуживание инфраструктуры, а также облагаются специальным налогом доходы от золота. Государство может принимать участие в проектах, связанных с добычей полезных ископаемых, или, с помощью специальных законов, устанавливать другие неналоговые платежи. Перечень всех необходимых платежей [33 – согласно последнему отчету Инициативы прозрачности добывающих отраслей (ИПДО)] свидетельствует о том, что налоговая система недропользования является сложной и затруднительной для администрирования.

Человеческий, организационный потенциал и бюджет горнодобывающих институтов также являются низкими. Существующие учебные программы используют устаревшие материалы и методологические подходы, и, следовательно, препятствуют притоку новых, хорошо подготовленных, геологических специалистов. Нехватка человеческого и институционального потенциала означает, что государственным институтам сложно предлагать свои услуги частному сектору (например, такие как геологические изыскания, кадастры), а также контролировать и осуществлять исполнение законов и нормативных актов. Развитие человеческого капитала является особенно важным для развития связей и возможного добавления стоимости. Кыргызско-российский славянский университет, при поддержке правительства Канады, инициировал программу подготовки по геологическим дисциплинам, которая может начать удовлетворять высокие потребности.

Меры по охране и рациональному использованию окружающей среды предусмотрены в законодательстве о природных ресурсах и природоохранном законодательстве Кыргызской Республики, нормативные акты для реализации которых, по имеющимся сведениям, отсутствуют. По всей видимости, существующая система охраны окружающей среды ограничивается, в основном, выплатами за выбросы и сбросы, приводящие к загрязнению окружающей среды. Отсутствует четкое определение гражданской, уголовной и административной ответственности за причинение вреда экосистемам. Законодательством предусматривается реабилитация, однако неясно, существуют ли механизмы финансового поручительства для надлежащего закрытия объектов. Стимулы для применения эффективной природоохранной практики, по-видимому, находятся в зачаточном состоянии.

Вопросы развития местной экономики обсуждаются в индивидуальном порядке при заключении контрактов, и, несмотря на то, что Кумтор делает весомый вклад в местное развитие, еще предстоит выяснить, эффективно ли

используются эти и другие аналогичные вклады, приводятся ли они в соответствие с кратко-, средне- и долгосрочными социально-экономическими потребностями – в том числе, для создания рабочих мест, не связанных с горным делом. Тем не менее, имеются неоднократные сообщения о социальных противоречиях между местными сообществами и геологоразведочными и горнодобывающими компаниями, которые могут подпитываться (i) воздействием осуществляемой деятельности на окружающую среду, (ii) недоверием, вызванным неудовлетворенностью уровнем найма местных жителей и реалиями – или восприятием – неравенства в распределении доходов, (iii) недоверием к государственным органам в связи с непрозрачностью и безответственностью при решении вопросов, связанных с выдачей лицензий, а также (iv) политическими и коммерческими интересами, вмешивающимися в деятельность горнодобывающих предприятий. Это говорит о том, что процесс ИПДО в Кыргызской Республике (осуществляемый с 2004 года; за это время было составлено 10 отчетов) все еще нуждается в корректировке для информирования и содействия определению вопросов, которые должны решаться соответствующими заинтересованными сторонами. Это также говорит о том, что может потребоваться переоценка предоставления и эффективности социального пакета, выплачиваемого местным сообществам в качестве одного из условий получения прав на добычу полезных ископаемых.

Для привлечения в горнодобывающий сектор новых инвестиций, установления более тесных связей с перерабатывающими предприятиями и увеличения добавленной стоимости в этом секторе потребуются всесторонние реформы, направленные на устранение политических, правовых, нормативных и институциональных ограничений в этом секторе. Некоторые из приоритетов заключаются в следующем:

- Прекращение повторных споров с Кумтором путем проведения информированных переговоров и выполнения согласованных условий, повышая, тем самым, стабильность и наглядность деятельности, что может значительно повлиять на текущий срок эксплуатации кумторского месторождения, наряду со стимулированием проведения дальнейших геологоразведочных работ и переводом его ресурсов в резервы.
- Обновление и приведение законодательства о недрах и соответствующих нормативных актов в соответствии с общепринятой мировой практикой по таким вопросам как лицензирование, прозрачность, надлежащая стабильность и гарантии получения лицензии на эксплуатацию после успешного открытия месторождения. Выплата бонусов за малоизвестные месторождения и за разведку препятствует притоку инвестиций и нуждается в пересмотре.
- Современная практика составления геофизических карт в стране и предоставление новой и уже имеющейся информации (бесплатно или за небольшую плату) с целью снижения рисков разведки и привлечения в страну небольших геологоразведочных компаний.
- Институциональная реструктуризация и оптимизация во избежание дублирования и для обеспечения отделения лицензирования от функций мониторинга

и контроля, наряду с укреплением потенциала для обеспечения надлежащего соблюдения законов и нормативных актов.

- Создание базы для регулирования того, как правительство страны, местные органы власти и предприниматели должны работать вместе с местными сообществами для обеспечения четкого определения ролей и обязанностей каждой из заинтересованных сторон.
- Упорядочение системы налогообложения, оптимизация количества налоговых платежей и разумная стабилизация налогово-бюджетной политики пойдут на пользу инвесторам. Наряду с этим необходимо будет обеспечивать выполнение обязательств по уплате налогов и избегать ставшего уже слишком привычным избыточного сосредоточения на политике, а не на административных функциях и процедурах обеспечения уплаты соответствующих налогов.
- Усиление секторальных экологических норм и процедур (в том числе, для Оценки воздействия на окружающую среду), смягчающих мер и т.д. Создание условий для обеспечения социальной и экологической устойчивости – в том числе, с использованием механизмов финансового поручительства для закрытия объектов и возможностей для обеспечения соблюдения требований.

Примечания

1. Брока и др. (2016 г.).
2. Мырзабаев и др. (2016 г.).
3. Исторически сложилось так, что ТЭЦ использовались, в основном, для удовлетворения потребностей в отоплении зимой и производства электроэнергии в качестве побочного продукта. Однако в последние годы ТЭЦ работали на полную мощность в течение года, пытаются сохранить уровень воды в Токтогульском водохранилище.
4. Возмещение затрат относится лишь к годовым потребностям в денежных средствах, включая обслуживание долга на капитальные затраты, но исключая амортизацию и другие неденежные статьи; это также может не охватывать необходимые расходы на производственные и капитальные затраты.
5. Тарифные потери – это то, насколько тарифы находятся ниже уровней самоокупаемости, при условии 100 процентов сборов и технических или нетехнических потерь (Всемирный банк, 2017 г.).
6. <http://www.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2013/kyrgyz-republic>.
7. Джексон и Грин (2015 г.).

Используемые источники

- Сандра Брока, Оса Гертц, Гарри Кристенсен, Черити Ханиф, Дебра Расмуссен и Рода Рубайза. 2016 г. «Оценка риска в сельскохозяйственном секторе Кыргызской Республики. Документ технической помощи по глобальной практике сельского хозяйства, Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. © Всемирный банк. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23764> Лицензия: CC BY 3.0 IGO.
- Тейлор Джексон и Кеннет П. Грин. 2015 г. «Институт Фрейзера: Ежегодный обзор горнодобывающих компаний за 2015 год». Институт Фрейзера, Ванкувер. <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/survey-of-mining-companies-2015.pdf>.
- Алишер Мырзабаев, Янн Годеке, Елена Дубовик, Уткур Джаныбеков, Куанг Бао Ле и Аден Ау-Хасан. 2016 г. «Экономика деградации земель в Центральной Азии» в издании «Экономика деградации и мелиорации земель – Глобальная оценка для устойчивого развития» под редакцией Эфраима Нконьи, Алишера Мырзабаева и Йоахима фон Брауна, стр. 261-290. doi:10.1007/978-3-319-19168-3.
- Всемирный банк. 2017а. «Создание условий для агробизнеса», 2017 г. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.
- Всемирный банк. 2017б. «Анализ энергетического сектора Кыргызской Республики». Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29045> Лицензия: CC BY 3.0 IGO.

