



ДИАГНОСТИКА ЧАСТНОГО СЕКТОРА СТРАНЫ

СОЗДАНИЕ РЫНКОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Раскрытие потенциала частного сектора для возвращения на траекторию успешного развития

РЕЗЮМЕ

Май 2021



ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА

ВСЕМИРНЫЙ БАНК
МБРР • МАР

IFC | Международная
финансовая корпорация

06 IFC

IFC, входящая в состав Группы Всемирного банка, является крупнейшим глобальным учреждением содействия развитию, специализирующимся на работе с частным сектором в странах с формирующимся рынком. Мы работаем более чем в 100 странах, используя свой капитал, экспертные знания и влияние для создания рынков и возможностей в развивающихся странах. В 2020 финансовом году IFC осуществила инвестиции объемом 22 млрд долл. США в частные компании и финансовые учреждения в развивающихся странах, эффективно используя потенциал частного сектора в целях искоренения крайней бедности и ускоренного повышения общего благосостояния. Для получения более подробной информации посетите веб-сайт www.ifc.org.

© Международная финансовая корпорация 2020. Все права защищены.
2121 Pennsylvania Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20433
www.ifc.org

Материал данной работы защищен авторским правом. Копирование и/или передача частей или всего текста этой работы без разрешения может являться нарушением применяемого права. IFC не гарантирует точность, надежность или полноту содержания текста, включенного в настоящую работу, а также описанных в ней выводов или суждений, и не несет никакой ответственности за любые упущения или ошибки (включая, помимо прочего, опечатки и технические ошибки), касающиеся содержания в целом или доверия к нему. Выводы, толкование и заключения, выраженные в настоящем документе, не обязательно отражают точку зрения исполнительных директоров Международной финансовой корпорации или Международного банка реконструкции и развития (Всемирного банка) или правительств, которые они представляют.

Фото на обложке: Сыйнат Арынова, Нуржамал Абешова, Бексултан Айткулов, КИСВ.

РЕЗЮМЕ

В настоящей Диагностике частного сектора Кыргызской Республики (ДЧСС) проводится оценка барьеров и возможностей для более динамичного развития частного сектора страны. Будучи убежденными в том, что более уверенного и более устойчивого экономического роста в Кыргызской Республике можно добиться за счет усиления роли частного сектора в экономике, авторы диагностического исследования определяют направления стратегических реформ, необходимых для наращивания частных инвестиций и создания рыночных возможностей в секторах, способных обеспечить, ускорить и диверсифицировать рост экономики.

В период с 2000 по 2019 год средние темпы роста ВВП страны составляли 4,4%, что позволило Кыргызской Республике к 2014 году подняться в категорию стран с доходами ниже среднего уровня. Три десятилетия назад после распада Советского Союза Кыргызстан был одной из беднейших стран Центральной Азии. Открытие экономики, сокращение контроля со стороны государства, а также дерегулирование рынков факторов производства обусловили перераспределение ресурсов из сельского хозяйства в сельских районах в сферу услуг в городских центрах. Структурный сдвиг с сельского хозяйства на сектор услуг способствовал повышению производительности и росту трудовых доходов, хотя возможности получения выгод от перераспределения факторов производства к концу тысячелетия были исчерпаны в результате того, что кривая роста урбанизации сгладилась, а избыток сельскохозяйственной рабочей силы поглотила трудовая миграция из страны. Экономический рост поддерживался благоприятными условиями торговли на фоне высоких цен на сырьевые товары. Со стороны предложения рост стимулировали экспорт сырьевых товаров (золота) и расширение неторгуемых секторов (сферы услуг и строительства). Со стороны спроса рост ВВП поддерживали денежные переводы трудовых мигрантов и потребление домашних хозяйств. Экономический рост способствовал повышению благосостояния населения: уровень бедности снизился на 50% (с 60% в 2000 году до 30% в 2010 году), но с тех пор дальнейшее уменьшение числа бедных было незначительным.

Экономический рост был неустойчивым, поскольку источники роста не отличались разнообразием и были уязвимы для внешних шоков. Кыргызская экономика характеризуется низкой степенью диверсификации и зависит от экспорта сырьевых товаров. Золото обеспечивало 8% ВВП, 36% экспорта и 25% государственных доходов. Кроме того, золото добывается всего на одном руднике, а через несколько лет горные работы на нем планируется прекратить. Кыргызская Республика также входит в число стран мира, наиболее зависимых от денежных переводов трудовых мигрантов. Более одной пятой от общей численности трудоспособного населения трудятся в соседних странах – преимущественно в Казахстане и Российской Федерации. Приток денежных переводов, на которые приходилось 30% ВВП, поддерживал внутренний спрос и рост в сфере услуг (розничная и оптовая торговля) и строительной отрасли. Вследствие слабой диверсификации экономики и зависимости от сырьевого экспорта и денежных переводов, Кыргызская Республика испытала воздействие нескольких последовательных внешних и внутренних шоков, которые приводили к сильным колебаниям объема выпуска товаров и услуг. Циклы роста ВВП были кратковременными и отличались резкими всплесками активности. В действительности, вплоть до 2014 года в экономике страны не было зафиксировано ни одного длительного периода роста (более трех лет) с темпом, который превышал бы 4% в год.

Экономический подход, который позволил Кыргызстану войти в категорию стран с доходами ниже среднего уровня, не является достаточным инструментом для дальнейшего подъема страны по «лестнице» доходов. Экономический рост в стране был преимущественно обусловлен накоплением факторов производства (в основном ростом капитала) и в весьма незначительной степени – ростом совокупной факторной производительности (СФП), который в 2000-х годах стагнировал на фоне ослабления эффекта от перераспределения факторов производства. Благодаря капиталоемкой

добывающей промышленности и государственным капиталовложениям, которые главным образом финансировались за счет поступлений официальной помощи развитию, основной вклад в экономический рост вносило накопление капитала (49%), в то время как вклад труда и человеческого капитала в среднем составлял 38%. Вклад совокупной факторной производительности в экономический рост в 2000-2019 годах составил лишь 13%. В условиях непредсказуемой конъюнктуры сырьевых рынков и слабой диверсификации рост ВВП был очень неустойчивым. Поступления экспортной выручки от продажи золота спровоцировали «голландскую болезнь», которая подрывала конкурентоспособность других торгуемых секторов. Большой приток переводов от трудовых мигрантов не только подвергал внутренний спрос шокам со стороны внешних рынков труда и влиянию деловых циклов в тех странах, где работали мигранты, но и создавал угрозу для устойчивости экономического роста: одна из основных причин состояла во влиянии, оказываемом на конкурентоспособность страны существенным снижением реального обменного курса национальной валюты в связи с чрезмерно большой зависимостью от переводов из-за границы (около 30% ВВП).

Для того, чтобы Кыргызская Республика открыла новую эру более быстрого и более устойчивого экономического роста, ей следует энергичнее развивать частный сектор, так чтобы он поддерживал диверсификацию экономики и повышение производительности. До настоящего времени экономическая модель опиралась на два неустойчивых источника роста, а зависимость страны от сырьевого экспорта и денежных переводов создает существенный риск не только для устойчивости роста, но и для макроэкономической стабильности страны. Стимулирование диверсификации экономики для снижения зависимости от денежных переводов мигрантов и сырьевого экспорта требует проведения взвешенной политики, направленной на развитие экономических секторов, в которых страна обладает сравнительными преимуществами. Правительству следует поддерживать диверсификацию экспорта, стремясь максимально эффективно использовать действующие торговые соглашения и взаимоотношения с соседними странами, в рамках которых у Кыргызстана имеются определенные сравнительные преимущества, в частности, в отношении экспорта услуг. Учитывая ограниченные потенциал и конкурентоспособность страны в развитии обрабатывающей промышленности, усилия по диверсификации необходимо сосредоточить на экспортируемых услугах, способных генерировать рабочие места и переломить тренд трудовой миграции из страны, сдерживающий вклад труда и человеческого капитала в экономический рост. Более быстрый и более устойчивый рост должен опираться на повышение производительности и конкурентоспособности, для чего потребуются усиление роли частного сектора в условиях благоприятной предпринимательской среды и эффективного функционирования обеспечивающих секторов (цифровой, физической и финансовой инфраструктуры). Отмечавшиеся в последние годы сокращение доходов от золотодобычи и притока ОПР, а также истощение бюджетных резервов сократили бюджетные возможности в части инвестиций; таким образом, для поддержания устойчивого вклада накопления капитала в экономический рост потребуются частные инвестиции.

ПАНДЕМИЯ COVID-19 УСУГУБЛЯЕТ ВОЛАТИЛЬНОСТЬ И УЯЗВИМОСТЬ ОСНОВНЫХ ДРАЙВЕРОВ РОСТА ЧАСТНОГО СЕКТОРА В КЫРГЫЗСТАНЕ: СЫРЬЕВЫХ ТОВАРОВ И ДЕНЕЖНЫХ ПЕРЕВОДОВ МИГРАНТОВ

Пандемия уже оказала негативное воздействие на частный сектор Кыргызстана, и без обеспечения достаточной ликвидности для смягчения краткосрочных шоков это будет сильно тормозить восстановление экономики. Результаты опроса предприятий, проведенного в апреле 2020 года, отражают остроту кризиса в частном секторе: 80% респондентов сообщили о сокращении доходов более чем на 75%, а почти половина опрошенных предприятий отправили своих работников в неоплачиваемый отпуск. Почти две трети респондентов указали, что их предприятия не имеют достаточных резервов для покрытия текущих затрат в течение более одного месяца.¹ В финансовом секторе объем вновь выданных кредитов в апреле 2020 года упал на 60% по сравнению с тем же периодом 2019 года; это сильное падение контрастировало с трендом роста кредитования на протяжении

предыдущего десятилетия.² В результате предприятия, по всей видимости, лишатся критически важного финансирования в тот момент, когда они больше всего в нем нуждаются для покрытия текущих затрат и выживания во время коронавирусного кризиса. В туристическом секторе, согласно данным опроса, проведенного IFC в мае 2020 года, 60% опрошенных компаний были временно закрыты, а еще 14% полностью прекратили деятельность. Всего 14% компаний не имели возможности обслуживать свои долги, однако еще 50% сообщили о том, что имеющихся у них ликвидных средств достаточно лишь для того, чтобы обслуживать долги только в течение трех следующих месяцев. Кроме того, 40% респондентов заявили, что могут обанкротиться, если кризис и вызванные им ограничительные меры карантинного характера не закончатся в течение шести месяцев. В информационно-коммуникационном секторе (ИКТ) многие страны воспользовались карантинными ограничениями, введенными из-за COVID-19 и позволившими людям работать в удаленном режиме, чтобы побудить представителей своих диаспор и других «цифровых кочевников» вернуться в качестве резидентов «домой». Правительство Кыргызской Республики может использовать возвращение квалифицированных мигрантов из сектора услуг как возможность для введения и реформирования стратегий, направленных на стимулирование внутренних и иностранных инвестиций в соответствующие секторы.

Хотя масштаб и продолжительность пандемии COVID-19 остаются неопределенными, ее воздействие на небольшие открытые экономики, зависящие от сферы услуг, денежных переводов извне и природных ресурсов, как ожидается, будет существенным. Реальный ВВП Кыргызстана в 2020 году сократился на 8,6%. Дефицит счета текущих операций, как ожидается, увеличится до 13,1% ВВП из-за существенного сокращения поступления денежных переводов от мигрантов в результате экономического спада в России, которая столкнулась с резким падением цен на нефть и занимает третье место в мире по заболеваемости COVID-19. Дефицит бюджета увеличится до 4,8% ВВП, а уровень государственного достигнет 68% ВВП. Правительство Кыргызской Республики запустило план экстренных мер в системе здравоохранения и первоначальный пакет экономических мер общей стоимостью 31 млн. долл. США (0,4% ВВП). В настоящее время готовится второй, более крупный пакет мер поддержки экономики стоимостью 400 млн. долл. США (5,2% ВВП).

В свете пандемии COVID-19 стимулирование уверенного и устойчивого восстановления потребует дальнейших усилий по диверсификации экономики. Зависимость от внешних рынков характерна для всех небольших экономик; при этом концентрация структуры экспорта на сырьевых товарах усилила уязвимость национальной экономики перед шоками. Пандемия и падение цен на сырьевые товары усугубили уязвимость, связанную с отсутствием диверсификации драйверов экономического роста. Кроме того, эпидемическая ситуация повысила риски, связанные с сильной зависимостью экономики от денежных переводов мигрантов. Согласно оценкам, объемы поступлений переводов в страны Европы и Центральной Азии сократятся на 16% до 48 млрд. долл. США, поскольку пандемия и падение цен на нефть, по-видимому, окажут широкомасштабное воздействие на экономику; при этом почти во всех странах региона в 2020 году будет зафиксировано двузначное сокращение притока переводов. Удешевление курса российского рубля также, по всей видимости, будет способствовать сокращению объема переводов, поступающих из России.

Ужесточение бюджетных ограничений, как ожидается, снизит возможности государства по стимулированию экономической активности, поэтому укрепление роли частного сектора будет жизненно важным для восстановления экономики. Воздействие пандемии на финансовое положение государства обнажило недостаточный уровень бюджетных резервов, падающие доходы и усиление давления на расходную часть бюджета. Необходимость консолидации бюджета ограничит государственные расходы в обозримом будущем, и частному сектору необходимо будет взять на себя более активную роль в осуществлении инвестиций в инфраструктуру, в сфере предоставления услуг, а также в поддержке экономического роста.

ПЕРЕХОД К СЛЕДУЮЩЕМУ ЭТАПУ

Новая модель развития, направленная на диверсификацию и обеспечение более быстрого и более устойчивого роста, требует привлечения и облегчения доступа для частных инвестиций, приток которых в огромной степени зависит от проведения структурных реформ по четырем основным направлениям:

- **Развитие важнейшей энергетической инфраструктуры как одного из ключевых катализаторов роста.** Необходимым условием для привлечения частных инвестиций и стимулирования диверсификации экспорта является обеспечение надежных, доступных по цене и устойчивых энергоресурсов. Помимо поддержки экспортного потенциала расширение доступа к устойчивому и надежному электроснабжению может также высвободить государственные средства. Это становится еще более насущной задачей для постэпидемического восстановления в условиях, когда давление на бюджет растет, а энергетический сектор становится серьезным бременем для государственной казны. Эти цели были важны для экономики Кыргызстана еще до вспышки пандемии, поскольку страна столкнулась с истощением экспортной базы и сокращением доходов бюджета от эксплуатации золотых рудников. Следовательно, одна из ключевых задач по этому направлению – привлечение частных инвесторов для раскрытия потенциала богатых гидроэнергетических ресурсов страны.
- **Развитие цифровой экономики.** Создание конкурентоспособной инфраструктуры ИКТ и формирование цифровой экономики – важнейшие условия для развития экспортно-ориентированных секторов услуг. Правительству Кыргызстана крайне необходимо ускорить реализацию своей программы цифровой трансформации для расширения широкополосного доступа в Интернет, снижения издержек для бизнеса (в том числе связанных с получением государственных услуг), повышения производительности труда, а также создания цифрового фундамента, способного поддерживать усилия страны по диверсификации и ускорению роста. Цифровое развитие может также создавать положительные сопутствующие эффекты с распространением влияния на другие целевые направления, касающиеся развития малых и средних предприятий (МСП) и ликвидации дефицита финансирования, с которым они сталкиваются, а также для диверсификации экспорта.
- **Диверсификация в сторону экспортно-ориентированных секторов услуг.** Реформы должны быть нацелены на развитие секторов услуг с высоким потенциалом, служащих диверсифицированными источниками роста и создания рабочих мест. Небольшие размеры и труднодоступность рынка страны существенно увеличивают издержки, связанные с осуществлением инвестиций и торговли, поэтому такие подсекторы услуг, как финансовые услуги, туризм и ИКТ могли бы стать более конкурентоспособными и диверсифицированными направлениями потенциального роста.
- **Выравнивание условий хозяйствования для МСП и сокращение дефицита доступного финансирования.** Развитие экспортно-ориентированных секторов экономики зависит от укрепления частного сектора страны за счет снижения регуляторного бремени, совершенствования государственного управления и стимулирования развития деловой среды, благоприятной для роста. Одновременно все эти факторы являются взаимосвязанными и необходимыми условиями обеспечения равных условий для деятельности МСП по сравнению с другими субъектами предпринимательства. Кроме того, обеспечение доступа МСП к кредитным ресурсам зависит от их способности пользоваться электронными финансами. Расширение доступа к электронным услугам и достижения в развитии финансовых технологий будут способствовать повышению конкурентоспособности экспортных секторов. Инвестиции в привлекательность финансового сектора (прежде всего в части цифровых финансов) могут способствовать формализации деятельности частного сектора. Это также сократит стоимость финансирования для микро-, малых и средних предприятий (ММСП) и одновременно увеличит доступность, повысит качество и разнообразие видов финансирования для МСП за счет стимулирования разработки инновационных финансовых продуктов; все это будет помогать росту МСП и созданию рабочих мест.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО И НАДЕЖНОГО ДОСТУПА К ЭНЕРГОРЕСУРСАМ

Правительству Кыргызской Республики необходимо начать реформы, направленные на повышение устойчивости и платежеспособности электроэнергетических коммунальных предприятий, особенно учитывая усиление давления на бюджет в связи с ростом расходов на цели противодействия COVID-19. На электроэнергетический сектор приходится 62% от совокупных нефинансовых активов предприятий, находящихся в собственности государства, а также самая большая доля обязательств (91%) среди всех государственных предприятий (ГП) в стране. Согласно данным Всемирного банка, на конец 2018 года общая задолженность электроэнергетического сектора составляла примерно 18% ВВП; при этом сам сектор обеспечивал 4% ВВП, а гидроэнергетика составляла две трети в структуре генерации электроэнергии. Потребители в жилом секторе, на которых приходится 52% от общего потребления, оплачивают электроэнергию по одним из самых низких тарифов в мире, - они покрывают лишь 45% от себестоимости услуг. В результате правительство не имеет возможности покрывать затраты, так чтобы в приоритетном порядке обеспечивать эксплуатацию и ремонт при устаревании и неудовлетворительном состоянии объектов электроэнергетики. Всемирный банк отмечает, что пандемия привела к увеличению и без того неподъемного дефицита в секторе, обусловленного недобором доходов, нехваткой оборотного капитала, ростом расходов на обслуживание долга и неспособностью обслуживать долги.

Больше половины своих потребностей в энергоресурсах Кыргызская Республика обеспечивает за счет импорта нефти и газа; при этом в зимние месяцы, когда объем гидрогенерации низкий, отмечается рост импорта. Под влиянием пандемии COVID-19 необходимость масштабного наращивания генерирующих мощностей в краткосрочной перспективе станет менее острой. Благодаря этому у правительства появляются возможности для реформирования сектора электроэнергетики, максимально эффективно используя при этом коммерчески более привлекательное инвестиционное предложение, основанное на освоении возобновляемых источников энергии. Инвестиции в энергетику нельзя откладывать, поскольку соседние страны уже наращивают мощности. Кроме гидроэнергетики (подсектора, в котором потенциал генерации реализован лишь на 10%) Кыргызстан обладает существенными запасами угля, небольшими запасами нефти и природного газа, а также другими видами возобновляемой энергии (преимущественно солнечной), которые могут быть дополнительно освоены. В процессе восстановления после пандемии более устойчивой отечественной экономике потребуются энергетический сектор, способный повышать свою финансовую автономность за счет собственных доходов, в частности, путем увеличения объемов генерации на основе возобновляемых источников энергии.

Осуществление инфраструктурных проектов по модели ГЧП могло бы в корне поменять положение дел в отношении предпринимаемых Кыргызстаном усилий по мобилизации ресурсов в постэпидемический период, но в стране не хватает потенциала для реализации таких проектов. В действующем законе о ГЧП обозначена цель правительства по увеличению количества проектов ГЧП в соответствии с национальной стратегией развития с введением упрощенного процесса отбора частных партнеров, который согласуется с передовой международной практикой. К сожалению, в Кыргызстане нет отдельного органа по ГЧП, который мог бы обеспечить реализацию упомянутого закона с четким определением институциональных и финансовых ролей. Отсутствует процесс одобрения заявок, поданных отраслевыми министерствами или частными инициаторами проектов, нет принципов и процедур формирования и корректировки тарифов, порядка надзора за реализацией проектов, а также плана по обеспечению межведомственной координации. Низкий уровень потенциала сотрудников отраслевых министерств и Минфина КР тормозит процесс реализации ГЧП и затрудняет понимание того, как работает этот механизм. Отсутствие специально выделенных сотрудников для продвижения ГЧП на основе поддерживающей нормативной базы и плана мероприятий по реализации закона о ГЧП привело к тому, что в Кыргызстане подписано всего два соглашения о ГЧП (в Казахстане, для сравнения - более 800). Правительство КР определило 23 проекта, требующих финансирования в размере 500 млн. долл. США в краткосрочной перспективе, но этих проектов будет недостаточно для покрытия потребностей в соединении фрагментированных рынков

на территории страны, особенно по линии разрыва «север-юг». Кроме того, отсутствует механизм для выявления потенциальных ГЧП, и нет четких рекомендаций относительно того, как формировать портфель потенциальных проектов. Потребности в финансировании инфраструктуры оцениваются в 5 млрд. долл. США в среднесрочной и долгосрочной перспективе; сюда включаются инвестиции в строительство и ремонт национальных автомобильных дорог, железных дорог и мостов, а также в усиление региональной связности для торговли электроэнергией в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

СОЗДАНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

Правительству Кыргызской Республики необходимо запустить масштабную программу реформ, начиная с мер реагирования на текущий кризис. В этом контексте в ДЧСС оцениваются возможности для осуществления частных инвестиций в секторы с потенциалом быстрого роста, способные создавать сопутствующие эффекты с распространением влияния на всю экономику: развитие цифровой инфраструктуры; финансовые услуги; туризм. При наличии возможности частные инвестиции в указанные секторы необходимо стимулировать посредством осуществления крайне важных улучшений электроэнергетической инфраструктуры. До пандемии COVID-19 в ходе консультаций с властями КР, ассоциациями частного сектора и партнерами по развитию высказывались соображения о том, что наиболее полезным был бы углубленный анализ проблем и возможностей, существующих в указанных секторах. Учитывая, что в настоящее время правительство разрабатывает планы восстановления после окончания пандемии, необходимость определения стратегических мер, направленных на укрепление связности страны, повышение финансовой устойчивости и поиск новых источников доходов (в частности, валютных) становится как никогда насущной.

Кыргызской Республике требуется более акцентированная стратегия по ускорению цифровой трансформации. Внедрение на предприятиях технологий широкополосного доступа повышает производительность труда за счет облегчения реализации более эффективных бизнес-процессов: маркетинга, оптимизации запасов материальных ресурсов, рационализации конфигурации цепочек поставок; все эти процессы существенно снижают издержки, связанные с ведением бизнеса. Кроме того, широкое внедрение широкополосной связи ускоряет инновации благодаря введению новых клиентских приложений, государственных приложений и сервисов, в частности - новых форм электронной коммерции и финансового посредничества. ИКТ также являются одним из ключевых катализаторов роста в некоторых секторах, например, в сфере цифровых финансов. В настоящее время конкурентоспособность телекоммуникационного сектора Кыргызстана страдает из-за слабой конкуренции и ограниченных масштабов совместного использования инфраструктуры, что приводит к низкой доступности и неудовлетворительному качеству услуг. Стране нужно наверстывать отставание с точки зрения доступа населения к Интернету, развития мобильных приложений, использования виртуальных социальных сетей, покупок через Интернет и использования ИКТ, а также эффективности деятельности государства.

Для стимулирования развития отечественных цифровых платформ власти должны обеспечить возможности для создания масштабируемой инфраструктуры широкополосного доступа (особенно в сельских районах), создать благоприятную регуляторную среду, а также осуществлять эффективную политику в отношении обеспечения функциональной совместимости и управления данными. Крупные российские платформы захватывают социальные сети, Интернет-поисковики, сервисы заказа такси и многие другие платформы, вытесняя новых игроков, выходящих на местные рынки. Платформы из Казахстана создают серьезную конкуренцию в отдельных нишах онлайн-сервисов по бронированию билетов и электронной коммерции. Международные платформы тоже занимают существенные доли на рынке. Следовательно, появление и рост отечественных компаний сильно тормозится, а единственным сравнительным преимуществом отечественных платформ является отсутствие языкового барьера. Развитие цифровых платформ в Кыргызстане требует экосистемного подхода к осуществлению совместного регулирования

с участием всех основных заинтересованных сторон из государственного и частного сектора. Наконец, принятие политики, направленной на повышение кибербезопасности, укрепление доверия, защиту конфиденциальности, обеспечение безопасности транзакций и создание системы онлайн-урегулирования споров, будет способствовать расширению пользовательской базы отечественных платформ.

Правительство Кыргызской Республики поставило в приоритет расширение цифровой инфраструктуры и цифровых услуг, но для этого необходимы большие капиталовложения в укрепление региональной связности на основе волоконно-оптических линий связи. Для страны, не имеющей выхода к морю, обеспечение связности с помощью цифровых технологий (цифровой связности) представляет собой уникальную возможность для осуществления экспорта услуг. Однако в телекоммуникационном секторе Кыргызстана услуги высокоскоростного доступа в Интернет предоставляются в ограниченном объеме и обходятся дорого, что становится особенно серьезной проблемой при отсутствии прямого соединения с подводными кабельными сетями, отмечает Всемирный банк. По состоянию на январь 2020 года число Интернет-пользователей составляло 47% от общего населения (с годовым темпом прироста в 10% с 2007 года). Этот показатель существенно ниже, чем в соседних Казахстане (77%) и Узбекистане (47%); при этом общий рынок сокращается. Скорость передачи данных по проводным линиям связи в Кыргызстане тоже низкая, – примерно в два раза ниже среднемирового показателя (35 Мбит/с). Основная проблема заключается в том, что регулирование сектора препятствует развитию конкуренции. Другие факторы, сдерживающие рост сектора широкополосного доступа, – отсутствие стандартов гражданского строительства, регламентирующих прокладку волоконно-оптических кабелей в зданиях, и регулятивных норм по совместному использованию инфраструктуры.

Ускорение формализации теневого сектора и повышение уровня налоговой дисциплины зависят от укрепления инфраструктуры системы платежей для поддержки электронной коммерции и стимулирования перехода к цифровой экономике. Цифровые идентификаторы и возможности обеспечения кибербезопасности в полном объеме еще не введены, и это подрывает усилия по формированию электронного правительства. В свою очередь, отсутствие цифровых идентификаторов и функциональной совместимости препятствует широкому проникновению электронных услуг в сегментах «бизнес для бизнеса» (B2B) и «бизнес для конечного потребителя» (B2C). Недостаточный уровень управления данными и функциональной совместимости информационных систем влияет на развитие цифровых услуг по всем секторам. Кроме того, действующая система регулирования в сфере защиты конфиденциальности данных препятствует обмену информацией с кредитными бюро, что влияет на доступ предприятий к финансированию. Правительство может осуществить целенаправленные реформы для ускорения цифровой трансформации посредством создания бесперебойно функционирующей общедоступной трансграничной опорной сети волоконно-оптических линий связи, а также оптимизации нормативно-правовой базы, особенно в части цифровой идентификации, обеспечения безопасности данных и функциональной совместимости.

ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ДОСТУПНОСТИ И РАЗВИТИЕ ЦИФРОВЫХ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ ММСП

Необходимо расширять доступ к финансовым услугам для неформальных микропредпринимателей, чтобы поддержать их переход в формальный сектор. Также нужно диверсифицировать финансовый сектор с выходом за рамки доминирующих банков, у которых нет глубины охвата и продуктов, крайне важных для восстановления и роста ММСП. Возможности для решения этих проблем дают цифровые финансовые услуги, но их развитию мешают регуляторные и технологические препятствия. В настоящее время 62% взрослого населения (включая микропредпринимателей) по-прежнему не охвачены финансовой системой. Индивидуальные предприниматели в основном осуществляют деятельность без ведения официальной финансовой отчетности. Значительная часть экономической деятельности в Кыргызстане имеет неформальный

характер и происходит за рамками финансового сектора, поэтому первым шагом к формализации экономической деятельности может быть повышение доступности финансовых услуг для населения. При этом показатель отношения кредита частному сектору к ВВП довольно низкий и составляет 12%; объемы долгосрочного финансирования недостаточны для того, чтобы предприятия вкладывали средства в основной капитал, а государство – в развитие стратегической инфраструктуры. Кроме того, расширение использования цифровых финансовых услуг может быть подспорьем в усилиях по оказанию поддержки ММСП посредством улучшения их доступа к кредиту и ликвидности в секторах, сильно пострадавших от пандемии COVID-19, в частности - в туризме, легкой промышленности, оптовой и розничной торговле. Доля взрослого населения, осуществляющего электронные платежи с помощью электронных кошельков, банковских карт и через Интернет, увеличилась с 14% в 2014 году до 36% в 2017 году.³ Выпуск карт банками и количество электронных кошельков в последние годы тоже резко выросли. Отдельные данные указывают на огромный рыночный потенциал для электронной коммерции, однако объем Интернет-транзакций растет медленно. Согласно информации, представленной в базе данных Всемирного банка о состоянии финансовой доступности (Findex), в 2018 году лишь 5% респондентов использовали Интернет для осуществления платежей или покупки товаров. Кроме того, в секторе обработки входящих денежных переводов доминирует единственная компания, и поскольку денежные переводы из-за границы являются важным источником доходов для многих домохозяйств, это обстоятельство создает ограничения в отношении тарифов и внедрения инновационных способов доступа.

ИНВЕСТИЦИИ В ТУРИЗМ В ИНТЕРЕСАХ ДАЛЬНЕЙШЕЙ ДИВЕРСИФИКАЦИИ ЭКСПОРТА УСЛУГ

До пандемии COVID-19 Кыргызская Республика находилась в переломной точке реализации своего потенциала роста и создания рабочих мест в туристической отрасли. В настоящий момент стране необходимо использовать произошедший спад, чтобы позиционировать себя для возвращения на траекторию роста в двух ключевых сегментах рынка: неэкстремального туризма⁴ и зимнего туризма. Кыргызстан больше всего известен достопримечательностями озера Иссык-Куль, привлекательного для неэкстремального туризма, возможностями экологического и культурного туризма в горных районах, а также развивающимися лыжными базами вокруг Бишкека. Страна еще не реализовала потенциал своей базы природных богатств, чтобы стать конкурентоспособным туристическим направлением по этим двум приоритетным сегментам рынка. До пандемии вклад туризма в ВВП составлял 4%, а на долю занятых в этом секторе приходилось 3,6% от общей численности рабочей силы, при этом в предыдущие пять лет эти показатели неуклонно росли. К сожалению, пандемия, как ожидается, сильно затронет отрасль туризма в краткосрочной и среднесрочной перспективе, поскольку восстановление спроса на мировом рынке туризма и путешествий, по-видимому, займет годы. Вместе с тем, появились первые признаки улучшения ситуации: некоторые авиакомпании возобновили рейсы, а индустрия внутреннего туризма смогла спасти часть летнего сезона. Глобальная пауза в туристической отрасли и потенциальные изменения в структуре спроса, каналах сбыта и уровне территориальной связности могут открыть возможности, позволяющие правительству заняться решением проблем в секторе и сосредоточиться на развитии сегментов неэкстремального туризма и зимних видов туризма. Эти сегменты не получили должного развития из-за слабой осведомленности и недостаточной популяризации туристического направления, низкого уровня инвестиций в сектор туризма, неудовлетворительного управления этим направлением, а также вследствие отсутствия высококачественных объектов размещения за пределами столицы страны.

Правительству Кыргызской Республики необходимо сосредоточиться на улучшении ключевых факторов роста туризма, в частности - на улучшении сети воздушного транспорта (авиатранспортной связности). Воздушное сообщение Кыргызстана с другими странами ограничено небольшим количеством прямых рейсов (26), многие из которых выполняются в Россию и обслуживают преимущественно трудовых мигрантов. Количество авиаперевозчиков тоже ограничено. Кроме того, из-за

неудовлетворительной практики обеспечения безопасности выполнения рейсов всех кыргызских авиакомпаний в ЕС запрещено, и из стран ЕС авиапассажиры перенаправляют в специальные хабы, что увеличивает как стоимость авиабилетов, так и продолжительность перелетов. В результате в Индексе конкурентоспособности Всемирного экономического форума (ВЭФ) за 2019 года по показателю развитости сети воздушных сообщений Кыргызская Республика среди 141 экономики заняла 104-е место (WEF 2019a). Правительство КР сделало положительные шаги по либерализации воздушного пространства, приняв политику «открытого неба» в начале 2017 года, однако высокий уровень эксплуатационных расходов в международном аэропорту Манас, трудности регуляторного характера, инфраструктурные проблемы, а также неудовлетворительное качество управления сдерживают интерес международных перевозчиков. После возобновления в августе 2020 года рейсов международных перевозчиков в Бишкек появились положительные рыночные сигналы о наличии спроса. Способность Кыргызстана извлечь выгоду из этого спроса, зависит от того, какие меры будут приняты в период постэпидемического восстановления экономики в целях улучшения связности сети воздушного и наземного транспорта с основными рынками, направляющими туристов для зимнего и неэкстремального туризма.

УЛУЧШЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА С ЦЕЛЮ РАСКРЫТИЯ ПОТЕНЦИАЛА ЧАСТНОГО СЕКТОРА, РЕАЛИЗАЦИЯ КОТОРОГО СДЕРЖИВАЕТСЯ «НЕДОСТАЮЩИМ СРЕДНИМ ЗВЕНОМ»

Кыргызской Республике имеется значительный сектор частного предпринимательства, сосредоточенный в сфере услуг. Среди сопоставимых стран региона Кыргызстан выгодно выделяется самым высоким показателем доли частного сектора в ВВП (75%), и эта экономическая деятельность сосредоточена в различных секторах услуг.⁵ В течение последних двух десятилетий экономика осуществляла переход от ориентации на сельское хозяйство к сфере услуг, при этом доля промышленности в общем объеме выпуска осталась практически неизменной. В конце 2019 году на долю услуг приходилось 54% ВВП; за услугами следовали промышленность, сельское хозяйство и строительство (21%, 14% и 11% соответственно). В структуре сферы услуг туризм, транспорт и телекоммуникации демонстрировали быстрый рост (хотя и с низкой базы), а розничную и оптовую торговлю поддерживал внутренний спрос, который подпитывали денежные переводы мигрантов, а также рост объемов межрегиональной торговли. Из общего вклада услуг в ВВП Кыргызской Республики (54%) на экспорт услуг приходится 16,7%. Доля экспорта услуг выше, чем в Казахстане, России и Таджикистане, но значительно ниже, чем в Армении, Грузии и Молдове, что указывает на потенциал роста.

Несмотря на эти положительные признаки, неблагоприятная деловая среда способствует росту неформального сектора и ограничивает рост предприятий. Частный сектор Кыргызстана страдает от неформальной активности и недостающего «среднего звена». Предприятия в основном работают в теневом секторе и сконцентрированы в оптовой и розничной торговле и сельском хозяйстве. Рабочие места в обоих секторах преимущественно требуют низкой квалификации; при этом в оптовой и розничной торговле отмечается самое большое количество предприятий, работающих в рамках патентного режима,⁶ - они главным образом представлены индивидуальными предпринимателями и микропредприятиями. Патентная система - режим, позволяющий обладателям патентов обращать в свою пользу непропорциональное распределение налогового бремени и избегать выполнения обременительных требований налогового администрирования. В частном секторе доминируют микропредприятия:⁷ за последнее десятилетие количество индивидуальных предпринимателей увеличилось в два раза. Вторая по величине группа – малые предприятия,⁸ доля которых постепенно растет. Средние предприятия⁹ составляют самую малочисленную группу, и с 2007 года их доля в общем числе предприятий сократилась. Среди ММСП малые и средние предприятия в общей сложности обеспечивают 61% экспорта, не связанного с золотом. На долю средних предприятий приходится 14,5% от общего экспорта страны, несмотря на то, что они составляют менее 0,2% от общего числа предприятий. Это

подтверждает тезис, согласно которому ключевые показатели эффективности деятельности предприятия (например, объем создаваемой добавленной стоимости в расчете на одного работника и объем экспорта) повышаются с увеличением размеров предприятия.¹⁰ Отчасти это обстоятельство отражает не только низкую производительность, но и финансовые ограничения, препятствующие расширению масштабов производства и увеличению численности работников. Оно также указывает на отсутствие структурных реформ с сохранением обременительного регулирования, существование инвестиционного климата, стимулирующего неформальную деятельность, а также на перекос условий для ведения бизнеса не в пользу ММСП.

Кыргызская Республика сталкивалась с большими трудностями в привлечении ПИИ и удержании иностранных инвесторов еще до пандемии. Эти трудности обусловлены неблагоприятным инвестиционным климатом, небольшим размером внутреннего рынка, а также низкой привлекательностью других секторов, помимо добычи полезных ископаемых. По уровню ПИИ Кыргызстан отстает от сопоставимых стран региона, что привело к недостаточному развитию несырьевого экспорта. В секторах, отличных от горнодобывающего, камнеобрабатывающего и нефтехимического производства, стране не удалось привлечь частные инвестиции в таком масштабе, который позволил бы создать достаточно высококачественных рабочих мест для растущей рабочей силы страны. Кроме того, приток ПИИ существенно колебался год от года, а в последние два года был особенно низким. В 2017 году чистый приток ПИИ в процентах к ВВП стал отрицательным (-1,4%) на фоне того, что в 2015 году правительство оказалось втянутым в юридический спор о контроле над золотодобывающим рудником «Кумтор», который был разрешен только в 2019 году. Этот резонансный спор стал негативным сигналом для других инвесторов, и, следовательно, некоторые другие инвестиционные проекты были приостановлены. Следует отметить, что Кыргызстан относится к странам с самым большим количеством международных споров с государством в качестве ответчика, - большинство из них касаются нарушения правительством условий инвестиционных соглашений. Инвесторы страдают от непоследовательного регулирования и ограниченного количества механизмов защиты прав инвесторов¹¹ (World Bank 2019a). Основные причины слабого притока ПИИ в страну – неудовлетворительная защита интересов инвесторов, обременительная деловая среда, нехватка инвестиционных проектов, а также нежелание правительства стимулировать участие частных инвесторов в создании инфраструктуры, в том числе в рамках государственно-частных партнерств.

СТИМУЛИРОВАНИЕ РОСТА ЧАСТНОГО СЕКТОРА В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ: ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Кыргызская Республика может добиться более быстрого, более устойчивого и более диверсифицированного экономического роста за счет расширения роли частного сектора в экономике. В настоящем диагностическом исследовании выявлены наиболее серьезные ограничивающие факторы, которые препятствуют стимулированию частных инвестиций в стране. Усилия, направленные на формирование более прозрачной и предсказуемой среды и посылающие инвесторам сигнал о возвращении Кыргызстана на путь реформ, имеют решающее значение для перехода к новой модели развития, в которой ведущая роль отводится частному сектору. В нижеприведенной таблице дается обзор шести наиболее приоритетных стратегических направлений реформ. По каждому направлению в таблице проводится разграничение между краткосрочными и среднесрочными мерами. Эти рекомендации включают в себя: (a) приоритетное осуществление инвестиций в гидроэнергетику для увеличения объемов генерации; (b) ускорение развития цифровой инфраструктуры и внедрения цифровых идентификаторов; (c) снижение регуляторного бремени; (d) привлечение частных инвестиций с акцентом на ПИИ; (e) повышение устойчивости, эффективности финансового сектора и расширение доступа к нему; а также (f) осуществление инвестиций в развитие и продвижение туризма.

ТАБЛИЦА Е.1. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ПЕРВООЧЕРЕДНЫХ РЕФОРМ

	КРАТКОСРОЧНЫЕ МЕРЫ, ПОЗВОЛЯЮЩИЕ ПОЛУЧИТЬ БЫСТРЫЙ РЕЗУЛЬТАТ	СРЕДНСРОЧНЫЕ МЕРЫ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ БОЛЕЕ ШИРОКОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКИ
Приоритетное осуществление инвестиций в гидроэнергетику в целях увеличения объемов генерации	<ul style="list-style-type: none"> • Формирование фундамента для обеспечения финансовой жизнеспособности сектора за счет введения адресных льготных тарифов с социальной нормой энергопотребления, создания механизмов выравнивания потока платежей за электроэнергию и предотвращения их чрезмерной концентрации в зимние месяцы, а также формирования систем адресной социальной защиты малоимущих слоев населения. 	<ul style="list-style-type: none"> • Снижение потерь технического и нетехнического характера за счет установки интеллектуальных счетчиков электроэнергии и проведения работы для погашения задолженности потребителями. • Адаптация инструментов снижения риска с целью предотвращения кратковременных/сезонных шоков в секторе гидроэнергетики.
Ускорение развития цифровой инфраструктуры и внедрения цифровых идентификаторов	<ul style="list-style-type: none"> • Разработка механизма для стимулирования предоставления финансирования операторам, предоставляющим услуги «последней мили», на цели развития телекоммуникационной инфраструктуры и телекоммуникационных услуг. • Создание государственной цифровой карты для отслеживания в режиме онлайн основной информации, необходимой для цифровых цепочек поставок. • Устранение двойного налогообложения при трансграничной передаче прав на объекты интеллектуальной собственности и при предоставлении ИКТ-услуг. 	<p>Разработка и реализация пакета мер по регулированию эксплуатации волоконно-оптических линий связи:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Разработка законодательной базы, регламентирующей совместное использование сетевой инфраструктуры операторами и внесение изменений в Закон Кыргызской Республики «Об электрической и почтовой связи». • Разработка и упрощение нормативной базы, относящейся к размещению инфраструктуры ИКТ при подключении домохозяйств, а также объектов инфраструктуры и линий электропередачи – на этапе строительства и подключения. • Упрощение порядка выдачи разрешений на строительство объектов цифровой инфраструктуры и расширение сети (установка антенн, прокладка волоконно-оптических кабелей). <p>Спрос на цифровые технологии и введение цифровых идентификаторов:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Разработка нормативных актов, касающихся цифровых платформ с участием субъектов экосистемы для ускорения цифровой трансформации деятельности правительства и повышения функциональной совместимости. • Разработка нормативных актов, регламентирующих классификацию данных и совместное использование данных для обеспечения функциональной совместимости информационных систем. • Внедрение цифровых идентификаторов для обеспечения доступа к информации для участников финансового рынка с необходимым уровнем безопасности.

	КРАТКОСРОЧНЫЕ МЕРЫ, ПОЗВОЛЯЮЩИЕ ПОЛУЧИТЬ БЫСТРЫЙ РЕЗУЛЬТАТ	СРЕДНСРОЧНЫЕ МЕРЫ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ БОЛЕЕ ШИРОКОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКИ
<p>Снижение регуляторного бремени</p>	<ul style="list-style-type: none"> Снижение пороговых значений критериев в патентной системе и разграничение микропредприятий и малых предприятий. Обеспечение регистрации малых предприятий. <p>Проверки предприятий:</p> <ul style="list-style-type: none"> Создание центрального инспекционного органа для координации всех проверок; устранение дублирования компетенций по проведению проверок, установленных отраслевыми нормативными актами. <p>Административные процедуры:</p> <ul style="list-style-type: none"> Полная цифровизация электронного реестра и создание онлайн-механизма «одного окна» для оформления всех разрешительных документов. 	<p>Проверки предприятий:</p> <ul style="list-style-type: none"> Создание электронной системы управления процессом проверок предприятий для обеспечения функциональной совместимости информационных систем и координации проверок, позволяющей проводить проверки на основе анализа рисков. <p>Административные процедуры:</p> <ul style="list-style-type: none"> Создание механизма повышения качества регулирования, предусматривающего отмену двух действующих нормативных актов при принятии каждого нового акта, увеличивающего нагрузку на частный сектор.
<p>Привлечение частных инвестиций с акцентом на ПИИ</p>	<ul style="list-style-type: none"> Внесение изменений в Закон «Об инвестициях» и создание унифицированного механизма рассмотрения жалоб инвесторов. Повышение осведомленности и развитие потенциала отраслевых министерств в отношении реализации сделок по модели ГЧП. 	<ul style="list-style-type: none"> Создание специального агентства по развитию ГЧП как основного государственного органа, отвечающего за соблюдение правил, касающихся ГЧП, и обеспечение прозрачности на протяжении всего процесса реализации ГЧП. Обеспечение прослеживаемости продукции животного происхождения в производстве молочной продукции, мясной продукции и продукции плодовоовощеводства и приведение системы прослеживаемости товаров в соответствие с требованиями ЕАЭС и Китая.
<p>Повышение устойчивости и эффективности финансового сектора и расширение доступа к нему</p>	<ul style="list-style-type: none"> Укрепление системы обеспеченных сделок, совершенствование отчетности о кредитах и режима урегулирования задолженности и несостоятельности. Расширение механизмов разделения рисков с учетом уровня неприятия риска банками и МФО вследствие пандемии COVID-19. Внесение корректив в нормативную базу, разрешающих применение упрощенных требований по надлежащей проверке клиентов (НПК). 	<ul style="list-style-type: none"> Осуществление инвестиций в создание платформы по обеспечению операционной совместимости на базе Единого межбанковского процессингового центра (ЕМПЦ). Разработка Национальной стратегии по повышению доступности финансовых услуг, предусматривающей создание специальных продуктов и услуг для МСП в агропромышленной индустрии и туризме; разработка стратегии по мобилизации долгосрочного финансирования и привлечению диверсифицированной базы инвесторов.
<p>Осуществление инвестиций в развитие и продвижение туризма</p>	<ul style="list-style-type: none"> Осуществление инвестиций в продвижение туристического направления и проведение кампаний, нацеленных на постэпидемическое восстановление деятельности в приоритетных сегментах рынка (неэкстремальный туризм и зимний туризм). Реализация подхода, основанного на ГЧП, для приватизации/модернизации аэропортов; снижение затрат, не относящихся к авиакомпаниям. 	<ul style="list-style-type: none"> Расширение полномочий Департамента туризма и создание межведомственной рабочей группы для решения основных проблем сектора. Повышение стандартов безопасности в соответствии с требованиями стандартов ИКАО. Запуск поэтапной приватизации / реализации ГЧП в отношении туристических объектов/ санаториев/ имущества государственных предприятий.

IFC

2121 Pennsylvania Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20433 U.S.A.

ifc.org



ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА

ВСЕМИРНЫЙ БАНК
МБРР • МАР

IFC

Международная
финансовая корпорация