

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА:

*Устойчивая экономика
... на траектории медленного роста*

*Специальный фокус: Энергетический
сектор Кыргызстана*

Экономический обзор № 5

Весна 2017 г.



Государственный бюджетный год: с 1 января по 31 декабря

Валютные эквиваленты: Обменный курс по состоянию на 31 марта 2017 года

Денежная единица = кыргызский сом (KGS)

1 доллар США = 68,6069 сом

Меры и веса: метрическая система

Аббревиатуры и сокращения

ТЭЦ	тепловая электростанция
СНГ	Содружество Независимых Государств
ВЕЦА	Восточная Европа и Центральная Азия
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ВВП	валовой внутренний продукт
ПКР	Правительство Кыргызской Республики
ГВтч	Гигаватт-час
ГЭС	гидроэлектростанция
KGS	кыргызский сом
кВтч	киловатт-час
ЕПМС	ежемесячное пособие малообеспеченным семьям
ССТП	Среднесрочная тарифная политика
МВт	Мегаватт
НБКР	Национальный банк Кыргызской Республики
USD	доллар США
НДС	налог на добавленную стоимость

Содержание

Предисловие.....	iv
Обзор.....	1
А. Последние социально-экономические события.....	2
В. Макроэкономическая и структурная политика.....	8
С. Экономические перспективы и риски.....	12
Д. Специальный фокус: состояние энергетического сектора и следующие шаги	14

Рисунки

Рисунок 1: Рост реального ВВП (в процентах)	3
Рисунок 2: Влияние на рост ВВП (в процентах).....	3
Рисунок 3: Инфляция (в процентах)	4
Рисунок 4: Обменный курс (сом за 1 доллар США)	4
Рисунок 5: Экспорт и импорт	6
Рисунок 6: Сальдо внешнеторгового и текущего платежного балансов.....	6
Рисунок 7: Ставки по кредитам (в процентах)	12
Рисунок 8: Номинальный и реальный эффективный обменный курс (индекс, 2010 г. = 100)12	
Рисунок 9: Стоимость обслуживания в энергосекторе по сравнению с доходами (кырг. сом/кВтч)	18
Рисунок 10: Задолженность энергетического сектора.....	19
Рисунок 11: Упущенная цена государственной поддержки сектору (среднее значение за 2015-2016 годы)	20
Рисунок 12: Срок службы генерирующих объектов.....	21
Рисунок 13: Энергоемкость в 2014 году (кг у.т./1000 долл. США ВВП)	23
Рисунок 14: Потребление электроэнергии домашними хозяйствами (2014 год).....	23
Рисунок 15: Недопоступление дохода в энергосекторе	24
Рисунок 16: Электроэнергия: Фактические тарифы для конечного потребителя по сравнению с тарифом на уровне окупаемости, в сомах/кВт-ч*	25
Рисунок 17: Отопление и ГВС: Фактические тарифы как процентное соотношение от тарифов на уровне окупаемости	25
Рисунок 18: Средняя доля расходов на энергоресурсы в общей структуре расходов домашних хозяйств на душу населения в 2015 году а/ б/	27
Рисунок 19: Региональные потери при передаче и распределении (2013), в % от производства.....	30

Таблицы

Таблица 1: Основные макроэкономические показатели, 2014-2016 гг.	3
Таблица 2: Государственный бюджет	10

Приложения

Приложение 1: Отдельные макроэкономические и социально показатели, 2014-2019 гг.	33
---	----

Предисловие

Настоящее издание отчета об экономике Кыргызской Республики было подготовлено Бакытом Дубашовым (экономист) и Орельеном Крузом (старший экономист). Раздел “Специальный фокус” был подготовлен в сотрудничестве с командой специалистов по энергетике под руководством Катарины Гасснер (старший экономист по энергетике) и Катрин Хофер (специалист по энергетике). При составлении раздела о доступности энергии были использованы результаты анализа, проведенного Байбагыш уулу Айбеком (аналитик по вопросам бедности) при участии Саиды Исмаилахуновой (экономист по вопросам бедности) и Сарош Саттар (старший экономист по вопросам бедности). Полный анализ энергетического сектора Кыргызстана представлен в готовящемся докладе Всемирного банка «Анализ энергетического сектора Кыргызской Республики».

При составлении отчета были учтены комментарии и рекомендации Марии Гонсалес Миранда (руководитель практики) и Крестоса Костопулоса (ведущий экономист по Центральной Азии). Акылай Осмоналиева (ассистент) и Оксана Барышева (ассистент) обеспечили редакторскую поддержку.

В первой части Отчета анализируются последние макроэкономические тенденции и дается оценка краткосрочных и среднесрочных перспектив страны.

В Разделе “Специальный фокус” обсуждается состояние энергетического сектора страны, включая вопросы, связанные с его финансовой жизнеспособностью и финансовыми последствиями, а также социальные последствия различных сценариев реформ.

Мы надеемся, что Вы сочтете этот отчет полезным, и будем признательны Вам за комментарии!

Мария-де-лос-Анхелес Куки Гонсалес Миранда

Управляющая практикой

Глобальная практика

по макроэкономике и фискальному управлению

Обзор

Экономика Кыргызстана оказалась устойчивой к потрясениям в 2016 году.

Экономика Кыргызстана оставалась устойчивой к негативной и нестабильной внешней обстановке, и в 2016 году ее рост составил 3,8 процента. Рост был обусловлен восстановлением золотодобывающего сектора и увеличением частного потребления, чему способствовали увеличение денежных переводов и государственных расходов. На протяжении большей части 2016 года инфляция сдерживалась за счет стабилизации обменного курса, последовавшей за некоторым повышением курса национальной валюты в начале года, и низких международных цен на продовольствие. Объемы экспорта и импорта сократились: первый – из-за слабого внешнего спроса и применения Евразийским экономическим союзом строгих стандартов качества,¹ а второй – в основном, из-за низких цен и объемов импортируемого топлива. В результате, внешнеторговый баланс несколько улучшился, в то время как сальдо текущего платежного баланса поддерживалось за счет восстановления частных переводов.

Политика, направленная на стимулирование экономического роста, увеличила спрос, но сократила возможности маневрирования бюджетными средствами.

На фоне слабой конъюнктуры на мировых рынках власти проводили налогово-бюджетную политику, направленную на стимулирование экономического роста, и смягчали кредитно-денежную политику, стимулируя рост внутреннего спроса в краткосрочной перспективе. Экономическая активность поддерживалась за счет увеличения государственных расходов. Однако это было достигнуто ценой значительного сокращения бюджетных буферов, сформировавшихся за предыдущие годы. Между тем, снижение учетной ставки мало способствовало расширению кредитования из-за слабых механизмов воздействия кредитно-денежной политики на уровень плановых затрат. В результате, объемы избыточной ликвидности в банковской системе оказались велики, в то время как кредитование экономики сократилось.

В 2017 году ожидается небольшое замедление роста, с последующим восстановлением в 2018 году.

В 2017 году прогнозируется замедление роста до 3,4 процента, с последующим восстановлением в среднесрочной перспективе до 4 процентов – за счет потребления, подкрепленного денежными переводами, с нейтральным влиянием инвестиций и отрицательным влиянием чистого экспорта. Ожидается, что экономика будет зависеть от денежных переводов, а изменения обменного курса могут повлиять на структуру торговли. Главная задача проводимой политики заключается в стимулировании экспорта и инвестиций путем повышения конкурентоспособности

¹ Хотя стандарты качества предшествовали созданию ЕАЭС, их применение значительно усилилось.

экономики.

Энергетика находится в плачевном состоянии, будучи не в состоянии поддерживать рост и истощая возможности маневрирования бюджетными средствами.

Несмотря на некоторое улучшение ее финансовых показателей в 2016 году за счет благоприятных погодных условий и повышения тарифов для небытовых потребителей, энергетика все же остается в плачевном состоянии. Она продолжает неэффективно поглощать скудные бюджетные ресурсы, в то время как одним из приоритетов является перестройка фискального пространства. На данный момент вопросом первоочередной важности является реформирование сектора.

А. Последние социально-экономические события

Рост и инфляция

В 2016 году показатели экономики оказались выше, чем ожидалось.

По оценкам, в 2016 году рост реального ВВП достиг 3,8 процента, почти не изменившись по сравнению с предыдущим годом (Рисунок 1). Увеличение объемов производства было обусловлено, в основном, восстановлением объемов золотодобычи (особенно, во втором полугодии) и потребления. Тем не менее, рост ВВП без учета золота заметно замедлился – до 3,7 процента, по сравнению с 4,9 процента в 2015 году, – главным образом, как показано ниже, из-за снижения темпов роста в сельском хозяйстве и строительстве.

Потребление стимулировало рост со стороны спроса.

Как полагают, рост со стороны спроса был, в основном, обусловлен частным потреблением, а также текущими государственными расходами. Первое было подкреплено восстановлением притоков денежных переводов, тогда как последнее отражало, в числе прочего, осуществление на протяжении всего года повышения заработной платы, утвержденного в конце 2015 года, наряду с увеличением расходов на товары и услуги. Рост инвестиций, со своей стороны, происходил, в основном, за счет государственных инвестиций, в то время как частные инвестиции оставались на прежнем уровне. Объем кредитования экономики уменьшился на 1 процент (по сравнению с устойчивым ростом на 17,4 процента в 2015 году).

Золотодобыча стимулировала рост объемов промышленного

Экономическая активность в производственной области была обусловлена, в основном, промышленностью. Объемы промышленного производства выросли на 5,1 процента (по сравнению со спадом на 3,1 в 2015 году), что, в свою очередь,

производства при низких показателях в сфере услуг.

произошло, в основном, за счет увеличения золотодобычи (на 5 процентов – после сокращения на -8,3 процента в 2015 году).² Промышленный рост без учета золота также оказался здоровым и составил 5,4 процента (против 1,5 процента в 2015 году) – за счет горнодобывающей, пищевой и нефтеперерабатывающей отраслей (производство на новом китайском заводе) и машиностроения. Тем не менее, из-за низкого урожая в 2016 году рост в сельском хозяйстве замедлился до 3 процентов (по сравнению с 6,2 процента в 2015 году); также значительно замедлился рост в сфере строительства (с 16,3% до 7,5%) – что, возможно, стало результатом внешнего шока – и услуг (с 3,7% до 3%) из-за спада в секторе транспорта и коммуникаций.

Таблица 1: Основные макроэкономические показатели, 2014-2016 гг.

	2014 г.	2015 г.	2016 г. Предв.
Реальный ВВП (рост в процентах)	4,0	3,9	3,8
Реальный ВВП без золота (рост в процентах)	5,0	4,9	3,7
Золотодобывающий сектор (реальный рост в %)	-5,8	-8,3	5,0
Потребление (реальный рост в процентах)	2,4	-5,5	1,2
Инвестиции (реальный рост в процентах)	15,7	1,7	1,9
Инфляция (в процентах на конец периода)	10,5	3,4	-0,5

Источник: Национальный статистический комитет и расчеты специалистов Всемирного банка.

Рисунок 1: Рост реального ВВП (в процентах)

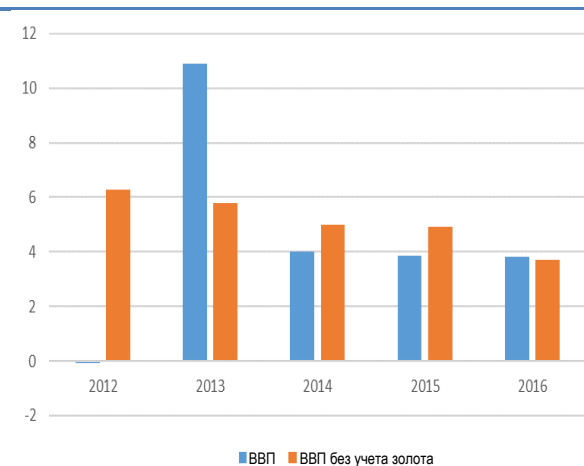
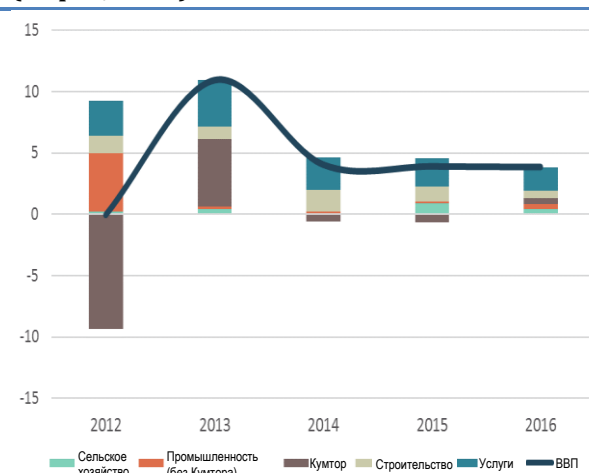


Рисунок 2: Влияние на рост ВВП (в процентах)



Источник: Национальный статистический комитет.

Источник: Национальный статистический комитет.

Низкие цены на продовольствие и

По оценкам, в 2016 году инфляция (на конец периода) оказалась отрицательной (-0,5 процента), по сравнению с 3,4 процента в

² Структура производства и экспорта золота в Кыргызской Республике, в подавляющем большинстве случаев, определяется геологическими факторами, и в незначительной степени – состоянием спроса.

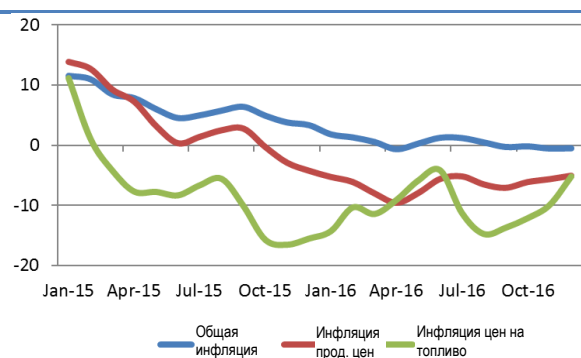
отсутствие давления валютного курса привели к значительному снижению потребительских цен.

декабре предыдущего года (Рисунок 3). Это было связано с более низкими ценами на продовольствие и топливо, снизившимися, соответственно, на 5% и 12,1%. Хотя эта ситуация и была, преимущественно, отражением международных тенденций, отчасти она также была вызвана избыточным предложением на внутреннем рынке – ввиду препятствий для экспорта на рынки Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и усиления конкуренции со стороны региональных производителей. Кроме того, динамика обменного курса и сквозной эффект укрепления сома по отношению к доллару, наряду с более приглушенными инфляционными ожиданиями, способствовали смягчению давления на цены, причем ожидалось, что влияние денежно-кредитного регулирования, если таковое имело место быть, материализуется с отставанием (Рисунок 4).

События в регионе – главным образом, в России – продолжали затрагивать экономику.

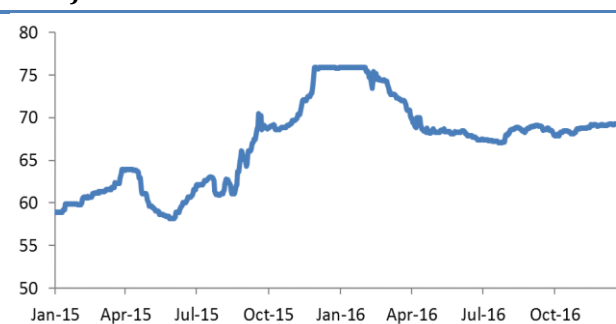
С одной стороны, замедление в 2016 году темпов роста в России привело к улучшению притока денежных переводов (выросших, в долларовом выражении, примерно на 18 процентов), поддерживая доходы и потребление домохозяйств. Рост по отношению к ВВП составил 24,9% – с 20,1% в 2015 году. С другой стороны, объемы торговли с Россией (основным торговым партнером Кыргызской Республики) сокращались третий год подряд – примерно, на 35%. Это произошло, отчасти, из-за снижения цен и объемов³ импортируемого топлива, а также из-за сокращения объемов экспорта (в основном, текстильных товаров). Торговля с Казахстаном, напротив, выросла на 10 процентов, с восстановлением реэкспорта потребительских товаров из Китая.

Рисунок 3: Инфляция (в процентах)



Источник: Национальный статистический комитет.

Рисунок 4: Обменный курс (сом за 1 доллар США)



Источник: Национальный банк.

³ Поскольку макроэкономические тенденции не могут объяснить очевидное снижение спроса на импортное топливо (особенно, с учетом тенденций изменения цен), сообщаемое сокращение объемов может быть результатом статистических погрешностей или иных неточностей.

Внешнеэкономический сектор

За первые 9 месяцев 2016 года сократились, в долларовом выражении, и экспорт, и импорт.

Экспорт продемонстрировал слабые показатели за первые 9 месяцев 2016 года. По оценкам, общий объем экспорта в долларовом выражении сократился за этот период на 1,5 процента, несмотря на то, что экспорт золота вырос, примерно, на 5 процентов (Рисунок 5). Такие слабые показатели объясняются значительным сокращением экспорта сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки, которые обычно составляют более 10 процентов экспортной корзины страны (без учета золота). Это, в свою очередь, частично связано с применением странами-членами ЕАЭС улучшенных стандартов качества. В более широком смысле, реальное повышение курса сома по отношению к тенге⁴ ослабило конкурентоспособность, тормозя экспорт и увеличивая конкуренцию на внутреннем рынке. По имеющимся данным, экспорт в Узбекистан, Китай и Турцию, напротив, вырос. Увеличение экспорта в Узбекистан может быть отражением улучшения мер по упрощению процедур торговли и реэкспорта. Увеличение экспорта в Китай произошло, в основном, за счет золота, после привлечения в этот сектор китайских инвестиций. В случае с Турцией, увеличение экспорта было обусловлено хорошим урожаем фасоли – основного предмета экспорта Кыргызстана на турецкий рынок.

Увеличение объемов импорта товаров из Китая говорит о восстановлении реэкспортной активности.

По оценкам, общий объем импорта в долларовом выражении сократился на 4,7 процента. Импорт топлива сократился, примерно, на 50 процентов, отражая, в основном, снижение мировых цен и сокращение объемов. В то же время, восстановился импорт из Китая текстиля, одежды и других товаров массового потребления, что свидетельствует о восстановлении реэкспортной деятельности после ее сокращения в 2014 и 2015 годах (или об улучшении ее учета в связи со значительным занижением данных в прошлом), наряду с частичным восстановлением рубля и тенге.

Торговый баланс немного улучшился...

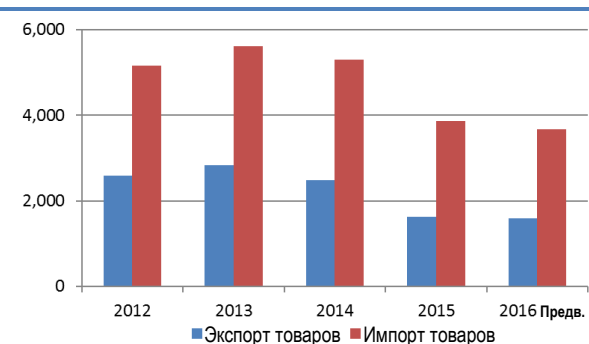
Торговый баланс, в целом, несколько улучшился. В 2016 году дефицит торгового баланса сократился до 2,1 млрд. долл. США – по сравнению с 2,2 млрд. долл. США за год до этого, – поскольку сокращение импорта происходило относительно быстрее, нежели сокращение экспорта, и начиналось с гораздо более высокого базового уровня. Сокращение торгового дефицита по отношению к ВВП оказалось более заметным – с 33,6 процента в 2015 году до 31,8 процента (Рисунок 6).

⁴ Более чем на 40 процентов с июля 2015 года.

...а дефицит счета текущих операций существенно сузился.

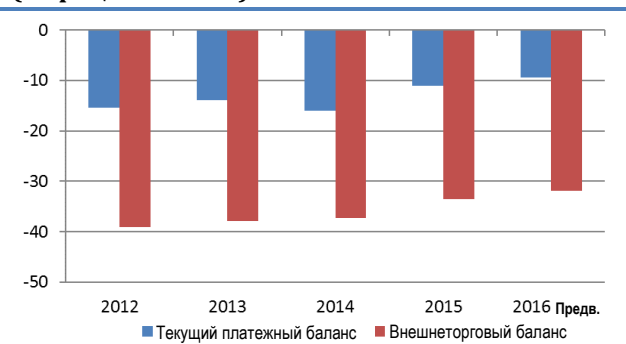
Дефицит текущего счета существенно сузился, отражая более низкий торговый дефицит, наряду с восстановлением притока денежных переводов. Он сократился до 9,7 процента ВВП – с 15,9 процента годом ранее (Рисунок 6). Это объясняется, в основном, увеличением частных переводов, включая денежные переводы, которые выросли, примерно, на 18 процентов в долларовом выражении. Хотя в краткосрочной перспективе эти события способствовали укреплению стабильности, они могут не способствовать долгосрочной внешней устойчивости, для обеспечения которой потребуются устойчивый рост экспорта. Дефицит текущего счета финансировался за счет прямых иностранных инвестиций и государственных заимствований; в 2016 году объем ПИИ составил 430 миллионов долларов США, а объем государственных займов – 370 миллионов долларов США.

Рисунок 5: Экспорт и импорт (в миллионах долларов США)



Источник: Национальный банк.

Рисунок 6: Сальдо внешнеторгового и текущего платежного балансов (в процентах ВВП)



Источник: Национальный банк.

Финансовый сектор

Финансовая система обладает достаточной ликвидностью в условиях слабого спроса.

Финансовый сектор несколько расширился за счет активности банковского сектора. В 2016 году активы банковского сектора выросли на 0,1 процента, до 178,2 млрд. сомов, так как банки приобрели больше казначейских векселей и увеличили свои запасы денежной наличности и корреспондентские счета в Национальном банке. Однако их кредитный портфель уменьшился на 0,4 процента. В числе многих возможных причин этого снижения: замедление темпов роста в сфере строительства и услуг, влияние цен (укрепление сома привело к снижению стоимости кредитов, выраженных в иностранной валюте), прямые кредитные операции Кыргызско-Российского фонда развития и влияние

принятого в феврале 2016 года постановления НБКР на ограничение кредитования в иностранной валюте. Со стороны обязательств, совокупный объем вкладов вырос на 4 процента за счет увеличения расчетных счетов и счетов до востребования, в то время как срочные вклады сократились почти на 12 процентов.

**Индикаторы
финансовой
стабильности
остаются в норме.**

В целом, показатели работы банковского сектора оставались достаточно положительными, свидетельствуя о стабильности финансовой системы. Коэффициент достаточности капитала был высоким – 24,8 процента по состоянию на конец декабря 2016 года, по сравнению с 22,4 процента годом ранее, что значительно выше уровня, предписываемого законом (12 процентов). Коэффициент ликвидности несколько снизился, до 75,5 процента (с 77,8 процента по состоянию на конец 2015 года), хотя и оставался значительно выше требуемого уровня (45 процентов). Как рентабельность активов, так и рентабельность собственного капитала оставались положительными – соответственно, 0,5% и 3,4%, – хотя и ниже, чем в 2015 году (1,5% и 10,8%). Кроме того, доля проблемной задолженности в общем объеме выданных кредитов несколько ухудшилась, увеличившись до 8,8 процента – с 7,1 процента в 2015 году и 4,5 процента в 2014 году.

Социальный сектор

Потребление домохозяйств увеличилось, в основном, за счет денежных переводов и низких цен на продукты питания.

В 2016 году увеличение объема денежных переводов и снижение цен (внутренних и внешних) на продукты питания положительно повлияли на покупательную способность домохозяйств – особенно, в нижней части распределения доходов. За исключением молочных продуктов и овощей, Кыргызская Республика сильно зависит от импорта продовольствия – особенно, мяса, растительных масел, сахара и пшеницы/пшеничной муки. Последний товар является самым важным для домохозяйств продуктом питания – с точки зрения потребления калорий; в первые 9 месяцев 2016 года на долю продовольственных продуктов приходилось, в среднем, 46 процентов всего объема потребления кыргызских домохозяйств.

Доходы в виде заработной платы, сельскохозяйственных доходов, пенсий и денежных переводов продолжают

В первые 9 месяцев 2016 года доходы от заработной платы и индивидуальной трудовой деятельности составляли, в среднем, 69 процентов всего дохода домохозяйств. Затем следуют социальные выплаты – 15,8 процента, доходы от сельскохозяйственной деятельности – 10,7 процента, и денежные переводы – 4 процента. Реальные доходы на душу населения увеличились на 3,8 процента. Важность различных источников дохода варьировалась на региональном уровне, поскольку городские домохозяйства в

оставаться наиболее важными источниками дохода.

большей степени зависели от доходов от заработной платы и индивидуальной трудовой деятельности, в то время как сельские домохозяйства, как правило, в большей степени полагались на доход от сельскохозяйственной деятельности и получали денежные переводы. Доля денежных переводов в общем объеме доходов особенно велика для сельских домохозяйств, в составе которых имеются трудовые мигранты, и весьма восприимчива к макроэкономическим условиям. Если не учитывать доход в виде денежных переводов, домохозяйства, в которых есть трудовые мигранты, оказываются намного беднее домохозяйств, в которых нет трудовых мигрантов. Уровень бедности последних остается относительно стабильным.

Тем не менее, рост потребления не сопровождался созданием достаточного количества рабочих мест.

Однако рост потребления не сопровождался созданием достаточного количества рабочих мест. Вялая активность в строительстве и сельском хозяйстве, в которых занято около 50 процентов представителей нижней сорокапроцентной группы,⁵ сдерживала рост реальных трудовых доходов малоимущих. Создание рабочих мест отставало от роста численности рабочей силы; при этом, новые рабочие места создаются, в основном, в низкопроизводительной сфере услуг.

В. Макроэкономическая и структурная политика

Налогово-бюджетная, монетарная и валютная политика

Правительство проводило политику расширения бюджетных расходов ценой увеличения дефицита.

Налогово-бюджетная политика была, в значительной степени, ориентирована на расширение бюджетных расходов, поскольку власти стремились поддерживать совокупный спрос, наряду с выполнением планов расширения инфраструктуры страны. В 2016 году дефицит государственного бюджета составил 6,6 процента ВВП, что значительно превышает показатель 2015 года – 3 процента (Таблица 2). Этот разрыв был обусловлен увеличением текущих и капитальных расходов, а также сокращением бюджетных поступлений из-за сокращения неналоговых сборов.

Бюджетные поступления относительно ВВП сократились из-за уменьшения неналоговых

Совокупные бюджетные поступления составили 33,3 процента ВВП, по сравнению с 34,4 процента в 2015 году. Налоговые поступления увеличились на 1 процентный пункт, до 25,2 процента ВВП, в результате улучшения администрирования НДС и увеличения таможенных поступлений. В то же время, произошло резкое снижение неналоговых поступлений – на 2 процентных

⁵ Т.е. домохозяйства, относящиеся к группе нижних сорока перцентилей по распределению дохода.

поступлений.

пункта, до 5,9 процента ВВП, – что в значительной степени отражает эффект высокого базового уровня после разового поступления в 2015 году. Объем грантовой поддержки остался неизменным и составил 2 процента ВВП, что включает в себя как программные, так и проектные гранты.

**Расходы
значительно
увеличились.**

Совокупные расходы выросли до 39,8 процента ВВП – с 37,4 процента в 2015 году. Более высокие текущие расходы отражают повышение за год заработной платы учителей, принятое в сентябре 2015 года, а также увеличение расходов на товары и услуги, связанные с проведением Всемирных игр кочевников и Саммита глав стран СНГ. Со стороны капитальных расходов, это увеличение было обусловлено более интенсивной реализацией проектов в области дорожной и энергетической инфраструктуры, финансируемых как из внешних, так и из внутренних источников.

**Образовавшийся
большой дефицит
финансировался
за счет внешних
заимствований.**

Финансовый дефицит финансировался, в основном, за счет внешних заимствований и сокращения государственных депозитов. В частности, капитальные расходы поддерживались за счет внешних заимствований (в размере 4,2 процента ВВП – за вычетом списания задолженности). Оставшийся дефицит финансировался за счет сокращения государственных депозитов почти на 30 процентов – до 10,6 миллиардов сомов (2,3 процента ВВП).

**Налоговое
стимулирование
поддерживало
спрос, не ставя
при этом под
угрозу макро-
экономическую
стабильность в
краткосрочной
перспективе, но
оно не рассчитано
на длительную
перспективу.**

В целом, налоговая политика в 2016 году была приемлемой, поскольку стимулировала внутренний спрос в условиях сдерживающие развитие внешних факторов. Кроме того, изменение обменного курса помогло смягчить последствия увеличения расходов на инфляционную динамику и коэффициенты задолженности. Хотя объем долга значительно вырос (на 4,3 процента, в долларовом выражении), отношение долга к ВВП снизилось до 61,7 процента – с 67,2 процента в декабре 2015 года. Однако обратной стороной этих удачно сложившихся обстоятельств является то, что страна в значительной степени подвержена валютным шокам, которые могут негативно повлиять на долговые перспективы.

Таблица 2: Государственный бюджет
(в процентах ВВП)

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г. Предв.
Совокупные поступления и гранты	33,4	34,4	34,4	33,3
Совокупные поступления	31,0	31,9	32,2	31,1
Текущие поступления	30,8	31,8	32,1	31,0
Налоговые поступления	25,2	25,1	24,2	25,2
Неналоговые поступления	5,6	6,7	7,9	5,9
Доходы от капитала	0,2	0,1	0,1	0,1
Гранты	2,4	2,5	2,2	2,2
Программные гранты	1,6	1,9	1,7	1,4
Гранты ПГИ	0,8	0,6	0,5	0,7
Совокупные расходы (в т.ч. чистое кредитование)	37,1	38,5	37,4	39,8
Текущие расходы	30,1	29,3	30,1	31,4
Заработная плата	7,8	7,8	8,1	8,7
Переводы и субсидии	3,5	3,4	3,4	3,5
Расходы Социального фонда	9,3	9,2	9,0	9,0
Выплата процентов	0,8	0,9	1,0	1,1
Приобретение других товаров и услуг	8,7	8,1	8,6	9,2
Капитальные расходы	7,0	8,4	7,2	8,3
в т.ч. финансируемые из иностранных источников	4,9	6,1	4,5	5,3
Чистое кредитование	0,1	0,6	0,1	0,0
Итоговое сальдо	-3,7	-4,1	-3,0	-6,6
Финансирование	3,9	4,1	3,0	6,6
Внешнее финансирование	5,1	5,5	3,8	4,2
Внутреннее финансирование	-1,2	-1,4	-0,8	2,4

Источник: Министерство финансов

Облегченная денежно-кредитная политика не стимулировала кредитование экономики.

По мере снижения давления на цены, денежно-кредитная политика смягчалась с целью содействия укреплению спроса на кредиты, однако она оказалась относительно неэффективной. Национальный банк Кыргызской Республики (НБКР) в течение года четырежды снижал учетную ставку – всего на 500 базисных пунктов, доведя ее до 5 процентов. После этого сокращения процентные ставки НБКР по однодневным кредитам и вкладам были снижены, соответственно, до 6,25 процента (с 12 процентов) и 0,25 процента (с 4 процентов). Это, вкуче с постановлением НБКР об ограничении заимствования иностранной валюты для широкой группы потребителей, привело к постепенному снижению процентной ставки на кредитном рынке (Рисунок 7). В результате, денежная база выросла на 27,6 процента, а денежная масса в 2016 году увеличилась на 14,6 процента. Однако, с точки зрения спроса,

этот рост привел не к росту кредитования экономики, а, скорее, к увеличению денежной массы за пределами банков. Кредитование экономики⁶ сократилось на 1 процент, указывая на слабый механизм воздействия монетарной политики на уровень плановых затрат. В то же время, низкий уровень поглощения кредитов также мог отражать прямое кредитование, осуществляемое Кыргызско-Российским фондом развития, в результате чего коммерческие банки остались с меньшим и более слабым резервом соискателей кредитов.

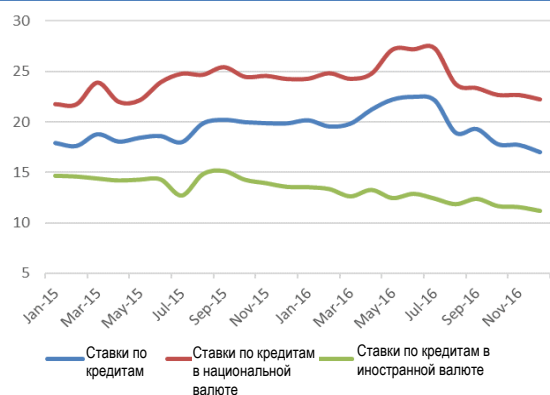
Укрепившись в первом квартале, сом сохранял стабильность.

НБКР сохранял свою стратегию регулируемого плавающего курса, в целом позволяя рыночным силам определять обменный курс, осуществляя при этом интервенции с целью сглаживания краткосрочных колебаний. После резкого обесценивания в 2015 году, с января по апрель 2016 года национальная валюта в значительной степени восстановила утраченные позиции. Укрепление сома логично следовало за такими же тенденциями укрепления российского рубля и казахского тенге, и дополнительно подкреплялось восстановлением денежных переводов и снижением темпов роста импорта. За год сом подорожал на 9 процентов по отношению к доллару США и, в среднем, на 4,4 процента по отношению к рублю и тенге.

Аналогично, реальный эффективный обменный курс оставался, в целом, стабильным в течение всего года, после небольшого повышения в первом квартале (Рисунок 8). Международные резервы выросли на 10,7 процента, составив 1,9 миллиарда долларов США или более 4 месяцев импорта (по состоянию на конец декабря 2016 года).

⁶ Не считая небанковские финансовые учреждения.

Рисунок 7: Ставки по кредитам (в процентах)



Источник: Национальный банк.

Рисунок 8: Номинальный и реальный эффективный обменный курс (индекс, 2010 г. = 100)



Источник: Национальный банк.

С. Экономические перспективы и риски

В 2017 году прогнозируется небольшое замедление роста, с последующим восстановлением в 2018 году.

Ожидается, что в 2017 году макроэкономическая ситуация, в целом, останется неизменной, при условии сохранения стабильности обменного курса и отсутствия дальнейших ухудшений во внешних условиях – особенно, в состоянии экономики России и Казахстана. По прогнозам, в 2017 году общий рост замедлится до 3,4 процента, отражая сокращение объемов производства золота, тогда как рост экономики без учета золота, по прогнозам, останется на прежнем уровне. Однако в 2018 году ожидается, что экономический рост вырастет до 4 процентов за счет потребления, подкрепленного денежными переводами, тогда как ожидаемое влияние инвестиций будет нейтральным, а влияние чистого экспорта – негативным.

Правительство планирует укрепить состояние государственного бюджета в течение следующих двух лет.

Бюджетная экспансия подорвала бюджетные буферы, которые теперь необходимо реструктурировать. Несмотря на благоприятные изменения обменного курса, бремя задолженности остается высоким и будет оставаться источником макроэкономического риска, если не будут приняты надлежащие меры по его управлению. Ввиду этого, правительство обязалось провести в 2017-2018 годах значительную консолидацию бюджета, в результате которой дефицит госбюджета должен будет сократиться почти на 3 процентных пункта – до уровня ниже 2,0 процента ВВП в 2018 году (без учета перекредитования). Ожидается, что корректировка будет осуществляться за счет расходов – при этом, основными компонентами будут капитальные расходы (-2,5 п.п. ВВП) и фонд заработной платы (-1,5 п.п. ВВП),

поскольку, по прогнозам, совокупные поступления в бюджет сократятся на 1,5 процентных пункта.

Прогнозируется постепенное снижение уровня бедности.

Прогнозы стабильного роста в сельском хозяйстве и строительстве, наряду с дальнейшим ростом денежных переводов, вероятно, будут способствовать сокращению бедности среди сельского населения в 2017-2018 гг. По прогнозам, реальная заработная плата в частном секторе будет медленно расти, что приведет к небольшому сокращению бедности в городах, где преобладает работа по найму. Социальные выплаты продолжат играть важную роль в сокращении бедности – как среди городского, так и среди сельского населения. Плановое повышение пенсий должно будет иметь положительный распределительный эффект, поскольку пенсии составляют около 15 процентов дохода малообеспеченных граждан. Наконец, снижение цен на продовольствие в 2017 году также должно будет положительно повлиять на покупательную способность домашних хозяйств в нижней части распределения доходов. По прогнозам, в 2017 году национальный уровень бедности снизится до 31,7 процента, а в 2018 году – до 30,2 процента.

Одна из основных задач политики заключается в стимулировании экспорта и инвестиций за счет повышения конкурентоспособности экономики.

Хотя общие риски, связанные с экзогенными региональными изменениями, по-видимому, смягчены, при более высоких ценах на нефть и стабильности обменного курса экономика страны и благосостояние граждан Кыргызстана продолжают, в значительной степени, подвергаться влиянию денежных переводов. Изменения обменного курса также могут повлиять на структуру торговли, поскольку местные производители уже сталкиваются с конкуренцией со стороны казахских и других производителей из ЕАЭС, учитывая удорожание сома по отношению к их валютам.⁷ Поэтому главная задача заключается в том, чтобы ускорить процесс приведения местного производства в соответствие со стандартами ЕАЭС, которые в настоящее время препятствуют экспорту и благоприятствуют импорту, а также, в противном случае, повысить конкурентоспособность экономики и ее привлекательность для инвесторов. Именно качество процесса роста и связи с созданием рабочих мест имеют ключевое значение для устойчивого сокращения бедности – в большей степени, нежели просто значительный рост.

Необходима продуманная

Наконец, несмотря на то, что противочиклическая (т.е. компенсирующая циклический характер) фискальная политика

⁷ Хотя тенге и рубль также укрепились по отношению к доллару США, они укрепились в меньшей степени, чем сом, что говорит о повышении двустороннего обменного курса кыргызской валюты по отношению к курсам казахстанской и российской национальных валют.

консолидация бюджета.

помогла экономике Кыргызстана преодолеть последствия регионального кризиса, столь необходимая консолидация бюджета повлечет за собой болезненные корректировки и риски (особенно, в год выборов). Обеспечение того, чтобы меры бюджетной консолидации не оказались под угрозой срыва и не осуществлялись в ущерб ключевым социальным программам, будет серьезной задачей. Кроме того, настало время, чтобы власти занялись условными обязательствами – особенно, теми, которые связаны с энергетическим сектором, поскольку задержки в плановой корректировке тарифов на энергию будут предполагать постоянную потребность в бюджетных вливаниях в этот сектор.

Энергетика нуждается в реформе – в том числе, для высвобождения фискального пространства.

Энергетика является трудной, но важной областью реформ. Дело не только в потребности экономики в улучшении энергоснабжения, но и в необходимости сдерживания давления, оказываемого на бюджет из-за слабого финансирования сектора. Нынешняя система субсидируемых цен является неэффективной и регрессивной, и нуждается в реформировании.

Д. Специальный фокус: состояние энергетического сектора и следующие шаги

Обзор состояния энергетического сектора

Энергетический сектор Кыргызстана находится в крайне сложном положении

Состояние энергетического сектора Кыргызстана вызывает тревогу, поэтому его реформирование является неотложным и жизненно важным. В финансовом плане система теряет деньги и удерживается на плаву благодаря значительной поддержке республиканского бюджета. Однако этого недостаточно для финансирования инвестиций, которые потребуются для поддержания стареющего оборудования, или инвестиций в мощности, необходимые для удовлетворения растущего спроса; и это происходит за счёт других ключевых расходов (вместо улучшения дорог, увеличения расходов на образование и другие ключевые услуги) и за счёт макростабильности (растёт долговая нагрузка). Наконец, дорогостоящая политика субсидированных цен больше всего выгодна крупным, богатым потребителям, что противоречит ее заявленной социальной задаче.

Адекватный доступ к электроэнергии

Энергоснабжение соответствующего качества и по доступным ценам имеет основополагающее значение для экономического роста, повышения уровня жизни населения и обеспечения

имеет фундаментальное значение для роста и благосостояния.

социальной справедливости. Предоставление современных энергетических услуг повышает качество жизни всего населения, расширяет возможности для предпринимательства, и, в конечном счёте, создаёт рабочие места. В Кыргызской Республике энергоресурсы, если они будут производиться в достаточных объёмах для экспорта – это также источник доходов, способствующий диверсификации экономики и выходу на новые рынки. Поэтому целью реформы должно быть обеспечение полной реализации потенциала энергосектора для роста, создания рабочих мест и повышения качества жизни граждан Кыргызстана.

Значительный потенциал используются в недостаточной мере

Кыргызская Республика располагает крупным гидроэнергетическим потенциалом, использование которого может покрыть внутренние потребности страны в электроэнергии и обеспечить экспорт в соседние страны. Экспорт электроэнергии может создать для правительства ценный источник доходов, которые можно реинвестировать на улучшение существующей инфраструктуры, строительство новых генерирующих мощностей, а также на поддержание экономического роста благодаря увеличению объёмов производства электроэнергии по доступным ценам. На сегодняшний день используется лишь незначительная часть гидроэнергетического потенциала, и за последние несколько лет страна превратилась в чистого импортёра электроэнергии.

Финансовое состояние сектора очень плохое

Доходы сектора увеличились за последние два года, при этом сектор энергетики продолжает нести убытки. Задолженность энергетического сектора превысила 90 млрд. сомов (что составляет около 20 процентов ВВП), и эта цифра растёт. В 2016 году доходы сектора были на 21 процент ниже себестоимости производства энергии: данная ситуация приводит к значительному отставанию энергокомпаний в проведении ремонтных работ и технического обслуживания, к низкому качеству услуг и недостаточному объёму капиталовложений в перспективные производственные мощности. Это также является источником фискального риска и макроэкономической нестабильности

Во многом – из-за низких тарифов.

В Кыргызской Республике действует один из наиболее низких тарифов на электроэнергию в мире, при этом сектор энергетики с трудом удовлетворяет спрос. Низкие тарифы обуславливают высокий спрос, так как стимулы к экономии электричества слабы, и уменьшают объём поставок по причине отсутствия ресурсов для капиталовложений. За период с 2007 по 2016 годы спрос среди бытовых абонентов увеличился примерно на 60 процентов, и сектор переживает растущий разрыв между спросом и предложением, особенно в зимнее время. Для ликвидации этого

разрыва необходимы значительные инвестиции в реабилитацию существующих мощностей и строительство новых генерирующих объектов. Между тем, рост внутреннего спроса означает, что страна располагает меньшим объёмом избытка электроэнергии для экспорта и фактически вынуждена импортировать электроэнергию по высоким ценам.

Необходим обширный пакет реформ, включая тарифы.

Чтобы сектор стал более устойчивым, необходимо решить проблему неэффективности производства, ограничить растущий спрос и привести тарифную политику в соответствие с этими задачами. Это приведёт к повышению качества жизни граждан Кыргызской Республики. Расширение энергоэффективности со стороны спроса и предложения в сочетании с реформами, направленными на усиление адресной помощи малообеспеченным домашним хозяйствам, поможет создать рабочие места, улучшить комфорт и здоровье, а также повысить надёжность и качество услуг энергоснабжения, обеспечивая при этом доступность счетов за электроэнергию.

Краткое описание недавних реформ и результатов по сектору

Начиная с 2014 года

Правительство Кыргызской Республики проводит важные политические и институциональные изменения в энергосекторе.

К числу ключевых осуществленных реформ относятся:

- Создание независимого органа регулирования сектора в 2014 году.
- Создание расчётного центра в 2015 году и внедрение механизма прозрачного распределения дохода среди предприятий сектора.
- В целях улучшения системы управления и повышения эффективности сектора в 2016 году была образована *Национальная энергетическая холдинговая компания*, в распоряжение которой были переданы акции основных энергетических компаний.
- В 2015 году было упразднено Министерство энергетики и промышленности, с передачей ответственности за разработку политики в 2016 году в новый *Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования*.

Впервые с 2010 года реализованы существенные тарифные реформы в течение последних трёх

В том числе:

- Разработана Среднесрочная тарифная политика (ССТП) на 2014-2017 годы, в которой были закреплены принципы обеспечения самокупаемости сектора в среднесрочном периоде.⁸
- Установлен двухступенчатый тариф для бытовых потребителей, в соответствии с которым более низкая тарифная ставка применяется при ежемесячном пороге потребления

⁸ Уровень окупаемости для целей настоящего документа означает только ежегодную потребность в наличных средствах, в том числе для обслуживания долга по капитальным затратам, но исключаются амортизационные затраты и прочие неденежные статьи. Кроме того, данный термин может не охватить все требуемые операционные и капитальные расходы.

лет электроэнергетики до 700 кВтч.⁹

- Новый орган регулирования утвердил методологию установления тарифов на электрическую энергию, а также на тепловую энергию для целей отопления и горячего водоснабжения¹⁰.

Однако практическая реализация ССТП оказалась непоследовательной

После 2014 года график повышения тарифа постоянно пересматривался:

- Электричество. Фактическое повышение тарифа на электроэнергию в 2015 и 2016 годах не соответствовало первоначальной ССТП: бремя необходимого повышения тарифов было переложено на небольшое количество крупных бытовых, а также коммерческих и промышленных потребителей, в то время как субсидии для бытовой группы остались без изменений. После повышения тарифов для бытовых потребителей на 10% в 2015 году, тарифы для бытовых потребителей больше не повышались.
- Отопление. Тарифы на тепло в 2014 и 2015 годах соответствовали ССТП, но реформы застопорились в 2016 году, и дальнейшего повышения тарифов не было.
- В 2016 г. Правительство официально заявило, что в 2017-м году тарифы на электрическую и тепловую энергию для населения повышаться не будут. Все последующие действия были отложены на 2018-й год.

За период с 2014 по 2017 годы финансовые результаты сектора улучшились.

Улучшенные финансовые показатели деятельности отражают дополнительный доход, полученный за счёт повышения тарифов в не-бытовом секторе, а также благоприятные погодные условия в 2015 и 2016 годах (более обильные осадки и мягкие зимы по сравнению с прошлыми годами), за счёт чего снизилась необходимость импорта дорогостоящей электроэнергии. Кроме этого распределительные компании также сообщили о сокращении потерь с 17-18 процентов в 2014 году до 12-13 процентов в 2016 году.

... но дефицит финансирования остаётся очень большим

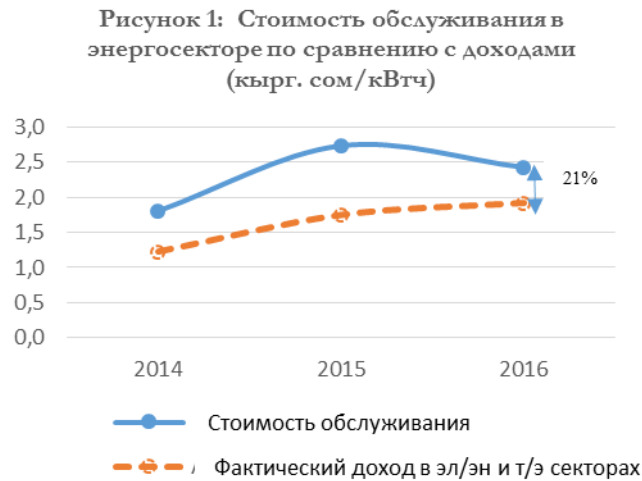
В результате, дефицит финансирования, определяемый как разница между стоимостью обслуживания и доходами, был сокращён. В среднем, доходы Энергетической холдинговой компании теперь приблизились к уровню необходимых наличных средств для предприятий электроэнергетического и теплоэнергетического секторов по сравнению с 2014 годом. В 2016 году общие доходы энергетического сектора были на 21 процент

⁹ Около 52 % от общего объёма потребления электроэнергии приходится на нижнюю тарифную категорию.

¹⁰ Методология установления тарифов была также утверждена для сектора снабжения природным газом, который не рассматривается в настоящем документе.

ниже стоимости обслуживания, что означает существенное сокращение с 32 процентов в 2014 году. Общий дефицит сектора снизился с 9,3 млрд. сомов в 2015 году до 4,9 млрд. сомов на конец 2016 года, хотя и остаётся очень высоким.

Рисунок 9: Стоимость обслуживания в энергосекторе по сравнению с доходами (кырг. сом/кВтч)



Источник: Расчёты Всемирного банка по данным технико-экономических показателей сектора.

Вызовы значительные.

Несмотря на положительные сдвиги, в секторе сохраняются очень серьёзные вызовы. Среди наиболее значительных проблем можно отметить макро - фискальные риски, недостаточная надёжность поставок, низкое качество обслуживания, высокую энергоёмкость и низкую эффективность, ограниченную финансовую жизнеспособность, а также вопросы, касающиеся возможности и желания потребителей платить.

Вызов 1. Макрофискальные риски

Предприятия сектора энергетики имеют высокий уровень задолженности

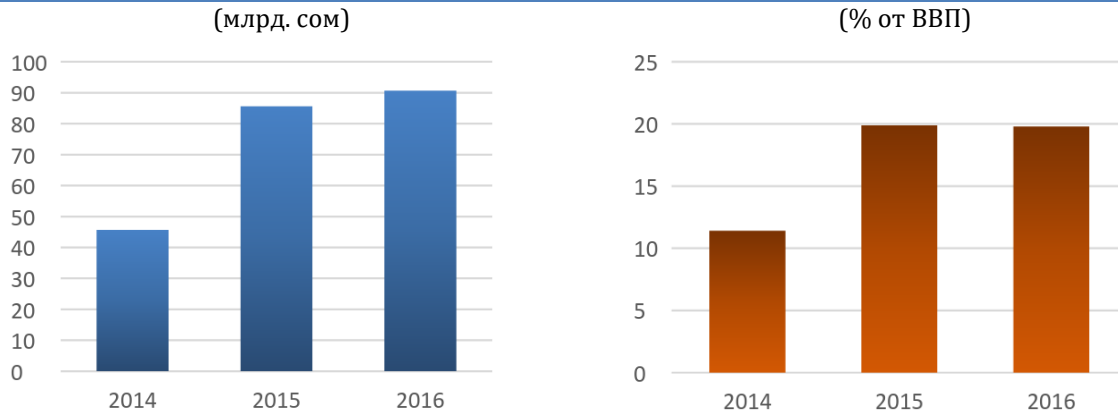
Предприятия сектора энергетики накопили высокий уровень задолженности, которая является прямым условным обязательством бюджета. По данным 2016 года общая задолженность предприятий сектора энергетики составила 90,7 млрд. сомов, что эквивалентно 19,8 процентам от ВВП и 32.2 процентам от общего государственного и обеспеченного государственной гарантией долга. По причине постоянного разрыва между уровнем окупаемости и фактической ценой, а также внушительными непокрытыми нуждами сектора в новых капиталовложениях, возврат государству указанной суммы задолженности предприятиями сектора энергетики, в лучшем

случае, маловероятен.

... и в настоящее время не в состоянии его погасить

Несмотря на то, что долг сектора энергетики считается активом в государственных бюджетных счетах, данные активы должны быть дисконтированы. В настоящее время платёжеспособность компаний энергетического сектора поддерживается только посредством регулярной реструктуризации задолженности и её перепрофилирования без чётко обозначенного пути к равновесию в рамках текущей структуры.

Рисунок 10: Задолженность энергетического сектора



Источник: Министерство финансов

Источник: Министерство финансов

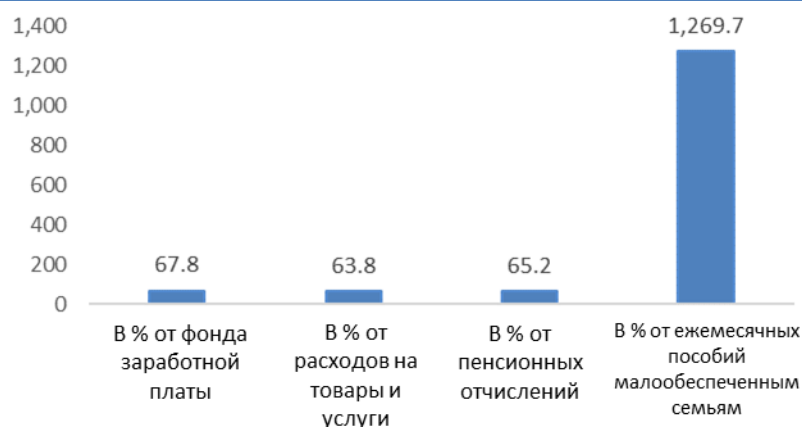
Государственная помощь сектору ограничивает фискальное пространство

Государственная бюджетная поддержка предприятий сектора энергетики значительно ограничивает фискальные возможности. Поскольку компании энергетического сектора не в состоянии покрыть свои расходы за счёт собственных доходов, им необходимо ежегодно перечислять средства и займы из бюджета. В 2015 и 2016 годах, сумма таких займов превысила 42,8 млрд. сомов и 5,2 млрд. сомов, соответственно. В среднем, за период с 2015 по 2016 год суммы рекредитования компаниям энергетического сектора составили 67,8 % от фонда заработной платы, 63,8 % от всех расходов на товары и услуги, 65,2 % от общей суммы пенсий и практически в 13 раз превысили годовые суммы средств, выделенных на Программу ежемесячных пособий малообеспеченным семьям (ЕПМС).

И является значительным источником финансового риска

Поскольку активы сектора устарели, риски отказа и сбоев, требующих чрезвычайных расходов, являются основным источником риска для бюджета. Они также усложняют процесс бюджетного планирования, увеличивая непредсказуемость.

Рисунок 11: Упущенная цена государственной поддержки сектору (среднее значение за 2015-2016 годы)



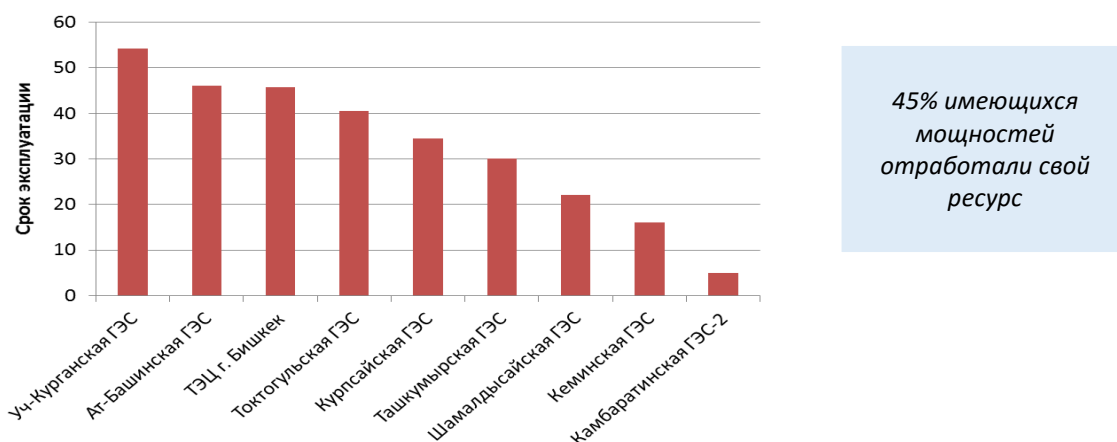
Источник: Министерство финансов

Вызов 2: Надежность поставок и качество услуг

Активы сектора устарели, качество обслуживания и ремонта низкое

Старые и не получающие полноценного технического обслуживания активы представляют угрозу надёжности и качеству энергоснабжения. Были сделаны значительные инвестиции в реабилитацию некоторых наиболее изношенных активов сектора, при этом 45 % имеющихся генерирующих мощностей уже давно отработали срок полезного использования. Состояние сетей передачи и распределения электроэнергии усугубляет риск аварийных поломок в сетях. Например, в 2016 году крупнейшая распределительная компания, ОАО «Северэлектро», сообщила о необходимости срочной замены 40 % от 928 км подземных кабелей в г. Бишкек. В секторе теплоснабжения большая часть активов была введена в эксплуатацию 20 - 50 лет назад и находятся в плохом состоянии.

Рисунок 12: Срок службы генерирующих объектов



Источник: Записка по энергетическому сектору Кыргызской Республики (Всемирный банк, 2014 г.)

Старые активы – это низкое качество обслуживания и отсутствие надёжности.

Хронический недостаток инвестиций, а также недофинансирование ремонтных работ и технического обслуживания привели к низкой надёжности и качеству обслуживания. Распределительные компании сообщали о 43 аварийных отключениях в среднем в сутки за период с 2009 по 2012 годы. В 2013 году коммерческие компании заявили о 0,9 аварийных отключениях в среднем за месяц, что составляет убыток размером в 4 % от общего объёма продаж.¹¹ На крупнейшей гидроэлектростанции (Токтогульская ГЭС) две зимы подряд (2015 и 2016 годы) было два аварийных случая по причине повреждения кабельных линий. Отмечается также низкое качество электроснабжения. Свыше половины респондентов в опросе 2013 года сообщили о проблемах, связанных со скачками напряжения/низким напряжением, и практически 1/5 респондентов - о повреждениях бытовых приборов из-за низкого качества обслуживания.¹² Систему обслуживания потребителей также следует улучшить. По шкале от 0 до 8 баллов, где 8 означает полную надёжность снабжения и прозрачность тарифа¹³, Кыргызстан получил балл «0» при среднем значении по странам Восточной Европы и Центральной Азии (ВЕЦА) 5,2 баллов¹⁴.

И пробелы в поставках могут

Надёжность электроснабжения становится более проблематичной в зимнее время, так как увеличивается разрыв между доступными

¹¹ «Отключения электроэнергии в коммерческих компаниях в типичный месяц (количество отключений)», Всемирный банк, опрос предприятий (<http://www.enterprisesurveys.org/>).

¹² «Система распределения и потребления электроэнергии Кыргызстана: анализ и оценка управления» ОФ «Юнисон» и USAID, 2013 год.

¹³ Данный индекс включает длительность и частоту прерывания электроснабжения, механизмы мониторинга и сокращения количества отключений, прозрачность и доступность тарифов.

¹⁴ Проект «Ведение бизнеса», Всемирный банк (<http://www.doingbusiness.org/>).

**материализовать
я зимой, если не
предпринимать
никаких
действий.**

генерирующими мощностями в зимнее время и растущим спросом. Спрос среди бытовых потребителей характеризуется высокой сезонностью. В 2016 году уровень потребления домашних хозяйств составил в среднем 286 кВтч/месяц летом и 721 кВтч/месяц зимой. Зимнее потребление составляет 67 процентов от общего потребления. Потребление электроэнергии на цели отопления – это основная причина сезонного характера структуры потребления. Ожидается, что – если не будут предприняты какие-либо меры, в 2030 году разрыв между спросом и предложением в зимнее время увеличится до 883 ГВтч. Даже при условии расширения генерирующей мощности в 2017 и 2018 годах за счёт реконструкции ТЭЦ г. Бишкек (+300 МВт) и Токтогульской ГЭС (+200 МВт), зависимость Кыргызстана от импорта в зимнее время может сохраниться. Более высокая зависимость от импорта, скорее всего, окажет негативное влияние на финансовую устойчивость сектора, так как отразится и на стоимости обслуживания.

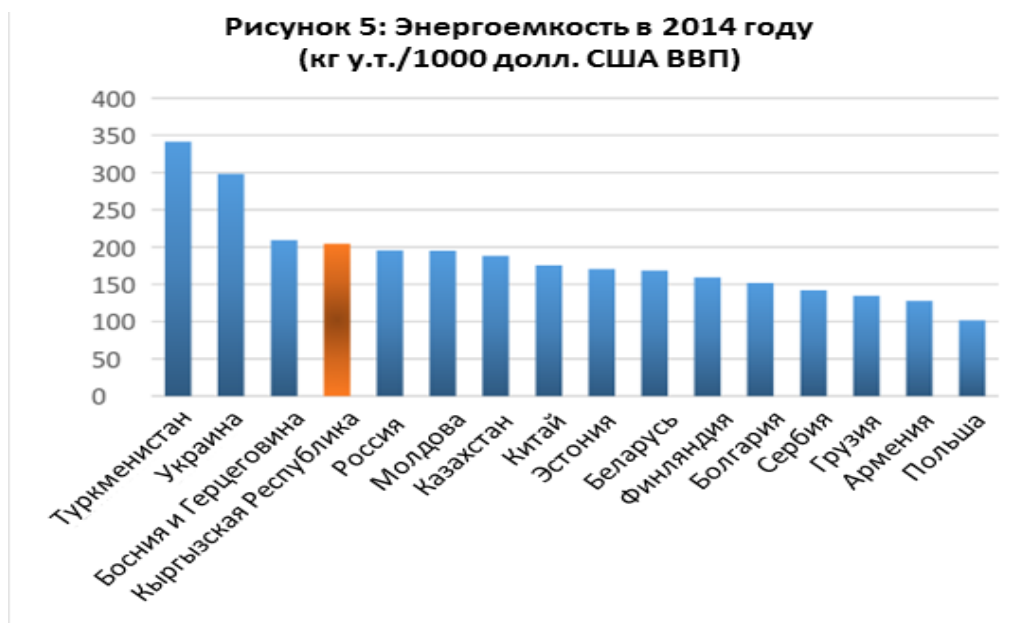
Вызов 3: Высокая энергоёмкость и низкая эффективность

**Кыргызская
Республика
находится в числе
15 наиболее
энергоёмких
стран мира**

Кыргызская Республика находится в числе 15 наиболее энергоёмких стран мира. За период с 2010 по 2014 годы энергоёмкость увеличилась с 181 кг у.т. / 1000 долларов ВВП до 204 кг у. т. / 1000 долларов ВВП, и была на 23 % выше среднего значения по странам Европы и Центральной Азии (ЕЦА) в 2014 году. Высокая энергоёмкость усугубляет постоянный дефицит энергоресурсов и также препятствует продуктивности и конкурентоспособности кыргызских компаний. В Отчёте Всемирного банка за 2013 год («Зелёный рост»)¹⁵ отмечено, что промышленный сектор Кыргызской Республики находится в числе наиболее энергоёмких в странах ЕЦА.

¹⁵ «Зелёный рост: экономические выгоды мер по предотвращению изменения климата», Всемирный банк, 2013 год, технический информационно-аналитический отчёт.

Рисунок 13: Энергоемкость в 2014 году (кг у.т./1000 долл. США ВВП)



Источник: ИМР, данные за 2014 год.

Уровень бытового потребления электроэнергии выше, чем в Германии.

За период 2007-2016 годы бытовое потребление электроэнергии увеличилось на 58 %, при этом рост количества потребителей составил всего 12 %. Сезонная структура потребления и стремительный рост нагрузки на электрические сети являются серьезной проблемой для и без того работающей на пределе энергосистемы. Относительно высокий объем потребления электроэнергии, среди всего прочего, вызван низким уровнем энергоэффективности зданий и недостаточными ценовыми стимулами, а рост сезонного потребления ещё более ухудшает надёжность снабжения, качество обслуживания и требует импорта из соседних стран.

Рисунок 14: Потребление электроэнергии домашними хозяйствами (2014 год)



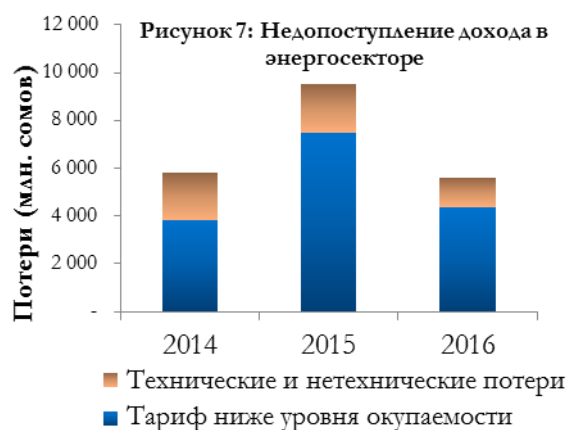
Источники: «Индикаторы энергоэффективности», Всемирный Энергетический Совет, <https://www.wec-indicators.enerdata.eu/household-electricity-use.html>; технико-экономические показатели энергетического сектора Кыргызстана

Вызов 4: Низкая финансовая устойчивость

Тарифы слишком низкие для возмещения затрат

В секторе по-прежнему наблюдается существенное недопоступление дохода, так как тарифы для конечного потребителя ниже уровня окупаемости. В 2016 году недопоступление дохода по причине тарифов ниже себестоимости составило 4,36 млрд. сомов (1 % от ВВП). Потери при передаче и распределении остаются высокими. Совокупные технические и нетехнические потери составили 1,23 млрд. сомов (0,29 % от ВВП). В Кыргызской Республике отмечаются высокие уровни потерь электроэнергии по сравнению с другими странами региона. В 2013 году потери на передающих и распределительных сетях составили примерно 20 % от выработки по сравнению с 8 % в Грузии, 12,3 % в Армении и около 15 % в Таджикистане.

Рисунок 15: Недопоступление дохода в энергосекторе



Источник: Расчеты Всемирного банка на основе технико-экономических показателей.

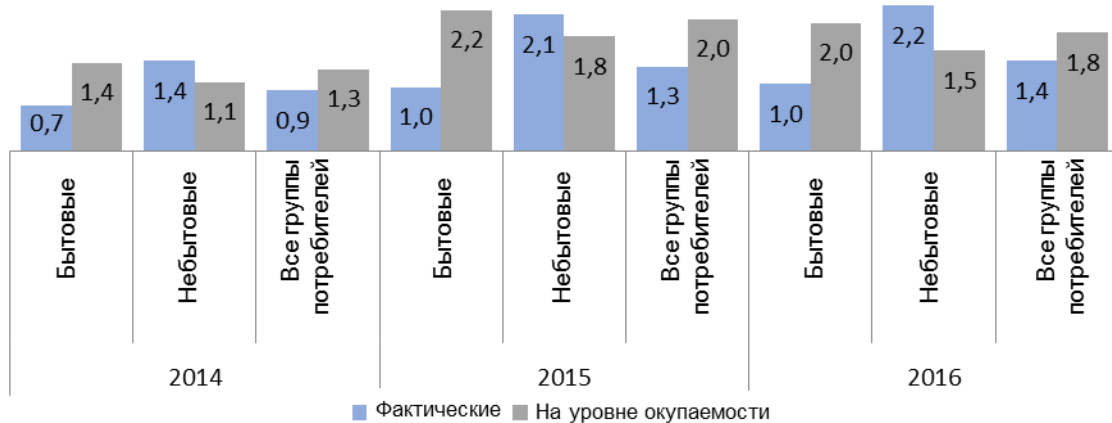
Основная часть дефицита обусловлена социально ориентированными тарифами.

В секторе электроэнергетики средние тарифы для конечного потребителя остаются ниже уровня окупаемости затрат в основном по причине низкого тарифа для населения при объеме потребления до 700 кВт-ч¹⁶. В то же время, с 2015 года тарифы для небытовых потребителей были выше уровня окупаемости и вызывали положительные изменения в финансовом состоянии сектора, при этом бремя за финансовое оздоровление сектора несут именно небытовые потребители. В секторе теплоснабжения, несмотря на существенное повышение тарифов на тепловую энергию и горячую воду в 2014 и 2015 годах, тарифы остаются

¹⁶ Потребление электроэнергии в категории <700 кВт-ч/месяц составляет 81% от бытового потребления и 52% от общего конечного потребления.

намного ниже уровня окупаемости.

Рисунок 16: Электроэнергия: Фактические тарифы для конечного потребителя по сравнению с тарифом на уровне окупаемости, в сомах/кВт-ч*



Источник: Расчеты Всемирного банка на основе технико-экономических показателей сектора.

Рисунок 17: Отопление и ГВС: Фактические тарифы как процентное соотношение от тарифов на уровне окупаемости



Источник: Расчеты Всемирного банка на основе технико-экономических показателей сектора

**В результате
сектор теряет
деньги каждый
год.**

По причине низких тарифов предприятия сектора энергетики из года в год накапливают крупные финансовые убытки. Финансовые убытки предприятий электро- и теплоснабжающего секторов достигли 5,9 млрд. сомов, 9,2 млрд. сомов и 4,9 млрд. сомов в 2014, 2015 и в 2016 годах, соответственно.

**Что приводит к
увеличению долга
и недостаточному
уровню
эксплуатации и**

Недопоступление доходов в сектор покрывается за счёт возмещения из бюджета, как уже отмечалось выше, но также и за счёт дальнейшего износа активов и недостаточных инвестиций в сектор. Другими словами, недопоступление доходов покрывается за счёт комбинации стабильного накопления государственного

**техобслуживания
активов**

долга, значительного недофинансирования технического обслуживания и отсутствия инвестиций в будущие генерирующие объекты.

**В этих
обстоятельствах
частные
инвестиции
маловероятны.**

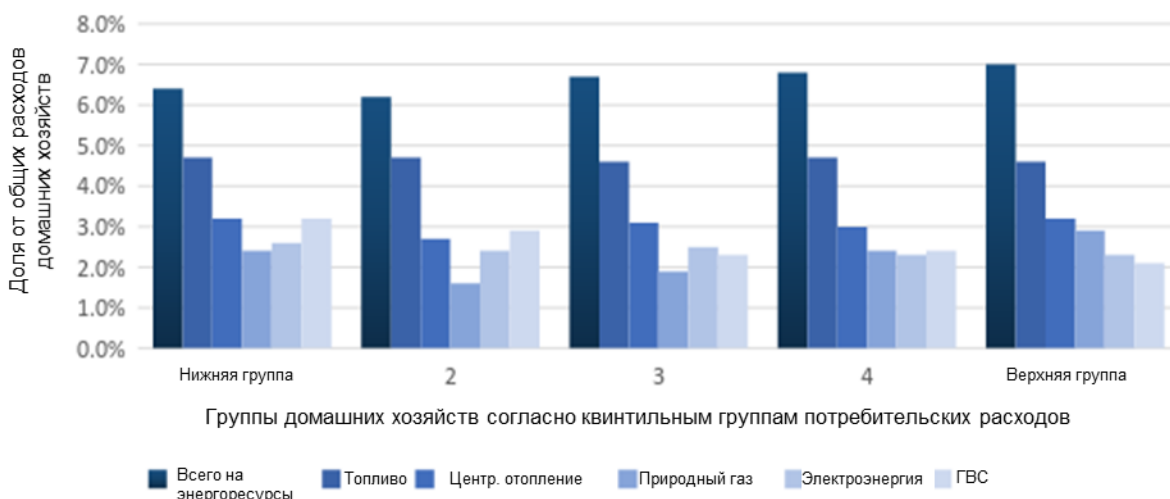
Маловероятно, что сектор привлечёт внешние инвестиции, особенно из частного сектора, так как предприятия сектора энергетики не кредитоспособны. Недавнее исследование Всемирного банка показало, что в Кыргызской Республике уже были заранее определены участки для строительства экономически выгодных малых гидроэлектростанций мощностью около 200 МВт. Несмотря на наличие нормативно-правовой базы, в которой предусмотрен льготный режим для проектов строительства малых ГЭС и финансово устойчивый специальный тариф на поставку электроэнергии в сеть, маловероятно, что частные инвесторы воспользуются этим потенциалом без дополнительных гарантий со стороны правительства. Поскольку партнёрами соглашений о покупке электроэнергии, произведённой частными предприятиями, являются технически несостоятельные распределительные компании, маловероятно, что инвесторы с высокой репутацией возьмут на себя риск долгосрочных инвестиций без дополнительных заверений и гарантий в случае непоступления платежей. Данные финансовые защитные меры неизбежно повышают инвестиционные затраты и ограничивают круг заинтересованных лиц.

Вызов 5: Ценовая доступность и готовность платить

**Расходы на
электроэнергию
составляют очень
небольшую долю
от общих
расходов
домашних
хозяйств, даже
самых бедных.**

Расходы на электроэнергию составляют относительно скромную долю общих расходов домашних хозяйств. Расходы на электричество составляют от 2,3 % до 2,6 % от общих расходов домашних хозяйств во всех квинтильных группах. Что касается общего потребления энергии (кроме альтернативных источников энергии, таких как, например, дрова), в 2015 году домашние хозяйства потратили на неё в среднем 6,6 % от общих расходов. Домашние хозяйства в самой низкой квинтильной группе потратили от 6,4 % до, максимум 7,0 % на энергию от своих общих расходов.

Рисунок 18: Средняя доля расходов на энергоресурсы в общей структуре расходов домашних хозяйств на душу населения в 2015 году а/ б/



Источник: Расчеты Всемирного банка по данным Интегрированного обследования домашних хозяйств Кыргызской Республики за 2015 год.

а/ Средняя доля домашних хозяйств с *положительным значением расходов* по конкретной подкатегории энергоресурсов. В расчеты не включены домашние хозяйства с нулевым значением расходов на конкретный вид энергоресурса. Таким образом, общие средние расходы на энергоресурсы не равны сумме отдельных компонентов энергоресурсов. б/ Топливо для отопления относится главным образом к углю, но также и к другим источникам, таким как газ в баллонах и коммерческая древесина.

Субсидированные тарифы очень регрессивны и выгодны, в основном, богатым потребителям.

Действующая тарифная структура – крайне регрессивна и противоречит социальным задачам. Ключевой механизм, в рамках которого государство стремится оказать помощь малообеспеченным слоям населения, – это «социально ориентированный тариф» ниже уровня окупаемости при потреблении населением электроэнергии не более 700 кВт·ч. Тем не менее, данный пороговый уровень применяется более чем к 80% от бытового потребления, и таким образом, выгоден для большей части потребителей, которые не нуждаются в субсидированных тарифах, и также несоразмерно выгоден для крупных потребителей. Также, считается, что данная тарифная структура мотивирует случаи мошенничества среди малых коммерческих потребителей, которые регистрируются как бытовые потребители, чтобы не попасть в тарифную группу с более высокой ставкой.

Тем не менее, определённые категории населения уязвимы для повышения цен и

Ценовая доступность электроэнергии является проблемой для отдельных групп малообеспеченных и городских потребителей. Даже если по международным стандартам доля дохода домохозяйства, которая тратится на энергоресурсы, низкая, повышение тарифов на электроэнергию может существенно повлиять на малообеспеченные домашние хозяйства в сельской

требуют защиты

местности, в силу их ограниченных источников денежных доходов. Более того, ввиду сезонности сельскохозяйственного дохода, домохозяйства, занимающиеся фермерской деятельностью, получают самый низкий уровень доходов в зимнее время, когда потребление энергоресурсов и счета за электроэнергию самые высокие. Аналогично, изменения в тарифах на отопление будут более обременительными для городских домашних хозяйств с низким уровнем доходов. Проблемы городского населения отличаются от проблем сельских жителей, включая трудности замещения электроэнергии альтернативными и более дешёвыми видами топлива.¹⁷ Кроме того, городские жители, подключённые к системе центрального теплоснабжения, должны платить за отопление по специальной формуле, а не по фактическому объёму потребления. Следовательно, их расходы на энергоресурсы фиксированы, и по мере повышения цен они будут вынуждены сокращать другие статьи расходов, например – на продукты, медикаменты и прочие предметы первой необходимости.

Однако имеющаяся система защиты в настоящее время не достигает их в полной мере.

Система социальной защиты фрагментирована и обеспечивает скромную поддержку только крайне бедным слоям населения. В системе социальной защиты КР есть программа социальной помощи крайне бедным слоям населения – называется «Ежемесячное пособие малообеспеченным семьям» (ЕПМС). ЕПМС является важным компонентом системы социальной защиты, однако ей присущи проблемы, связанные с низким охватом и недостаточным размером пособий. Кроме того, действуют и другие программы, например, неадресные «категориальные пособия» и программа социальных пособий для помощи лицам с ограниченными возможностями здоровья. Чтобы смягчить воздействие повышенных цен на энергоресурсы на малообеспеченные слои населения и уязвимых граждан, Правительство разработало несколько механизмов прямого действия, например, повысило компенсационные выплаты пенсионерам, государственным служащим и получателям ЕПМС.

Большинство людей хотят лучшего обслуживания, но не хотят за это

Желание потребителей платить не обязательно соответствует их возможности платить, и желанию получать услуги более высокого качества. Согласно недавнему опросу об информированности населения о реформах в секторе энергетики, общественность считает, что основной задачей для решения Правительством должна стать высокая цена на электроэнергию (21 % опрошенных

¹⁷ Домашние хозяйства в сельской местности располагают некоторыми способами решения этой ситуации, например, использование альтернативных видов топлива (дрова или уголь), но это топливо неэффективно и опасно для здоровья.

платить.

домашних хозяйств).¹⁸ На вопрос, что делать с тарифами на электроэнергию, 65 % респондентов ответили, что тарифы следует снизить.

Приоритеты политики

**Срочно
необходимы
многогранные
реформы**

Для решения вышеуказанных вызовов необходимо предпринять сочетание мер приоритетной политики и инвестиционных действий. Приоритетные действия включают в себя следующее:

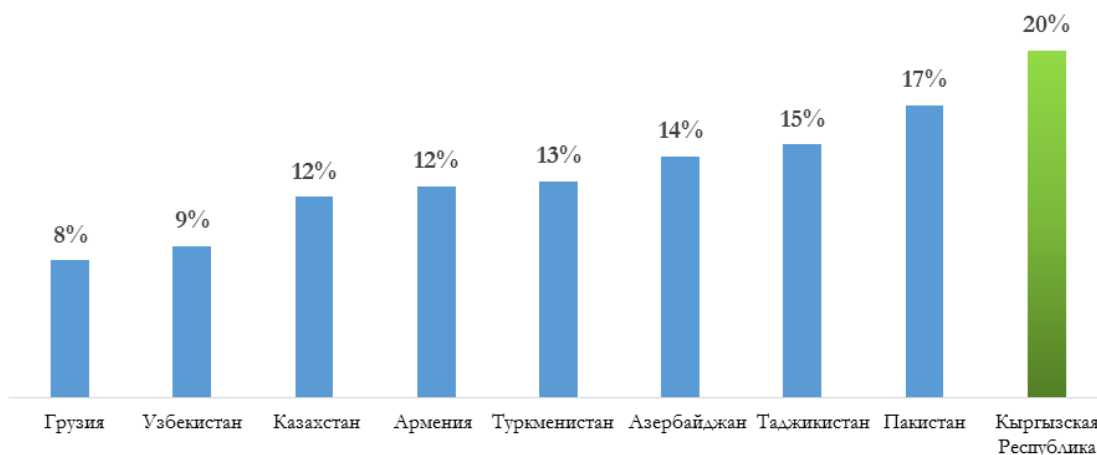
- Тарифные реформы. Восполнение разрыва между уровнем окупаемости и фактической ценой в целях восстановления финансовой устойчивости сектора, снижения бюджетного риска и обеспечения достаточного размера средств предприятий сектора для инвестиций в усовершенствования на стороне поставок (сокращение потерь) не будет возможным без повышения тарифов. Реализация новой среднесрочной тарифной политики (ССТП) на 2018-2021 годы должна быть более последовательной и сфокусированной на увеличении поступлений от бытовых потребителей, для подавляющего большинства которых выгодны тарифы ниже уровня себестоимости. Снижение уровня гарантированного объёма льготного потребления субсидированной электроэнергии, например, с 700 кВт-ч до 350 кВт-ч, поможет существенно снизить дефицит. За счёт одного лишь снижения гарантированного объёма льготного потребления, прогноз дефицита электроэнергии будет сокращён примерно на 22% к 2020 году.
- Установление приоритетов капиталовложений и реконструкции отраслевых активов. Был достигнут определённый успех в привлечении внешнего финансирования для реконструкции действующих отраслевых активов, но ввиду растущего спроса потребуются дополнительные инвестиции для удовлетворения пикового потребления в зимнее время. Инвестиционные приоритеты должны быть тщательно определены, на основе наименьшей стоимости, и включать инвестиции, как в реконструкцию, так и в строительство новой генерирующей, передающей и распределительной инфраструктуры. Свидетельство того, что сектор формирует достаточные объёмы прибыли для покрытия

¹⁸ «Опрос информированности населения о реформах энергетического сектора в Кыргызской Республике», М-Вектор, 2017 год.

затрат будет играть решающую роль в привлечении дополнительных ресурсов партнёров по развитию.

- Сокращение потерь в сочетании с тарифной реформой. Инвестиционные приоритеты также должны включать постоянное выполнение и расширение мер по сокращению потерь. Это поможет сократить объем производства, необходимый для покрытия спроса, и тем самым, улучшит адекватность поставок и снизит вероятность аварийных отключений. Крупные распределительные компании уже начали внедрять программы по сокращению потерь, в том числе установку «умных» счётчиков. По возможности, следует реализовать аналогичные программы во всех распределительных компаниях. Однако следует отметить, что одних мер по сокращению потерь недостаточно для существенного сокращения дефицита сектора, и их следует реализовать вместе с тарифными реформами. Экономическое моделирование показывает, что даже если потери сократятся до 12 % (среднее значение в регионе) до 2020 года, при отсутствии тарифной реформы дефицит в секторе электроэнергетики составит 5,9 млрд. сомов. При снижении потерь до 8 % (самое низкое значение по региону – в Грузии), в 2020 году дефицит все ещё будет составлять не менее 5,5 млрд. сомов.

Рисунок 19: Региональные потери при передаче и распределении (2013), в % от производства



Источник: База данных «Индикаторы мирового развития» Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия
<http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>.

- Улучшение системы управления и регулирования. Следует продолжить процесс улучшений в системе управления и регулирования. Последующие секторальные меры должны включать внедрение процесса планирования с наименьшими затратами, разукрупнение счетов Нацэнергохолдинга на счета различных генерирующих компаний и усовершенствование схемы распределения прибыли. Действующая схема даёт слабые стимулы распределительным компаниям в сокращении потерь и улучшении финансовой дисциплины, никак не поощряя за такие усилия. Что касается регулирования, важно разработать и принять обновлённую ССТП с учётом уровня окупаемости на 2018-2021 годы, и соблюдать её фактическую реализацию. Органу регулирования сектора энергетики также потребуется усилить мониторинг и обеспечить строгое соблюдение основных показателей эффективности деятельности и качества. В более долгосрочном периоде следует рассмотреть вариант внесения изменений в законы об энергетике и электроэнергетике, чтобы учесть изменяющийся характер отраслевых организаций (недавно созданные орган регулирования, вновь образованный Нацэнергохолдинг и ГКПЭН), более чётко обозначить полномочия организаций и укрепить их полномочия по принятию решений.
- Укрепление системы защиты уязвимых домашних хозяйств. Правительство располагает ограниченными возможностями и бюджетными ресурсами для охвата программой социальной защиты всего бедного населения в стране (хотя решение проблемы недопоступления доходов в энергосекторе могло бы снизить потребность в бюджетных отчислениях и, тем самым, расширить соответствующие фискальные возможности). Таким образом, в ближайшее время следует направить свои усилия на укрепление программы ЕМПС, ориентированной на беднейшие слои населения, и оптимизировать и сократить категориальные пособия. В кратко- и среднесрочном периоде, беднейшим слоям населения может быть оказана помощь путем: (i) установления хорошо продуманного и адресного тарифа для гарантированного объёма льготного потребления, поскольку это самый лёгкий и применимый на практике способ смягчения воздействия повышения тарифов на бедное население, и (ii) внедрения механизма для оплаты счетов домашними хозяйствами равными долями в течение

года, чтобы исключить концентрацию расходов в зимние месяцы. В долгосрочной перспективе система социальной защиты должна отойти от пособий «по категориям» и сосредоточиться на поддержке уязвимых и бедных слоёв населения. Эффективность системы социальной защиты также может быть значительно улучшена за счёт упрощения того, что в настоящее время представляет собой сложную систему дополнительных платежей и множество небольших программ, которые являются дорогостоящими для администрирования.

- Коммуникации и разъяснительная работа. Правительство опасается негативной политической реакции населения на повышение тарифов по причине сложившегося мнения о неэффективном управлении сектором и реальном положении дел, когда они получают ненадёжные услуги. Следовательно, разъяснительная работа должна содержать доказательства, которые чётко определяют взаимосвязь между повышением тарифов, улучшением управления сектором энергетики и более сильной защитой бедных и уязвимых слоёв населения.

Приложение 1: Отдельные макроэкономические и социально показатели, 2014-2019 гг.

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
	Прогнозы					
(в процентах, если не указано иное)						
Национальный доход и цены						
Номинальный ВВП (млрд. сомов)	400,7	430,5	458,0	491,2	533,6	580,1
Номинальный подушевой ВВП (долл. США)	1 266	1 109	1 073	1 138	1 162	1 215
Рост реального ВВП	4,0	3,9	3,8	3,4	4,0	4,8
Рост реального ВВП без учета золота	5,0	4,9	3,7	4,3	4,9	5,3
Рост частного потребления	3,0	-6,0	2,2	2,5	3,2	3,5
Валовые инвестиции (в процентах ВВП)	29,2	29,4	30,1	32,1	32,5	31,5
Инфляция потребительских цен, на конец года	10,5	3,4	-0,5	4,8	5,0	5,5
Инфляция потребительских цен, в среднем за период	7,5	6,5	0,4	3,6	4,0	4,0
Реальный эффективный валютный курс (2000 = 100)	120,3	108,4	111,7			
(в млн. долл. США в текущих ценах, если не указано иное)						
Внешние расчеты						
Товарный экспорт, в т.ч.:	2 483	1 619	1 594	1 659	1 717	1 837
Экспорт золота	717	665	771	732	696	751
Товарный импорт	5 290	3 860	3 680	3 957	4 185	4 324
Сальдо текущего платежного баланса	-1 191	-742	-616	-848	-855	-773
в процентах ВВП	-15,9	-11,1	-9,4	-11,7	-10,9	-9,1
Прямые иностранные инвестиции, чистые	233	1 009	430	489	519	554
Общие официальные золотовалютные резервы	1 958	1 778	1 969	2 089	2 217	2 383
Внешний долг, в процентах ВВП	80,5	94,5	92,6	91,8	90,9	88,9
(в процентах ВВП, если не указано иное)						
Сводные бюджетные счета						
Поступления	34,4	34,4	33,3	33,5	31,9	31,0
Расходы	38,5	37,4	39,8	38,2	36,1	34,1
Общее сальдо бюджета	-4,1	-3,0	-6,6	-4,7	-4,2	-3,1
Первичное сальдо бюджета	-3,2	-2,0	-5,4	-3,5	-2,9	-1,8
Совокупный государственный долг	53,6	67,2	61,4	62,8	63,9	63,2
(в процентах, если не указано иное)						
Валютные счета						
Рост денежной массы	-11,9	4,0	27,6	11,1	10,3	9,9
Реальный рост кредитов для частного сектора	43,6	17,2	-0,8	12,7	12,3	13,0
Учетная ставка	10,5	10,0	5,0			
Социальные показатели						
Общая численность населения (млн. человек)	5,8	6,0	6,1	6,1	6,2	6,3
Рост населения (%)	2,0	2,1	2,1	1,1	1,1	1,1
Уровень безработицы (в % рабочей силы)	8,0	7,6	7,6			
Уровень бедности, международный (% населения)	29,2	32,9	32,8	31,7	30,2	28,3
Неравенство – коэффициент Джини		[бюджет добавлено]				
Средняя продолжительность жизни (лет)		[бюджет добавлено]				

Источники: Расчеты специалистов Всемирного банка, основанные на официальных данных, опубликованных и предоставленных властями Кыргызской Республики.