



ДИАГНОСТИКА ЧАСТНОГО СЕКТОРА СТРАНЫ

# СОЗДАНИЕ РЫНКОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Раскрытие потенциала частного сектора для возвращения на траекторию успешного развития

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](http://www.ifc.org).

© Международная финансовая корпорация 2020. Все права защищены.  
2121 Pennsylvania Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20433  
[www.ifc.org](http://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.

# СОДЕРЖАНИЕ

---

<b>РИСУНКИ</b>	<b>2</b>
<b>ТАБЛИЦЫ</b>	<b>2</b>
<b>ВРЕЗКИ</b>	<b>3</b>
<b>ВЫРАЖЕНИЕ БЛАГОДАРНОСТИ</b>	<b>4</b>
<b>АББРЕВИАТУРЫ</b>	<b>5</b>
<b>РЕЗЮМЕ</b>	<b>9</b>
<b>ЧАСТЬ I. ОБЩИЙ ОБЗОР</b>	<b>22</b>
<b>1. СТРАНОВОЙ КОНТЕКСТ: ПОВОРОТНЫЙ МОМЕНТ ДЛЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ</b>	<b>22</b>
Кыргызстану необходимо восстановить свои позиции как одного из ранних реформаторов региона и построить более динамичную и устойчивую экономику	<b>22</b>
Пандемия COVID-19 повышает насущность решения макроэкономических, бюджетно-налоговых и структурных проблем	<b>24</b>
Стратегия увеличения вклада частного сектора в восстановление и рост экономики. Структура доклада о диагностике частного сектора страны	<b>26</b>
<b>2. СОСТОЯНИЕ ЧАСТНОГО СЕКТОРА</b>	<b>28</b>
Относительно большой частный сектор сосредоточен в сфере услуг, но имеет низкую конкурентоспособность	<b>28</b>
В частном секторе доминируют микропредприятия и недостает «среднего звена»	<b>28</b>
Кыргызская Республика испытывает трудности с привлечением и удержанием ПИИ	<b>30</b>
Экспорт товаров и услуг, помимо сырьевых товаров, недостаточно развит и снижается вследствие низкой конкурентоспособности кыргызских предприятий	<b>31</b>
<b>3. СКВОЗНЫЕ ПРОБЛЕМЫ</b>	<b>33</b>
Регуляторная среда ограничивает рост предприятий и стимулирует неформальную деятельность	<b>33</b>
Слабые механизмы защиты прав инвесторов сдерживают инвесторов и препятствуют мобилизации ресурсов	<b>34</b>
Стратегические меры по преодолению сквозных ограничений, препятствующих экономическому росту с ведущей ролью частного сектора	<b>36</b>
<b>ЧАСТЬ II. СЕКТОРНЫЙ АНАЛИЗ</b>	<b>38</b>
<b>4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО И НАДЕЖНОГО ДОСТУПА К ЭНЕРГЕТИЧЕСКИМ РЕСУРСАМ</b>	<b>40</b>
<b>5. РАЗВИТИЕ ЭКСПОРТНО-ОРИЕНТИРОВАННЫХ СЕКТОРОВ ПОСРЕДСТВОМ УЛУЧШЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ СВЯЗНОСТИ</b>	<b>45</b>
<b>6. СОДЕЙСТВИЕ ПОСТРОЕНИЮ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ</b>	<b>47</b>
<b>7. ДОСТУП К ФИНАНСОВЫМ УСЛУГАМ: МИКРО-, МАЛЫЕ И СРЕДНИЕ ПРЕДПРИЯТИЯ И ЦИФРОВЫЕ ФИНАНСЫ</b>	<b>57</b>
<b>8. РАЗВИТИЕ ТУРИЗМА</b>	<b>76</b>
<b>A. ВОЗМОЖНОСТИ И ВЫЗОВЫ ДЛЯ СЕКТОРОВ ЭКОНОМИКИ КЫРГЫЗСТАНА</b>	<b>80</b>
<b>B. ПРОЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА</b>	<b>83</b>
<b>C. СТРУКТУРА ФИНАНСОВОГО СЕКТОРА КЫРГЫЗСТАНА, ПО СОСТОЯНИЮ НА КОНЕЦ 2019 ГОДА</b>	<b>85</b>
<b>D. РАЗВИТИЕ ТУРИЗМА: КРАТКОСРОЧНЫЕ ВЫГОДЫ И ДОЛГОСРОЧНЫЕ ПЛАНЫ</b>	<b>86</b>
<b>БИБЛИОГРАФИЯ</b>	<b>112</b>
<b>СНОСКИ</b>	<b>116</b>

## Рисунки

<b>Рисунок 1.1.</b>	Темпы экономического роста в Кыргызской Республике в 2000–2019 годах (%)	23
<b>Рисунок 1.2.</b>	Индекс реального ВВП в Кыргызской Республике и отдельных странах	24
<b>Рисунок 2.1.</b>	Сектор предприятий Кыргызской Республики в разбивке по количеству предприятий и численности работников, 2018 г.	29
<b>Рисунок 2.2.</b>	Доли добавленной стоимости в ВВП по размерам предприятий в Кыргызской Республике и сопоставимых экономиках	29
<b>Рисунок 2.3.</b>	Доли занятости по размерам предприятий в Кыргызской Республике и сопоставимых экономиках	29
<b>Рисунок 2.4.</b>	Чистый приток ПИИ (% ВВП) в Кыргызскую Республику и соседние страны	30
<b>Рисунок 3.1.</b>	Главные препятствия деловой среды для работы предприятий	33
<b>Рисунок 3.2.</b>	Коэффициент Плотности Выхода Бизнеса На Рынок	33
<b>Рисунок 3.3.</b>	Причины Жалоб Инвесторов (% Опрошенных Инвесторов)	35
<b>Рисунок 3.4.</b>	Международные Споры Между Инвесторами И Государством, Инициированные Инвесторами, 1996–2018 Годы (Количество Дел)	35
<b>Рисунок 6.1.</b>	Доли Провайдеров На Рынке Розничных Услуг Связи По Состоянию На Март 2020 Г.	47
<b>Рисунок 6.2.</b>	Протяженность волоконно-оптических линий связи по состоянию на 30 сентября 2019 г.	48
<b>Рисунок 6.3.</b>	Доли операторов связи в общей абонентской базе по состоянию на март 2020 г.	48
<b>Рисунок 7.1.</b>	Чистая процентная маржа, Кыргызская Республика и другие страны региона, 2017 г.	64
<b>Рисунок 7.2.</b>	Отношение частных кредитов к ВВП и отношение депозитов в отечественных банках к ВВП, Центральная Азия, 2017 г.	67
<b>Рисунок D.1.</b>	Динамика въездного туризма в Кыргызской Республике (с 2008 по 2017 год)	95
<b>Рисунок D.2.</b>	ПИИ в туризм в разбивке по регионам инвесторов, с 2013 по 2018 год (долл. США, 2010-е годы)	97

## Таблицы

<b>Таблица E.1.</b>	Стратегические рекомендации по проведению первоочередных реформ	20
<b>Таблица 3.1.</b>	Стратегические рекомендации по проведению первоочередных реформ сквозного характера	37
<b>Таблица 4.1.</b>	Количество предприятий с государственным участием	41
<b>Таблица 4.2.</b>	Первоочередные реформы, направленные на развитие энергетического сектора Кыргызской Республики	44
<b>Таблица 5.1.</b>	Первоочередные реформы, направленные на стимулирование инвестиций в транспортную инфраструктуру Кыргызской Республики	46

<b>Таблица 6.1.</b>	Кумулятивные инвестиции, анонсированные и осуществленные с 2015 по 2020 год в подсекторах коммуникаций, программного обеспечения и ИКТ (по странам)	50
<b>Таблица 6.2.</b>	Первоочередные реформы, необходимые для стимулирования инвестиций в цифровую инфраструктуру Кыргызской Республики	55
<b>Таблица 7.1.</b>	Показатели банковского сектора (2018–20 гг.)	58
<b>Таблица 7.2.</b>	Физический доступ к финансовым услугам	60
<b>Таблица 7.3.</b>	Теоретическое обоснование изменений: углубленный анализ финансового сектора Кыргызской Республики	72
<b>Таблица D.1.</b>	Пассажиропотоки, направляющиеся в и из аэропорта Манас с разбивкой по странам и годам, 2014–2018 годы	90
<b>Таблица D.2.</b>	Теоретическое обоснование изменений: углубленный анализ сектора туризма Кыргызской Республики	108

### **Врезки**

<b>Врезка 1.1.</b>	Роль денежных переводов трудовых мигрантов в Кыргызской Республике	25
<b>Врезка 2.1.</b>	В кыргызском экспорте доминируют сырьевые товары, а вклад сырьевого экспорта в создание рабочих мест и развитие невелик	31
<b>Врезка 6.1.</b>	«Кыргызтелеком»	48
<b>Врезка 6.2.</b>	Как «Сбербанк» и «Гинькофф Банк» открыли для себя новые источники доходов и сэкономили на издержках с помощью мобильных технологий	52

# ВЫРАЖЕНИЕ БЛАГОДАРНОСТИ

---

Доклад «Диагностика частного сектора Кыргызской Республики» (ДЧСС) подготовлен группой специалистов во главе с Тариком Саховичем и Судха Бала Кришнан. В доклад также включены материалы, подготовленные Ириной Белоцерковской и Сарой Аль Ровайс. Подготовка доклада осуществлялась под руководством представителей руководства Группы Всемирного банка (Группа ВБ) в составе Лилии Бурунчук, Вибке Шломер, Моны Хаддад, Рольфа Берндта, Дэмиена Шилса, Илиаса Скамелоса, Мариализы Мотта, Кассандры Колберт, Стефки Славовой и Татьяны Неновой. Авторы благодарят за включенные в оценку частного сектора материалы по отдельным отраслям, предоставленные Марком Шридджером, Дэниелом Кутинхо и А.К.М. Абдуллахом (финансовый сектор); Джоном Перроттетом и Джесси Маккоум (туризм); Гораном Враничем (ИКТ); а также Земфирой Хуснутдиновой, Карло Мария Россотто, Мадалиной Пруна и Майклом Кенде (телекоммуникационная и цифровая инфраструктура). Авторский коллектив также благодарит Аимилиос Чатзиниколау, Катарину Гасснер, Давита Бабасяна, Луизу Мамарасулову, Фатиму Эшимбекову, Ольгу Томилову, Андреа Федерико Мартинеса, Эдди Родригеса, Мурата Султанова, Апполениа Мбове, Сыйнат Арынову, Кубана Ашыркулова, Ион Амарфии, Эмиля Абдыкалыкова и Хосе Мигеля Вилласкуса Сересо за помощь, предложения и комментарии, предоставленные в процессе подготовки различных разделов доклада.

Авторы выражают признательность рецензентам доклада Рольфу Берндту, Мухаммаду Зулфикар Ахмеду и Дженнифер Л. Келлер за их ценный вклад. С благодарностью отмечаются ценные комментарии, полученные от Дзенана Маловича, Бейкер К. Киггунду, Бернарда Микаллефа, Тенгиза Гоготишвили, Галины Клименко, Манижи Мамаднабиевой, Мари-Поль Клас, Хелио Бертачини, Таланта Султанова, Акнур Джуматовой и Андрея Артюхина. Теса Уллоа обеспечивала административную поддержку. Нуржамал Абешова и Эркинай Тагаева оказывали поддержку авторам во время визитов в страну. Авторский коллектив также благодарит Дэниела Макнотона за редактирование текста доклада. Наконец, авторы признательны многочисленным коллегам из Группы ВБ, партнерам в правительстве КР, представителям частного сектора и руководителям организаций гражданского общества, которые, не жалея времени, делились своими идеями.

# АББРЕВИАТУРЫ

---

<b>АБР</b>	Азиатский банк развития
<b>ПОД</b>	Противодействие отмыванию денег
<b>КУ</b>	Консультационные услуги
<b>КУА</b>	Консультационные услуги и аналитика
<b>ККМ</b>	Контрольно-кассовая машина (кассовый аппарат)
<b>СПК</b>	Система пакетного клиринга
<b>ВRI</b>	Инициатива «Один пояс – один путь»
<b>В2В</b>	Сегмент «бизнес для бизнеса»
<b>В2С</b>	Сегмент «бизнес для конечного потребителя»
<b>АГА КР</b>	Агентство гражданской авиации Кыргызской Республики
<b>ССТР</b>	Совокупный среднегодовой темп роста
<b>ПУРПС ЦА-3</b>	Третья фаза Программы по улучшению региональных путей сообщения в Центральной Азии
<b>CASA</b>	Центральная Азия – Южная Азия
<b>ТОС</b>	Туризм, основанный на сообществах
<b>НПК</b>	Надлежащая проверка клиентов
<b>МЭС</b>	Меморандум об экономике страны
<b>CERT</b>	Группа реагирования на инциденты, касающиеся компьютерной безопасности
<b>ПФТ</b>	Противодействие финансированию терроризма
<b>СНГ</b>	Содружество Независимых Государств
<b>МВФ</b>	Международный валютный фонд
<b>ФИП</b>	Финансирование инвестиционных проектов
<b>АЗПК</b>	Агентство по защите и поощрению капиталовложений
<b>ПИУ</b>	Поставщик Интернет-услуг
<b>КАТОС</b>	Кыргызская ассоциация туризма, основанного на сообществах
<b>КИКБ</b>	Кыргызский инвестиционно-кредитный банк
<b>Кыргыз почтасы</b>	Почта Кыргызстана
<b>КФБ</b>	Кыргызская фондовая биржа
<b>Закон об инвестициях</b>	Закон «Об инвестициях в Кыргызской Республике»
<b>Закон о рынке ЦБ</b>	Закон КР «О рынке ценных бумаг»

<b>МФР</b>	Максимизация финансирования на цели развития
<b>МФИ</b>	Микрофинансовый институт
<b>МФО</b>	Микрофинансовая организация
<b>МКИТ КР</b>	Министерство культуры, информации и туризма Кыргызской Республики
<b>Минэкономики КР</b>	Министерство экономики Кыргызской Республики
<b>Минфин КР</b>	Министерство финансов Кыргызской Республики
<b>ММСП</b>	Микро, малые и средние предприятия
<b>Новый закон о банках</b>	Закон «О Национальном банке, банках и банковской деятельности»
<b>НСУР</b>	Национальная стратегия устойчивого развития
<b>СМАУ</b>	Механизм финансирования консультационных услуг по созданию рынков
<b>COVID-19</b>	Инфекция, вызванная коронавирусом SARS-CoV-2
<b>РСПС</b>	Рамочная стратегия партнерства со страной
<b>ДЧСС</b>	Диагностика частного сектора страны
<b>УВК/CRM</b>	Управление взаимоотношениями с клиентами
<b>ЦДЦБ</b>	Центральный депозитарий ценных бумаг
<b>ЦФУ</b>	Цифровые финансовые услуги
<b>DIGI CASA</b>	Региональная программа по цифровому развитию в Центральной и Южной Азии
<b>DMC</b>	Компания по организации выездных мероприятий
<b>УГД</b>	Управление государственного долга
<b>АЗД КР</b>	Агентство по защите депозитов КР
<b>ФЗД</b>	Фонд защиты депозитов
<b>ОППР</b>	Операция в поддержку политики развития
<b>ЕАЭС</b>	Евразийский экономический союз
<b>ЕБРР</b>	Европейский банк реконструкции и развития
<b>ЕСЕ</b>	Образование детей младшего возраста
<b>e-ID</b>	Электронный идентификатор
<b>e-KYC</b>	Электронная система «Знай своего клиента»
<b>ЕС</b>	Европейский союз
<b>ПИИ</b>	Прямые иностранные инвестиции
<b>НПФ</b>	Негосударственный пенсионный фонд
<b>НСУР- 2040</b>	Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы
<b>ЭТО</b>	Эксплуатация и техническое обслуживание

<b>ОЭСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития
<b>ОТА</b>	Онлайн-турагентства
<b>ПМП</b>	Первичная медико-санитарная помощь
<b>РКИ</b>	Инфраструктура открытых ключей
<b>СУК/PMS</b>	Система управления конфиденциальностью
<b>POS</b>	Точка продаж
<b>ДГЧ</b>	Диалог между государственным и частным сектором
<b>ППС</b>	Паритет покупательной способности
<b>ГЧП</b>	Государственно-частное партнерство
<b>P2B</b>	Платежи «гражданин бизнесу»
<b>P2G</b>	Платежи «гражданин-государство»
<b>P2P</b>	Переводы между физическими лицами
<b>БР</b>	Быстрое реагирование
<b>ВСП</b>	Выявленное сравнительное преимущество
<b>РКФР</b>	Российско-Кыргызский фонд развития
<b>ROE</b>	Коэффициент рентабельности собственного капитала
<b>ВРРВ</b>	Валовые расчеты в режиме реального времени
<b>СДС</b>	Систематическое диагностическое исследование по стране
<b>ФО</b>	Финансовая организация
<b>СБП</b>	Система быстрых платежей
<b>бСССР</b>	бывший СССР
<b>ВВП</b>	Валовой внутренний продукт
<b>ГДС</b>	Глобальные дистрибьюторские системы
<b>GEI</b>	Глобальный индекс предпринимательской активности
<b>ГИС</b>	Геоинформационная система
<b>GMRA</b>	Глобальное генеральное соглашение об условиях сделок РЕПО
<b>ПКР</b>	Правительство Кыргызской Республики
<b>G2B</b>	Сегмент «правительство бизнесу»
<b>G2P</b>	Сегмент «государство – население»
<b>ГЦС</b>	Глобальная цепочка создания добавленной стоимости
<b>ИЧК</b>	Индекс человеческого капитала
<b>ИАТА/IATA</b>	Международная ассоциация воздушного транспорта
<b>МБРР</b>	Международный банк реконструкции и развития
<b>ВПОДК</b>	Внутренние процедуры оценки достаточности капитала

<b>ИКАО</b>	Международная организация гражданской авиации
<b>ИКТ</b>	Информационно-коммуникационные технологии
<b>IFC</b>	Международная финансовая корпорация
<b>МФО</b>	Международная финансовая организация
<b>МОТ</b>	Международная организация труда
<b>SECO</b>	Государственный секретариат Швейцарии по экономическим вопросам
<b>ГП</b>	Государственные предприятия
<b>СФ</b>	Социальный фонд
<b>ЕМПЦ</b>	Единый межбанковский процессинговый центр
<b>МСП</b>	Малые и средние предприятия
<b>ГП</b>	Государственные предприятия
<b>ССФ</b>	Стандарты по санитарным и фитосанитарным мерам
<b>SREP</b>	Процесс банковского надзора и оценки достаточности капитала
<b>Госфиннадзор</b>	Государственная служба регулирования и надзора за финансовым рынком КР
<b>ТС</b>	Техническое содействие
<b>TFA</b>	Соглашение об упрощении процедур торговли
<b>ССТ</b>	Сателлитный счет туризма
<b>TTCI</b>	Индекс конкурентоспособности сектора туризма и путешествий
<b>ЮНКТАД</b>	Конференция ООН по торговле и развитию
<b>ЮНВТО</b>	Всемирная туристская организация ООН
<b>АМР США</b>	Агентство США по международному развитию
<b>ВБ/Группа ВБ</b>	Всемирный банк/ Группа организаций Всемирного банка
<b>ВЭФ</b>	Всемирный экономический форум
<b>ВОЗ</b>	Всемирная организация здравоохранения
<b>ВТО</b>	Всемирная торговая организация
<b>ВСТП/WTTC</b>	Всемирный совет по туризму и путешествиям

*Примечание. Если не указано иное, все суммы в долларах обозначают суммы в долларах США.*

# 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 ограниченный 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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 туризма<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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,<sup>6</sup> - 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:<sup>7</sup> за последнее десятилетие количество индивидуальных предпринимателей увеличилось в два раза. Вторая по величине группа – малые предприятия,<sup>8</sup> доля которых постепенно растет. Средние предприятия<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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 инвесторов<sup>11</sup> (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
<b>Приоритетное осуществление инвестиций в гидроэнергетику в целях увеличения объемов генерации</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Снижение потерь технического и нетехнического характера за счет установки интеллектуальных счетчиков электроэнергии и проведения работы для погашения задолженности потребителями.</li> <li>• Адаптация инструментов снижения риска с целью предотвращения кратковременных/сезонных шоков в секторе гидроэнергетики.</li> </ul>
<b>Ускорение развития цифровой инфраструктуры и внедрения цифровых идентификаторов</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработка механизма для стимулирования предоставления финансирования операторам, предоставляющим услуги «последней мили», на цели развития телекоммуникационной инфраструктуры и телекоммуникационных услуг.</li> <li>• Создание государственной цифровой карты для отслеживания в режиме онлайн основной информации, необходимой для цифровых цепочек поставок.</li> <li>• Устранение двойного налогообложения при трансграничной передаче прав на объекты интеллектуальной собственности и при предоставлении ИКТ-услуг.</li> </ul>	<p><b>Разработка и реализация пакета мер по регулированию эксплуатации волоконно-оптических линий связи:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработка законодательной базы, регламентирующей совместное использование сетевой инфраструктуры операторами и внесение изменений в Закон Кыргызской Республики «Об электрической и почтовой связи».</li> <li>• 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.</li> <li>• Упрощение порядка выдачи разрешений на строительство объектов цифровой инфраструктуры и расширение сети (установка антенн, прокладка волоконно-оптических кабелей).</li> </ul> <p><b>Спрос на цифровые технологии и введение цифровых идентификаторов:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработка нормативных актов, касающихся цифровых платформ с участием субъектов экосистемы для ускорения цифровой трансформации деятельности правительства и повышения функциональной совместимости.</li> <li>• Разработка нормативных актов, регламентирующих классификацию данных и совместное использование данных для обеспечения функциональной совместимости информационных систем.</li> <li>• Внедрение цифровых идентификаторов для обеспечения доступа к информации для участников финансового рынка с необходимым уровнем безопасности.</li> </ul>

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

# ЧАСТЬ I. ОБЩИЙ ОБЗОР

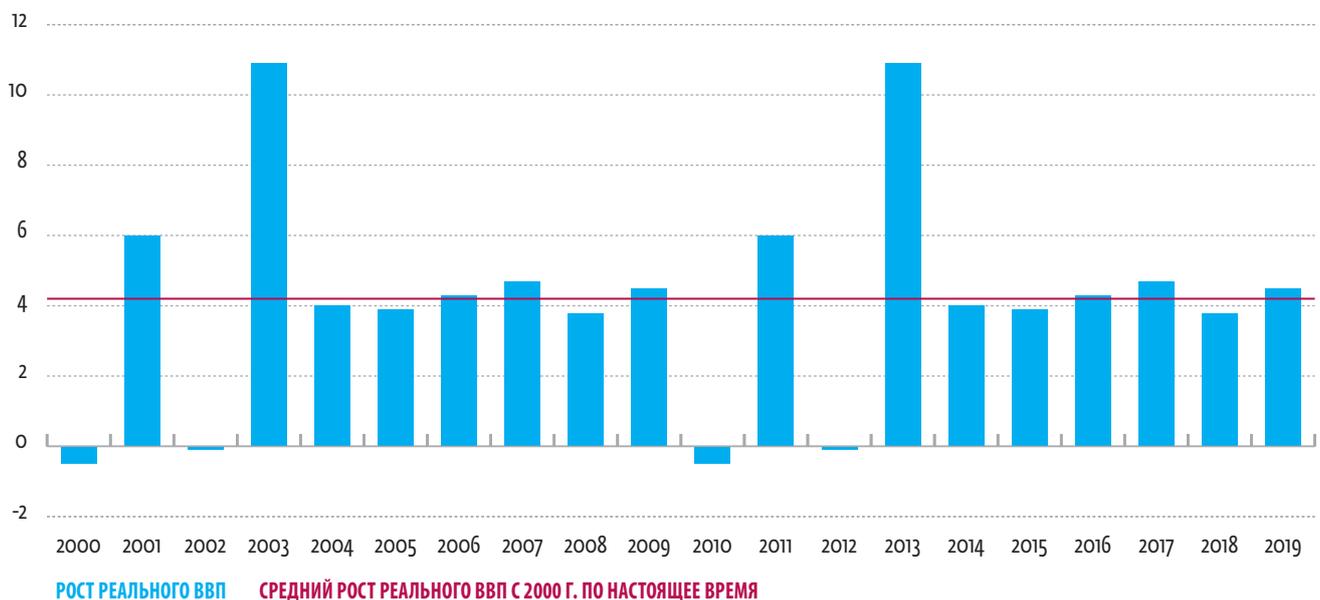
## 1. СТРАНОВОЙ КОНТЕКСТ: ПОВОРОТНЫЙ МОМЕНТ ДЛЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

*Основной тезис. Кыргызстан находится в критической точке траектории экономического роста, сталкиваясь с нарастанием давления перед лицом внешних шоков. Если стране удастся уменьшить свою зависимость от добычи полезных ископаемых и денежных переводов трудовых мигрантов за счет диверсификации в сторону экспортно-ориентированных секторов услуг, она сможет создавать больше рабочих мест более высокого качества для молодежи в рамках более устойчивой модели инклюзивного роста. Для того, чтобы страна обеспечила диверсификацию экономики и создала высокопроизводительные рабочие места, эта новая глава в истории ее развития потребует решения сохраняющихся проблем в состоянии предпринимательской среды. Текущая нестабильная ситуация внутри страны (смена правительства и коронавирусный кризис, усиливший давление на государственный бюджет, возможности которого уже ограничены) создает очень сложные условия для реформ. С другой стороны, появляется возможность для переориентации стратегии развития частного сектора и привлечения частных инвестиций в ключевые сферы, служащие катализатором развития.*

### **КЫРГЫЗСТАНУ НЕОБХОДИМО ВОССТАНОВИТЬ СВОИ ПОЗИЦИИ КАК ОДНОГО ИЗ РАННИХ РЕФОРМАТОРОВ РЕГИОНА И ПОСТРОИТЬ БОЛЕЕ ДИНАМИЧНУЮ И УСТОЙЧИВУЮ ЭКОНОМИКУ**

Рост экономики Кыргызской Республики поддерживался экспортом сырьевых товаров и притоком денежных переводов мигрантов, но оба эти фактора являются неустойчивыми и ограничительными; при этом Кыргызстан отстает от стран с сопоставимым уровнем экономического потенциала. В период с 2000 по 2019 год среднегодовые темпы экономического роста составляли 4,4%, а объем ВВП увеличился в два раза. Однако с 2010 по 2019 год ВВП на душу населения<sup>12</sup> увеличивался в среднем только примерно на 2,2%; в 2019 году средний уровень ВВП на душу населения<sup>13</sup> составил 1 309 долл. США. В 2019 году рост экономики подстегивался уверенным наращиванием добычи золота: объем добычи на руднике «Кумтор», крупнейшем золотом руднике Кыргызстана, вырос почти на 15% год к году. В результате темп роста реального ВВП увеличился с 3,8% в 2018 году до 4,5% под влиянием роста потребления и увеличения экспорта благодаря добыче золота. Этот скачок обеспечил рост доходов на душу населения в стране выше порогового значения для категории доходов ниже среднего уровня. Кыргызстан считается в регионе одним из ранних реформаторов среди экономик бывшего Советского Союза (бСССР) после обретения ими независимости. Так, Кыргызстан стал первой республикой бСССР, присоединившейся к Всемирной торговой организации (ВТО) в 1998 году. Уже в 1991 году страна приступила к проведению рыночных реформ, которые предусматривали либерализацию цен, приватизацию в небольших масштабах, введение частной собственности на землю, открытость торговли, использование иностранных валют. Эти реформы продолжались до конца 2014 года.<sup>14</sup> Реализация политически трудных экономических и социальных реформ способствовала обеспечению макроэкономической стабильности и восстановлению базовых институтов, что помогло предотвратить дальнейшее сокращение производства и коллапс системы социальных услуг (Программа развития ООН 2005). Однако статус страны с доходами ниже

**РИСУНОК 1.1. ТЕМПЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ В 2000–2019 ГОДАХ (%)**



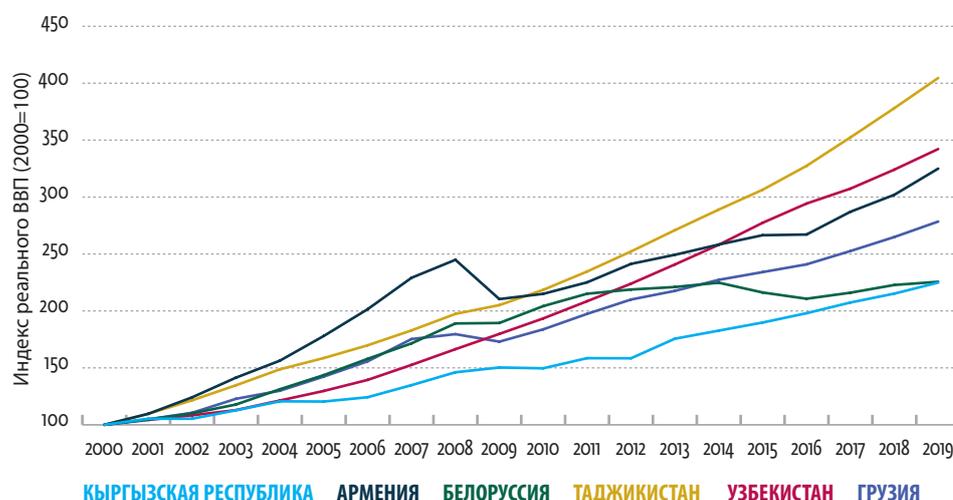
Источник: База данных Всемирного банка «Индикаторы мирового развития»

среднего уровня Кыргызская Республика приобрела только через 23 года после обретения независимости (2014 г.), что свидетельствовало о её отставании от других стран бывшего СССР в Центральной Азии.<sup>15</sup>

**Несмотря на снижения уровня бедности в результате умеренно инклюзивного роста, страна остается одной из беднейших в регионе. Это отчасти обусловлено усилением демографического давления, связанного с потребностями молодого населения, а также ударом, нанесенным пандемией COVID-19 как по экспорту золота, так и по денежным переводам мигрантов.** В период с 2005 по 2011 год уровень бедности, измеряемый по международной черте бедности в 3,20 доллара в день, снизился с 51,7% до 21,4% от общей численности населения.<sup>16</sup> Впоследствии динамика роста ВВП на душу населения (в настоящее время 1 328 долл. США) затормозилась, и снижение уровня бедности остановилось на отметке около 15,3%; при этом с 2018 по 2019 год значение данного показателя не менялось.<sup>17</sup> Численность населения, как ожидается, достигнет 7 миллионов человек к 2030 году и 8 миллионов человек - к 2050 году (Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам 2017). Это приведет к росту демографического давления и необходимости создания большого количества высококачественных рабочих мест для растущего молодого населения (около двух третей населения составляют люди моложе 35 лет, а более половины населения приходится на молодежь в возрасте до 25 лет). Среди молодежи уровни бедности (40%) и безработицы особенно высоки. Экономисты прогнозируют, что на фоне коронавирусного кризиса уровень бедности в стране в 2020 году вырастет до 21,1% из-за ожидаемого роста инфляции, сокращения трудовых заработков, потери людьми работы и сокращения притока денежных переводов мигрантов в результате замедления темпов роста в Российской Федерации. Еще один фактор роста бедности – сокращение трудовых доходов от продажи сельскохозяйственной продукции, обусловленное нехваткой импортируемых исходных ресурсов для сельского хозяйства и нарушением хода весенних полевых работ (Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам 2017).

**Темпы роста были ограниченными из-за низкой производительности и недостаточной диверсификации экономики.** В течение последнего десятилетия экономический рост в стране преимущественно обеспечивался накоплением факторов производства (увеличением затрат капитала и труда) и в весьма незначительной степени – ростом СФП.<sup>18</sup> Всемирный банк отмечает, что рост производительности, измеряемый путем анализа изменений СФП, с 2000 года в среднем составлял 0,5% в год. Такое значение слишком

**РИСУНОК 1.2. ИНДЕКС РЕАЛЬНОГО ВВП В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ**



Источник: База данных Всемирного банка «Индикаторы мирового развития».

низко для того, чтобы реализовать амбиции и потенциал страны и решить стоящие перед ней задачи (Izvorski and others 2020). В период с 2000 по 2017 год среднегодовой темп роста составил 4,3%; при этом вклад капитала в экономический рост составил 2,1 процентных пункта, труда – 1,1 процентных пункта, а СФП – лишь 0,5 процентных пункта. Основную роль в промышленности сыграло накопление капитала (в связи с инвестициями в золотодобычу), а в сфере услуг – трудовые ресурсы. Совокупный экономический рост в Кыргызской Республике за период 2000–2019 годов был одним из самых низких среди республик бывшего Советского Союза (рисунок 1.2).

## **ПАНДЕМИЯ COVID-19 ПОВЫШАЕТ НАСУЩНОСТЬ РЕШЕНИЯ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ, БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫХ И СТРУКТУРНЫХ ПРОБЛЕМ**

**Экономическое воздействие пандемии COVID-19 на Кыргызскую Республику – небольшую открытую экономику, зависящую от сферы услуг, переводов трудовых мигрантов и природных ресурсов, – как ожидается, будет значительным.** Масштаб и продолжительность этого воздействия трудно предсказать, поскольку пандемия не закончилась; вместе с тем, ясно, что кризис сильно ухудшил макроэкономический прогноз и прогноз уровня бедности. С апреля 2020 года правительство приняло три пакета мер поддержки общей стоимостью более 7% ВВП. Первый пакет антикризисных экономических мер на сумму 15 млн. долл. США (0,2% ВВП) включал в себя отсрочку налоговых платежей, временное освобождение от уплаты налогов на имущество и землю, а также введение временного контроля цен на основные продовольственные товары. Власти Кыргызстана также подготовили второй, а недавно - и третий пакет мер стоимостью около 540 млн. долл. США. Эти дополнительные меры предусматривают временное освобождение от налогов для МСП, поддержку программы по обеспечению продовольственной безопасности, предназначенной для социально уязвимых групп, а также выдачу ссуд банкам по субсидированным ставкам на цели предоставления финансирования МСП в виде льготных кредитов. Кроме того, в связи с беспрецедентным уровнем неопределенности МВФ одобрил предоставление экстренной помощи Кыргызской Республике через Инструмент быстрого финансирования и Механизм быстрого кредитования в целях оказания содействия, увеличения бюджетных и внешних буферов, а также укрепления уверенности. Поддержка МВФ позволяет сохранить бюджетные возможности для финансирования жизненно важных медицинских расходов, связанных с COVID-19, а также стимулировать дополнительную поддержку со стороны доноров. Карантинные меры в марте-мае 2020 года, включая закрытие границ для сдерживания распространения вируса COVID-19, стали серьезным потрясением для

экономики, сократив доходы домашних хозяйств и предприятий. Далее на экономику повлияли политические потрясения в октябре 2020 года, которые серьезно повредили инвестиционному климату и деловой среде. В результате реальный ВВП сократился на 8,6 процента в 2020 году. Двенадцатимесячная инфляция выросла до 9,7 процента в декабре 2020 года с 3,1 процента годом ранее, в основном из-за снижения обменного курса (19 процентов). Дефицит бюджета увеличился до 4,2 процента ВВП в 2020 году с 0,5 процента в 2019 году из-за снижения доходов и увеличения расходов. Более высокий уровень дефицита наряду с сокращением ВВП и обесцениванием сома привели к увеличению государственного долга до 68 процентов ВВП в декабре 2020 года. Согласно прогнозам, реальный ВВП вырастет на 3,8 процента в 2021 году по мере восстановления экономической активности в сфере услуг и строительства. Прогнозируется, что рост составит в среднем 4,4 процента в 2022-2023 годах при условии улучшения ситуации с пандемией в связи с проведением вакцинации, сохранением политической стабильности, улучшением внешнего спроса и условий торговли. Согласно прогнозу дефицит бюджета снизится до 3,9 процента ВВП в 2021 году за счет увеличения налоговых поступлений в результате восстановления экономики. В среднесрочной перспективе бюджетный дефицит планируется сократить до 3 процентов ВВП. Отсюда можно предположить, что налогово-бюджетная политика не сможет служить источником экономического роста в краткосрочной перспективе, а ее способность смягчать воздействие пандемии COVID-19 на экономику в среднесрочной перспективе будет ограниченной.

**Прогнозируется, что дефицит счета текущих операций страны резко увеличится из-за вторичных эффектов пандемии.** Согласно прогнозам, дефицит счета текущих операций вырастет до 11,7% ВВП вследствие сокращения притока денежных переводов от мигрантов (в результате экономического спада в России) и поступлений от туризма. Поскольку Кыргызстан занимает второе место в мире по зависимости от денежных переводов мигрантов, ожидается, что прогнозируемое сокращение поступлений переводов приведет к росту бедности среди членов семей мигрантов. Имитационное моделирование воздействия пандемии на уровень бедности показывает, что при сокращении объема поступлений переводов от мигрантов на 30% за порогом бедности окажутся еще свыше 32000 домохозяйств (World Bank 2020c). Также ожидается, что экономический спад гораздо сильнее затронет молодежь и женщин. Больше двадцати процентов трудоспособного населения работают в России и Казахстане, и многие из них уже вернулись домой в поисках возможностей для трудоустройства на родине (дополнительная информация о денежных переводах приводится во врезке 1.1). Молодые люди, среди которых 12% в настоящее время не заняты в работе, учебе и профессиональной подготовке, по всей видимости, сильнее всех пострадают от безработицы

### ВРЕЗКА 1.1. РОЛЬ ДЕНЕЖНЫХ ПЕРЕВОДОВ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Кыргызская Республика – одна из наиболее зависимых от переводов стран в мире: вклад денежных переводов мигрантов в ВВП оценивается примерно в 28% (2019). Более одной пятой от общей численности трудоспособного населения работают в соседних странах – в основном в России и Казахстане. Общее число кыргызстанцев, работающих за границей, оценивается в диапазоне от полумиллиона до миллиона человек. В результате переводы, перечисляемые трудовыми мигрантами, стали в Кыргызстане важным фактором экономического роста. Объемы поступлений переводов выросли с почти нулевого уровня в 2000 году до 1,3 млрд. долл. США в 2010 году и достигли 2,1 млрд. долл. США в 2019 году. Приток переводов от мигрантов поддерживал внутреннее потребление и инвестиции (преимущественно в строительстве), а также способствовал общему расширению сектора услуг. Переводы от мигрантов также внесли существенный вклад в формирование валютной выручки, увеличение импорта и рост ВВП, без чего страна столкнулась бы с серьезными

валютными ограничениями и, возможно, стагнацией ВВП. Вместе с тем приток переводов в таком большом объеме – шаткий фундамент для экономики. Денежные переводы из-за границы могут подрывать конкурентоспособность страны, – либо за счет существенного удорожания реального курса национальной валюты, либо через подверженность влиянию внешних шоков и деловых циклов стран, где трудятся мигранты. Замедление российской экономики в 2009 году и рецессия 2014–2015 годов, последовавшие после резкого падения цен на нефть по завершении сырьевого суперцикла, прервали приток переводов от мигрантов в Кыргызскую Республику. Чрезмерная зависимость от переводов также связана с другими негативными эффектами, которые дополнительно усиливаются при широком распространении экономических шоков, например, теми, что обусловлены нынешней пандемией. Так, Россия столкнулась с сильным падением цен на нефть и занимает третье место в мире по числу инфицированных новым коронавирусом.

и потери источников средств к существованию. Всемирный банк также отмечает, что распространение COVID-19 может поставить под угрозу прогресс, достигнутый Кыргызстаном в обеспечении достойных уровней доступности медицинских и образовательных услуг. Рост цен на золото дает определенную надежду на улучшение ситуации (на золото приходится более 50% экспорта страны) и может смягчить указанные негативные воздействия.

**Частные инвестиции жизненно важны для восстановления экономики, поскольку фискальная политика не может служить источником роста в краткосрочной перспективе.** На протяжении последнего десятилетия уровень общих государственных расходов был высоким, и с 2014 по 2019 год в среднем составлял около 35% ВВП. При этом государственные расходы не были ориентированы ни на обеспечение экономического роста, ни на удовлетворение потребностей бедных и социально уязвимых слоев населения: фактически, расходы на заработную плату были гораздо выше, чем в сопоставимых странах.<sup>19</sup> Аналогичным образом, расходы на товары и услуги тоже относительно высоки. Отсюда следует, что в Кыргызстане один из самых высоких уровней расходов на сектор государственного управления. Политике наращивания бюджетных расходов способствовали усиление структурных дисбалансов бюджета и высокий уровень задолженности (согласно данным МВФ, в 2019 году общий внешний долг страны составлял 76% ВВП). Такой высокий уровень государственных расходов может вытеснять частные инвестиции, замедлять экономический рост и приводить к неустойчивой бюджетной траектории; он вызывает особое беспокойство, учитывая уязвимости, связанные с сильной зависимостью Кыргызстана от поступления денежных переводов из-за границы и цен на золото.

**Негативное влияние пандемии на частный сектор Кыргызстана уже документально зафиксировано, и без наличия достаточной ликвидности для смягчения шоков в ближайшей перспективе оно будет сильно тормозить восстановление экономики.** Результаты опроса компаний, проведенного в апреле 2020 года, отражают глубину кризиса в частном секторе: 80% респондентов сообщили о сокращении доходов более чем на 75%, а почти 50% опрошенных предприятий отправили работников в отпуск без содержания. Несмотря на эти меры, согласно информации от респондентов, почти две трети предприятий не имели достаточных ликвидных средств для покрытия текущих затрат предприятия в течение более одного месяца.<sup>20</sup> Кроме того, объем вновь выданных кредитов в апреле 2020 года упал на 60% по сравнению с тем же периодом 2019 года, и это сильное падение контрастировало с трендом роста кредитования на протяжении предыдущего десятилетия.<sup>24</sup> Чем дольше продлится кризис, тем выше риск того, что ММСП, эффективно функционирующие в иных обстоятельствах, могут обанкротиться. Более долгосрочное воздействие может вынудить компании к тому, чтобы нести дополнительные издержки на переподготовку персонала, искать новых поставщиков и новые рынки, а также привлекать новые инвестиции (World Bank 2020a).

## **СТРАТЕГИЯ УВЕЛИЧЕНИЯ ВКЛАДА ЧАСТНОГО СЕКТОРА В ВОССТАНОВЛЕНИЕ И РОСТ ЭКОНОМИКИ. СТРУКТУРА ДОКЛАДА О ДИАГНОСТИКЕ ЧАСТНОГО СЕКТОРА СТРАНЫ**

**Для поддержки восстановления экономики в тот момент, когда государственные финансы и возможности торговых партнеров ограничены как никогда, Кыргызской Республике необходимо перестроить свою модель экономического роста для повышения диверсификации, укрепления связности страны и повышения конкурентоспособности экспорта.** В 2018 году правительство КР обнародовало долгосрочную стратегию устойчивого развития страны, охватывающую 20-летний период до 2040 года и нацеленную на поддержку роста предприятий, включая следующие направления: (а) ликвидация дефицита объектов инфраструктуры; (б) формирование более привлекательной среды для инвестиций; (в) внедрение механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) и совершенствование управления государственным имуществом; (г) укрепление и диверсификация финансового сектора. Для увеличения выпуска товаров и услуг, экспорта, инвестиций и количества рабочих мест на этапе восстановления особенно важным является улучшение связности Кыргызстана с другими экономиками региона. В докладе предлагается осуществить переход к экспортно-ориентированной модели роста в секторах услуг с низкими требованиями к входу на рынок (в отношении капитала и профессиональных навыков, а также с отсутствием барьеров для экспорта). Этот переход

должен опираться на недавно произошедший структурный сдвиг экономики в сферу услуг с ослаблением ориентации на горную добычу, текстильную промышленность и сельское хозяйство. Это потребует реформирования предпринимательской среды для поддержки отечественного частного сектора и привлечения прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Эти реформы давно назрели, но откладывались в периоды высоких (но неустойчивых) темпов экономического роста.

**В настоящем докладе о ДЧСС определяются приоритетные направления экономической политики, наиболее актуальные в условиях ограничений национальной экономики и восстановления после окончания пандемии, а также формулируются конкретные меры по облегчению притока частных инвестиций в секторы с высоким потенциалом роста.** Диагностика частного сектора Кыргызстана основывается на проведенном Всемирным банком анализе, содержащемся в Рамочной стратегии партнерства со страной (РСП) и Меморандуме об экономике страны (МЭС). При этом основное внимание уделяется сферам, в которых Кыргызская Республика может эффективно использовать частный сектор для обеспечения более устойчивого и инклюзивного роста. В комплексе сквозных и отраслевых проблем, выявленных в ходе предыдущей аналитической работы, в ДЧСС особо выделяются меры, наиболее насущные для формирования бюджетных возможностей на этапе восстановления после окончания пандемии. Доклад состоит из двух частей. Первая часть, где приводится описание общего диагностического анализа частного сектора, имеет следующую структуру. В главе 1 содержится характеристика меняющегося экономического контекста в Кыргызской Республике, а также обоснование для изучения преимуществ частного сектора. В главе 2 дается описание текущего состояния частного сектора, возможностей для его будущего развития, а также основных вызовов, с которыми он столкнется на следующем этапе развития. Глава 3 посвящена описанию основных ограничительных факторов, мешающих частному сектору наращивать инвестиции и поддерживать развитие, с акцентом на сквозных вопросах экономической политики; завершается глава стратегическими рекомендациями по преодолению существующих проблем. Во второй части доклада представлен более подробный анализ, призванный выявить наличие потенциала для частных инвестиций в ряде ключевых сфер, таких как: инфраструктура (в частности, электроэнергетическая, транспортная, цифровая); формирование цифровой экономики; региональная связность; финансовые услуги; туризм. Обеспечение устойчивого и надежного доступа к электроснабжению (глава 4), включая меры по реформированию тарифов на электроэнергию, является чрезвычайно важным для диверсификации экономики и сохранения бюджетных возможностей. Устойчивый доступ к электроэнергии может обеспечить гидроэнергетика, и ее продукцию можно также направлять на экспорт в другие страны региона. Улучшение транспортной связности (глава 5) и движение в сторону цифровой трансформации экономики (глава 6) могут дополнительно способствовать повышению конкурентоспособности бизнеса и качества предоставления услуг, а также стимулировать рост в экспортно-ориентированных секторах. Широкое внедрение технологии широкополосной связи могло бы, в частности, повысить производительность, снизить издержки ведения бизнеса и ускорить внедрение инноваций. ИКТ также служат ключевым катализатором развития в ряде секторов, например, в сфере цифровых финансов. Повышение доступности финансовых услуг (глава 7) - необходимая предпосылка для поддержки роста ММСП и направления поступлений денежных переводов на цели внутренних инвестиций. Сектор туризма (глава 8) развивался традиционным путем и нашел свою нишу с сегментом отечественных и международных клиентов, однако в настоящее время вследствие кризиса, вызванного COVID-19, имеет слабые краткосрочные и среднесрочные перспективы.

## 2. СОСТОЯНИЕ ЧАСТНОГО СЕКТОРА

***Основной тезис.** В Кыргызской Республике относительно большой сектор частного предпринимательства, сосредоточенный в сфере услуг. Однако он по большей части работает в зоне неформальной экономики, стагнирует, характеризуется низкой производительностью и деловой средой, ограничивающей конкурентоспособность. Частный сектор Кыргызстана в чрезвычайной степени зависит от крайне малого числа секторов, способствующих экономическому росту, и при этом у него все же есть значительный потенциал для роста в недостаточно освоенных сегментах. Чтобы эффективно использовать имеющийся у частного сектора потенциал, правительству необходимо работать с предприятиями с целью формирования стимулов к тому, чтобы они увеличивали свои размеры, выходили из тени, диверсифицировали свою деятельность, инвестировали в инновации, а также интегрировались в региональные рынки для повышения конкурентоспособности экспорта.*

### ОТНОСИТЕЛЬНО БОЛЬШОЙ ЧАСТНЫЙ СЕКТОР СОСРЕДОТОЧЕН В СФЕРЕ УСЛУГ, НО ИМЕЕТ НИЗКУЮ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ

Кыргызская Республика выделяется среди сопоставимых стран региона самой большой долей ВВП, производимого частным сектором (75%). Частный сектор сосредоточен в сфере предоставления услуг, но со структурной точки зрения двигался к диверсификации аналогичным путем.<sup>22</sup> Эти характеристики отражают предпринятые после обретения независимости усилия по приватизации, сократившие долю государственной собственности в экономике, в результате чего страна опередила ряд стран региона по доле частного сектора в ВВП.<sup>23</sup> Государственные предприятия (ГП) играли ограниченную роль, внося относительно небольшой вклад в ВВП и занятость. Тем не менее, структурная трансформация экономики Кыргызстана шла тем же путем, что и в других странах региона: происходил сдвиг ориентации с сельского хозяйства на сферу услуг, а доля промышленности в общем объеме выпуска товаров и услуг осталась практически неизменной. В конце 2019 году на долю услуг приходилось 54% ВВП; за сферой услуг 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 сектора услуг в ВВП страны (54,5%) экспорт услуг обеспечивает 16,7%. Доля экспорта услуг выше, чем в России, Таджикистане и Казахстане, но значительно ниже, чем, например, в Армении, Грузии и Молдове, что указывает на огромный потенциал роста.

### В ЧАСТНОМ СЕКТОРЕ ДОМИНИРУЮТ МИКРОПРЕДПРИЯТИЯ И НЕДОСТАЕТ «СРЕДНЕГО ЗВЕНА»

**В частном секторе доминируют микропредприятия, а темпы роста средних и крупных компаний и их вклада в занятость отстают.** Количество индивидуальных предпринимателей за последние десять лет увеличилось вдвое; вторую по численности категорию составляют малые предприятия. Количество малых предприятий понемногу росло, однако их насчитывается гораздо меньше, чем микропредприятий. При этом больше всего занятых имеется именно на малых предприятиях. Средние предприятия<sup>24</sup> составляют самую небольшую категорию с точки зрения количества фирм и численности работников. Крупных предприятий насчитывается 305, и на них занято примерно 14% от общей численности несельскохозяйственных работников частного сектора. Эти крупные компании преимущественно сосредоточены в горной добыче, банковской сфере и в телекоммуникационном секторе (10% из них составляют государственные предприятия) и уплачивают налоги по общему режиму. Данное распределение отражает тот факт,

что в экономике страны недостает «среднего звена» с точки зрения вклада средних предприятий в выпуск товаров и услуг, а также численности занятых на них работников (World Bank 2020b). Кроме того, доля предприятий этой категории с 2007 года сократилась, в то время как все другие категории увеличились. В 2018 году вклад средних предприятий в создание добавленной стоимости и доля занятых на них работников тоже были незначительными (4,3% ВВП и 1,5% от общей численности занятых); вместе с тем, хотя эти предприятия составляют меньше 0,2% от общего количества предприятий, на их долю приходится 14,5% от общего объёма экспорта страны. Самый большой вклад в экономику с точки зрения создания добавленной стоимости и обеспечения занятости вносят крупные предприятия: на них приходится 66,4% ВВП и 78,8% от общей численности занятых (рисунок 2.1). По этим показателям Кыргызстан значительно отстает от развитых стран ЕС-28 и таких стран бывшего СССР, как Армения и Грузия (рисунки 2.2 и 2.3).

**РИСУНОК 2.1. СЕКТОР ПРЕДПРИЯТИЙ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В РАЗБИВКЕ ПО КОЛИЧЕСТВУ ПРЕДПРИЯТИЙ И ЧИСЛЕННОСТИ РАБОТНИКОВ, 2018 Г**



Источник: Анализ Всемирного банка на основе данных Национального статистического комитета КР, Государственной налоговой службы КР и расчетов сотрудников ВБ (2018).

**Примечания.** Количество предприятий отражает предприятия, действовавшие в 2018 году, в соответствии с данными поданных налоговых деклараций. Данные о численности работников у индивидуальных предпринимателей, работающих по патентам, государственными органами не собираются. Согласно информации НСК, количество индивидуальных предпринимателей составляет примерно 400 тыс., но это цифра завышена из-за дублирования данных о тех, кто занимается несколькими видами деятельности и имеет несколько патентов; кроме того, она включает индивидуальных предпринимателей, которые уже не ведут экономическую деятельность. К микропредприятиям относятся предприятия с 1-5 работниками, зачастую работающие по патентам. Малые предприятия – предприятия с численностью работников от 6 до 19 человек. Средние предприятия – предприятия, на которых трудятся от 20 до 99 человек. На крупных предприятиях заняты 100 и более человек.

**РИСУНОК 2.2. ДОЛИ ДОБАВЛЕННОЙ СТОИМОСТИ В ВВП ПО РАЗМЕРАМ ПРЕДПРИЯТИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И СОПОСТАВИМЫХ ЭКОНОМИКАХ**



Источники: Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Евростат, государственные статистические ведомства стран. Данные за 2018 год или за последний год, по которому имеются данные.

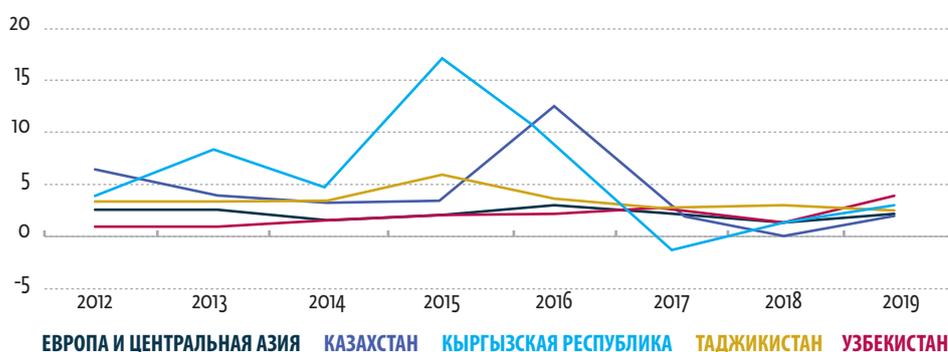
**РИСУНОК 2.3. ДОЛИ ЗАНЯТОСТИ ПО РАЗМЕРАМ ПРЕДПРИЯТИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И СОПОСТАВИМЫХ ЭКОНОМИКАХ**



Источники: ОЭСР, Евростат, статистические ведомства стран. Данные за 2018 год или за последний год, по которому имеются данные.

**Примечание:** Данные о численности работников не включают данные по крестьянским хозяйствам в Кыргызской Республике за 2018 год.

**РИСУНОК 2.4. ЧИСТЫЙ ПРИТОК ПИИ (% ВВП) В КЫРГЫЗСКУЮ РЕСПУБЛИКУ И СОСЕДНИЕ СТРАНЫ**



Источник: Индикаторы мирового развития.

**Это искаженное распределение предприятий по размеру отчасти отражает сложную среду для предпринимательства, для которой характерны низкая производительность и финансовые ограничения, которые тормозят рост, препятствуя расширению масштабов производства и увеличению численности работников.** В качестве одного из основных препятствий для ведения бизнеса предприятия отмечают несправедливую конкуренцию со стороны компаний неформального сектора. Однако неформальная деятельность – это результат, отражающий различные ограничения и меры политики, негативно влияющие на рост частного сектора. Одно из таких регуляторных искажений – двойной налоговый режим, называемый патентной системой. Патентная система представляет собой форму регистрации микропредприятий в налоговых органах, позволяющую им избежать сложных налоговых процедур в пользу быстрого выхода на рынок и запуска деловых операций. Однако, как подробно анализируется в главе 3, патентная система препятствует росту и отталкивает предприятия от соблюдения налоговых и регуляторных требований, которые повышаются с увеличением размеров предприятий.

**Потенциал роста микропредприятий и малого бизнеса дополнительно сдерживается их ограниченным доступом к кредитам, обусловленным низкой склонностью банков к риску и нехваткой инновационных финансовых продуктов.** В 2019 году на долю банковского сектора приходилось 77% от совокупных активов финансового сектора, а коэффициент достаточности капитала составлял 25% и существенно превышал минимальный нормативный уровень в 12% (World Bank 2020c). Показатель отношения ликвидных активов к совокупным активам был равен 28%, что указывает на устойчивую ситуацию с ликвидностью. В рамках первого пакета мер реагирования на пандемию COVID-19, введенного в марте 2020 года, правительство в том числе предоставило поддержку ликвидности (врезка 2.1), а Национальный банк Кыргызской Республики (НБКР) временно запретил коммерческим банкам налагать санкции за невыполнение обязательств по погашению займов, предложив льготный период минимум в 3 месяца. По состоянию на середину июня пандемия затронула 132000 заемщиков: реструктуризации были подвергнуты кредиты на общую сумму 70 млрд. кыргызских сомов (875 млн. долл. США) - примерно 50% от общего кредитного портфеля. Финансовые организации испытывают большие проблемы из-за роста доли просроченных ссуд; они также озабочены снижением рентабельности, ухудшением качества активов и сокращением объема привлеченных депозитов. В результате объемы кредитования предприятий в краткосрочной и среднесрочной перспективе, как ожидается, еще больше сократятся.

## КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА ИСПЫТЫВАЕТ ТРУДНОСТИ С ПРИВЛЕЧЕНИЕМ И УДЕРЖАНИЕМ ПИИ

**За пределами добывающего сектора (горная добыча, камнеобрабатывающее производство, нефтехимическое производство) Кыргызская Республика испытывает трудности с привлечением и удержанием иностранных инвесторов.** Объемы поступления ПИИ существенно колебались год от года и были особенно низкими в последние два года; в результате Кыргызстан отстает по уровню ПИИ от сопоставимых стран региона (рисунок 2.4). Приток ПИИ достиг максимума в 2015 году, а впоследствии упал

до отрицательных значений (-1,4%) в процентах к ВВП в 2017 году (World Bank 2017). В 2018 году после некоторого восстановления чистый приток ПИИ составил примерно 1,8% ВВП, однако совершенно очевидно, что привлечение ПИИ в Кыргызстан и удержание инвесторов сопряжено с трудностями в течение многих лет.<sup>25</sup> Основной причиной падения инвестиций в 2017 году был юридический спор в 2015 году с канадской компанией Centerra Gold из-за контроля над золотым рудником «Кумтор», который был разрешен только в 2019 году. Этот спор стал отрицательным сигналом для других инвесторов, и в результате некоторые инвестиционные проекты были приостановлены. Данных, подтверждающих сопутствующие эффекты, создаваемые иностранными инвестициями для местной экономики, очень мало. Каких-либо заметных обратных связей, обусловленных ПИИ, тоже не отмечается.

## **ЭКСПОРТ ТОВАРОВ И УСЛУГ, ПОМИМО СЫРЬЕВЫХ ТОВАРОВ, НЕДОСТАТОЧНО РАЗВИТ И СНИЖАЕТСЯ ВСЛЕДСТВИЕ НИЗКОЙ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ КЫРГЫЗСКИХ ПРЕДПРИЯТИЙ**

**В структуре экспорта доминируют сырьевые товары, а количество кыргызских экспортеров сравнительно невелико и сокращается.** В 2012 году экспортеров стало меньше, чем в 2006 году, при этом их количество значительно меньше, чем в других сопоставимых странах из категории стран с доходами ниже среднего уровня. Около 60% экспорта, не связанного с золотом, обеспечивают МСП, однако конкурентоспособность кыргызской продукции в несырьевых секторах низкая. Согласно данным Всемирного банка, доля экспорта товаров и услуг в ВВП Кыргызстана сократилась с 55% в 2009 году до примерно 32% в 2018 году. Этот показатель ниже, чем в странах с аналогичным уровнем ВВП на душу населения, и только благодаря сырьевому экспорту Кыргызская Республика удерживается (хотя и с трудом) выше среднего показателя по странам своей категории доходов.

**Кроме того, несмотря на наличие общих границ с несколькими странами и растущий спрос на региональных рынках, Кыргызская Республика не использовала в полной мере свой торговый потенциал из-за несоответствия требующимся стандартам.** Кыргызстан стал первой страной Центральной Азии, присоединившейся к ВТО в 1998 году. Однако страна немногого добилась в выполнении своих обязательств: в 2019 году было выполнено всего лишь 12,2% взятых обязательств (World Bank 2020d), а в 2020 году планируется достичь 16,4% без внешней помощи; учитывая влияние пандемии на трансграничную торговлю, этот результат представляется маловероятным. Несоответствие стандартам и техническим регламентам также является проблемой в отношениях внутри ЕАЭС. Например, Казахстан принял экстренные санитарные и фитосанитарные (СФС) меры, предусматривающие временное ограничение импорта картофеля и мяса. Кроме того, Кыргызстан сталкивается с сильной конкуренцией со стороны узбекского экспорта, который напрямую конкурирует с кыргызскими товарами. Кардинальное реформирование экспортного режима в Узбекистане привело к усилению прямой конкуренции между странами ЕАЭС в сфере экспорта, например, фруктов, овощей и текстиля. Чтобы

### **ВРЕЗКА 2.1. В КЫРГЫЗСКОМ ЭКСПОРТЕ ДОМИНИРУЮТ СЫРЬЕВЫЕ ТОВАРЫ, А ВКЛАД СЫРЬЕВОГО ЭКСПОРТА В СОЗДАНИЕ РАБОЧИХ МЕСТ И РАЗВИТИЕ НЕВЕЛИК**

Кыргызская Республика, наряду с Таджикистаном, является наименее обеспеченной природным капиталом страной в регионе Европы и Центральной Азии (ЕЦА), а также относится к числу беднейших 20 процентов стран мира по уровню доходов на душу населения. При этом золото, другие металлы и минеральное сырье обеспечивают 63% экспорта, и эта доля остается неизменной с 2000 года. Вместе с топливом указанные статьи экспорта составляют 72% от общего объема экспорта страны. Этот показатель сопоставим с удельным весом сырьевых товаров в структуре экспорта шести наиболее ресурсообеспеченных стран региона ЕЦА. Как и другие страны, обладающие

природными ресурсами, Кыргызская Республика интегрировалась в мировую экономику за счет экспорта сырьевых товаров: более трети совокупного экспорта страны (преимущественно золото) направляется в Швейцарию и Соединенное Королевство. Еще 30% закупает Казахстан и Россия, однако компании в этом секторе создали лишь незначительные обратные связи с отечественной экономикой: они обеспечивают менее 3% рабочих мест. Производство сырьевых товаров функционирует как своего рода анклав, – «экономика в экономике» (World Bank 2020b).

воспользоваться преимуществами от наличия общих границ с другими странами и растущим спросом на сельскохозяйственную продукцию в ЕАЭС и Китае, необходима реформа санитарных и фитосанитарных стандартов.

**Чтобы подготовить почву для уверенного и устойчивого восстановления экономики, правительству Кыргызской Республики необходимо разработать программу реформ, направленных на решение сквозных проблем, препятствующих притоку инвестиций в частный сектор и его росту.** Ограничения деловой среды по-прежнему являются существенной проблемой для МСП. Они функционируют в среде, где существуют неравные условия для разных субъектов предпринимательства, что стимулирует неформальную активность и ограничивает рост и конкурентоспособность. Кроме того, слабость механизмов защиты инвесторов препятствует притоку иностранных инвестиций, особенно в критически важные секторы, например, в энергетику. Дополнительно инвестиции сдерживаются недостаточно развитой системой ГЧП и ограничительным регуляторным режимом. Этим и другим сквозным проблемам, препятствующим развитию частного сектора, посвящена следующая глава.

### 3. СКВОЗНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

**Основной тезис.** Кыргызская Республика сталкивается с большими трудностями, стремясь реализовать модель диверсифицированного роста в условиях отсутствия регуляторной среды, способной облегчить приток частных инвестиций в секторы экономики за пределами добычи полезных ископаемых. Преимущественно неформальный частный сектор страны отражает искаженную и обременительную систему регулирования, которая препятствует выходу предприятий из тени и их росту и одновременно подрывает конкурентоспособность. Слабость механизмов защиты инвесторов, несовершенство институционального надзора, а также постоянные международные споры сдерживают иностранных инвесторов. Это негативно влияет на создание цепочек добавленной стоимости и сопутствующих эффектов «перелива» знаний. Ограниченное применение закона о ГЧП и низкий потенциал в части реализации проектов привели к потере возможностей для частных инвестиций в остро необходимое финансирование инфраструктуры. Учитывая ограниченные возможности для бюджетной поддержки в краткосрочной и среднесрочной перспективе, восстановление экономики требует безотлагательного изменения приоритетов реформ в сторону поддержки инвестиций частного сектора и обеспечения его роста.

#### РЕГУЛЯТОРНАЯ СРЕДА ОГРАНИЧИВАЕТ РОСТ ПРЕДПРИЯТИЙ И СТИМУЛИРУЕТ НЕФОРМАЛЬНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

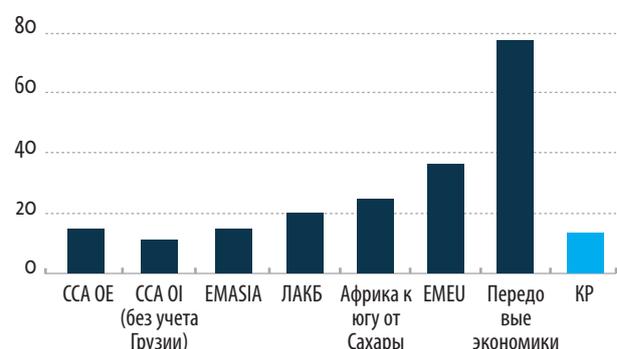
Согласно результатам Обследования предприятий, проводимого Всемирным банком,<sup>26</sup> неформальная деятельность неизменно указывается в качестве одного из основных препятствий для малого и среднего предпринимательства в Кыргызской Республике. В раунде обследования 2019 года около 24% опрошенных предприятий указали неформальную деятельность в качестве главного препятствия для бизнеса, а еще 39% отметили ее как одно из основных препятствий (рисунок 3.1). При этом уровень неформальной деятельности со временем снизился – с примерно 42% ВВП в 1993 году до 24% в 2017 году.<sup>27</sup> На незарегистрированные предприятия также приходится значительная часть занятых (57% работников; см. рис. 3.2). Такие предприятия сосредоточены в торговле

**РИСУНОК 3.1. ГЛАВНЫЕ ПРЕПЯТСТВИЯ ДЕЛОВОЙ СРЕДЫ ДЛЯ РАБОТЫ ПРЕДПРИЯТИЙ**



Источник: Обследование предприятий. Всемирный банк. 2019 год.

**РИСУНОК 3.2. КОЭФФИЦИЕНТ ПЛОТНОСТИ ВЫХОДА БИЗНЕСА НА РЫНОК**



Источник: расчеты сотрудников МВФ, Доклад МВФ по стране за май 2019 года.

**Примечание:** Коэффициент плотности выхода бизнеса на рынок – количество вновь зарегистрированных предприятий на 1000 трудоспособного населения. Данные соответствуют последним значениям за период 2014–2016 гг. Данные по странам Кавказа и Центральной Азии (ССА) за 2016 год. ОЕ = экспортеры нефти; ОI = импортеры нефти; EMEDU = страны с формирующимся рынком и развивающиеся экономики (EMDE). EMASIA = страны с формирующимся рынком – АЗИЯ. ЕМЕУ = страны с формирующимся рынком – ЕС.

(оптовой и розничной) и сельском хозяйстве и обеспечивают в основном рабочие места, требующие низкой квалификации (World Bank 2019c). Хотя микро- и малые предприятия открывать легко, предприниматели остаются в неформальном секторе, чтобы избежать необходимости соблюдения обременительных регуляторных правил и взаимодействия с налоговыми органами.

**Кыргызские предприятия, остающиеся в неформальном секторе, пользуются благоприятным налоговым режимом в рамках «патентной» системы, исключая взаимодействие с налоговыми органами.** Патентный режим представляет собой форму регистрации в налоговых органах, предназначенную для микробизнеса и предпринимателей и позволяющую им избежать существенного налогового бремени и быстро выходить на рынок и начинать деятельность. Количество выданных «патентов» напрямую коррелирует с размером неформального сектора. Чтобы иметь право на обладание на законных основаниях «добровольным патентом», предприятие должно оставаться небольшим (в форме индивидуального предпринимателя или микропредприятия) и иметь оборот не более 8 млн. сомов (примерно 110 000 долл. США). Этот квалификационный порог значительно выше, чем в большинстве стран ЕЦА; единственная страна, где этот порог сохраняется на более высоком уровне, – Россия. В рамках этого режима лицензирования от предприятий не требуется ведение официального бухучета и в значительной части они не подвергаются проверкам. Кроме того, предприятия, работающие по патентной системе, не платят взносы в систему социального страхования и не уплачивают финансовые штрафы, поскольку они не обязаны направлять отчетность о своих доходах в Социальный фонд (СФ). Следовательно, рост бизнеса и переход к общему налоговому режиму этим предприятиям не особо выгоден. В период с 2014 по 2017 год количество выданных патентов выросло на 37%, а количество МСП, не подпадающих под патентный режим, увеличилось только на 18%. Тот факт, что некоторые предприятия злоупотребляют патентной системой и увеличивают свои размеры (как субъекты неформальной экономики) сверх предела, разрешенного этой системой, по-видимому, является основным фактором, обуславливающим существование в частном секторе Кыргызстана проблемы «недостающего среднего звена».

**Неэффективный и обременительный государственный контроль тоже стимулирует неформальную деятельность, однако предыдущие попытки снять некоторые из существующих ограничений не увенчались успехом.** Например, несмотря на усилия по реформированию системы проверок предприятий, проверки по-прежнему ориентированы на наказание нарушителей законодательства, а не на консультирование и повышение информированности о требуемых процедурах в целях улучшения конечных результатов и обеспечения соблюдения требований (Агунова и др., готовится к печати). Система управления по результатам в государственных инспекциях ориентирована на показатели количества проведенных проверок, собранных штрафов и выявленных нарушений. Кроме того, предприятия, формализовавшие свою деятельность, по-видимому, откупаются от инспекторов вместо того, чтобы соблюдать требования, что дополнительно увеличивает издержки ведения бизнеса. Согласно информации от предприятий, проверки чаще всего проводят Государственная налоговая служба, Социальный фонд, Агентство государственной противопожарной службы, а также Государственная санитарно-эпидемиологическая служба. Из-за ограниченной координации действий между этими ведомствами и отсутствия центральной инспекции и системы надзора, основанной на оценке рисков, многие предприятия подвергаются проверкам несмотря на низкий или умеренный уровень риска, что создает существенную нагрузку как на проверяющие ведомства, так и на предприятия.<sup>28</sup> К деловым операциям применяется более 800 различных административных процедур, соблюдение которых контролируется 25 государственными органами.<sup>29</sup> Результаты проведения фокус-групп с представителями частного сектора говорят о том, что процесс получения разрешений на постоянное подключение к электросетям и на строительство обременителен и требует больших денежных затрат. Этот процесс, наряду с ненадежностью электроснабжения и непрозрачными тарифами, подразумевает, что в Кыргызстане бремя подключения к системе электроснабжения для предприятий велико.

## **СЛАБЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ИНВЕСТОРОВ СДЕРЖИВАЮТ ИНВЕСТОРОВ И ПРЕПЯТСТВУЮТ МОБИЛИЗАЦИИ РЕСУРСОВ**

**К основным препятствиям для инвестиций в Кыргызской Республике относятся отсутствие прозрачности и последовательности, коррупция и слабость механизмов защиты инвесторов.** Система защиты прав инвесторов в стране слабая. Нестабильная

**РИСУНОК 3.3. ПРИЧИНЫ ЖАЛОБ ИНВЕСТОРОВ (% ОПРОШЕННЫХ ИНВЕСТОРОВ)**



Источник: Опрос иностранных инвесторов. Группа Всемирного банка. 2015 год.

политическая среда, коррупция, недостаточное распространение практики добросовестного управления связаны с восприятием инвесторами качества инвестиционной среды как низкого. В последнем обследовании инвестиционного климата, проведенном ГВБ (World Bank 2015), выявлены такие существенные препятствия, как: недостаточная прозрачность нормативных актов (например, отсутствие ясности или недостаточная ясность относительно критериев при заполнении заявлений или получении лицензий); частое внесение изменений в законодательство без консультаций или уведомления других заинтересованных сторон в ходе этого процесса; а также непоследовательность решений и действий органов власти. Кроме того, около 40% инвесторов отметили, что имеется определенная дискриминация иностранных инвесторов в пользу отечественных инвесторов (рисунок 3.3).

**Существует необходимость формирования устойчивой основы для развития государственно-частного партнерства.** Дефицит финансирования, требующегося для развития инфраструктуры в краткосрочной перспективе, велик, и восполнить его можно только за счет существенного увеличения частных инвестиций. Правительство Кыргызстана определило 23 проекта, требующих финансирования в размере 500 млн. долл. США в виде убытков, присуждаемых арбитражем, и в 3 млн. долл. США в виде

**РИСУНОК 3.4. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СПОРЫ МЕЖДУ ИНВЕСТОРАМИ И ГОСУДАРСТВОМ, ИНИЦИИРОВАННЫЕ ИНВЕСТОРАМИ, 1996–2018 ГОДЫ (КОЛИЧЕСТВО ДЕЛ)**



Источник: Навигатор урегулирования инвестиционных споров ЮНКТАД.

юридических и административных издержек.<sup>30</sup> Большинство споров касаются нарушения государством условий инвестиционных соглашений. Кроме того, отсутствует механизм, призванный препятствовать эскалации жалоб инвесторов с доведением их до международных инвестиционных споров.

**Формирование устойчивых основ для развития государственно-частных партнерств может стать трансформирующим фактором обеспечения экономического роста при ведущей роли частного сектора.** Дефицит финансирования, требующегося для развития инфраструктуры в краткосрочной перспективе, велик, и восполнить его можно только за счет существенного увеличения частных инвестиций. Правительство Кыргызстана 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». В действительности потребности в финансировании инфраструктуры оцениваются примерно в 5 млрд. долл. США в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Сюда включаются инвестиции в национальные автомобильные дороги, железные дороги и мосты; развитие гидроэнергетики; улучшение региональной связности в рамках ЕАЭС; а также в длинный перечень объектов общественной инфраструктуры, требующих ремонта, строительства и эффективного управления. Создание государственно-частных партнерств могло бы в корне поменять положение дел в отношении предпринимаемых Кыргызстаном усилий по мобилизации ресурсов для совершенствования инфраструктуры в период по окончании пандемии, но в стране не хватает потенциала для реализации проектов ГЧП. В законе о ГЧП, принятом парламентом в 2019 году, обозначена цель правительства по увеличению количества проектов ГЧП в соответствии с национальной стратегией развития с введением упрощенного процесса отбора частных партнеров, согласующегося с передовой международной практикой. Однако в Кыргызстане нет отдельного органа по ГЧП, который мог бы в рамках межведомственной координации обеспечить реализацию упомянутого закона с четким определением институциональных и финансовых ролей; процесса одобрения заявок, поданных отраслевыми министерствами или частными инициаторами проектов; принципов и процедур формирования и корректировки тарифов; а также порядка надзора за реализацией проектов. Центральное подразделение по ГЧП в Министерстве экономики было создано в 2012 году для координации действий государственных ведомств. На него было возложено оказание всей технической и консультационной поддержки отраслевым министерствам и ведомствам, формирующим первоначальный список проектов для оценки частным сектором на предмет возможного участия. Тем не менее, потенциал в части реализации проектов ГЧП по-прежнему очень низкий, а координация между государством и частным сектором недостаточно эффективна. В условиях отсутствия специально назначенных сотрудников для продвижения ГЧП в рамках закона о ГЧП и поддерживающей нормативной базы в Кыргызстане подписано всего два соглашения о ГЧП по сравнению с более чем 800 в Казахстане.

## **СТРАТЕГИЧЕСКИЕ МЕРЫ ПО ПРЕОДОЛЕНИЮ СКВОЗНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ, ПРЕПЯТСТВУЮЩИХ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РОСТУ С ВЕДУЩЕЙ РОЛЬЮ ЧАСТНОГО СЕКТОРА**

**Кыргызская Республика может использовать нынешний кризис для создания фундамента реформ, которые помогут раскрыть потенциал роста отечественных предприятий за счет их перехода в формальный сектор и способствования мобилизации доходов, созданию рабочих мест, повышению производительности и конкурентоспособности в условиях более диверсифицированной экономики.** Демонстрация того, что Кыргызстан открыт для бизнеса, требует прочной нормативно-правовой среды, стимулирующей частный сектор к тому, чтобы воспользоваться новыми инвестиционными возможностями. Траектория экономического роста в стране развивалась таким образом, что образовались существенные барьеры для МСП и иностранных инвесторов, стремящихся вести бизнес за пределами прочно утвердившихся отраслей добывающей промышленности. Коронавирусный кризис усугубил уязвимости этой модели роста. Пришло время проводить реформы для решения множества сквозных проблем. Для небольшой страны с относительной открытой экономикой, не имеющей выхода к морю, базовыми принципами, лежащими в основе плана развития частного сектора, должны быть диверсификация, региональная интеграция и конкурентоспособность. В нижеприведенной таблице кратко обозначены первоочередные реформы, призванные устранять сквозные проблемы, изложенные в предыдущей главе.

**ТАБЛИЦА 3.1. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ПЕРВООЧЕРЕДНЫХ РЕФОРМ СКВОЗНОГО ХАРАКТЕРА**

	КРАТКОСРОЧНЫЕ МЕРЫ, ПОЗВОЛЯЮЩИЕ ПОЛУЧИТЬ БЫСТРЫЙ РЕЗУЛЬТАТ	MEDIUM-TERM ACTIONS TO SUPPORT BROADER RECOVERY
<b>Снижение регуляторного бремени</b>	<p><b>Налоговый режим</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Снижение пороговых значений критериев в патентной системе и разграничение микропредприятий и малых предприятий. Стимулирование регистрации патентов малого бизнеса.</li> <li>Полная цифровизация процедуры регистрации в налоговых органах и соответствующих баз данных.</li> </ul>	<p><b>Торговля</b></p> <p>Обеспечение прослеживаемости продукции животного происхождения в производстве молочной продукции, мясной продукции и продукции плодоовощеводства и приведение системы прослеживаемости товаров в соответствие с требованиями ЕАЭС и Китая.</p>
	<p><b>Проверки предприятий:</b></p> <p>Создание центрального инспекционного органа для координации всех проверок; устранение дублирования компетенций по проведению проверок, установленных подзаконными и отраслевыми нормативными актами.</p>	<p><b>Проверки предприятий:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Создание электронной системы управления процессом проверок предприятий для обеспечения функциональной совместимости информационных систем и координации проверок.</li> <li>Разработка списков контрольных вопросов для проведения проверок на основе оценки рисков, а также динамических моделей управления рисками для проверок.</li> </ul>
	<p><b>Административные процедуры:</b></p> <p>Полная цифровизация электронного реестра и создание онлайн-механизма «одного окна» для оформления всех разрешительных документов.</p>	<p><b>Административные процедуры:</b></p> <p>Создание механизма повышения качества регулирования, предусматривающего отмену двух действующих нормативных актов при принятии каждого нового акта, увеличивающего нагрузку на частный сектор.</p>
<b>Привлечение частных инвестиций с акцентом на ПИИ</b>	<p><b>Рамочная основа для реализации ГЧП:</b></p> <p>Повышение осведомленности и развитие потенциала отраслевых министерств и Министерства финансов в отношении реализации сделок по модели ГЧП.</p>	<p><b>Рамочная основа для реализации ГЧП:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Создание специального агентства по развитию ГЧП как основного государственного органа, ответственного за разработку руководств по реализации ГЧП и обеспечение прозрачности на протяжении всего процесса реализации ГЧП.</li> <li>Обеспечение надлежащего бюджетирования в отношении доли государственного финансирования сделок ГЧП.</li> </ul>

## PART II: SECTORAL ANALYSIS

---

*Для перехода на следующий этап развития необходимы структурные реформы, которые будут способствовать привлечению и стимулированию частных инвестиций в важнейшие секторы, обеспечивающие решение значимых общепромышленных проблем. Потребуется также реформы, нацеленные на перспективные секторы сферы услуг, которые создают диверсифицированные источники роста, занятости и возможностей для ГЧП, снижая нагрузку на государственный бюджет. Настоящий раздел содержит анализ состояния отраслей и сфер, способных обеспечить более активное участие частного сектора, исходя из их инвестиционной динамики до начала пандемии и способности с меньшими препятствиями перейти к восстановлению и росту после пандемии COVID-19. В число обследованных секторов вошли энергетика, транспорт и транспортная связность, цифровая инфраструктура и экономика, финансовые услуги и туризм.*

### МЕТОДОЛОГИЯ И КРИТЕРИИ ОТБОРА СЕКТОРОВ

В дополнение к оценке рыночных перспектив частного сектора на макроуровне, группа ДЧСС применяет секторальный подход, предполагающий выявление возможностей, которые имеются в потенциально быстрорастущих сферах кыргызской экономики. При составлении настоящего доклада для отбора секторов, представляющих интерес, были использованы следующие фильтры:

- **Использование возможностей, которые создает реализуемая РСП ГВБ.** РСП сосредоточена на устойчивости агропромышленного комплекса и поддержке цепочек создания стоимости, углублении и диверсификации финансового сектора, содействии частным инвестициям и ГЧП, нацеленным на развитие инфраструктуры энергетической отрасли, связности (туризм и транспорт), ИКТ, здравоохранения и образования.
- **Использование конкурентных преимуществ Кыргызской Республики.** Хотя скоринг Кыргызской Республики в индексах конкурентоспособности и инновационной активности не высок, она обладает природными богатствами и людскими ресурсами, которые могли бы обеспечить ей конкурентное преимущество в определенных областях. Страна располагает большими гидроэнергетическими ресурсами, позволяющими экспортировать электроэнергию в соседние страны. Кыргызская экономика производит также определенные товары, в частности, некоторые виды продовольствия и одежды, которые либо уже заняли свои ниши на соседних рынках, либо способны их занять. Кроме того, в стране имеется значительный человеческий капитал. Кыргызская республика классифицируется как страна со «средним уровнем развития человеческого капитала», и в рейтинге Программы развития Организации Объединенных Наций по индексу человеческого развития она уступает Сальвадору, непосредственно опережая Марокко. О ее потенциале свидетельствует также заметно развивающийся последние годы сектор ИКТ.
- Благодаря **политэкономическим** и другим местным факторам одни секторы уже готовы к работе, а другие требуют подхода, рассчитанного на более долгосрочную перспективу.

Группа ДЧСС оценивает «обеспечивающие» (инфраструктура, ИКТ, здравоохранение и образование) и «не обеспечивающие», или торгуемые, секторы (сельское хозяйство и пищевая промышленность, легкая промышленность, горнодобывающая отрасль и туризм), используя стандартную методологию с применением вышеназванных фильтров. В результате анализа секторов с применением количественной методологии группой ДЧСС в качестве «целевых» для ДЧСС по Кыргызской Республике были отобраны финансовый и туристический секторы, а также секторы, формирующие «цифровую повестку». В Приложении 1 содержатся обобщенные данные об основных возможностях и проблемах, которые имеют место в каждом из обследованных секторов. В приведенных ниже главах представлена подробная аналитическая информация по сферам энергетики, строительства и цифровой экономики, региональной связности, финансовых услуг и туризма. Туристическая сфера испытывает существенные проблемы в связи с пандемией COVID-19, поэтому потенциал ее развития оценивался только с учётом долгосрочной перспективы. Более углублённый анализ по каждому из секторов приведен в Приложении 4.

## 4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО И НАДЕЖНОГО ДОСТУПА К ЭНЕРГЕТИЧЕСКИМ РЕСУРСАМ

---

*Основной тезис: Приоритетным направлением проводимой государством реформы является создание и сохранение бюджетных возможностей для инвестирования в базовую инфраструктуру. Важнейшим приоритетом здесь выступает реформирование энергетических тарифов. Кроме того, энергетический сектор представляет собой критически важный фактор, обеспечивающий привлечение инвестиций, инновационную активность и потенциал для наращивания промышленного производства (при условии наличия необходимой инфраструктуры). Этого можно достичь, обеспечив устойчивый доступ к электроэнергии, что требует привлечения в сектор частных инвестиций. Гидроэнергетика – один из подсекторов, который способен обеспечить такую доступность и, помимо этого, обладает потенциалом для регионального экспорта. 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.*

**Энергетические ресурсы являются критически важным фактором экономического роста и поддерживают деятельность частного сектора.** Повышение надежности и снижение стоимости электроснабжения способно прямо и косвенно влиять на конкурентоспособность частного сектора и усиливать по его диверсификации. Кроме того, данная сфера исключительно важна для привлечения инвестиций, инновационной деятельности и функционирования отраслей, обладающих потенциалом роста при наличии необходимой инфраструктуры. В случае Кыргызской Республики поставленная задача носит двойной характер: экономике страны требуется расширять новые секторы, чтобы диверсифицировать источники роста и дать толчок повышению производительности. Это означает, что главным приоритетом проводимой правительством реформы выступает создание и сохранение бюджетных возможностей для капиталовложений в опорную инфраструктуру, включая реформирование энергетических тарифов. Кризис, вызванный пандемией COVID-19, создает значительные риски для доходов бюджета. Следовательно, сохранение бюджетных возможностей, в частности, в целях эффективного и целенаправленного расходования средств, представляет собой первоочередную задачу. Ее решение требует рыночного подхода к реформированию энергетического сектора Кыргызстана. Дальнейший обзор содержит обобщенную информацию о главных проблемах и задачах энергетического сектора Кыргызской Республики и обозначает первоочередные меры политики, которые необходимо принять, чтобы повысить надежность и устойчивость доступа к источникам энергии при участии частного сектора

**Расширение доступа к устойчивому и надежному энергоснабжению становится еще более насущной задачей для постэпидемического восстановления в условиях, когда давление на бюджет растет, а энергетический сектор становится серьезным бременем для государственной казны.** Это было важной целью кыргызской экономики еще до начала пандемии, когда объемы экспорта в стране сократились почти на 40 процентов, а доходы бюджета от золотодобычи упали на 20 процентов. По данным кыргызских властей, потери бюджета за полный год могут увеличиться до 6,5 процентов ВВП. Всемирный банк утверждает, что к концу 2018 года задолженность в секторе достигала около 18 процентов ВВП. В настоящее время возрастающая бюджетная нагрузка, вызванная целевыми расходами на противодействие пандемии COVID-19, еще сильнее побуждает правительство проводить реформы, нацеленные на повышение финансовой устойчивости энергетических компаний и их кредитоспособности по контрактам, финансируемым под залог будущих продаж. Основные проблемы, препятствующие раскрытию потенциала энергетического сектора, а, следовательно, и достижению благоприятного для фирм эффекта распространения полученных выгод на всю экономику, носят двойной характер: отечественная экономика вынуждена функционировать в условиях как финансово несостоятельных подходов к осуществлению деятельности, которые отталкивают частных инвесторов, так и ненадежного доступа к энергоснабжению из-за отсутствия достаточных генерирующих мощностей.

## ДОМИНИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ СЕКТОРЕ

**Государственные предприятия в энергетическом секторе продолжают доминировать.** С 1990-х годов число государственных предприятий существенно уменьшилось, однако оно остается значительным (таблица 4.1). Так, государственные предприятия сохраняют свое постоянное присутствие в стратегических или экономически важных секторах кыргызской экономики, таких как энергетика, горнодобывающая отрасль, железнодорожный транспорт и банковские услуги. При этом вклад госпредприятий в ВВП низок<sup>32</sup>, и на них заняты лишь 2 процента трудоспособного населения. На энергетический сектор приходится основная доля активов государственных предприятий; здесь же сосредоточен самый большой объем обязательств государственных предприятий из всех госпредприятий страны. В энергетическом секторе сосредоточены 62 процента всех нефинансовых активов государственных предприятий и более 91 процента всех их нефинансовых обязательств, что соответствует 21,2 процентам ВВП страны. Доля заемных средств в энергетическом секторе довольно велика: его соотношение долга к собственному капиталу (где долг приравнен к обязательствам) составляет приблизительно 1,5:1. Общая сумма обязательств госпредприятий энергетического сектора почти в восемь раз превышает их собственные средства, что указывает на финансово неприемлемый уровень задолженности.

**ТАБЛИЦА 4.1. КОЛИЧЕСТВО ПРЕДПРИЯТИЙ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ**

	ГОСПРЕДПРИЯТИЯ СО СТАТУСОМ ОТКРЫТОГО АКЦИОНЕРНОГО ОБЩЕСТВА	
	ГОСПРЕДПРИЯТИЯ СО СТАТУСОМ ОТКРЫТОГО АКЦИОНЕРНОГО ОБЩЕСТВА	ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ (ГП) <sup>32</sup>
Предприятия, полностью принадлежащие государству	16	Информация отсутствует
ГП предприятия, в которых основная доля принадлежит государству	22	Информация отсутствует
Общества с ограниченной ответственностью <sup>33</sup>	1	Неприменимо
<b>ВСЕГО:</b>	<b>39<sup>34</sup></b>	<b>104<sup>35</sup></b>

Источник: Фонд по управлению государственным имуществом.

**Примечание:** государство имеет также миноритарные пакеты акций еще 15 предприятий.

**В энергетическом секторе сосредоточено больше государственных активов, чем в других секторах, однако это - единственный сектор, в котором государственные предприятия убыточны.** По данным отчетов госпредприятий энергетического сектора, в 2017 году их совокупные убытки составили 9,3 миллиардов сомов, а в 2018 году – 3,4 миллиардов сомов. Согласно статистике за прошлые периоды, в других секторах, таких как финансовый сектор, государственные предприятия демонстрируют относительно неплохие показатели. Так, в 2018 году государственные финансовые учреждения<sup>36</sup> продемонстрировали 54-процентный рост чистых доходов. В целом в течение последних пяти лет отечественные государственные предприятия были прибыльными: в 2018 году госпредприятия нефинансового сектора отчитались об общей прибыли 1,3 миллиардов сомов. Таким образом, они значительно улучшили свои показатели по сравнению с 2017 годом, когда нефинансовые госпредприятия понесли убытки на общую сумму почти 4 миллиарда сомов.<sup>37</sup>

## **ПРОБЛЕМЫ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СЕКТОРА КЫРГЫЗСТАНА: ВОЗМЕЩЕНИЕ ЗАТРАТ И ПРИВЛЕЧЕНИЕ ПРЯМЫХ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ (ПИИ)**

**Главная проблема кыргызского энергетического сектора – неспособность покрывать свои издержки – отчасти обусловлена тем, что тарифы в стране одни из самых низких в мире.** Бытовые потребители, на долю которых приходится 52 процента потребления, платят по ставке 0,01 долларов США за киловатт-час, то есть по тарифу, который покрывает только 45 процентов себестоимости. В результате этого национальный бюджет не в силах компенсировать свои расходы на первоочередные задачи эксплуатации и обслуживания, решаемые в целях обеспечения бесперебойного энергоснабжения, и инвестировать в новые генерирующие мощности. Необходимо формировать потенциал, который обеспечит надежное и экономически эффективное энергоснабжение, способствующее развитию секторов с потенциалом быстрого роста, позволяющих надеяться на привлечение в страну дополнительных инвестиций. Более того, значительные субсидии (в размере около 3 процентов ВВП) распределяются неэффективно и, вместо того, чтобы обеспечивать поддержку социально уязвимых домохозяйств, приносят непропорционально большую выгоду богатым. В 2018 году была объявлена реформа организационной структуры сектора, которой предусматривалась возможность восстановления руководящей стратегической роли Министерства энергетики, однако никаких конкретных предложений или планов в дальнейшем анонсировано не было. Более того, в условиях и без того убыточного функционирования сектора квазибюджетный дефицит, обусловленный некомпенсируемыми выпадающими доходами и вменяемыми или поощряемыми государством расходами, способствует еще большему накоплению условных обязательств и рисков бюджетно-налогового характера.

**Ещё одной ключевой задачей в секторе является привлечение частных инвесторов для раскрытия потенциала богатых гидроэнергетических ресурсов страны в условиях растущего спроса на электроэнергию.** Кыргызская Республика могла бы в полной мере выиграть от экономического роста при ведущей роли частного сектора, если обеспечить финансово устойчивый доступ к источникам энергии, способный привлечь в отрасль инвесторов, в том числе в рамках возможных ГЧП. По состоянию на март 2020 года Министерство энергетики Узбекистана задействовало не менее шести ГЧП для модернизации инфраструктуры, обеспечения энергетической безопасности юридических и физических лиц и инициативного привлечения в сектор инвесторов, уделив при этом особое внимание возобновляемым источникам энергии. Кыргызское правительство могло бы задействовать аналогичные модели, чтобы способствовать участию частного сектора в освоении возобновляемых энергоресурсов, таких как солнечная энергия, а также в развитии сегмента малых и средних гидроэлектростанций.

## **ГИДРОЭНЕРГЕТИКА: ПЕРСПЕКТИВНЫЙ ВОЗОБНОВЛЯЕМЫЙ ЭНЕРГОРЕСУРС**

**Подсектором с особенно большим потенциалом для частных инвестиций выступает гидроэнергетика.** Нераскрытый гидроэнергетический потенциал Кыргызской Республики огромен. По установленной мощности, которая составляет 3,1 гигаватт, страна занимает 40-е место в мире. Потенциал отечественной гидроэнергетики оценивается в 140-170

тераватт (56-й по величине в мире), и в настоящее время он реализуется только на 10 процентов (Izvorski and others 2020). Наращивание установленной генерирующей мощности имеет большое значение, так как Кыргызская Республика сталкивается с ростом спроса и проблемами, вызванными его сезонностью. В период с 2007 по 2018 год потребление увеличилось на 71 процент. При этом в 2017 году потребление в зимнее время было в 2,6 раз больше, чем в летнее. В результате, начиная с 2014, года страна вынуждена удовлетворять внутренний спрос за счет импорта электроэнергии, несмотря на то, что в условиях роста спроса в регионе ее собственный экспортный потенциал и возможности получать доход повышаются. Система линий электропередачи Центральная Азия – Южная Азия (CASA-1000), которая свяжет Кыргызскую Республику и Таджикистан, должна быть введена в эксплуатацию в 2023 году. Она позволит экспортировать чистую энергию на растущие южно-азиатские рынки – в Афганистан и Пакистан. Экспорт по новой высоковольтной линии в весенние и летние месяцы, когда Кыргызская Республика способна генерировать избыточную электроэнергию, может ежегодно приносить стране порядка 90 миллионов долларов США.

**Энергетический сектор Кыргызской Республики способен трансформировать экономику страны на основе новой модели роста, которая обеспечит развитие отечественной промышленности и экспортных секторов, ориентированных на соседей по региону и другие страны.** Для этого в энергетическом секторе страны необходимо увеличить инвестиции в источники энергии и добычей большей их диверсификации, например, за счет гидроэнергетики и геотермальной, а также осуществить масштабный пересмотр текущей политики. Одной из главных проблем страны в перспективе является растущий риск перебоев внутреннего предложения. Результаты проведенного недавно Всемирным банком анализа указывают на значительный дисбаланс спроса и предложения в секторе электроэнергетики, который возник в 2020 году и может усугубиться в будущем. Если в среднесрочной перспективе, ожидая запуска системы CASA 1000 в 2023 году, не будут введены в эксплуатацию новые генерирующие мощности, ежегодно может возникать дефицит в размере от 900 до 3000 гигаватт-час в зависимости от гидрологических условий. Одним из способов восполнить этот среднесрочный дефицит служит активное развитие средних гидроэлектростанций и проектов в области солнечной энергетики. Еще одна серьезная проблема, связанная с нынешней зависимостью от гидроэнергетики, – сезонный характер спроса и предложения. Она обусловлена регулированием притока в Токтогульском водохранилище. Основная выработка электроэнергии ГЭС приходится на зимнее время, когда наблюдается резкое увеличение спроса, вызванное необходимостью отапливать помещения. При этом летом осуществляется хранение воды, необходимой для генерирования электричества зимой, и принимаются меры, направленные на избежание перелива вследствие избыточного притока. В результате в зимнее время возникает дополнительная зависимость от тепловой энергетики, которая зачастую представлена старыми и неэффективными теплоэлектростанциями; одновременно с этим в месяцы пикового спроса на электроэнергию страна импортирует газ, тяжелое топливо и электричество (в последнее время).

**Если бы Кыргызская Республика смогла начать движение в сторону единого энергетического рынка в рамках ЕАЭС, то, по мнению Всемирного банка, в стране появятся возможности для региональной интеграции и увеличения объемов частных инвестиций.** Такой рынок сделал бы возможным свободное движение энергоресурсов, обеспечил конкурентные условия и рыночное ценообразование, регулирование естественных монополий в сфере производства и транспортировки, скоординированную тарифную политику и совместное развитие инфраструктуры. Международная финансовая корпорация (IFC) в тесном сотрудничестве с коллективом специалистов Всемирного банка оказывает правительству страны консультационную помощь в оценке потенциала участия частного сектора в финансировании гидроэнергетики. Отсутствие министерства энергетики еще более мешает инвесторам работать с правительством Кыргызстана над коммерчески прибыльным портфелем проектов. Более того, интерес к энергетическому сектору Кыргызской Республики со стороны зарубежных инвесторов ограничен, - отчасти из-за отмеченных выше проблем его функционирования, а отчасти - из-за недостаточного масштаба (в отличие от энергетического сектора соседнего Узбекистана, который подвергается масштабному реформированию и привлекает ПИИ). Прочная база для использования механизма ГЧП могла бы открыть сектор для большего числа проектов ГЧП, однако очень важно иметь влиятельных сторонников внедрения передового опыта, накопленного узбекским энергетическим сектором; в настоящее время это условие в Кыргызской Республике отсутствует.

## ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМ, НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЧАСТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В ЭНЕРГЕТИКУ

Для создания более благоприятной с точки зрения экономики, финансов и инвестиционной привлекательности среды требуется принять несколько мер стратегического характера. В настоящее время сдерживающими факторами, требующими внимания, являются тарифы, установленные ниже уровня себестоимости, отсутствие кредитоспособных покупателей будущей продукции, государственных гарантий, а также четко сформулированной нормативно-правовой базы (существующая база содержит значительные пробелы). Несмотря на низкую стоимость электроэнергии, доступ к ней крайне затруднен, - как для новых предприятий, так и для строительных проектов. К числу главных мер стратегического характера относятся (а) укрепление финансовой жизнеспособности сектора; (б) замена квазидефицита открытым субсидированием; (в) защита бедных и уязвимых групп населения от последствий корректировки тарифов; и (г) совершенствование нормативно-правовой базы развития гидроэнергетики.

Правительство Кыргызстана может нарастить остро необходимые бюджетные возможности для экономического восстановления, задействовав финансово устойчивую модель роста, позволяющую реализовать новый потенциал энергетической отрасли за счет гораздо более активного участия частного сектора. Чтобы решить эту задачу, правительство должно уже сейчас осуществить реформы, направленные на достижение финансовой устойчивости, формирование институционального потенциала и обеспечение прозрачности. Раскрытие потенциала энергетического сектора не должно быть долгим процессом: несомненно, мотивированный президент мог бы издать указы о модернизации сектора, как это было только что сделано в Узбекистане. В приведенной ниже таблице (таблица 4.2) перечислены первоочередные реформы сектора, которые можно было бы осуществить в сроки, предусмотренные ДЧСС, и которые могли бы опираться на результаты анализа и проекты ГВБ.

**ТАБЛИЦА 4.2. ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ РЕФОРМЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА РАЗВИТИЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СЕКТОРА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

	КРАТКОСРОЧНЫЕ МЕРЫ, ПОЗВОЛЯЮЩИЕ ПОЛУЧИТЬ БЫСТРЫЙ РЕЗУЛЬТАТ	СРЕДНЕСРОЧНЫЕ МЕРЫ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ БОЛЕЕ ШИРОКОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКИ
<b>Реформы, направленные на обеспечение окупаемости</b>	<p><b>Гидроэнергетика:</b></p> <p>Совершенствование нормативно-правовой базы развития малых гидроэлектростанций, включая реформирование системы управления в целях обеспечения прозрачности и информационного взаимодействия.</p>	<p><b>Гидроэнергетика:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Внедрение механизмов выравнивания нестабильных доходов гидроэнергетического сектора.</li> <li>• Пересмотр нормативно-правовой базы гидроэнергетики и других форм возобновляемой энергетики, а также закупок, для обеспечения конкурентности и прозрачности реализуемых проектов.</li> </ul>
	<p><b>Тарифы:</b></p> <p>Осуществление планов правительства по повышению тарифов для обеспечения финансовой жизнеспособности сектора и компенсации потерь технического и нетехнического характера.</p>	<p><b>Управление:</b></p> <p>Повышение подотчетности компаний сектора благодаря последовательному мониторингу и опубликованию ключевых показателей эффективности, а также заслуживающим доверия инициативам, направленным на усиление надзорной функции советов директоров компаний.</p>
<b>ГЧП и региональная интеграция</b>	<p><b>Региональный опыт:</b></p> <p>Изучение успешного опыта соседних стран, таких как Узбекистан, где президент своими указами обеспечил проведение реформ, казавшихся трудноосуществимыми (разделение государственного энергетического гиганта и капиталовложения в новые секторы, такие как солнечная энергетика).</p>	<p><b>База ГЧП:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Использование ГЧП и других механизмов, таких как схемы «строительство-владение-передача» и «строительство-владение-эксплуатация».</li> <li>• Рассмотрение возможности эмиссии государственных облигаций, таких как «зеленые» облигации», в соответствии с приоритетами обеспечения экологической устойчивости при разработке проектов.</li> </ul>

## 5. РАЗВИТИЕ ЭКСПОРТНО-ОРИЕНТИРОВАННЫХ СЕКТОРОВ ПОСРЕДСТВОМ УЛУЧШЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ СВЯЗНОСТИ

---

*Основной тезис: Для небольшой, не имеющей выхода к морю страны, чья стратегия роста ориентирована на экспорт, построение производительной инфраструктуры и повышение качества услуг позволит снизить издержки компаний и повысить их конкурентоспособность, однако все три существующих в Кыргызской Республике вида транспорта (воздушный, автомобильный и железнодорожный) испытывают серьезные проблемы из-за плохого состояния своей инфраструктуры. За последние пять лет размер государственных инвестиций в инфраструктуру увеличился, но у бюджета мало возможностей для их дальнейшего наращивания. Решение этой проблемы требует стратегического подхода, который должен включать привлечение частного капитала.*

**Неудовлетворительное состояние инфраструктуры, обеспечивающей транспортное сообщение, является одним из главных препятствий, мешающих диверсифицировать источники будущего роста.** Экономический рост самым серьезным образом сдерживается плохим состоянием инфраструктуры транспортной связности. Учитывая структурные ограничения, присущие небольшой, не имеющей выхода к морю стране с горным рельефом, который характеризуется крутыми подъемами и спусками, Кыргызстан находится в удалении как от региональных центров торговли, так и от глобальных производственно-сбытовых цепочек, которые необходимы для обеспечения диверсифицированного роста, опирающегося на экспорт.<sup>38</sup> За последние пять лет государственные инвестиции в инфраструктуру выросли до 7,6 процентов, однако бюджетные возможности, достаточные для поддержания таких темпов, отсутствуют. Почти половина ВВП страны обеспечивается сферой услуг, и около 40 процентов – производством товаров. При этом услуги транспортировки и хранения товаров составляют менее 4 процентов от общего объема услуг. Это означает, что транспортная и складская инфраструктура не были развиты до уровня, соответствующего потребностям нынешних и растущих рынков, которые страна стремится для себя открыть. Это неоднократно подчеркивается в МЭС: там отмечается, что многие фирмы вертикально интегрированы и имеют собственные транспортные и логистические службы, чьи функции в условиях конкурентного рынка выгоднее было бы передать на внешний подряд. Это - сбой рыночного механизма, устранение которого требует проведения правительством Кыргызстана реформ, призванных содействовать привлечению частных инвестиций в транспортный и логистический секторы.

**Региональная торговля серьезно зависит от автомобильного транспорта, однако плотность и качество дорожной сети находятся на низком уровне, а издержки велики.** Автомобильные дороги доминируют в транспортной системе Кыргызской Республики: в 2015 году на их долю приходилось приблизительно 95 процентов грузовых и 96 процентов пассажирских перевозок (Азиатский банк развития, 2016 г.). При этом по качеству дорожной сети страна стоит на одном из самых низких мест в регионе, занимая 110-ю строчку из 141-й в рейтинге стран мира по Индексу конкурентоспособности Всемирного экономического форума (ВЭФ) за 2019 год. Позиции, по которым она продемонстрировала наихудшие показатели, - международные перевозки, компетенция в сфере логистики и качество торговой и транспортной инфраструктуры. Так, только 38 процентов дорожной сети имеет твердое покрытие. Кыргызская

железнодорожная сеть характеризуется как ограниченная с точки зрения покрытия территории страны, надежности и эффективности. По плотности железнодорожной сети страна отстает от соседних стран региона и занимает 86-е место в списке из 141 страны, уступая Таджикистану (72-е место) и Казахстану (66-е место) (WEF 2019a). Более того, технические стандарты и ширина колеи кыргызских железных дорог не соответствуют китайским, что препятствует развитию обмена между этими двумя странами. Железные дороги также принадлежат государству, находятся в аварийном состоянии, требуют значительной модернизации и ненадежны.

**Возможности воздушных перевозок также серьезно ограничены: страна имеет самые низкие в регионе объемы воздушных перевозок и самое небольшое количество прямых авиарейсов.** Существующее количество прямых авиарейсов (26, большая часть – в города России) и авиаперевозчиков (всего 13) ограничивают объемы воздушных перевозок. Из-за неудовлетворительного соблюдения требований безопасности отечественным авиакомпаниям запрещены полеты в страны ЕС. Внутри региона в целом только Таджикистан имеет меньшее количество прямых рейсов и авиаперевозчиков. Вследствие этого по Индексу конкурентоспособности ВЭФ за 2019 год в сфере авиаперевозок Кыргызская Республика занимает 104-е место из 141-го (WEF 2019a). Проблемы, создаваемые плохой воздушной связностью для участия частного сектора в развитии туризма, более подробно рассмотрены в Главе 8.

## ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ РЕФОРМЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

**Инвестиции в транспортную инфраструктуру не только способствовали бы привлечению частных инвесторов, созданию новых рабочих мест, облегчению доступа к рынкам и снижению торговых издержек. Они облегчили бы предоставление услуг и повысили внутреннюю мобильность трудовых ресурсов.** Кроме того, сопутствующий прирост эффективности способствовал бы снижению издержек предприятий, а также уменьшил бы спрос на природные ресурсы и зависимость от них. Улучшение транспортной связности в сельской местности способно стимулировать развитие сельских МСП, давая возможность отстающим регионам подтянуться в своем экономическом развитии. К первоочередным задачам, которые должны быть решены правительством для преодоления проблем транспортной связности, относятся: (а) содействие успешным ГЧП; (б) привлечение финансирования на коммерческих условиях для госпредприятий; (в) содействие региональной интеграции всех трех видов транспорта с целью облегчения доступа к рынкам; и (г) использование преимуществ инициативы «Пояс и Путь» (ИПП) для развития транспортного и других секторов, таких как.

**ТАБЛИЦА 5.1. ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ РЕФОРМЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА СТИМУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ В ТРАНСПОРТНУЮ ИНФРАСТРУКТУРУ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

	КРАТКОСРОЧНЫЕ МЕРЫ, ПОЗВОЛЯЮЩИЕ ПОЛУЧИТЬ БЫСТРЫЙ РЕЗУЛЬТАТ	СРЕДНСРОЧНЫЕ МЕРЫ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ БОЛЕЕ ШИРОКОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКИ
<b>База ГЧП</b>	Дополнительные инвестиции в наращивание потенциала, необходимого для оценки проектов и надзора за ними.	Устранение пробелов в регулировании успешных ГЧП.
<b>Реализация программ</b>	Использование имеющихся данных для оценки различных параметров институциональной готовности внутри сектора, особенно тех, которые важны для увеличения числа отечественных и зарубежных источников финансирования и инвесторов, и тех, которые позволяют улучшить условия финансирования.	Разработка подходов, позволяющих привлечь коммерческое финансирование для госпредприятий и государственных органов, осуществляющих управление активами или проектами, реализуемыми «с нуля» или на основе существующих объектов.
<b>Региональная интеграция</b>	<p><b>Воздушный транспорт:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Инвестирование в трасы воздушного сообщения с соседними странами, позволяющие задействовать логистические центры и складские мощности.</li> <li>Реформа соответствующей нормативно-правовой базы и системы управления в интересах экспорта услуг.</li> </ul>	<p><b>Воздушный транспорт:</b></p> <p>Открытие новых направлений на основе модернизации Международного аэропорта Манас, возможно, в рамках ГЧП.</p>

## 6. СОДЕЙСТВИЕ ПОСТРОЕНИЮ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

**Основной тезис:** Кыргызской Республике необходима более акцентированная стратегия по ускоренной цифровой трансформации. Массовое внедрение технологий широкополосного доступа коммерческими предприятиями повысит производительность за счет перехода на более эффективные производственные процессы, включая маркетинг, оптимизацию товарно-материальных запасов и упорядочение цепочек поставок. Все эти процессы значительно сокращают издержки функционирования предприятия. Более того, масштабное внедрение широкополосных технологий ускоряет процесс инноваций, чему способствует внедрение новых потребительских и государственных приложений и сервисов (иными словами, появляются новые формы коммерческого и финансового посредничества). Кроме того, ИКТ служат важным стимулом развития для целого ряда секторов, в частности - для цифровизации финансового сектора. В настоящее время отечественный телекоммуникационный сектор неконкурентоспособен из-за ограничений в части конкуренции и совместного использования инфраструктуры, что влечет за собой низкую доступность и качество услуг. Стране необходимо преодолеть отставание по таким параметрам, как число домохозяйств с доступом в Интернет, разработка мобильных приложений, использование виртуальных социальных сетей, Интернет-торговля, применение ИКТ и эффективность работы государства.

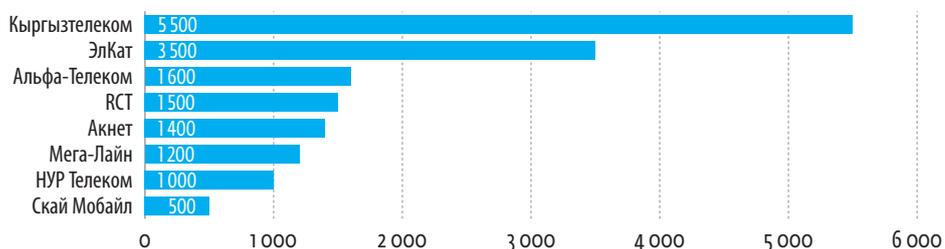
### КЫРГЫЗСКИЙ ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННЫЙ СЕКТОР НЕКОНКУРЕНТОСПОСОБЕН В ЧАСТИ ФИКСИРОВАННОГО ШИРОКОПОЛОСНОГО ДОСТУПА, НО ОТНОСИТЕЛЬНО КОНКУРЕНТОСПОСОБЕН В ЧАСТИ БЕСПРОВОДНОГО ДОСТУПА

Кыргызский сектор услуг широкополосного доступа остается небольшим и характеризуется низкими (по сравнению с сопоставимыми странами) коэффициентом проникновения услуг фиксированного ШПД среди домохозяйств и скоростью передачи. По состоянию на март 2020 года коэффициент проникновения среди домохозяйств составлял 15,4 процента, что значительно меньше среднего коэффициента проникновения по региону (59,8 процента).<sup>39</sup> Рынок представлен девятью оптовыми провайдерами,<sup>40</sup> каждый из которых эксплуатирует собственную волоконно-оптическую сеть. Помимо оптовых провайдеров, каждый мобильный оператор — «Альфа Телеком», «Скай Мобайл» и «НУР Телеком» — имеет собственный волоконно-оптический кабель, обеспечивающий предоставление услуг беспроводной передачи данных и голосовой связи. На розничном рынке фиксированного широкополосного доступа доминирует компания «Кыргызтелеком», на долю которой приходится приблизительно 65 процентов этого рынка и которая владеет самой большой волоконно-оптической сетью: по состоянию на третий квартал 2019 года сеть «Кыргызтелеком» имела протяженность более 5500 километров (см. рисунки 6.1 и 6.2).<sup>41</sup> Коэффициент проникновения услуг беспроводного доступа в Кыргызской Республике относительно высок (122,2 процента против 85,3 процентов по региону), и этот сегмент более конкурентоспособен, чем сегмент широкополосного доступа (рисунок 6.3).

**РИСУНОК 6.1. ДОЛИ ПРОВАЙДЕРОВ НА РЫНКЕ РОЗНИЧНЫХ УСЛУГ СВЯЗИ ПО СОСТОЯНИЮ НА МАРТ 2020 Г.**



**РИСУНОК 6.2. ПРОТЯЖЕННОСТЬ ВОЛОКОННО-ОПТИЧЕСКИХ ЛИНИЙ СВЯЗИ ПО СОСТОЯНИЮ НА 30 СЕНТЯБРЯ 2019 Г.**



**РИСУНОК 6.3. ДОЛИ ОПЕРАТОРОВ СВЯЗИ В ОБЩЕЙ АБОНЕНТСКОЙ БАЗЕ ПО СОСТОЯНИЮ НА МАРТ 2020 Г.**



**Кыргызский сектор услуг широкополосного доступа неконкурентоспособен из-за ограничений в части конкуренции и совместного использования инфраструктуры.** Накопленный в мире передовой опыт говорит в пользу поощрения конкуренции в сегменте магистральных сетей и совместного использования инфраструктуры на уровне средней и последней мили. Большинство стран, опережающих Кыргызскую Республику по проникновению услуг связи, имеет по несколько конкурирующих магистральных операторов с собственной волоконно-оптической инфраструктурой, причем большая их часть – частные компании. Горный рельеф Кыргызской Республики создает особенно серьезные проблемы для развертывания телекоммуникационной инфраструктуры, но посредственные показатели отечественного рынка обусловлены еще и нежеланием доминирующего оператора модернизировать и совершенствовать существующую структуру рынка широкополосного доступа, что объясняется большой долей заёмных средств (краткосрочных и долгосрочных), неэффективной организационной структурой и низкой квалификацией персонала (врезка 6.1).

**ВРЕЗКА 6.1. «КЫРГЫЗТЕЛЕКОМ»**

«Кыргызтелеком» (КТ) – государственная компания, выступающая в качестве традиционного оператора фиксированной связи. Ее собственниками являются государство (77,84 процентов), Социальный фонд Кыргызской Республики (12,51 процентов) и инвесторы из числа физических и юридических лиц (9,65 процентов). По состоянию на третий квартал 2019 года ее сеть имела протяженность более 5500 километров. В состав магистральной волоконно-оптической сети «Кыргызтелеком» входят несколько трансграничных соединений на границе с Казахстаном, плюс наземные международные волоконно-оптические соединения с сетями Китая, Таджикистана и Узбекистана; в декабре 2017 года компания ввела в эксплуатацию альтернативное волоконно-оптическое соединение с Таджикистаном (г. Карамык Ошской области). Компания КТ удерживает самую большую долю розничного рынка услуг доступа в Интернет и в последние годы наращивает ее (к концу июня 2019 года она достигла 65 процентов). Своим постоянным доминированием на розничном рынке компания КТ обязана доминирующему

положению на оптовом рынке магистральных сетей, внутреннему перекрестному субсидированию и возможности создавать дискриминационные условия для конкурентов, взимая с них плату за доступ к своей инфраструктуре по тарифам, которые никак не обоснованы понесенными базовыми расходами.

Волоконно-оптическая сеть КТ страдает от проблем с качеством. На некоторых участках она проложена недостаточно глубоко, что ведет к сетевым отказам. В последнем опубликованном финансовом отчете отсутствует информация о каких-либо инвестиционных планах. Более того, КТ имеет серьезную задолженность перед Экспортно-импортным банком Кореи и испытывает проблемы, вызванные неэффективным управлением финансами. Одним из инцидентов, связанных с ненадлежащим использованием ресурсов, стало расторжение контрактов на предоставление выделенных линий (каналов) передачи данных частным компаниям по заниженной стоимости или на заведомо невыгодных условиях.

Кроме того, существуют опасения, что «Кыргызтелеком» получит еще большую долю рынка розничных широкополосных услуг благодаря отсутствию политики поощрения конкуренции. К другим факторам, препятствующим росту широкополосного сектора, можно, например, отнести законодательство о городском планировании, которое не предусмотрело прокладку волоконно-оптических кабелей в новых зданиях в качестве нового строительного стандарта, а также отсутствие положений о регулировании совместного использования инфраструктуры в законах, относящихся к электрической и почтовой связи.

**Отечественный телекоммуникационный рынок и сектор услуг мобильной связи продвинулись вперед в части доступа, но для расширения охвата и снижения стоимости предстоит сделать еще немало (Национальный институт стратегических исследований Кыргызской Республики, 2017 г.).** По оценкам в 2016 году добавленная стоимость сектора ИКТ, который включает издательскую деятельность, телерадиовещание, телекоммуникации и компьютерно-информационные услуги, выросла на 9,5 процентов, и на его долю приходится около 1,9 процентов ВВП страны и 0,2 процентных пункта от общего прироста ВВП, который составляет 3,8 процентов.<sup>42</sup> Хотя государство сохраняет контроль над фиксированным оператором («Кыргызтелеком») и крупнейшим мобильным оператором («Альфа Телеком»), рынок потребительских услуг связи, представленный тремя крупными мобильными операторами, относительно конкурентен. Мобильная связь постепенно вытеснила услуги фиксированной связи, даже несмотря на преимущества, которые дает существующая магистральная инфраструктура. Проблему представляет собой неравенство между регионами, так как только около 30 процентов кыргызских домохозяйств имеют доступ к компьютерам и планшетами, а в сельской местности доступ имеют всего 19 процентов домохозяйств (для сравнения: в городах этот показатель составляет 44 процента). Оптовая стоимость полосы пропускания международных линий связи относительно низка и составляет 22 доллара США в месяц в расчете на мегабайт в секунду; для сравнения: это меньше, чем в Таджикистане (100 долларов США) и Узбекистане (91 доллар США), но больше, чем в Казахстане (12 долларов США) и России (2 доллара США). В рамках проекта «Digital CASA» Всемирный банк рассчитывает на сокращение стоимости полосы пропускания до 10 долларов США на мегабайт в секунду в течение пяти лет и на увеличение полосы пропускания международных каналов доступа в Интернет

## КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА ОТСТАЕТ В ПРОВЕДЕНИИ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

**Кыргызская Республика отстает от других стран своей группы по Индексу сетевой готовности; в 2019 году она заняла в этом рейтинге 91-ю строчку из 121-й.** Для сравнения: Россия стоит в нем на 48-м месте, а Казахстан на 60-м. Стране необходимо устранить отставание по таким позициям, как численность домохозяйств, имеющих доступ в Интернет, разработка мобильных приложений, использование виртуальных социальных сетей, Интернет-торговля и использование ИКТ для повышения эффективности государственного управления. Тем не менее, согласно Глобальному индексу инноваций (ГИИ), в течение последних шести лет отечественный сектор цифровых инноваций стабильно растет. Переместившись с 117-го места в 2013 году на 90-е место в 2019 году, страна постоянно повышает свой рейтинг, уступая Казахстану (79-е место) и опережая Таджикистан (100-е место). ГИИ выделяет в качестве областей, требующих наибольших улучшений, творческие аспекты, такие как неосозаемые активы, креативные товары и услуги и онлайн-овое творчество.

**Платформенный рынок Кыргызской Республики относительно невелик и только формируется, а доступность надежного онлайн-контента ограничена (особенно это касается услуг, доступных местному населению, и актуальных для него).** Цифровые платформы, определяемые как многосторонние торговые площадки с бизнес-моделями, которые позволяют производителям и пользователям совместно, взаимодействуя друг с другом, создавать добавленную стоимость,<sup>43</sup> стали важной составляющей цифровой экономики. Большая часть таких частных цифровых платформ сосредоточена в Азии и Северной Америке (конкретнее - в Китае и Соединенных Штатах), и многие из них доминируют сразу на нескольких общемировых рынках. В противоположность им влияние на рынок цифровых платформ из развивающихся стран пока весьма ограничено. Развивающийся рынок цифровых платформ Кыргызской Республики относительно мал и опирается на бизнес-модели «B2C», представляя собой ядро рынка. Отечественные платформы запускаются в таких нишах, как электронная коммерция, тематические объявления, онлайн-продажа билетов, строительство и транспортные услуги. Помимо этого, набирают

популярность платформы, предназначенные для заказа готовой еды на дом и вызова такси. Но по-прежнему этим занимается лишь несколько местных стартапов. К числу наиболее популярных также относятся платформы для электронной коммерции. По данным недавнего исследования Всемирного банка,<sup>44</sup> отечественные платформы электронной коммерции находят применение, но они еще недостаточно хорошо проработаны для активного использования населением, главным образом из-за того, что структура предлагаемых на их базе услуг не ориентирована на пользователя. По темпам развития электронной коммерции Кыргызская Республика заметно отстает от Казахстана и Узбекистана, хотя в последние годы эти темпы несколько выросли (UNCTAD 2019a). Платформы для секторов энергетики, здравоохранения, транспорта и туризма либо отсутствуют, либо сведены к функциональности информационных порталов. Финансовые платформы в основном разрабатываются отечественными банками, хотя есть несколько отечественных компаний и стартапов, которые создали собственные инструменты для совершения платежей. В 2019 году масштабы использования услуг Интернет-банкинга были невелики: только 15 процентов населения пользовалось такими услугами, и до 5 процентов граждан осуществляли онлайн-продажи и покупки. Развитие этих платформ сдерживают такие факторы как относительно небольшое число Интернет-пользователей, малый объем онлайн-продаж, довольно высокие тарифы на подключение и низкий коэффициент проникновения услуг широкополосного доступа среди домохозяйств. Еще одним важным сдерживающим фактором выступает существующее в стране цифровое неравенство. Критическая масса пользователей сосредоточена в крупных городах, таких как Бишкек и Ош, где и применяется большая часть отечественных и зарубежных платформ. Отсутствие законодательного регулирования цифровых платформ также препятствует их развитию, хотя в стране уже действуют другие законы, способные дать толчок развитию электронной коммерции, - например, принятый в 2017 году закон об электронной цифровой подписи.

**Чтобы подстегнуть разработку отечественных цифровых платформ, ответственным за выработку политики необходимо создать условия для появления масштабируемой инфраструктуры широкополосного доступа (особенно в сельской местности), а также сформировать благоприятную регуляторную среду и проводить действенную политику в области управления данными и обеспечения их функциональной совместимости.** 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. Все это серьезно сдерживает появление и развитие отечественных компаний, хотя у отечественных платформ, похоже, имеется одно преимущество перед зарубежными: доступность зарубежных платформ ограничивает языковой барьер. 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.

**ТАБЛИЦА 6.1. КУМУЛЯТИВНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ, АНОНСИРОВАННЫЕ И ОСУЩЕСТВЛЕННЫЕ С 2015 ПО 2020 ГОД В ПОДСЕКТОРАХ КОММУНИКАЦИЙ, ПРОГРАММНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ИКТ (ПО СТРАНАМ)**

СТРАНА	НАСЕЛЕНИЕ (ТЫС. ЧЕЛОВЕК, 2019 Г.)	СУММА ИНВЕСТИЦИЙ (МЛН. ДОЛЛАРОВ США)	СОЗДАНО РАБОЧИХ МЕСТ
Казахстан	18 513,93	572,9	1 346
Кыргызская Республика	6 456,90	56,2	305
Таджикистан	9 321,02	301,1	804
Узбекистан	33 580,65	528,6	1 201
<b>Всего:</b>		<b>1 458,8</b>	<b>3 656</b>

Источник: База данных рынка ПИИ, по состоянию на июль 2020 г.

**Страна отстает от соседей по региону в привлечении ПИИ в новые проекты в области связи и ИКТ.** Данные рынка ПИИ говорят о том, что в период с 2015 по 2020 год из всех стран региона Кыргызская Республика смогла привлечь меньше всего инвестиций в основные фонды (56,2 миллионов долларов США), – в шесть раз меньше, чем Таджикистан (хотя население этой страны всего в полтора раза больше) и в десять раз меньше, чем Казахстан и Узбекистан. Кыргызская Республика привлекла ПИИ в новые проекты в области телерадиовещания, оборудования связи, издательской деятельности в Интернете и программного обеспечения. Ее соседи также осуществляли инвестиции в сети беспроводной связи, системы обработки данных и хостинга. Привлечение венчурного капитала для поддержки стартапов помогло бы ускорить разработку платформ для различных секторов экономики, а создание краудфандинговых порталов обеспечило бы новые источники финансирования компаниям, которые не в состоянии привлечь капитал из традиционных источников.

## ИНВЕСТИЦИИ В ЦИФРОВУЮ ИНФРАСТРУКТУРУ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ВАЖНЕЙШИХ СЕКТОРОВ

**Высокоскоростная, надежная телекоммуникационная инфраструктура – основополагающий фактор экономического развития: она служит фундаментом для бизнес-процессов и приложений цифровой экономики.** Потоки данных, проходящие через сети и центры обработки данных, структурированные и обогащенные участниками рынка посредством цифровых платформ, позволяют экономике формировать цифровую картину мира. Это, в свою очередь, обеспечивает государству, рыночным игрокам и частным потребителям доступ к широкому спектру цифровых услуг. Телекоммуникационные технологии способствуют экономическому развитию на нескольких уровнях. Во-первых, внедрение широкополосных технологий коммерческими предприятиями повышает их производительность за счет принятия на вооружение более эффективных бизнес-процессов для решения таких задач, как маркетинг, оптимизация товарно-материальных запасов и упорядочение цепочек поставок, а также значительно снижает издержки ведения бизнеса. Во-вторых, широкомасштабное развертывание широкополосных решений ускоряет инновационный процесс за счет появления новых потребительских приложений и услуг, таких как новые формы коммерции и финансового посредничества. В-третьих, широкополосные технологии позволяют предприятиям более эффективно осуществлять доступ к факторам производства и рынкам, открывая им более широкий выбор резервов рабочей силы, сырья и потребителей благодаря аутсорсингу услуг и виртуальным центрам обработки вызовов (Katz 2012).

**Есть и другие значительные выгоды более общего характера, которые несут экономике совершенствование телекоммуникационной инфраструктуры и повышение ее доступности.** Многие исследования указывают на то, что с появлением каждой новой тысячи пользователей широкополосных услуг создается примерно 80 новых рабочих мест.<sup>45</sup> Это означает, что полномасштабное внедрение услуг широкополосного доступа в Кыргызской Республике способно обеспечить до 500 тысяч новых рабочих мест. Более того, по данным Всемирного банка, страны с низким уровнем дохода получали прирост ВВП на 1,38 процентных пункта в расчете на каждое 10-процентное повышение коэффициента проникновения широкополосных услуг. Для Кыргызской Республики это означает, что при 80-90-процентном проникновении ШПД темпы роста ВВП составят 11-12,5 процентов (приблизительно от 930 миллионов до 1,055 миллиарда долларов США).<sup>46</sup> Широкополосные технологии способствуют созданию новых рабочих мест тремя основными путями: (а) создание рабочих мест непосредственно для развертывания широкополосной инфраструктуры (технические специалисты в области телекоммуникаций, строительные рабочие и работники предприятий, выпускающих телекоммуникационное оборудование); (б) создание рабочих мест, косвенно связанных с внедрением широкополосных технологий (работники сферы сбыта, специалисты транспортной отрасли, инженеры-электрики); и (в) расходы домохозяйств, обусловленные доходами от возникших (в силу прямых или косвенных причин) новых рабочих мест, стимулирующие занятость в других секторах (Katz 2012).

В Кыргызской Республике телекоммуникационные технологии используются для модернизации банковского сектора, но до сих пор масштабы их внедрения были ограничены. В условиях нарастания конкуренции в банковском секторе банки стали использовать новые технологии, такие как СМС-уведомления, чтобы информировать своих клиентов о новых

### **ВРЕЗКА 6.2. КАК «СБЕРБАНК» И «ТИНЬКОФФ БАНК» ОТКРЫЛИ ДЛЯ СЕБЯ НОВЫЕ ИСТОЧНИКИ ДОХОДОВ И СЭКОНОМИЛИ НА ИЗДЕРЖКАХ С ПОМОЩЬЮ МОБИЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

«Сбербанк» (Россия) ежегодно экономит около 10 миллионов долларов США благодаря встроенной в его операционную модель функции поставщика услуг мобильной связи, что дало возможность заменить СМС-уведомления собственными пуш-уведомлениями. «Тинькофф Банк» (Россия) добился аналогичных результатов, встроив в свою операционную модель мобильные приложения «Тинькофф». Это объясняется тем, что пуш-уведомления существенно снижают стоимость взаимодействия между банком и его клиентами, как для самого банка, так и для клиентов. Данное решение способно изменить структуру рынка услуг мобильной связи, высвободив ресурсы, которые ранее расходовались на отправку СМС-уведомлений. Высвобожденные средства,

которые раньше шли в доход операторов связи, могут использоваться для внедрения новых клиентских сервисов. Так, например, открывая счет в банке, клиент может одновременно получать в свое распоряжение счет абонента мобильной связи. Это дает банкам возможность предлагать своим клиентам пакетированные услуги (онлайн-музыка, платное телевидение и т.д.), открывая для себя новые источники доходов. Это лишь один из многих примеров того, как с помощью технологий мобильной связи банки могут сделать ненужной справочную службу, сэкономить время, повысить качество обслуживания, снизить издержки, минимизировать риски и расширить набор предлагаемых услуг.

инициативах или о состоянии их счетов. Тем не менее, многое еще предстоит сделать, и это касается не только клиентского обслуживания, но и финансовой доступности мобильных услуг, и оптимизации операционных расходов самих финансовых учреждений. Примером здесь могут служить «Сбербанк» и «Тинькофф Банк» (врезка 6.2).

**Горнодобывающая отрасль, туризм и другие секторы также могут существенно выиграть от использования телекоммуникационной инфраструктуры, которая позволяет эффективнее организовывать связь.** Высокоскоростной широкополосный доступ в Интернет позволяет организовывать связь предприятиям, осуществляющим свою деятельность в труднодоступных районах, что, в свою очередь, дает возможность, получать выгоду от имеющихся природных ресурсов и оптимизировать производственные процессы. Кроме того, широкополосные технологии помогают компаниям эффективнее управлять цепочками поставок, обеспечивая автоматизацию таких процессов, как обработка заказов на поставку, выставление счетов, проведение финансовых транзакций и эксплуатационная деятельность. Широкополосные технологии позволяют передавать данные быстрее, проще и надежнее, чем когда бы то ни было. Это, в свою очередь, существенно повышает конкурентоспособность предприятий энергетической и горнодобывающей отраслей. Примером может служить цифровая платформа компании «Битум Казахстан». С помощью этой платформы компания планирует решать задачи онлайн-мониторинга, обновления и контроля производственных процессов, оптимизации производства, устранения отказов и разработки технических решений. Все это обеспечит значительное снижение эксплуатационных и капитальных затрат и повысит качество процесса принятия решений. В туристическом секторе отсутствие возможности использовать новые цифровые средства для получения более надежных данных влечет за собой отставание в решении задач научно-обоснованного планирования и маркетинга. Наличие таких средств особенно важно для тех, кто пытается выйти на более прибыльные рынки, и при повышении волатильности сектора, как это происходит в условиях пандемии.

### **ЦИФРОВАЯ ИДЕНТИФИКАЦИЯ: ВАЖНЫЙ ФАКТОР, СПОСОБСТВУЮЩИЙ ПОСТРОЕНИЮ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ**

**Появление цифровой экономики вызвало потребность в надежной цифровой идентификации и удостоверения личности в цифровом формате либо без личного присутствия.** Уверенность в идентичности физического или юридического лица – краеугольный камень экономического и общественного взаимодействия. Системы цифровой идентификации позволяют надежно идентифицировать и аутентифицировать человека,

организацию или устройство, как лично, так и в онлайн-режиме, и соотносить участников онлайн-транзакций с их физическими или юридическими лицами. В сочетании со службами цифровой сертификации, такими как инфраструктура открытых ключей (Public Key Infrastructure [PKI]), подобные системы служат базой для функциональности электронной цифровой подписи, которая дает возможность аутентифицировать знания, согласования, подтверждения приемки или обязательства без необходимости физического присутствия. Сочетание цифровой идентификации и электронной цифровой подписи лежит в основе цифровой экономики, давая возможность безопасно проводить транзакции, оптимизировать хозяйственную деятельность и создавать благоприятные условия для инноваций.

**Помимо цифровой идентификации и инфраструктуры PKI, важным фактором развития цифровой экономики является функциональная совместимость данных.**

Обеспечение функциональной совместимости в цифровой среде – следующий этап расширения базы цифровой идентификации. Это то, что дает возможность пользоваться и обмениваться данными о пользователях (предприятиях и гражданах), полученными из разных государственных источников и от других организаций. Подобная интеграция услуг и обмен данными способны принести пользу во многих аспектах экономического развития. Так, например, чтобы получить ссуду или ипотечный кредит, не потребуется собирать подтверждающие документы или ожидать длительное время, поскольку процедура согласования кредита автоматизирована и ее осуществление зависит от совместимости данных, полученных от большого числа ведомств. Благодаря широким возможностям обмена данными можно в режиме онлайн оформить автостраховку, получить помощь от государства, оптимизировать порядок подачи заявок на выплату пенсий, пособий по инвалидности или пособий на детей. Главное, что с помощью цифровых транзакций заявители могут получать все эти льготы своевременно.

**Системы идентификации способны сыграть критически важную роль в восстановлении экономики после пандемии.** Если Кыргызская Республика сможет улучшить охват и сервисные возможности своих систем идентификации, то отдача от пакетов помощи и стимулирования окажется гораздо большей, и тому есть несколько причин:

- Подобные цифровые транзакции обеспечивают или помогают обеспечивать предоставление информации о потенциальных получателях помощи, способствуя правильному выстраиванию программ экстренной помощи и восстановления. Кроме того, они дают возможность целенаправленно оказывать помощь уязвимым группам населения, гарантируя, что никто не может зарегистрироваться для получения одной и той же льготы более одного раза, и давая возможность проверять наличие прав на получение льгот, сверяясь с другими реестрами.
- Они способны обеспечить большую надежность и удобство при оказании услуг и осуществлении платежей, задействуя самые разные методы аутентификации, гарантирующие, что соответствующая льгота будет получена тем, для кого она предназначена. Благодаря более надежному обслуживанию, которое обусловлено способностью опорной цифровой системы идентификации обрабатывать уникальные данные и осуществлять аутентификацию и обмен данными, вероятность мошенничества и утечки информации могут быть сведены к минимуму, а удобство и надежность предоставления услуг повышены.
- Цифровые транзакции – важный фактор расширения доступа к финансовым услугам в условиях пандемии, главным образом потому, что многие страны осуществляют переход от наличных расчетов к цифровым, чтобы сократить физические контакты при предоставлении услуг. Некоторые страны используют их для удаленного открытия банковских счетов и для оптимизации операций с банковскими счетами в режиме личного присутствия в рамках различных электронных механизмов проведения стратегии «знай своего клиента» (Know Your Customer [KYC]).

**Создание эффективной цифровой платформы идентификации может опираться на несколько факторов:**

- Нормы правового регулирования, направленные на обеспечение законного обмена информацией между государством, гражданами, коммерческими и некоммерческими организациями, осуществляемого с согласия граждан и предприятий и подчиняющегося соответствующим правилам сохранения конфиденциальности и защиты данных;
- Использование государственными структурами и коммерческими организациями технических решений в области обмена данными, учитывающих требование о получении официального согласия и соответствующих действующим правилам обмена информацией;
- Наличие ведомства, контролирующего юридические лица, которые осуществляют деятельность в области защиты персональных данных, в соответствии с международным законодательством о защите данных;
- Наличие технических решений, позволяющих давать и отзываться согласие в цифровой и физической форме с возможностью выхода из транзакции и гарантирующих гражданам и предприятиям право на забвение в цифровой и физической среде (например, при использовании услуг почты или государственного органа, такого как служба «одного окна»).

## **ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ РЕФОРМЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ УСКОРЕНИЯ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ**

Кыргызскому правительству следует сосредоточить свои реформы на политике, поощряющей более широкое освоение ИКТ и стимулирующей внедрение цифровых платформ. Государство обозначило приоритетность сектора ИКТ, создав Парк высоких технологий (ПВТ) Кыргызской Республики. Для ПВТ предусмотрен особый налоговый режим, который введен в действие в 2008 году и распространяется на компании, занятые разработкой программного обеспечения, экспортом информационных технологий и программного обеспечения, а также созданием и предоставлением услуг через интерактивные центры обслуживания. Резиденты ПВТ, выступающие в качестве работодателей, не платят взносы в социальные фонды, а наемные работники платят их по ставке 12 процентов (вместо 10 процентов) и получают налоговые льготы. Сотрудничая в режиме консультаций с ассоциациями компаний, занятых в сфере ИКТ, правительство могло бы рассмотреть возможность осуществления ряда инициатив, таких как: (а) налоговые зачеты информационно-технологическим компаниям, которые предоставляют в качестве дара школам компьютерную технику, программное обеспечение или курсы обучения; (б) сниженные ставки налога на добавленную стоимость (НДС) для компьютерной техники и программного обеспечения с целью повысить их доступность; и (в) содействие принятию закона об электронной цифровой подписи с целью дать толчок широкому распространению приложений для электронной коммерции.

**ТАБЛИЦА 6.2. ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ РЕФОРМЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ СТИМУЛИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В ЦИФРОВУЮ ИНФРАСТРУКТУРУ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

	КРАТКОСРОЧНЫЕ МЕРЫ, ПОЗВОЛЯЮЩИЕ ПОЛУЧИТЬ БЫСТРЫЙ РЕЗУЛЬТАТ	СРЕДНЕСРОЧНЫЕ МЕРЫ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ БОЛЕЕ ШИРОКОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКИ
<b>Волоконно-оптическая сеть</b>	Создание цифровой карты, отображающей информацию о существующих участках и элементах волоконно-оптической сети (включая подземную кабельную канализацию, мачты и точки входа в здания).	<b>Широкополосная сеть</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Создание нормативно-правовой базы для совместного использования сетевой инфраструктуры операторами связи;</li> <li>Изучение возможности прокладки волоконно-оптических линий с использованием инфраструктуры линий электропередачи;</li> <li>Принятие законодательства, разрешающего использовать кабельные вводы и другие инженерные решения для подключения объектов к общей кабельной канализации с целью упрощения процесса;</li> <li>Предоставление участникам рынка доступа к гражданской инфраструктуре;</li> <li>Наделение операторов связи правом совместно использовать внутреннее кабельное хозяйство зданий;</li> <li>Снятие ограничений на доступ к непользуемым загруженным волоконно-оптическим сетям, находящимся под управлением операторов, занимающих исключительное доминирующее положение на рынке;</li> <li>Упрощение процедуры выдачи строительных разрешений для прокладки волоконно-оптических кабелей или расширения цифровых сетей (установки антенн).</li> </ul>
<b>Реализация программ</b>	Использование имеющихся данных для оценки различных параметров институциональной готовности внутри сектора.	Разработка подходов, предусматривающих увеличение доли коммерческого финансирования госпредприятий и государственных органов, осуществляющих управление активами или проектами, реализуемыми «с нуля» или на основе существующих объектов.
<b>Финансирование телекоммуникационной инфраструктуры</b>	Предоставление кредитных линий операторам «последней мили» без залогового обеспечения или с ограниченным залоговым обеспечением.	Предоставление льготных процентных ставок операторам связи, занятым развитием телекоммуникационной инфраструктуры.
<b>Цифровые платформы</b>	Ускорение цифровизации функций государственного управления в рамках системы «Тундук».	<ul style="list-style-type: none"> <li>Разработка регламентов в области классификации данных и их функциональной совместимости; функционирования механизмов хранения и передачи данных соответствующих информационных систем; обеспечения синхронизации и автоматической актуализации данных; а также разработка технологии получения от граждан согласия на использование их данных;</li> <li>Совместная с другими участниками экосистемы разработка регламентов в области цифровых платформ (включая продвижение и применение закона об электронной цифровой подписи и правил краудфандинга).</li> </ul>

	КРАТКОСРОЧНЫЕ МЕРЫ, ПОЗВОЛЯЮЩИЕ ПОЛУЧИТЬ БЫСТРЫЙ РЕЗУЛЬТАТ	СРЕДНЕСРОЧНЫЕ МЕРЫ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ БОЛЕЕ ШИРОКОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКИ
<b>Финансирование предприятий, занятых в сфере ИКТ</b>	<p>Содействие созданию краудфандинговых порталов в целях получения новых источников финансирования для компаний, которые не в состоянии привлечь капиталы из традиционных источников.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Поддержка венчурных инвестиционных компаний, финансирующих стартапы, которые разрабатывают платформы в различных секторах экономики;</li> <li>• Привлечение внутренних и иностранных инвестиций в помощь развитию национального транспортного и логистического потенциала с целью повысить активность использования платформ электронной коммерции и поддерживаемое этими платформами качество обслуживания.</li> </ul>
<b>Налоговые стимулы</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Рассмотрение возможности снизить ставку НДС для компьютерной техники и программного обеспечения;</li> <li>• Устранение двойного налогообложения транзитного трафика и ИТ-сервисов.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработка системы налоговых зачетов для информационно-технологических компаний, передающих в дар школам компьютерную технику, программное обеспечение или учебные курсы;</li> <li>• Стимулирование операторов, занятых развитием телекоммуникационной инфраструктуры.</li> </ul>

## 7. ДОСТУП К ФИНАНСОВЫМ УСЛУГАМ: МИКРО-, МАЛЫЕ И СРЕДНИЕ ПРЕДПРИЯТИЯ И ЦИФРОВЫЕ ФИНАНСЫ

---

***Основной тезис:** Расширение доступа к финансовым услугам представляет собой необходимое условие для того, чтобы обеспечить рост микро-, малых и средних предприятий (ММСП) и перенаправить средства, поступающие в виде денежных переводов, на осуществление внутренних инвестиций. Цифровые финансы могут способствовать разработке инновационных продуктов, позволяющих повысить доступность, снизить стоимость и поднять качество финансовых услуг в Кыргызской Республике. Главная проблема сектора состоит в отсутствии равных условий для всех, что препятствует доступу ММСП к финансовым ресурсам. Еще одна проблема заключается в том, что 62 процента взрослого населения (включая микропредпринимателей) до сих пор не охвачены финансовыми услугами. Цифровые финансы, не ограничивающиеся исключительно банковским сектором, - это способ повысить доступность финансовых услуг для микропредпринимателей, занятых в неофициальном секторе, и обеспечить формализацию неофициального и раздробленного частного сектора.*

### **В ФИНАНСОВОМ СЕКТОРЕ СТРАНЫ ДОМИНИРУЮТ БАНКИ**

**Доминирующее положение в финансовом секторе страны занимают банки; сектор относительно концентрирован и имеет небольшую базу институциональных инвесторов.** Активы коммерческих банков и небанковских финансовых организаций (НБФО) составляют соответственно 249 миллиардов сомов (3 миллиарда долларов США) и 27 миллиардов сомов (338 миллионов долларов США), что эквивалентно 38 процентам ВВП (по состоянию на конец 2019 г.). На банковский сектор приходится 77 процентов всего финансового сектора, а на долю пяти крупнейших банков - 69 процентов активов. На совокупные активы пенсионных фондов, Социального фонда Кыргызской Республики, страховых компаний и институциональных фондов приходится приблизительно 2 процента ВВП (более подробная информация приведена в приложении 3).

**Структура собственности банковского сектора характеризуется сильной зависимостью от иностранного капитала.** Приблизительно 48 процентов всего оплаченного акционерного капитала происходит из иностранных источников, а это - 11 миллиардов сомов (138 миллионов долларов США) от общей суммы 23 миллиарда сомов (338 миллионов долларов США). Существует 14 банков, в которых участие иностранного капитала превышает 50 процентов, и еще четыре банка, где иностранное участие присутствует. Помимо «Кермет Банка» (ранее «Росинбанк»), который в октябре 2018 года стал принадлежать Национальному банку Кыргызской Республики, в стране действует еще два государственных банка («Айыл Банк» и «РСК Банк»). Приобретение этого банка считается проблематичным из-за риска недобросовестности, возникшего в результате спасения неплатежеспособного банка после осуществления противозаконных и рискованных действий, конфликта интересов, связанного с осуществлением надзорной функции по отношению к собственному банку, и того обстоятельства, что поглощение повлекло за собой квазифискальные операции, учитывая их влияние на баланс НБКР. Другие восемь банков принадлежат владельцам из отечественного частного сектора.

**Кыргызские коммерческие банки в ограниченном объеме предлагают долгосрочное кредитование в национальной валюте на срок более трех лет.** Что касается сроков возврата кредитов, 52 миллиарда сомов от общей суммы кредитных портфелей

коммерческих банков, составляющей 128 миллиарда сомов, (41 процент) приходится на кредиты со сроком погашения более трех лет, что соответствует 22 процентам совокупных активов банков и НБФО. Однако в национальной валюте это составляет только 30 процентов от общего кредитного портфеля банковского сектора. Хотя точные данные о сроках возврата этих кредитов отсутствуют, неофициальные данные указывают на то, что они не превышают семи лет. Главным источником фондирования для банков служат вклады, большая часть которых краткосрочные. От общей суммы вкладов, которая составляет 133 миллиарда сомов, только 15 миллиардов (11 процентов) приходится на вклады со сроком более одного года; таким образом, 89 процентов – это вклады со сроком менее, чем один год. Это составляет 63 процента от общей суммы обязательств. Таким образом, возможностей для конвертации сроков погашения займов в источник долгосрочного финансирования немного. Кроме того, имеются неподтвержденные сведения о том, что ограниченная способность банков конвертировать сроки погашения обусловлена еще и низким уровнем управления активами и обязательствами.

**Одно из самых влиятельных финансовых учреждений страны – Российско-кыргызский фонд развития (РКФР) – владеет более чем 10 процентами рынка и искажает функционирование банковского сектора.** Баланс РКФР составляет 559 миллионов долларов США, из которых 523 миллионов приходится на акционерное финансирование (по состоянию на конец 2018 г.). Портфель ценных бумаг оценивается в 334 миллионов долларов США. Общая сумма кредитов, выданных клиентам, составляет 89 миллионов долларов США, а общая сумма кредитов, выданных клиентам, составляет 92 миллиона долларов США. Последняя категория включает прямое кредитование в форме крупных инвестиционных займов на финансирование проектов и косвенное кредитование в форме займов МСП, которые предоставляются через созданную фондом сеть партнерских банков и микрофинансовых учреждений (МФУ). РКФР искажает функционирование банковского сектора, предлагая льготные ставки наиболее выгодным и крупным корпоративным заемщикам. Из-за льготного кредитования РКФР снижается рентабельность банковского сектора: фонд доминирует в корпоративном сегменте, в то время как банкам остается лишь конкурировать за средние компании (число которых невелико), а малый бизнес и микропредприятия в основном обслуживаются в МФУ. Неофициальные данные указывают даже на то, что крупные корпорации не берут кредитов у банков, предпочитая дожидаться возможности получить кредит у РКФР.

**Пандемия COVID-19 может негативно сказаться на состоянии банковского сектора.** В конце 2019 года банки имели высокий уровень капитализации, были ликвидны и, несмотря на низкую рентабельность, располагали достаточно качественными активами. К концу 2019 года норматив достаточности капитала находился на уровне 24 процентов, что в среднем вдвое больше обязательного минимума 12 процентов; норматив ликвидности был на уровне 64 процентов, что намного больше обязательного минимума 45 процентов (таблица 7.1). Доля необслуживаемых кредитов составила 8 процентов. Доход на акционерный капитал составил 7,7 процентов, что значительно меньше, чем у выпущенных семилетних «безрисковых» ценных бумаг казначейства, которые оценивались в 11-12 процентов. Главный фактор падения рентабельности – уровень банковских доходов, не связанных с получением процентов, который не соответствовал темпам роста банковского сектора. Это вызывает беспокойство, так как доход,

**ТАБЛИЦА 7.1. ПОКАЗАТЕЛИ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА (2018–20 ГГ.)**

	КОНЕЦ 2018 Г.	КОНЕЦ 2019 Г.	ФЕВРАЛЬ 2020 Г.
<b>Достаточность капитала</b>	23,7	24	22,7
<b>Валовой коэффициент проблемных кредитов</b>	7,5	8	8,1
<b>Норматив ликвидности</b>	66,9	64	68,7
<b>Соотношение кредитов и вкладов</b>	101	103	101
<b>Доход на акционерный капитал</b>	9,5	7,7	8,3
<b>Доход от активов</b>	1,4	1,2	1,3

Источник: НБКР.

не связанный с процентами, выступает источником диверсификации доходов и может сыграть роль буфера в случае уменьшения спреда процентных ставок. С высокой вероятностью кризис в частном секторе, вызванный шоком на стороне предложения вследствие пандемии COVID-19 и снижением спроса, негативно отразится на банковском секторе. Кроме того, растущие ожидаемые убытки могут привести к ещё большему нежеланию рисковать и меньшей готовности выдавать новые или продлевать действующие кредиты. В результате фирмы могут лишиться критически важного источника финансирования в условиях, когда средства нужнее всего для покрытия текущих расходов и восстановления после кризиса. Таким образом формируется цикл негативной обратной связи между финансовыми организациями и частным сектором.

**Система мер обеспечения готовности к банковским кризисам также имеет значительные изъяны.** В декабре 2017 года был принят новый закон о банковской деятельности, однако в законодательстве до сих пор сохраняются существенные недостатки, которые требуется устранить с помощью поправок. К таким изъянам относятся отсутствие наделенного соответствующими полномочиями органа санации, неэффективный режим санации банков и возможность отмены решений НБКР. Эти недостатки подрывают способность НБКР инициировать санацию банков и при необходимости принимать меры против «неприемлемых» акционеров. Кроме того, серьезные недостатки имеются и в Бюджетном кодексе Кыргызской Республики, и в Законе о защите банковских вкладов: так, Минфин не может оказать поддержку Агентству по защите депозитов (АЗД) в случае банкротства крупного банка, для которого у АЗД отсутствуют достаточные средства. При банкротстве банка выплата по вкладам может быть задержана из-за необходимости получать судебное подтверждение. Наконец, несмотря на то, что надзорные возможности НБКР выросли после перехода от надзора, основанного на выполнении требований, к риск-ориентированному подходу, необходимо дальнейшее укрепление потенциала должностных лиц, которые осуществляют надзорные функции, в частности, в вопросах противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОТ/ПФТ). Институциональный потенциал АЗД также требует дальнейшего усиления.

## **НЕОБХОДИМО СДЕЛАТЬ ФИНАНСОВЫЕ УСЛУГИ БОЛЕЕ ДОСТУПНЫМИ ДЛЯ НЕФОРМАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ**

**Необходимо повышать доступность финансовых услуг для неформальных микропредпринимателей (держателей патентов и сертификатов), так как это поможет формализовать неформальный и раздробленный частный сектор.** Несмотря на огромный прирост количества счетов в финансовых учреждениях, которые открывают взрослые граждане, 62 процента взрослого населения (включая микропредпринимателей) до сих пор не охвачены финансовыми услугами. Необходимо расширить физический и цифровой доступ к финансовым услугам (включая агентский банкинг); решить проблемы комплексной проверки клиентов и функциональной совместимости; поощрять инновации, такие как электронный факторинг, электронное выставление счетов-фактур, электронное кредитование и электронное страхование; и вкладывать средства в развитие финансовой грамотности. Внедрение инновационных финансовых продуктов должно быть подкреплено созданием инфраструктуры частных ключей (PKI), что позволит развить систему цифровой идентификации и электронной комплексной проверки клиентов в рамках процедуры «знай своего клиента» (е-KYC), а также внесением в законодательство поправок, допускающих осуществление процедуры е-KYC. Все эти элементы должны быть включены в Национальную стратегию повышения доступности финансовых услуг 2020 года, которую инициировал НБКР.

**Значительная часть экономической деятельности осуществляется в Кыргызской Республике неофициально, вне рамок финансового сектора.** Расширение доступа к финансовым услугам стало бы первым шагом к переводу ее в формальное поле. Доля взрослого населения, владеющего счетами в финансовых учреждениях или системах мобильных банков, сначала увеличилась с 4 процентов в 2011 году до 18 процентов в 2014 году, а затем резко выросла до 38 процентов в 2017 году (World Bank Findex Database 2018). Это стало результатом принятых правительством мер по переводу социальных пособий, пенсий и заработной платы государственных служащих на систему выплаты через банковские счета. Тем не менее, это меньше медианного значения для стран с низким уровнем доходов (58 процентов) и медианного значения для стран региона ЕЦА (65 процентов). По данным глобальной базы данных Global Findex Database 2018, имеются разные причины, по которым взрослые граждане Кыргызской Республики не открывают счета в финансовых учреждениях, в том числе: удаленность (21 процент), высокая стоимость (22 процента), отсутствие необходимых документов (20 процентов), отсутствие доверия (24 процента) и нехватка средств (51 процент). С другой

стороны, среди малых, средних и крупных предприятий счета в финансовых организациях имеют 96, 98 и 100 процентов, соответственно (Enterprise Survey 2020). Индивидуальные предприниматели (держатели сертификатов и патентов) в большинстве случаев осуществляют свою деятельность, не имея таких счетов. НБКР при поддержке IFC и Всемирного банка работает над выявлением и решением основных проблем и их причин, и вырабатывает национальную стратегию расширения доступа к финансовым услугам.

## ПОВЫШЕНИЕ ДОСТУПНОСТИ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ ДЛЯ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ ПОШЛО БЫ НА ПОЛЬЗУ МИКРОПРЕДПРИНИМАТЕЛЯМ И ПОМОГЛО БЫ ПЕРЕНАПРАВИТЬ СРЕДСТВА, ПОСТУПАЮЩИЕ В ВИДЕ ДЕНЕЖНЫХ ПЕРЕВОДОВ, НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ВНУТРЕННИХ ИНВЕСТИЦИЙ

**Растет физический доступ к финансовым услугам за пределами традиционных физических отделений банков.** В стране действует 321 отделение 25 банков (НБКР, 2020 г.), однако коэффициент их проникновения самый низкий в регионе; они сосредоточены главным образом в городах, что можно отнести на счет горного рельефа Кыргызской Республики и ее ограниченной инфраструктуры (таблица 7.2). На каждые 100 тысяч взрослых граждан насчитывается 8 отделений банков, в то время как медианное значение для стран ЕЦА по состоянию на 2017 год – 24. Важную роль в кыргызской финансовой системе играют МФУ, хотя этот сектор значительно уменьшился в размерах после того, как три крупнейших МФУ преобразовались в банки – в 2012, 2015 и 2016 годах соответственно. Микрофинансовый сектор представлен двумя основными типами МФУ: микрофинансовые организации (МФО) (137 компаний) и общества взаимопомощи (95 компаний). В 2018 году их совокупная клиентская база насчитывала 350 692 заемщиков; для сравнения: клиентская база банков насчитывала 471 526 заемщиков (International Monetary Fund 2018). Более того, в Кыргызской Республике растет число розничных банковских отделений. В 2010 году их насчитывалось 464, а в 2018 году – 1039 (International Monetary Fund 2018). Кроме того, в настоящее время в стране действует 1620 банкоматов и 10 867 POS-терминалов (НБКР, 2019 г.), из которых 2067 установлены в отделениях банков и 8800 в торговых точках и пунктах обслуживания, в то время как в 2015 году насчитывалось только 5900 POS-терминалов. Почта Кыргызстана (ПК) с ее сетью из приблизительно 900 почтовых отделений должна сыграть важную роль в обеспечении доступа к финансовым услугам после проведения ее модернизации (осуществляется при поддержке Всемирного банка).

TABLE 7.2 PHYSICAL ACCESS TO FINANCIAL SERVICES

	КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА	КАЗАХСТАН	ТАДЖИКИСТАН	РОССИЯ	УЗБЕКИСТАН
Количество отделений банков на 100 000 взрослого населения	8	3	29	26	36
Количество розничных отделений банков на 100 000 взрослого населения	24	Нет данных	Нет данных	1	Нет данных
Количество банкоматов на 100 000 взрослого населения	37	84	12	161	28

Источник: IMF 2018 FAS.

**Объемы электронных транзакций также растут.** Национальная платежная инфраструктура имеет в своем составе следующие компоненты: систему пакетного клиринга (СПК), систему валовых расчетов в режиме реального времени (СВРРВ), сервисное бюро Организации всемирной межбанковской финансовой связи (СВИФТ), Единый межбанковский процессинговый центр (ЕМПЦ), межбанковскую сеть связи, банки и платежные системы. В 2013 году в рамках Инвестиционной программы Всемирного банка НБКР провел модернизацию национальной платежной инфраструктуры, в ходе которой осуществил внедрение СПК, СВРРВ и ЕМПЦ. В 2019 году СПК, СВРРВ и ЕМПЦ обработали 10 миллионов, 495 тысяч и 48 миллионов транзакций, соответственно.

**Денежные переводы служат важным источником доходов домохозяйств, но в обработке входящих денежных переводов доминирует одна фирма.** В 2019 году поступило входящих денежных переводов на общую сумму 173 миллиарда сомов (2,2 миллиарда долларов США), что составляет приблизительно 25 процентов ВВП. Большая часть переводов (79 процентов) поступила из России и намного меньшая (9 процентов) – из Казахстана. При этом сумма исходящих денежных переводов составила 47 миллиардов сомов (88 миллионов долларов США). На рынке доминирует компания «Золотая корона», которая обслуживает 76 процентов рынка. На доли компаний «Юнистрим» (Unistream), «Вестерн Юнион» (Western Union), «Контакт» (Contact) и «Мани Грэм» (MoneyGram) приходится 9, 8, 5 и 2 процента рынка соответственно. Однако ожидается, что в результате кризиса, вызванного пандемией COVID-19, приток входящих денежных переводов резко уменьшится.

## **ЦИФРОВЫЕ ФИНАНСОВЫЕ УСЛУГИ МОГУТ СТАТЬ РЕШЕНИЕМ ПРОБЛЕМЫ ДОСТУПНОСТИ, НО ПОКА ОНИ НАХОДЯТСЯ НА НАЧАЛЬНОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ**

**Объемы цифровых финансовых услуг растут.** Доля взрослых, осуществляющих цифровые платежи с помощью электронных кошельков, пластиковых карт и через Интернет, увеличилась с 14 процентов в 2014 году до 36 процентов в 2017 году (World Bank 2018a). Эмиссия карт выросла до 2,4 миллионов в 2018 году (International Monetary Fund 2018). В Кыргызской Республике действуют шесть международных карточных платежных систем и одна национальная карточная платежная система. В последние годы резко увеличилось количество электронных кошельков: с 374 025 в 2016 году до 1,96 миллиона в 2019 году (НБКР, 2020 г.). В настоящее время с помощью электронных кошельков можно оплачивать более 100 государственных и муниципальных услуг, включая проезд по платным дорогам, штрафы за нарушение ПДД и коммунальные услуги, а отели, рестораны и супермаркеты теперь принимают платежи с использованием QR-кода. Кроме того, в настоящее время банки предлагают услуги 11 провайдеров электронных кошельков, иногда совместно с операторами мобильной связи (НБКР, 2020 г.). Однако по объемам Интернет-транзакций страна отстает. По данным глобальной базы данных Findex 2018 (World Bank 2018a), в 2017 году только 5 процентов респондентов совершали платежи или приобретали товары через Интернет. Неофициальные данные указывают на то, что у рынка электронной коммерции имеется огромный потенциал.

**Развитие цифровых финансовых услуг сдерживается факторами регуляторного и технического характера.** Изъяны в комплексной проверке клиентов настолько велики, что в 2018 году в Кыргызской Республике имело место хождение 950 тысяч «неопознанных» электронных кошельков (при общем количестве 1,2 миллиона), что создает проблемы для ПОД/ПФТ и официальной экономики. Операторы мобильной связи позволяют абонентам использовать электронные кошельки на базе мобильных приложений без должной идентификации. Иначе говоря, для подключения мобильного приложения и регистрации электронного кошелька не требуется официальная идентификация даже при использовании предоплаченной SIM-карты. Операторы устанавливают лимиты на суммы и типы транзакций, такие как месячные лимиты на максимальное количество транзакций, и не позволяют переводить средства на другой «неопознанный» электронный кошелек или на электронный кошелек с мобильного телефона. Тем не менее, все равно есть способы совершать мошеннические операции. Так, лицо, имеющее несколько предоплаченных SIM-карт, может отправлять суммы сверх установленного лимита другому лицу с «неопознанным» электронным кошельком за пределами страны, а это другое лицо может, в свою очередь, переводить деньги на другие «неопознанные» электронные кошельки. Это – один из рисков, сопутствующих неофициальной экономике, и он затрудняет отслеживание трансграничных финансовых транзакций. По неофициальным данным, несанкционированная трансграничная деятельность — экспорт товаров и услуг в другие страны ЕАЭС без должного документального сопровождения в обход системы налогообложения — осуществляется с большим размахом. Согласно недавнему распоряжению НБКР, все пользователи электронных кошельков на базе мобильных приложений должны быть идентифицированы до 1 октября 2020 года (к моменту публикации доклада ДЧСС этого не сделано). Согласно действующей в настоящее время процедуре идентификации, пользователь должен лично прибыть в отделение коммерческого банка и предъявить удостоверение личности и паспорт, а также пройти другие этапы проверки в рамках ПОД/ПФТ. Организации самого финансового сектора зачастую неохотно используют для онлайн-идентификации цифровые сертификаты из-за проблем

с информационной безопасностью (часто при выпуске смарт-карт с цифровыми сертификатами настраивается только PIN-код, используемый по умолчанию). Отсутствие процесса онлайн-овой и автоматизированной идентификации делает установленные сроки идентификации пользователей электронных кошельков нереалистичными.

**Благодаря построению инфраструктуры РКІ было бы обеспечено внедрение электронной идентификации (e-ID).** Инфраструктура РКІ – основополагающий элемент цифровой идентификации людей, устройств и сервисов (e-ID), а технология e-KYC дает возможность осуществлять цифровую идентификацию удаленно, без физического присутствия; это имеет существенное значение для предоставления цифровых услуг в Кыргызской Республике (B2B и B2C), особенно в финансовом секторе. Кыргызский банковский сектор не использует РКІ из-за проблем с надежностью и информационной безопасностью. В результате приходится осуществлять процедуру KYC в режиме физического присутствия, что не позволяет получить выгоды, которые дают цифровые финансовые сервисы, особенно в сельской местности. Рекомендуется изучить возможность применения иных методов онлайн-овой идентификации (например, биометрической или видео-идентификации). Это позволит МСП воспользоваться преимуществами, которые дают агентские банковские платформы.

**Отсутствует совместимость форматов данных, а также функциональная совместимость систем разных финансовых учреждений и их финансовых продуктов.** В настоящее время негосударственные финансовые учреждения (ФУ) подключены к системе «Тундук», но могут обмениваться только открытыми данными. Это ограничивает совместимость форматов данных и обмен ими и серьезно сдерживает дальнейшее развитие финансовых услуг. Хотя количество цифровых платежей растет, переводы денег с одного банковского счета на другой или с банковского счета на счет электронного кошелька сильно затруднены. Чтобы повысить функциональную совместимость между системами банков и небанковских организаций, важно совершенствовать бизнес-модели, технологический потенциал и структуру собственности ЕМПП. Этого можно добиться, увеличив число лиц, использующих электронные кошельки вместо наличных денег, осуществив техническую модернизацию и разрешив небанковским организациям и операторам мобильной связи иметь в нем долю собственности. НБКР мог бы улучшить инфраструктуру розничных платежей за счет внедрения системы быстрых платежей (СБП). Она обеспечила бы функциональную совместимость систем разных финансовых учреждений, использующих разные платежные инструменты и каналы оплаты. СБП гарантирует взаиморасчеты с зачислением средств на счет получателя в реальном масштабе времени круглосуточно и ежедневно. Решение этой задачи требует, чтобы различные финансовые учреждения действовали в благоприятной регуляторной среде. Кыргызская экономика выиграла бы также от внедрения открытого банкинга, который обеспечил бы поставщикам услуг из числа небанковских организаций доступ к информации о клиентах банков. Некоторые коммерческие банки уже планируют разработку программных приложений, рассчитанных на интеграцию платформ электронной коммерции с системами онлайн-ового и мобильного банкинга, чтобы иметь возможность дебетовать банковские счета клиентов напрямую, без использования дополнительных платежных инструментов (таких как кредитные карты). Внедрение таких услуг потребует улучшений в правовой, процедурной и технологической сфере.

**ИТ инфраструктура не рассчитана на большие объемы цифровых финансовых услуг.** Уровень проникновения мобильной связи и Интернета в Кыргызской Республике высок. У 91 процента взрослых имеется мобильный телефон, и 50 процентов имеют доступ в Интернет; при этом опорная ИТ инфраструктура, необходимая для предоставления цифровых финансовых услуг, развернута в недостаточном объеме. Это препятствует доступу к цифровым финансовым услугам и их развертыванию. По данным доклада «Состояние мобильной связи» (Bahia and Suardi 2019), существующая инфраструктура не обеспечивает должного сетевого покрытия (в основном это сети 2G и 3G с почти полным отсутствием 4G) и сетевой производительности (ограниченные ресурсы мобильного широкополосного доступа, защищенных серверов и точек обмена Интернет-трафиком). Тарифы на услуги мобильной связи также не слишком доступны с точки зрения стоимости устройств и передачи данных, и, кроме того, качество мобильной связи считается не вполне отвечающим требованиям. Имеется очень небольшое количество приложений на кыргызском языке. Уровень ИТ безопасности также считается низким. При этом потребителей можно считать подготовленными: у них имеются мобильные телефоны и базовые навыки, что указывает на наличие рыночного потенциала.

## ПОЯВЛЕНИЕ ИННОВАЦИОННЫХ ФИНАНСОВЫХ ПРОДУКТОВ ДЛЯ СФЕРЫ ПЛАТЕЖЕЙ, КРЕДИТОВАНИЯ И СТРАХОВАНИЯ В СОЧЕТАНИИ С ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТЬЮ СПОСОБСТВОВАЛИ БЫ ЗНАЧИТЕЛЬНОМУ ПОВЫШЕНИЮ ДОСТУПНОСТИ УСЛУГ

Создание финансовыми учреждениями инновационных продуктов для МСП повысило бы конкурентоспособность МСП и обеспечило бы их рост, благодаря следующему:

- МСП могли бы выиграть от внедрения простой и доступной услуги трансграничных платежей, реализованной на базе цифровой трансграничной платежной платформы. Так, специалисты «СВИФТ» разработали новый стандарт трансграничных платежных сервисов под названием «Глобальная платежная инновация СВИФТ» (SWIFT Global Payment Innovation). Хотя подобные услуги пока не являются частью экосистемы, они могли бы оказаться очень полезными предприятиям, торгующим с Китаем и другими странами.
- МСП могли бы также выиграть от внедрения инновационных кредитных технологий, таких как «электронный факторинг» (e-factoring), «электронные счета-фактуры» (e-invoicing) и «электронное кредитование» (e-lending), а также краудфандинга. Например, расширению деятельности оптовых продавцов тканей, продающих продукцию на базе торговых и рыночных комплексов, таких как «Дордой Базар», могло бы способствовать кредитование по схеме «электронного факторинга» (при которой в качестве обеспечения используются счета-фактуры и дебиторская задолженность). Цифровые решения позволяют факторинговым компаниям рассчитывать суммы предложения на основе репутации компании и ее активности по выставлению счетов-фактур. Параллельно с этим внедрение электронных счетов-фактур могло бы способствовать уменьшению масштабов неформального сектора, обеспечив МСП доступ к официальному финансированию. Внедрение финансовых продуктов такого типа зависит от способности поставщиков финансовых услуг осуществлять удаленную идентификацию клиентов с использованием технологии e-KYC.
- Сельхозпроизводители могли бы использовать технологию электронного страхования, чтобы страховать свои урожаи. Это, в свою очередь, способствовало бы развитию кредитных продуктов, так как сельхозпроизводители могли бы использовать застрахованные будущие урожаи в качестве обеспечения кредитов. Без такого страхования кредитование сельхозпроизводителей несет в себе серьезные риски. В любом случае, в настоящее время реализации такого подхода мешает отсутствие совместимости форматов данных.

**Существует острая необходимость в финансовом просвещении.** В 2014 году Кыргызская Республика входила в число 12 стран с самым низким в мире уровнем финансовой грамотности: только 19 процентов взрослых считались финансово грамотными (Klarrett, Lusardi, and van Oudheusden 2014). Такой уровень грамотности близок к уровню соседних стран, таких как Таджикистан (17 процентов) и Узбекистан (21 процент), но значительно ниже уровня Казахстана (40 процентов) и Туркменистана (41 процент). Самый низкий и самый высокий в мире уровни – 13 и 71 процент, соответственно. Финансовое просвещение необходимо для увеличения объемов личных сбережений населения страны. В 2018 году ОЭСР провела в Кыргызской Республике опрос с целью оценить различные аспекты финансовой грамотности, такие как знания, поведение и отношение (OECD 2018). Показатели поведения и отношения оказались существенно выше, чем показатель знаний. Представляется, что имеет место недостаточное понимание основных понятий, таких как процент и основная сумма долга, а также неуверенность в обращении с цифрами и осуществлении простых вычислений. Такое положение вещей особенно характерно для сельской местности.

## СТОИМОСТЬ КРЕДИТА ЯВЛЯЕТСЯ ЗНАЧИТЕЛЬНЫМ ПРЕПЯТСТВИЕМ ДЛЯ КРЕДИТОВАНИЯ ММСП

**Снижение стоимости кредита структурными средствами послужит стимулированию кредитования частного сектора.** В настоящее время в кыргызской финансовой системе имеются сложности, связанные с высоким уровнем чистой процентной маржи банков и высокими требованиями к залоговому обеспечению. Данная ситуация требует принятия мер на нескольких уровнях, начиная с повышения требований к минимальному капиталу банков,

**РИСУНОК 7.1. ЧИСТАЯ ПРОЦЕНТНАЯ МАРЖА, КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА И ДРУГИЕ СТРАНЫ РЕГИОНА, 2017 Г.**



Источник: World Bank Finstats 2020.

чтобы активизировать консолидацию банковского сектора и добиться экономии от масштаба. Это помогло бы улучшить соотношение расходов и доходов банков и снизить стоимость кредитования. Во-вторых, более глубокая отчетность по кредитоспособности корпоративных клиентов позволила бы банкам в большей степени полагаться на кредитоспособность заемщиков, а не на залоговое обеспечение. В-третьих, внесение поправок в законодательство, регулирующее обеспеченные сделки, позволило бы регистрировать и использовать все типы залоговых обязательств (уступку прав требований, передачу и временное сохранение правового титула, арендные соглашения и права удержания при неуплате налога) и способствовало бы совершенствованию системы регистрации обеспечения. В-четвертых, необходимо укрепление системы производства по делам о несостоятельности с целью недопущения ликвидации жизнеспособных компаний, оказавшихся в трудной финансовой ситуации. Наконец, одним из последних полезных изменений могла бы стать разработка специальных финансовых продуктов для конкретных секторов, таких как сельское хозяйство и туризм, а также создание новых типов продуктов, таких как финансирование цепочки создания стоимости.

**Высокие требования к залоговому обеспечению обусловлены отсутствием надежной финансовой отчетности на стороне заемщиков, неудовлетворительным соблюдением законов, ненадежной оценкой обеспечения и недостаточным развитым режимом совершения операций с обеспечением.** До недавнего времени НБКР требовал, чтобы размер залогового обеспечения составлял 120 процентов от суммы займа (это требование было отменено в январе 2020 года), но по результатам обследования предприятий 2019 года (2019 Enterprise Survey) 94 процента фирм, обращавшихся за кредитами, должны были предоставить обеспечение, составлявшее в среднем 244 процента от суммы кредита. При этом данный показатель колебался от (в среднем) 201 процента для предприятий сферы обслуживания до (в среднем) 289 процентов для предприятий обрабатывающего сектора. Отчасти это объясняется тем, что банки не имеют надежных механизмов оценки обеспечения. В результате они оценивали имущество, используемое в качестве залогового обеспечения, исходя из максимально возможного риска. Банки производили оценку самостоятельно, не привлекая для этого независимых профессиональных оценщиков. В городах банки стремятся снять с себя риски и требуют предоставлять им недвижимость на большую сумму в качестве обеспечения кредита на меньшую сумму. В сельской местности недвижимость в основном используется как «моральный залог», поскольку продать сельскую недвижимость труднее. Более передовые банки, такие как Кыргызский инвестиционно-кредитный банк (КИКБ), Банк «Бай-Тушум» и «ДемирБанк», стали принимать смешанное обеспечение: недвижимость, финансирование под контракт и товарооборот. Кроме того, согласно показателям качества управления Всемирного банка «Worldwide Governance Indicators» за 2018 год (World Bank 2018d), по показателю «Верховенство закона» (Rule of Law) Кыргызская Республика получила скоринговый балл -0,91 (при самом

низком значении –2,5 и самом высоком 2,5); это означает, что получить залоговое обеспечение в физическое распоряжение считается непросто. Меры по укреплению нормативно-правовой базы, облегчающие вступление во владение залоговым обеспечением, могли бы сделать политику банков в области обеспечения кредитов менее жесткой.

**Кроме того, государственные бюро кредитных историй пока не могут сообщать информацию о кредитоспособности всех заемщиков.** В настоящее время кыргызское Кредитное бюро «Ишеним» ведет кредитные истории более 1,6 миллионов юридических и физических лиц по всей территории страны, в то время как в 2019 году доля частных бюро кредитных историй составляла 39,2 процентов<sup>47</sup> (World Bank 2019f). В 2015 году был принят новый закон о кредитных историях, который создал условия для простого и эффективного обмена кредитной информацией. Это дало возможность многим получить кредит, создать бизнес и выйти на новые рынки. По этому закону НБКР осуществляет более тщательный надзор за деятельностью бюро кредитных историй, помогает не допускать ситуаций, когда банки выдают несколько кредитов одному и тому же лицу, и удерживает потребителей от чрезмерной закрежденности. В 2018 году 238 финансовых учреждений (25 банков, 120 микрофинансовых организаций и 93 общества взаимопомощи) сообщили кредитному бюро «Ишеним» и получили от него необходимые данные; в 2013 году это сделали только 107 учреждений. Это бюро кредитных историй обладает ограниченной кредитной информацией о компаниях, поскольку компании неохотно дают коммерческим банкам разрешение на передачу своей информации кредитным бюро. Объем запросов кредитной информации о компаниях составляет в среднем 0,3 процента. Кроме того, кредитное бюро «Ишеним» лишь частично автоматизировало процесс обмена информацией с финансовыми учреждениями. В 2017 году в сотрудничестве с группой компаний CreditInfo Group оно внедрило новые технологические решения для ведения кредитных историй и обмена кредитной информацией, но на момент внедрения только 20 процентов всех пользователей предоставляли свою информацию в электронном формате, а остальные делали это вручную. Налоговое ведомство страны и орган, регистрирующий юридические лица, также не автоматизировали свои процессы обмена данными. Еще одна проблема связана с существованием большого неофициального сектора, что дополнительно препятствует сбору качественных данных о предприятиях, осуществляющих деятельность в Кыргызской Республике и об официальном доступе к финансированию.

**Совершенствование режима обеспеченных сделок позволило бы расширить доступ к источникам финансирования, особенно для ММСП.** Закон об обеспечении сделок был принят 15 июля 2016 года и вступил в силу 27 января 2017 года. Это дополнение к существовавшей ранее нормативно-правовой базе, допускавшей регистрацию движимого залогового обеспечения только через семь региональных отделений, разрешило регистрацию такого движимого обеспечения в онлайн-режиме. Были подготовлены подзаконные акты, включая положения о процедурах онлайн-регистрации и единой государственной регистрации. Тем не менее, нормативно-правовая база нуждается в поправках, допускающих регистрацию всех типов обеспечения (не только залога движимого имущества). К ним относятся: уступка прав требований, передача и временное сохранение правового титула, арендные соглашения и права удержания при неуплате налога. В настоящее время кредиторам очень трудно достоверно убедиться в том, что активы не обременены на момент решения принять их в качестве обеспечения. Такие меры будут важны в условиях восстановления экономики после кризиса, вызванного пандемией COVID-19, и возникнет необходимость в кредитовании новых производственно-сбытовых цепочек. Кроме того, в 2017 году Министерство юстиции внедрило новое ИТ решение для регистрации движимого имущества, используемого в качестве залога. Соглашения об использовании этого ИТ решения были подписаны с 54 финансовыми учреждениями, что дало им возможность регистрировать залог в онлайн-режиме. С момента ввода решения в эксплуатацию было зарегистрировано 8323 единиц залога. В результате недавней модернизации был автоматизирован обмен данными с Государственной регистрационной службой, что позволило получать информацию о физических лицах и движимом имуществе (транспортных средствах).

**В Кыргызской Республике сохраняется устаревшее законодательство о несостоятельности и применяется ограниченный инструментарий в случае банкротства.** Применение механизмов реорганизации, предназначенных для спасения жизнеспособных, но оказавшихся в трудном финансовом положении предприятий, ограничено. Существующая нормативно-правовая база нуждается в укреплении путем консолидации усилий по наращиванию потенциала основных игроков (судей, конкурсных

управляющих, юридического и делового сообщества и т.д.). Практика применения существующих правил и создаваемые ею стимулы склоняют систему производства по делам о несостоятельности в сторону ликвидации предприятий. Согласно положениям национального законодательства о банкротстве, кредиторы по обеспеченному долгу имеют очень прочные позиции: они могут вступать во владение залогом практически на любом этапе процесса признания несостоятельности, что затрудняет реорганизацию жизнеспособных предприятий и эффективную ликвидацию нежизнеспособных. Ожидается, что в результате пандемии COVID-19 количество банкротств увеличится. Чтобы сгладить кривую банкротств, правительству страны следует рассмотреть возможность принятия таких мер, как ограничение случаев подачи заявлений о признании несостоятельности по инициативе кредиторов, временная отмена обязанности директора подавать заявления о несостоятельности, инициирование внесудебного урегулирования и разрешение прощать долги микропредпринимателям, так чтобы они не попадали в пожизненную долговую кабалу без возможности вернуться к экономической деятельности.

**Согласно прогнозам, кризис, вызванный пандемией COVID-19, отрицательно скажется на доступности кредитов, особенно для ММСП.** Ожидается, что в краткосрочной перспективе пандемия COVID-19 серьезно отразится на способности ММСП покрывать свои текущие расходы в части выплаты заработной платы, оплаты коммунальных услуг, арендной платы и оплаты продукции и услуг поставщиков. Предполагается, что ситуация будет осложнена еще и тем, что в ожидании роста числа проблемных кредитов финансовый сектор будет с меньшей готовностью идти на риск. Необходимы целенаправленные меры, которые помогли бы избежать банкротства в целом жизнеспособных предприятий, увольнения сотрудников, долгосрочного снижения производительности и перебоев роста, а также формирования цикла негативной обратной связи между реальным сектором экономики и финансовым сектором. Следовательно, для запуска механизмов, способных предотвратить негативные последствия, правительству страны необходимо предпринять оперативные шаги в перечисленных выше направлениях.

## **ФИНАНСОВЫЕ ПРОДУКТЫ НЕ УЧИТЫВАЮТ ТРЕБОВАНИЙ КОНКРЕТНЫХ СЕКТОРОВ, ЧТО ДЕЛАЕТ ДОСТУП К ФИНАНСИРОВАНИЮ ГЛАВНОЙ ПРОБЛЕМОЙ ЭТИХ СЕКТОРОВ**

**Кредиты на развитие сельскохозяйственного производства доступны через коммерческие банки и микрокредитные учреждения по всей территории страны, однако ставки по этим кредитам составляют 20 и более процентов.** Такие высокие процентные ставки в сочетании с короткими сроками возврата кредитов продолжают серьезно ограничивать доступность финансовых услуг для значительной части сельхозпроизводителей, которые зачастую имеют недостаточные навыки управления финансами и нестабильные доходы. Для решения этой проблемы правительство в рамках проекта «Финансирование сельского хозяйства – 6» разработало программу сельскохозяйственных субсидий для сельхозпроизводителей, которые выдаются через пять разных коммерческих банков.<sup>48</sup> Сельхозпроизводители могут получать кредиты в сомах на срок до 36 месяцев под 6-10 процентов, независимо от процентной ставки, действующей на рынке. При этом разницу со среднерыночной ставкой банкам компенсирует государство. Цель данной меры состоит в том, чтобы предоставить государственную поддержку как юридическим, так и физическим лицам, занятым в сельскохозяйственном секторе (World Bank 2019c). По данным МВФ, в последнее время большинство частных банков прекратили выдавать субсидированные кредиты из-за невыплаты субсидируемой доли государством. Тем не менее, финансовые продукты могут быть адаптированы к конкретным потребностям, например, сельскохозяйственного сектора: можно предусмотреть принятие в качестве обеспечения выручки от реализации будущего урожая (кредитование денежных потоков) или урожая в хранилище или разработать страховые продукты, предназначенные для страхования урожая.

**Финансовый сектор Кыргызской Республики недостаточно подготовлен к финансированию развития туризма.** По данным исследования IFC за 2019 год, в рамках которого были опрошены 309 поставщиков туристических услуг, (а) только 15 процентов из них смогли получить от финансовых учреждений займы на финансирование строительства, наращивание оборотных средств или приобретение новых активов; (б) 15 процентов пытались получить финансирование, но не получили его из-за отсутствия обеспечения; и (в) 70 процентов не пытались получить финансирование из-за высокой стоимости кредитов (от 16 до 24 процентов годовых), наличия более дешевых (неофициальных) источников кредитования или

отсутствия физического и цифрового доступа к финансовым учреждениям.

На стороне предложения ГФС опросила 11 финансовых учреждений и обнаружила, что только 4 процента их кредитных портфелей были специально выделены на кредитование туризма.

Кредитная деятельность была сосредоточена, главным образом, на развитии гостиничного бизнеса. При этом кредиты выдавались в форме инвестиционного капитала на строительство или ремонт со сроком погашения 3-5 лет и оборотного капитала на срок до 24 месяцев.

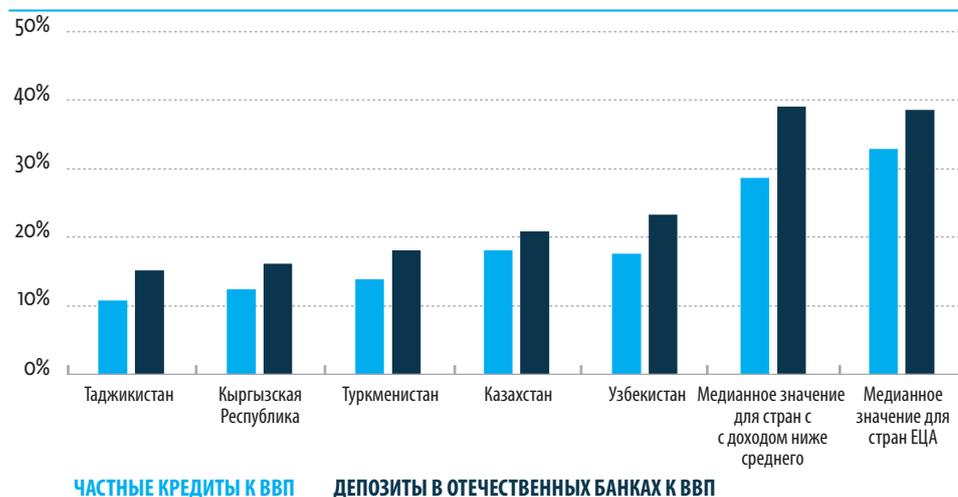
Подразумевается, что кредиты на развитие туризма могут классифицироваться и как кредиты МСП, однако неясно, насколько велика их доля. Кредиты на сумму менее 200 000 сомов (2800 долларов США) можно было получать даже без залога при наличии гаранта. По оценкам ГФС, финансовый сектор предоставил на финансирование туристического сектора (в явной или неявной форме) приблизительно 100 миллионов долларов США.<sup>49</sup> Также по оценкам ГФС дефицит финансирования туристического сектора составил 300 миллионов долларов США.

В исследовании перечисляется несколько основных факторов, препятствующих кредитованию туристического сектора: сезонные колебания в бизнесе; отсутствие понимания туристического бизнеса банковской отраслью; недостаточный уровень развития сектора; а также высокий уровень задолженности и низкая рентабельность заемщиков.

## СОЗДАНИЕ ОСНОВЫ ДЛЯ МОБИЛИЗАЦИИ ВНУТРЕННИХ РЕСУРСОВ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТОРОВ КРИТИЧЕСКИ ВАЖНО ДЛЯ БУДУЩЕГО РОСТА ЧАСТНОГО СЕКТОРА

**В Кыргызской Республике низок уровень мобилизации ресурсов через финансовый сектор: объем вкладов в отечественных банках составляет 16 процентов ВВП, 89 процентов из них – вклады сроком менее одного года, а розничное инвестирование отсутствует.** В результате объемы доступного долгосрочного финансирования очень невелики. Доля частных кредитов в ВВП составляет всего 12 процентов, что меньше, чем в других странах той же группы (рисунок 7.2). Это означает, что средств для долгосрочного финансирования, которые фирмы могли бы инвестировать в основные фонды, а государство – в стратегическую инфраструктуру, недостаточно. Необходимо заложить основу для мобилизации внутренних ресурсов и привлечения иностранных инвесторов, а также создать условия для развития рынков капитала. Для защиты гарантий инвесторам необходимо, в первую очередь, расширить возможности Государственной службы регулирования и надзора за финансовым рынком (ГСРНФР), а также укрепить законодательство о рынке ценных бумаг (ЗОРЦБ) и законодательство об инвестициях (ЗОИ). Во-вторых, необходима более диверсифицированная и глубокая база инвесторов, которая в настоящее время отсутствует. Для этого требуется превратить пенсионный и страховой секторы в более привлекательную среду для иностранных инвестиций и мобилизовать сбережения физических лиц посредством механизмов коллективного инвестирования, таких как паевые инвестиционные фонды.

**РИСУНОК 7.2. ОТНОШЕНИЕ ЧАСТНЫХ КРЕДИТОВ К ВВП И ОТНОШЕНИЕ ДЕПОЗИТОВ В ОТЕЧЕСТВЕННЫХ БАНКАХ К ВВП, ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ, 2017 Г.**



Источник: World Bank FinStats (2020).

В-третьих, необходим более развитый рынок государственных облигаций, доходность которых участники фондового рынка могли бы использовать в качестве эталона при формировании цен на финансовые продукты с более долгим сроком действия. В настоящее время первичные и вторичные рынки государственных облигаций очень мелки и не работают. Их необходимому развитию могла бы способствовать модернизация инфраструктуры рынка государственных облигаций, корпоративных облигаций и акций. Все эти элементы следует включить в план развития рынка капитала, который в настоящее время отсутствует, и в котором перечисленные выше условия должны быть обозначены в качестве важных первых шагов.

**ГСРНФР не наделена полномочиями и ресурсами, необходимыми для выполнения возложенных на нее функций, а ЗОРЦБ и ЗОИ в недостаточной степени защищают инвесторов.**

Главная задача ГСРНФР состоит в том, чтобы создавать условия для устойчивого роста экономики страны и улучшать инвестиционный климат путем развития небанковского финансового рынка, системы бухгалтерского учета и финансовой отчетности. ГСРНФР выдает лицензии и осуществляет контроль выполнения и нарушения нормативных положений в отношении 17 страховых компаний, 35 фондовых брокеров, 75 аудиторских фирм, двух пенсионных фондов, двух фондовых бирж, лотереи и владельцев ломбардов. Эта схема требует определенного пересмотра. Полномочия ГСРНФР широки и амбициозны, так как они сочетают обязанности сразу нескольких других государственных органов. В то же время некоторые важные задачи, являющиеся первоочередными для регуляторов рынков ценных бумаг во многих странах (защита инвесторов, обеспечение добросовестного, эффективного и прозрачного функционирования рынка, уменьшение системных рисков), имеют низкий приоритет. Наконец, ГСРНФР не располагает достаточными ресурсами для выполнения возложенных на нее функций (только 54 сотрудника, включая вспомогательный персонал). В свою очередь, в ЗОРЦБ отсутствуют многие критически важные компоненты, в частности, (а) нормативное требование, предписывающее справедливое и беспристрастное отношение к держателям ценных бумаг; (б) обязательное требование раскрытия информации, необходимой для принятия обоснованных решений, касающихся тендерных предложений и предложений о покупке; а также (в) нормативные положения, гарантирующие независимость аудиторов и четко регулирующие порядок надзора за их деятельностью. ЗОИ устанавливает разные наборы правил для трех типов схем коллективных инвестиций (доверительное управление инвестиционными активами, акционерные инвестиционные фонды и паевые инвестиционные фонды), что создает возможности для арбитража. Более того, в нормативно-правовой базе Содружества Независимых Государств (СНГ) отсутствуют некоторые этические кодексы, требования раскрытия информации, и условия оценки активов и ценообразования.

**Спрос на ценные бумаги ограничен, а база инвесторов мала и ей не хватает разнообразия.**

Банки, пенсионные фонды, страховщики и инвестиционные фонды относительно малы и инвестируют в основном в государственные ценные бумаги. Розничные инвесторы отсутствуют, а количество иностранных инвесторов ничтожно мало. Имеется 25 банков, которые инвестируют 10 процентов от общей суммы своих активов, составляющей 220 миллиардов сомов, в государственные ценные бумаги и бумаги НБКР. Кроме того, в Кыргызской Республике действуют два добровольных пенсионных фонда: СФ и Негосударственный пенсионный фонд (НПФ). Основанный в 2010 году СФ требует перечислять в него взносы в размере 27,25 процентов от фонда оплаты труда; такой размер взносов очень велик по международным стандартам, и удерживает многие предприятия от перехода в официальный сектор экономики. У него имеется эквивалентный фонд, размеры которого оцениваются в 1,2 процента ВВП (приблизительно 4 миллиарда сомов или 60 миллионов долларов США). Согласно законодательству, регулирующему деятельность СФ (с размером активов, эквивалентным 6,5 процентов ВВП), фонд обязан поддерживать структуру активов, в которой 30 процентов будет приходиться на долю депозитов и 70 процентов – на долю казначейских ценных бумаг. НПФ представляет собой добровольный фонд, размер которого составляет около 700 миллионов сомов (10 миллионов долларов США), хранящихся в виде депозитов в коммерческих банках и инвестированных в недвижимость. Существует 17 страховых компаний, девять из которых созданы с участием иностранного капитала (общая сумма активов 4 миллиарда сомов). Страховые брокеры на рынке отсутствуют. Получение страховых премий и выплата страхового возмещения в основном осуществляются по полисам, не связанным со страхованием жизни. Доля страховых продуктов, связанных со страхованием жизни, пренебрежимо мала. Существует девять инвестиционных фондов с совокупным капиталом около 40 миллионов сомов (580 000 долларов США), которые вложены в казначейские ценные бумаги. Важно диверсифицировать и углублять базу инвесторов, начав с внедрения схем коллективного инвестирования, что будет способствовать формированию

спроса на первичных рынках. Можно было бы доработать нормативную базу схем коллективных инвестиций, разрешив более активное участие розничных инвесторов. В качестве дополнительных преимуществ это повысило бы спрос на государственные ценные бумаги на всех отрезках кривой доходности, а также ликвидность рынков краткосрочных инструментов. Пассивные инвестиционные фонды представляют собой основу развития рынков капитала в небольших экономиках и служат залогом дальнейшего развития Кыргызской Республики, учитывая, что они обеспечивают профессиональное управление личными сбережениями и, таким образом, снижают стоимость и рискованность инвестиций.

**Предложение ценных бумаг ограничено при значительной потребности в долгосрочном финансировании.** В Кыргызской Республике обращается ограниченное количество акций и облигаций: капитализация рынка составляет около 379 миллионов долларов США (26,5 миллиардов долларов), что соответствует 4,8 процентам ВВП. В течение последних 10 лет первоначального публичного размещения акций на бирже (IPO) не проводилось. Потребность средних и крупных предприятий в долгосрочном финансировании значительна, и потребность в нем государства тоже велика, но финансовый сектор, где доминируют банки, не в состоянии удовлетворить этот спрос. Постоянный дефицит долгосрочных вкладов объясняет, почему большая часть банковских кредитов выдается на короткий срок и не может использоваться в инвестиционных проектах с длительным периодом окупаемости. МСП нуждаются в более долгосрочном финансировании для инвестирования в основные фонды. Крупные корпорации в настоящее время финансируют свои инвестиции за счет собственных средств и средств банков. После учета размеров финансирования, которое может быть получено от коммерческих банков, РКФР и Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), сумма чистого дефицита средств, которых не хватает для долгосрочного финансирования фирмам Кыргызской Республики, составляет 100 миллионов долларов США. Восполнить этот дефицит можно было бы за счет сочетания капитала, обращающегося на фондовом рынке, частного капитала, выпуска облигаций, субординированного долга и ряда других долгосрочных финансовых инструментов. Кыргызскому бюджету также необходимы средства для финансирования инфраструктурных проектов, включая дороги, электростанции и другие энергетические объекты, школы и больницы, ирригационные системы и т.д. Потребность в капиталовложениях в национальную инфраструктуру огромна. По данным, которые приводит Бхаттачарья (Bhattacharya), в период с 2010 по 2020 год потребность в инвестициях в инфраструктуру приблизилась к 9 миллиардам долларов США или 13 процентам ВВП, но источники финансирования инфраструктурных проектов отсутствуют. Существует несколько способов задействовать финансовый сектор для удовлетворения существующей потребности в финансировании. Например, государственное учреждение или банк развития могли бы разработать механизмы дополнительного обеспечения кредитов или гарантии компенсации конкретных рисков, помогающие мобилизовать средства зарубежных инвесторов с привлечением технической помощи. Еще одним примером существующих возможностей, которые изучаются в настоящее время, может служить взаимодействие с проектом “Digital CASA”.

**Рынок краткосрочных инструментов, представляющий собой важный элемент рынков капитала, не функционирует оптимальным образом и не обеспечивает надежную кривую доходности для инструментов со сроком действия менее одного года.** К препятствиям на пути развития межбанковского рынка относятся высокая волатильность процентных ставок по краткосрочным кредитам, небольшой размер рынка и слабый спрос на краткосрочную ликвидность в национальной валюте (сомах). В среднесрочной перспективе НБКР стремится поддерживать инфляцию на уровне 5-7 процентов, что соответствует его главной цели (поддержание стабильности цен средствами денежной политики) и является частью плана по поэтапному переходу на режим таргетирования инфляции. Главным инструментом денежной политики таргетирования инфляции выступает ключевая процентная ставка, поддерживаемая посредством процентного коридора. Коридор, действующий в настоящее время, считается слишком широким. Ключевая ставка НБКР равна 5 процентам, при том что однодневная фиксированная ставка по депозитам (нижний предел) и процентная ставка по однодневным кредитам (верхний предел) составляют 2,75 и 5,75 процентов, соответственно. Критически важно приблизить ставки рынков краткосрочных инструментов к ключевой ставке и продолжить сужение процентного коридора. Это повысит значение процентной ставки как цели денежной политики НБКР.<sup>30</sup> Кыргызские рынки краткосрочных инструментов относительно малы, но наблюдаются признаки улучшения на межбанковском рынке. В 2018 году объем заимствований на условиях РЕПО увеличился в три раза, - с 10,3 до 31,3 миллиардов сомов. В настоящее время на долю рынка краткосрочных

инструментов приходится 98 процентов всех сделок РЕПО. В 2018 году общий объем операций в национальной валюте на межбанковском кредитном рынке (куда входят займы, выданные НБКР) вырос на 76,7 процентов по сравнению с 2017 годом, и достиг 52,5 миллиардов сомов. Тем не менее, более мелкие банки могут неохотно пользоваться межбанковским рынком, опасаясь возможных потерь, вызванных краткосрочной волатильностью. Помимо этого, похоже, имеются неофициальные сведения о взаимном недоверии между участниками, которое может быть усугублено неправомерной передачей прав собственности на обеспечение при проведении операций РЕПО (долговые обязательства НБКР или государственные ценные бумаги). Эту проблему можно было бы решить, заключив глобальное генеральное соглашение для сделок РЕПО. В 2018 году средний дневной объем избыточной ликвидности, выводимой из банковской системы, достигал 12,3 миллиардов сомов (в 2017 году он составлял 11,7 миллиардов). Для решения проблемы избытка ликвидности в банковской системе НБКР использует операции на открытом рынке, обязательные требования к резервам и выпуск краткосрочных и среднесрочных долговых обязательств. При этом краткосрочные долговые обязательства, выпускаемые НБКР, напрямую конкурируют с долговыми обязательствами, которые выпускает Минфин. Несмотря на понятное желание НБКР поглощать избыточную ликвидность, существует важная задача поддерживать баланс предложения на коротком конце кривой доходности. В связи с этим НБКР и Минфину рекомендуется согласовывать свою эмиссию и избегать конфликтов между задачами управления государственным долгом и операциями, осуществляемыми в рамках проведения денежной политики.

**Рынок внутреннего государственного долга, который также представляет собой важный элемент рынка капитала, слишком мелок, чтобы формировать кривую доходности длиннее одного года.** На внутренний государственный долг приходится всего 15 процентов от общей суммы государственного долга (8 процентов ВВП) и он включает, как рыночные (краткосрочные обязательства и долгосрочные казначейские облигации) так и нерыночные обязательства (государственные обязательства, приобретенные в основном через различные схемы консолидации банков). Приблизительно 75 процентов рыночных обязательств представлены облигациями с фиксированной ставкой, выпущенными на срок два, три, пять, семь и 10 лет; 25 процентов представлены краткосрочными казначейскими обязательствами, в основном с первоначальным сроком погашения 12 месяцев (на долю трех- и шестимесячных казначейских обязательств приходится всего 0,3 и 3 процента внутреннего долга, соответственно). На рынке государственных облигаций доминируют несколько отечественных инвесторов, в первую очередь коммерческие банки и СФ. В сентябре 2019 года ни один из восьми запланированных аукционов (смешанных – по краткосрочным казначейским обязательствам и долгосрочным казначейским облигациям) не увенчался успехом, что отражает системную неспособность Управления государственного долга (УГД) Минфина продавать предложенные объемы. Совершенно очевидно, что существует значительная разница между условиями, на которых рынок готов покупать ценные бумаги, и расценками, которые приемлемы для Минфина. Это может быть обусловлено исторически высокой доходностью ценных бумаг с разными сроками погашения и возросшим нежеланием рынка принимать риски, связанные с государственными ценными бумагами, из-за опасений по поводу возможной девальвации сома. Минфину следует рассмотреть возможность стать пассивным участником рынка, отказавшись от роли маркет-мейкера. В первом квартале 2019 не было опубликовано информации о каких-либо сделках на вторичном рынке. Отсутствие вторичного рынка можно отнести на счет отсутствия источников поддержания котировок, ограниченного количества активных игроков на первичном рынке, значительного количества и относительно небольших объемов не погашенных в срок казначейских ценных бумаг и отсутствия диверсифицированной базы инвесторов. Рекомендуется, чтобы группа заинтересованных сторон – НБКР, ГСРНФР, Кыргызская фондовая биржа (КФБ) и участники рынка – разработала стратегический план действий по развитию первичного и вторичного рынка.

**Рынки корпоративных облигаций и акций только зарождаются.** КФБ – единственная фондовая площадка в Кыргызской Республике – имеет в своем листинге 26 компаний и эмитентов. Шестнадцать из них выпускают обыкновенные акции, три выпускают обыкновенные и привилегированные акции, и семь – корпоративные облигации (включая одного эмитента облигаций, обеспеченных залогом недвижимости). Общая рыночная капитализация всех котирующихся ценных бумаг составила 28,9 миллиардов сомов (эквивалент 413 миллионов долларов США), из которых на долю банков и небанковских финансовых учреждений приходится 54 процента, в то время доля бумаг нефинансовых корпораций (реальный сектор) составляет 46 процентов. Международный аэропорт Манас (7,5 миллиардов сомов или 107 миллионов долларов США) и банковский сектор доминируют на рынке

акций, где их совокупная доля составляет 71 процент. На рынке облигаций доминируют преимущественно нефинансовые корпорации, на долю которых приходится 64 процентов капитализации. На долю облигаций, выпускаемых банковским и небанковским сектором, приходится 20 и 16 процентов, соответственно. Кроме того, рыночная инфраструктура КФБ и акционерного общества «Центральный депозитарий ценных бумаг» (АО ЦДЦБ) устарела и требует замены. Программное обеспечение торговой системы КФБ было получено в 2001 году от Казахстанской фондовой биржи без исходного кода, что делает невозможными как ее адаптацию к требованиям мобильных и онлайн-торгов, так и выполнение требований функциональной совместимости для ее интеграции с внешними рынками. Главной проблемой АО ЦДЦБ является отсутствие электронных каналов связи и автоматизированного обмена данными со всеми участниками цепочки создания стоимости, особенно - с частными регистраторами.

## **ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ РЕФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ДОСТУПНОСТИ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ**

**Учитывая важную роль доступа к финансовым услугам как фактора развития частного сектора и мобилизации частных инвестиций, правительству совершенно необходимо провести в ближайшее время и в среднесрочной перспективе реформы, которые обеспечат уверенный выход из текущего кризиса.** Группа ДЧСС уделила более пристальное внимание изучению финансового сектора Кыргызской Республики, так как он играет ключевую роль в привлечении частных инвестиций, обеспечении роста частного сектора за счет содействия росту МСП и канализации денежных потоков в направлении внутренних инвестиций. Кроме того, сделав акцент на цифровую трансформацию, Кыргызская Республика может резко продвинуться в осуществлении некоторых из этих реформ, внедрив цифровые финансовые инструменты. В сложившихся условиях правительству страны необходимо воспользоваться любыми доступными средствами, позволяющими привлечь частные инвестиции для полного восстановления возможностей бюджета в период после пандемии COVID-19. В таблице 7.3 анализируются первоочередные реформы и приводится теоретическое обоснование рекомендуемых изменений.

ТАБЛИЦА 7.3. ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ: УГЛУБЛЕННЫЙ АНАЛИЗ ФИНАНСОВОГО СЕКТОРА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ПРОБЛЕМА РАЗВИТИЯ	МЕРЫ	ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ РЕЗУЛЬТАТ	ДОЛГОСРОЧНЫЙ ЭФФЕКТ	УЧАСТИЕ IFC	УЧАСТИЕ ВСЕМИРНОГО БАНКА
<b>ДОСТУП К ФИНАНСОВЫМ УСЛУГАМ: ОХВАТ ФИНАНСОВЫМИ УСЛУГАМИ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ НЕФОРМАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ДЛЯ СОДЕЙСТВИЯ ФОРМАЛИЗАЦИИ ЧАСТНОГО СЕКТОРА</b>					
<p><b>Низкое (38 процентов) проникновение банковских счетов говорит о том, что в неформальном частном секторе используют наличные деньги, что затрудняет электронный перевод денежных средств физическим лицам и микропредприятиям, нуждающимся в поддержке в условиях кризиса, вызванного пандемией COVID-19.</b></p> <p><b>Физический доступ к услугам за пределами традиционных учреждений растет (филиалы и розничные отделения банков, микрофинансовые организации, почтовые отделения), но у него есть свои ограничения из-за горного рельефа страны. Объем цифровых финансовых услуг (ЦФУ) увеличивается за счет пластиковых карт и электронных кошельков, но их потенциал пока еще реализуется не в полной мере.</b></p> <p><b>Существует один миллион не идентифицированных электронных кошельков.</b></p> <p><b>Существует несколько регуляторных и технических препятствий, таких как отсутствие цифровой идентификации, функциональной совместимости и ИТ инфраструктуры.</b></p> <p><b>Уровень финансовой грамотности низок; отсутствует понимание важнейших понятий, таких как процентная ставка. Система защиты прав потребителей находится на раннем этапе развития.</b></p>	<p><b>Краткосрочные (до двух лет)</b></p> <p>Внести в нормативно-правовую базу изменения, допускающие применение упрощенных процедур комплексной проверки клиентов (Customer Due Diligence [CDD]).</p> <p>Внедрить цифровую идентификацию (e-ID), электронно-цифровую подпись, защиту данных и управление рисками кибербезопасности.</p> <p>Инвестировать в функциональную совместимость платформы Единого межбанковского процессингового центра.</p> <p>Принять стратегический план действий по расширению доступа к финансовым услугам и обеспечению финансовой грамотности.</p> <p>Разработать надежную нормативно-правовую базу защиты потребителей и внедрить надзор за соблюдением правил поведения на рынке.</p>	<p>Внесение в упрощенные процедуры CDD изменения, допускающие дистанционную идентификацию и верификацию не идентифицируемых в настоящее время пользователей электронных кошельков.</p> <p>Разрешение использование PKI в сочетании с электронно-цифровой подписью.</p> <p>Совместимость финансовых учреждений (банков, мобильных операторов, микрофинансовых организаций и обществ взаимопомощи) в рамках СБП.</p> <p>Наличие норм регулирования для агрегаторов платежей и платежных агентов, использующих прикладные программные интерфейсы (API), операторов инициирования транзакций (TISP) и поставщиков услуг доступа к счетам (AASP).</p> <p>Наличие стратегического плана действий по повышению финансовой грамотности; повышающаяся финансовая грамотность.</p> <p>НБКР начинает осуществлять надзор за поведением на рынке; в ФУ внедрены более надежные механизмы внутреннего разрешения споров.</p>	<p>Население страны охвачено финансовыми услугами (имеют счета). Счета активнее используются для проведения цифровых транзакций (G2P, P2G, B2B, P2B, P2P).</p> <p>Экономика переходит от неофициальных расчетов наличными к более официальным цифровым платежам.</p> <p>Повышается прозрачность финансовых транзакций, что способствует противодействию коррупции.</p> <p>Повышается доверие к официальным финансовым учреждениям.</p>	<p>ЦФУ, включая упрощенную процедуру CDD (существующая консультационная услуга [КУ] IFC #601347: 1 млн. долларов США, завершение - конец 2020 г.).</p> <p>Возможное предоставление ФУ КУ по внедрению цифровых продуктов, процессов и процедур.</p> <p>Помощь ФУ в разработке национальной стратегии расширения доступа к финансовым услугам и разработке продуктов (существующая КУ IFC #602131: 1,9 млн. долларов США, завершение – 2023 фин. год).</p> <p>Формирование потенциала Единого межбанковского процессингового центра (IFC #601347).</p>	<p>Разработка и внедрение платформы обеспечения функциональной совместимости (программа финансирования инвестиционных проектов Всемирного банка (World Bank IPF), потенциальная сумма 5 млн. долларов США).</p> <p>Программа поддержки инноваций в целях расширения доступа к финансовым услугам (Harnessing Innovation for Financial Inclusion 2) (World Bank TA pipeline).</p> <p>Модернизация Почты Кыргызстана повысит доступность финансовых услуг за счет их предоставления через почтовые отделения (World Bank IPF P125689, 6 млн. долларов США, завершение – 2020 фин. год с возможным продлением до 2021 фин. года; возможно использование механизма финансирования инвестиционных проектов Всемирного банка для поддержки второго этапа модернизации, 5 млн. долларов).</p>
<b>ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ: РЕШЕНИЕ СТРУКТУРНЫХ ПРОБЛЕМ, ПРЕПЯТСТВУЮЩИХ ДОСТУПУ ММСП К КРЕДИТНЫМ РЕСУРСАМ</b>					
<p><b>Высокая чистая процентная маржа как следствие больших операционных затрат. Высокие требования к обеспечению со стороны банков. Повышенное неприятие рисков банками и МФУ в результате пандемии COVID-19. Сокращение текущего и нового кредитования ММСП, нуждающихся в ликвидности. НБКР оказывает банкам помощь в поддержании ликвидности. Правительство страны сильно ограничено в средствах для поддержки ММСП.</b></p> <p><b>Финансовые продукты не адаптированы к потребностям конкретных секторов, таких как сельское хозяйство, туризм, жилищное строительство, неформальное предпринимательство и цепочка поставок в финансовой сфере.</b></p> <p><b>Нормативно-правовая база обеспеченных сделок допускает использование только имущественного залога, а не всех видов обеспечения (уступка прав требования, передача и временное сохранение правового титула, арендные соглашения и права удержания при неуплате налога).</b></p> <p><b>Система ведения кредитных историй не охватывает должным образом все типы предприятий. У БКИ «Ишеним» практически отсутствует информация о кредитоспособности корпораций. Ведению кредитных историй препятствует принцип согласия.</b></p> <p><b>Система признания несостоятельности и урегулирования долгов имеет существенные недостатки. Закон о несостоятельности не применяется для реструктуризации жизнеспособных компаний, оказавшихся в трудном финансовом положении. Существует вероятность, что кризис, вызванный пандемией COVID-19, спровоцирует рост числа банкротств.</b></p>	<p><b>Краткосрочные (до двух лет)</b></p> <p>Расширение механизма разделения рисков для компенсации неприятия рисков банками и МФУ.</p> <p>Повышение требований к минимальному капиталу с 600 миллионов до 1-1,5 миллиарда сомов с целью консолидации сектора, увеличения экономии от масштабов и вытеснения с рынка слабых банков.</p> <p>Адаптация финансовых продуктов к нуждам конкретных секторов, таких как сельское хозяйство, туризм, инфраструктура и цепочка создания стоимости финансовой отрасли.</p> <p>Внесение поправок в законодательство об обеспеченных сделках.</p> <p>Модернизация системы регистрации залогового обеспечения.</p> <p>Внесение поправок в законодательство о кредитных историях и подключение БКИ «Ишеним» к системе регистрации предприятий.</p> <p>Укрепление нормативно-правовой базы урегулирования долгов и признания несостоятельности организаций.</p> <p>Предотвращение банкротств, вызванных пандемией COVID-19.</p>	<p>Ввод в действие механизма разделения рисков.</p> <p>Появление норм, устанавливающих требование о минимальном размере капитала от 1 до 1,5 миллиардов сомов.</p> <p>Разработка новых финансовых продуктов.</p> <p>Появление законодательства об обеспеченных транзакциях и введение в эксплуатацию новой системы регистрации обеспечения.</p> <p>Появление поправок к законодательству о кредитных историях. Установление технологической связи между бюро кредитных историй и системой регистрации предприятий.</p> <p>Появление законодательства о несостоятельности и формирование потенциала основных участников, таких как конкурсные управляющие.</p> <p>Приостановка банкротств, вызванных пандемией COVID-19, позволяющая жизнеспособным компаниям восстановиться.</p>	<p>Банки и МФУ начинают пользоваться механизмом разделения рисков для облегчения доступа к кредитам.</p> <p>Банки достигают экономии от масштабов, в результате которой снижаются их операционные расходы и уменьшается конечная стоимость кредитов.</p> <p>Кредиты становятся доступнее в результате снижения издержек и повышения прозрачности на стороне клиентов (кредитные истории, регистрация обеспечения).</p> <p>Увеличивается число успешно реструктурированных компаний и восстановившихся кредиторов.</p>	<p>Расширение механизма разделения рисков для повышения готовности банков к рискам.</p> <p>Инвестирование в модернизацию банковского сектора для снижения операционных расходов (инвестиции IFC в КИКБ).</p> <p>Адаптация финансовых продуктов к нуждам таких секторов, как сельское хозяйство, туризм и цепочка создания стоимости в финансовой сфере.</p> <p>Использование существующей КУ IFC для укрепления базы обеспеченных сделок и бюро кредитных историй (IFC #569391, 2,5 млн. долларов США, завершение – 2020 фин. год).</p>	<p>разделения рисков для повышения готовности банков к рискам.</p> <p>Инвестирование в технологии регистрации залогового обеспечения и разработка режима обеспеченных сделок. Действующий проект Всемирного банка World Bank IPF P125689, 1,3 млн. долларов США, завершение – 2020 фин. год, для продолжения реформы требуются дополнительные ресурсы.</p> <p>Инвестирование в технологическую базу БКИ «Ишеним» и разработка системы ведения кредитных историй; помощь правительству страны в разработке нового законодательства о несостоятельности; усиление потенциала конкурсных управляющих.</p>

ПРОБЛЕМА РАЗВИТИЯ	МЕРЫ	ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ РЕЗУЛЬТАТ	ДОЛГОСРОЧНЫЙ ЭФФЕКТ	УЧАСТИЕ IFC	УЧАСТИЕ ВСЕМИРНОГО БАНКА
<b>ГЛУБИНА ФИНАНСОВЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ: СОЗДАНИЕ ОСНОВЫ ДЛЯ МОБИЛИЗАЦИИ ВНУТРЕННИХ РЕСУРСОВ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТОРОВ</b>					
<p>При посредничестве финансового сектора, используются ограниченные ресурсы физических лиц как в части сбережений (небольшие размеры сбережений и ВВП), так и в части инвестиций, что обусловлено доминированием наличных расчетов в неформальном секторе в сочетании с низким уровнем доверия, низкой финансовой грамотностью и недостаточно надежной защитой вкладов. Исключительно слаборазвитой инвесторской базе не достает глубины и разнообразия.</p> <p>Отсутствие прозрачности и защиты инвесторов мешает привлечению иностранных инвесторов.</p> <p>Долгосрочное финансирование (от 7 до 20 лет) недоступно, следствием чего являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Депозиты с ограниченным сроком;</li> <li>• Очень ограниченный выпуск корпоративных долговых инструментов;</li> <li>• Отсутствие надежной кривой доходности, которая отражала бы истинную рыночную стоимость финансового посредничества;</li> <li>• Ограниченное количество проектов в рамках ГЧП.</li> </ul> <p>Рынок краткосрочных инструментов, рынок государственных облигаций (зависимость от льготных иностранных кредитов) и рынок корпоративных облигаций и акций мелки, что сказывается на ликвидности и смягчении рисков, связанных с более долгосрочным финансированием. Законодательство о ценных бумагах и законодательство об инвестициях имеют много недостатков.</p>	<p><b>Краткосрочные (до двух лет)</b></p> <p>Усиление институционального потенциала ГСРНФР, и подразделения МЭ, отвечающего за ГЧП.</p> <p>Совершенствование законодательства о ценных бумагах и законодательства об инвестициях. Принятие национальной стратегии развития рынков капитала, акцент на мобилизацию ресурсов/ привлечение инвесторов.</p> <p><b>Среднесрочные (от трех до пяти лет)</b></p> <p>Стимулирование ускоренного роста личных сбережений и инвесторской базы. Развитие денежного рынка (Глобальное генеральное соглашение для сделок РЕПО). НБКР и МФ следует координировать выпуск облигаций и рынок государственных облигаций путем увеличения эмиссии государственных облигаций и отказа МФ от роли маркет-мейкера и превращения пассивного участника рынка.</p> <p><b>Долгосрочные</b></p> <p>Развитие страхового и пенсионного секторов. Диверсификация инвесторской базы за счет привлечения институциональных и иностранных инвесторов.</p>	<p>Наличие стратегии развития рынков капитала, дающее возможность мобилизовать внутренние ресурсы и привлечь иностранных инвесторов. Наличие законодательства о ценных бумагах и законодательства об инвестициях.</p> <p>Наличие институционального потенциала ГСРНФР, позволяющего осуществлять действенный надзор за рынками капитала.</p>	<p>Возросшая мобилизация внутренних ресурсов (за счет сбережений и инвестиций физических лиц, институциональных инвесторов). Усилившийся приток иностранных инвесторов. Возросшая доступность ликвидных и более дешевых рынков краткосрочных обязательств. Наличие более развитого вторичного рынка государственных облигаций и более надежной кривой доходности.</p> <p>Активно развивается рынок корпоративных облигаций, проводятся новые эмиссии. Возросшая доступность долгосрочного финансирования.</p>	<p>Предложение инструмента долгосрочного финансирования в национальной валюте путем выпуска IFC облигаций или других инструментов, позволяющих решить проблему сбоев рыночного механизма.</p> <p>Рассмотрение возможности совместного инвестирования в корпоративные облигации.</p>	<p>Предложение инструмента долгосрочного финансирования в национальной валюте для решения проблемы сбоев рыночного механизма (кредитная линия).</p> <p>Разработка стратегии развития рынков капитала.</p> <p>Анализ и совершенствование законодательства о ценных бумагах и законодательства об инвестициях.</p> <p>Повторное рассмотрение страхового и пенсионного законодательства с точки зрения развития рынков и смягчения рисков.</p> <p>Формирование институционального потенциала ГСРНФР. Рассмотрение возможности содействовать развитию сети компаний, имеющих размеры, качество и заинтересованность, необходимые для выпуска облигаций.</p>

## 8. РАЗВИТИЕ ТУРИЗМА

---

***Основной тезис:** Перед началом пандемии COVID-19 Кыргызская Республика подошла к важному этапу. Правительство страны обратило свое внимание на развитие туристического сектора, чтобы задействовать имеющиеся природные и культурные активы, и начало разрабатывать стратегию стимулирования роста высокодоходных рынков. Глобальный спад в туристической сфере преврал осуществление этих планов на ближайшую и среднесрочную перспективу. Вместе с тем, у правительства появилась возможность заняться развитием обеспечивающей инфраструктуры (энергетики, транспорта, широкополосного доступа), которая критически важна как для восстановления сектора, так и для привлечения платежеспособных туристов после снятия ограничений на перемещения и постепенного восстановления сектора. В настоящее время внутренний и региональный туризм, несмотря на его ограниченные масштабы, способен принести быстрый доход сельским работникам и МСП на этапе восстановления экономики. Кроме того, в рамках посткризисного восстановления совместные инициативы, которые прорабатывались годами (такие как создание центрально-азиатского регионального энергетического рынка и введение региональной визы), могут стать более реализуемыми и важными, чем прежде.*

### **УСТАНОВЛЕНИЕ ТУРИЗМА В КАЧЕСТВЕ ПРИОРИТЕТНОГО ПОДСЕКТОРА ОТРАСЛИ УСЛУГ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩЕГО РОСТ, ТРЕБУЕТ ИЗМЕНЕНИЯ ЕГО СТРАТЕГИИ С УЧЕТОМ ПЕРСПЕКТИВ ГЛОБАЛЬНОЙ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ**

До пандемии COVID-19 у Кыргызской Республики были хорошие перспективы в части увеличения вклада туристического сектора в ВВП и обеспечение занятости. Этому способствовали природные и культурные богатства страны, которые отвечают мировым трендам, растущему притоку туристов из высокодоходных стран и успешным региональным направлениям, задающим планку для роста. Благодаря широким возможностям для неэкстремального отдыха и многочисленным природным и культурным богатствам, Кыргызская Республика может стать частью крупного и быстрорастущего туристического сегмента, который специализируется на неэкстремальном и зимнем туризме. В 2018 году мировой рынок приключенческого туризма оценивался в 86,3 миллиардов долларов США и по прогнозам к 2026 году он должен был вырасти до 1,6 триллиона долларов США (Chouhan, Vig, Deshmukh 2019). В частности, неэкстремальный туризм привлек в 2016 году 238 миллионов туристов и принес прибыль в размере 470 миллиардов долларов США (Euromonitor International 2018). Территория Кыргызской Республики в абсолютном выражении невелика, но при этом последние пять лет были отмечены уверенным ростом высокодоходных дальних туристических направлений, что отражает возросший интерес к стране как к одному из таких направлений. Наконец, Кыргызская Республика имеет возможность повторить недавний успех таких региональных направлений, как Грузия, Армения и Монголия, которые воспользовались приростом входящих турпотоков для достижения положительного экономического эффекта и создания новых рабочих мест. Однако для этого требуется анализ долгосрочных перспектив сектора, который позволит при планировании его развития понять, какие реформы можно было бы осуществить в течение трех-пятилетнего периода восстановления отрасли, чтобы получить быстрые результаты и воспользоваться открывающимися в этот период возможностями.

**Правительство страны поставило амбициозные цели развития туризма, рассчитывая к 2023 году принять 6 миллионов туристов из-за рубежа.** Кроме того, правительственная программа и план действий по развитию туризма в Кыргызской Республике в период с 2019 по 2023 год предусматривает увеличение общей доли туристической отрасли в ВВП с 3,8 до 7 процентов. Правительство надеется, что, добившись этих целей, страна к 2023 году поднимется до 70-го места в Рейтинге стран по конкурентоспособности путешествий и туризма Всемирного экономического форума (в 2018 году она занимала 110-е место). Чтобы поддержать эти начинания, IFC провела углубленную оценку состояния туристического сектора, нацеленную на выявление основных регуляторных и секторальных барьеров, препятствующих росту отрасли. Она осуществила широкий комплексный анализ ситуации с развитием туризма, изучив важнейшие регуляторные препятствия долгосрочному росту и увеличению инвестиций в туристический сектор. Подготовленный доклад содержит выводы и базируется на работе доноров и партнеров по исследованиям, которые поддерживают конкретные сегменты туристической отрасли и конкретные туристические направления, включая программы Государственного секретариата Швейцарии по экономическим вопросам (SECO) и USAID по поддержке общинного туризма, разработке туристических продуктов и маркетингу; инфраструктурные инвестиции Всемирного банка; проекты развития туризма USAID и ЕС; инвестиции в туристический сектор, осуществляемые ЕБРР и РКФР; и общее планирование на региональном уровне, осуществляемое АБР. Для достижения этих амбициозных целей должны быть проведены важнейшие реформы, которые позволят сформировать благоприятную среду для привлечения частных капиталов и инвестиций в развитие авиаперевозок, создание качественных объектов размещения и разработку турпродуктов.

**Несмотря на амбиции Кыргызской Республики в части роста ее туристической и гостиничной отраслей, эра COVID-19 ударила по этому сектору и создала для него проблемы, которые требуют решения.** По данным ассоциаций участников туристической отрасли, все въездные турпакеты на апрель и май, ранее купленные желающими посетить Кыргызскую Республику, были отменены. Учитывая, что большинство туроператоров зарабатывают основную часть своего дохода в летний сезон, ранние отмены и низкие темпы резервирования на будущие периоды принесут им потерю значительной части доходов в туристическом сезоне 2020 года. По результатам опроса, проведенного IFC в мае 2020 года, 60 процентов респондентов прекратили деятельность временно, а еще 14 процентов - окончательно. Четырнадцать процентов уже не в состоянии обслуживать свой долг, а еще у 50 процентов ликвидности на обслуживание долга хватит только на три месяца. Более того, 40 процентов компаний обанкротятся, если кризис и последовавшие за ним ограничительные меры карантинного характера продлятся девять месяцев. Туристический и гостиничный бизнес в Иссык-Кульской области столкнется со значительным снижением годового дохода (поскольку, в частности, МСП получают весь свой годовой доход за два месяца летнего туризма), несмотря на то, что им удалось спасти часть летнего сезона, тем самым частично компенсировав негативные последствия пандемии COVID-19. Применительно к другим отраслям на данный момент основной ущерб понесли транспорт, пищевая отрасль и производство напитков, а туроператоры прилагают все усилия к тому, чтобы сохранить персонал – свой наиболее ценный актив. Кроме того, местные ограничения на передвижения, введенные в первые месяцы кризиса, привели к вынужденному закрытию кафе и ресторанов, временному запрету на работу частного и общественного транспорта и ограничениям на межрегиональные транспортные перевозки. Все эти компании, в расходах которых значительная доля принадлежит арендной плате (рестораны, кафе, гостиницы и санатории), могут в ближайшем будущем столкнуться с банкротством. По данным опроса IFC, они потенциально могут выживать в течение шести-девяти месяцев. При этом следует учитывать, что летний сезон оказался относительно удачным, благодаря чему этот срок может оказаться больше. Туристические компании дорожат своими квалифицированными сотрудниками, поскольку часто сами организовывали их обучение, и до сих пор предпринимали усилия к тому, чтобы сохранять персонал.

**На региональном уровне туристическая отрасль Кыргызской Республики особенно подвержена негативным последствиям кризиса, вызванного пандемией COVID-19.** В настоящее время туризм не представляет собой серьезной движущей силы экономического развития; вместе с тем, в нем заняты многие МСП и сельские предприятиям по всей стране, - особенно в сельской местности, где иные возможности получения доходов ограничены. Кроме того, для страны в целом характерна низкая устойчивость туристического сектора. В разработанном Всемирным банком рейтинге устойчивости туристической отрасли к рискам (разработан для оценки последствий пандемии COVID-19) Кыргызская Республика занимает предпоследнее место из десяти, опережая только Таджикистан. Это

означает, что отечественный туристический сектор сильно подвержен рискам, и поэтому в период восстановления ему нужна специальная целенаправленная поддержка. Конкретные рекомендации по восстановлению от последствий пандемии COVID-19 приведены ниже.

## **ПОСЛЕДСТВИЯ ПАНДЕМИИ COVID-19 УКАЗЫВАЮТ НА ВАЖНОСТЬ РЕФОРМ В ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ СЕКТОРАХ, КОТОРЫЕ ПОЗВОЛЯТ БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНО ПОЗИЦИОНИРОВАТЬ СТРАНУ КАК ВЫСОКОДОХОДНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ**

**Негативные последствия пандемии COVID-19 будут ощущаться Кыргызской Республикой и ее туристическим сектором длительное время, поскольку полное восстановление спроса на мировом рынке туризма и путешествий, по-видимому, займет годы.** Но, с другой стороны, глобальная пауза в работе отрасли и потенциальные структурные изменения спроса, каналов сбыта и системы транспортной связности дают правительству страны возможность развить более устойчивый и высокодоходный туристический сектор. Этот сектор должен функционировать таким образом, чтобы удовлетворять нужды путешественников со всего мира, использовать ожидаемые изменения спроса в пользу более аутентичных и менее загруженных направлений и быть в состоянии преодолевать системные проблемы, которые существовали до кризиса, вызванного пандемией COVID-19. В настоящее время на долю туризма приходится только 3,85 процентов ВВП, однако правительство определило этот сектор как наиболее приоритетный с точки зрения обеспечения занятости, особенно среди жителей села, женщин и молодежи. Чтобы повысить долгосрочную конкурентоспособность сектора и увеличить его долю в ВВП и занятости, правительство должно и дальше решать проблемы развития туристической отрасли, даже в условиях спада спроса по всему миру. Индустрия путешествий и туризма может быть устойчивой, и в долгосрочной перспективе глобальный спрос восстановится. Более того, правительство определило неэкстремальный и зимний туризм как два сегмента, которые оно намерено развивать в посткризисный период. Осуществление этих планов в значительной степени зависит от способности привлечь частные инвестиции и успешности действий, призванных изменить позиционирование сектора.

**Имеются существенные институциональные, секторальные, экологические и инфраструктурные барьеры, препятствующие развитию туризма.** Правительство выбрало в качестве приоритета развитие зимнего и неэкстремального туризма, но отсутствие целевого маркетинга, управления туристическими направлениями и инвестиций ограничивают способности страны задействовать потенциальный спрос и наращивать вклад туристической отрасли в экономику. Такие проблемы сектора, как низкая осведомленность о направлениях, плохая координация туристического обслуживания и планирование направлений, а также отсутствие исследований рыночной конъюнктуры и данных о показателях сектора угрожают как существующим турпотокам вследствие неудовлетворительного управления направлениями, так и привлечению новых турпотоков. Общеэкономические проблемы (например, нечетко сформулированные и ограничивающие правила ведения бизнеса и отсутствие координации в планировании и продвижении инвестиционных проектов) мешают развитию бизнеса и препятствуют новым инвестициям в туризм. Страна также испытывает проблемы с физической и нематериальной инфраструктурой, что ограничивает воздушную и наземную транспортную связность и обуславливает низкую активность в использовании соответствующих цифровых технологий. Очевидно, что существуют факторы, ограничивающие капиталовложения в отраслевую инфраструктуру, и что при таком дефиците спроса на частные инвестиции естественным способом достижения роста в ближней и среднесрочной перспективе является проведение в первоочередном порядке реформ в сферах, которые способны обеспечить широкий положительный эффект для экономики в целом и, в частности, для туристического сектора. Сюда относятся инфраструктура (энергетика, транспорт, цифровые системы), финансирование и полный пересмотр ограничивающих правил ведения бизнеса. В приложении 4 представлен подробный анализ состояния сектора с акцентом на ускорение темпов роста высокодоходного сегмента, дальнейшие туристические направления, содействие приросту въездного туризма, способствующего повышению экономической отдачи и росту занятости, диверсификацию и повышение качества предложения, которые расширяют охват благами, создаваемыми туризмом, и повышают его ценность, а также решение структурных проблем управления сектором, которые препятствуют применению комплексных подходов к развитию туризма.

## **ПЕРВООЧЕРЕДНОЕ ПРОВЕДЕНИЕ РЕФОРМ, СПОСОБСТВУЮЩИХ РАЗВИТИЮ ТУРИСТИЧЕСКОГО СЕКТОРА, НЕОБХОДИМО ДЛЯ ЕГО УВЕРЕННОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ ПОСЛЕ ПАНДЕМИИ COVID-19**

Даже в условиях сложной ситуации с бюджетом, обусловленной кризисом, Кыргызская Республика может открыть рынки и содействовать инвестициям, которые необходимы для достижения высоких темпов роста за счет существующих и новых рынков, сосредоточившись на первоочередных реформах и развитии двух выбранных ею сегментов. Эти реформы могут также обеспечить более эффективное управление ростом, что будет способствовать более широкому распространению экономической отдачи от туризма и гарантирует эффективное управление направлениями в интересах как туристов, так и местных жителей. Содержание этих реформ обобщено в теоретическом обосновании изменений, необходимых для достижения резкого роста инвестиций в туристическую отрасль и повышения приносимой ею отдачи (см. приложение 4). Для создания базы, опираясь на которую туризм сможет стимулировать рост, очень важны все приведенные в настоящем документе рекомендации; вместе с тем, некоторые из них являются ключевыми и требуют воплощения в жизнь в условиях пандемии и экономического кризиса. Во-первых, признание туризма в качестве приоритетного направления в период реагирования на кризис будет играть существенную роль в обеспечении выживания предприятий и их способности вернуться к своей деятельности на этапе восстановления. Для преодоления кризиса отрасли должны быть расширены полномочия и функции Департамента туризма. Во-вторых, для удовлетворения потребностей страны в транспортной связности как в краткосрочной, так и в среднесрочной перспективе потребуются создание благоприятных условий для поддержания на должном уровне и развития услуг и инфраструктуры воздушного транспорта. Наконец, существует острая необходимость в координации действий всех заинтересованных участников отрасли из числа государственных и частных организаций и донорского сообщества. Это будет гарантировать эффективное использование дефицитных ресурсов обеспечивающими секторами в масштабе всей страны и позволит сосредоточиться на развитии двух сегментов рынка, обладающих наибольшим потенциалом.

# ПРИЛОЖЕНИЕ А

## ВОЗМОЖНОСТИ И ВЫЗОВЫ ДЛЯ СЕКТОРОВ ЭКОНОМИКИ КЫРГЫЗСТАНА

СЕКТОР	ВОЗМОЖНОСТИ	ВЫЗОВЫ
<b>ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ</b>		
<b>Образование</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Рынок для частных учебных заведений пока ограничен, но Министерство образования проявило интерес к созданию ГЧП в сфере образования, в частности, в сфере дошкольных образовательных учреждений (ДОУ).</li> <li>Программа «EdTech» может создать необходимые условия для привлечения частного сектора к участию в работе образовательных структур.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Рынок для частных поставщиков образовательных услуг невелик.</li> <li>Для сектора характерна проблема коррупции.</li> <li>Существующие частные игроки, как правило, не располагают достаточным потенциалом и возможностями.</li> </ul>
<b>Энергетика</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Имеется мощный потенциал для экспорта гидроэлектроэнергии, которая считается экологически чистым возобновляемым источником энергии, однако его масштабы могут иметь значительное воздействие на окружающую среду.</li> <li>Повышение качества и надежности подачи электроэнергии может способствовать устранению серьезного препятствия для развития бизнеса.</li> <li>Этот сектор почти полностью находится в государственной собственности, что ограничивает возможности для привлечения отечественного частного бизнеса.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Почти не представляется возможным привлечь необходимые инвестиции в этот сектор, пока тарифы для населения не будут подняты до уровня окупаемости производственных затрат.</li> <li>Повышение тарифов – неоднозначный шаг с политической точки зрения, и вряд ли произойдет в краткосрочной или среднесрочной перспективе.</li> <li>Группа Всемирного банка уже ведет полномасштабную работу в этом секторе, поэтому на данном этапе дополнительный анализ не представляет особой ценности.</li> </ul>
<b>Финансы</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Расширение доступа компаний к финансированию, в частности, к долгосрочному кредитованию, могло бы стать важным катализатором роста и устранить серьезное препятствие, мешающее развитию бизнеса.</li> <li>Возможно дальнейшее развитие фондового рынка.</li> <li>Имеется возможность поощрять доступность финансовых услуг (особенно в сельской местности) за счет внедрения систем ИКТ в целях расширения доступа к финансированию (электронные платежи, мобильный банкинг).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Финансовый сектор невелик и имеет относительно невысокую степень развития.</li> <li>Число МФИ сокращается, их финансирование сильно зависит от иностранных источников (включая доноров).</li> <li>Растет доля проблемных кредитов в портфелях банков.</li> <li>Всемирный банк уже полностью вовлечен в работу по этому сектору.</li> <li>Деятельность Российско-Кыргызского фонда развития (РКФР) привносит искажения.</li> </ul>
<b>Здравоохранение</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Совершенствование системы здравоохранения способствует более эффективной социальной интеграции и повышению производительности.</li> <li>Несмотря на стареющую инфраструктуру здравоохранения, отечественные специалисты, работающие в этой сфере, пользуются положительной репутацией в других странах ЕАЭС, что создает основу для развития медицинского туризма.</li> <li>Недавно было успешно реализовано несколько схем ГЧП в области услуг здравоохранения (в том числе в рамках сотрудничества с IFC).</li> <li>Одним из потенциальных направлений привлечения частного бизнеса может стать участие в развитии услуг цифрового здравоохранения.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Основные ограничивающие факторы включают в себя: старение инфраструктуры здравоохранения, наличие избыточного больничного коечного фонда и программы обучения, ориентированные преимущественно на изучение теории, а не на приобретение практических навыков.</li> <li>Традиционная ориентация на формализованную вертикаль управления здравоохранением привела к недостаточным инвестициям в персонал и обесцениванию учреждений первичной медико-санитарной помощи.</li> <li>Невзирая на недавний опыт организации ГЧП, система в значительной степени централизована, и, в отсутствие изменений, предоставляет относительно мало возможностей для участия частных структур.</li> </ul>

СЕКТОР	ВОЗМОЖНОСТИ	ВЫЗОВЫ
<p><b>ИКТ</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ИКТ могут стать уравнивающим фактором, помогающим Кыргызской Республике преодолеть ограничения, обусловленные отсутствием выхода к морю.</li> <li>Рынки телекоммуникационных услуг и мобильной связи в стране уже достаточно открыты и устойчивы.</li> <li>Более широкое использование систем ИКТ бизнесом ведет к повышению производительности, которая, стимулируя экономическую активность, способствует росту ВВП.</li> <li>Расширение доступа к Интернету и широкополосным сетям должно положительно коррелировать с созданием новых рабочих мест (1,38 процента в среднем для стран с низким и средним уровнем доходов).</li> <li>Данный сектор считается основой национальной стратегии устойчивого развития страны на период до 2040 года.</li> <li>Проект Всемирного банка для стран Центральной и Южной Азии DIGI CASA нацелен на разработку цифровых платформ, нормативно-правовой базы и возможностей подключения, то есть на осуществление масштабной комплексной программы в контексте Рамочной стратегии партнерства, и по ее линии этот сектор уже определен в качестве потенциального направления, дающего максимальную отдачу от финансирования для целей развития (МФР).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Несмотря на продолжающееся внедрение программ электронного правительства, государственный сектор не располагает должным потенциалом (чтобы быть в курсе быстро меняющихся вопросов, таких как политика открытых данных и кибербезопасность, потребуются значительные усилия по повышению цифровой грамотности).</li> <li>Цифровую грамотность и соответствующую квалификацию потребуется развивать и в частном секторе.</li> <li>Высокоскоростной Интернет остается дорогостоящим как для физических, так и для юридических лиц, но реализация проекта Всемирного банка DIGI CASA изменит ситуацию.</li> <li>Изменения в нормативно-правовой базе неоднозначно влияют на бизнес: они не ограничивают свободу в той степени, в какой это характерно для соседних стран, но также предполагают более существенные расходы, связанные с обеспечением безопасности. Ситуация изменится с реализацией проекта DIGI CASA.</li> </ul>
<p><b>Транспорт</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Система воздушного сообщения и неудовлетворительное состояние автотранспортных сетей и железнодорожной инфраструктуры являются серьезными препятствиями для развития торговли и предметами глубокой озабоченности для секторов сельскохозяйственного производства и туризма, деятельность которых зависит как от внутренних перевозок, так и от доступа к зарубежным направлениям.</li> <li>Имеется опыт реализации ГЧП в транспортном секторе.</li> <li>Программа Всемирного банка по улучшению региональных путей сообщения в Центральной Азии (CAR53) нацелена на обеспечение транспортной связности в сегменте автомобильных дорог, а также на совершенствование системы соблюдения требований в сфере гражданской авиации.</li> <li>Положения договора по «открытому небу» позволят улучшить воздушное сообщение.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Всем отечественным авиакомпаниям запрещено летать в ЕС из-за неудовлетворительного соблюдения правил безопасности.</li> <li>Кыргызской Республике, возможно, придется конкурировать с соседними странами, которые также принимают меры по укреплению системы воздушного сообщения.</li> <li>Потребуется огромные инвестиции в развитие инфраструктуры.</li> <li>Железнодорожная сеть нуждается в капитальном ремонте и реформировании.</li> </ul>
<p><b>ДРУГИЕ</b></p>		
<p><b>Сельское хозяйство и агропром</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Большая часть населения проживает в сельской местности, и их средства к существованию связаны с сельскохозяйственным производством. Развитие этого сектора могло бы способствовать социальной интеграции сельхозпроизводителей, ведущих натуральное хозяйство, предоставляя возможности расширения масштабов производства и выход на коммерческие рынки.</li> <li>Кыргызская Республика имеет сравнительные преимущества в садоводстве (выращивание косточковых) и молочном производстве.</li> <li>Имеются определенные возможности для создания рабочих мест как в производстве продовольственного сырья, так и в сфере переработки.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Тот факт, что страна обладает выявленными сравнительными преимуществами (ВСП) только по некоторым продуктам, означает, что агропром не может являться массовым источником создания новых рабочих мест (возможно, они появятся в сфере выращивания фруктов и производство молочных продуктов, если будут реализованы соответствующие мероприятия по совершенствованию производства).</li> <li>Необходимо внедрять международные СФС-стандарты.</li> <li>Неэффективные торговые процедуры создают особые препятствия для доставки скоропортящихся продуктов.</li> </ul>

СЕКТОР	ВОЗМОЖНОСТИ	ВЫЗОВЫ
<b>Легкая промышленность</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>В окрестностях Бишкека имеется небольшой кластер из примерно 500 частных швейных МСП, в которых занято до 300 000 работников (в основном женщин).</li> <li>Могут возникнуть возможности для конкуренции на нишевых рынках в ЕАЭС, поскольку Кыргызская Республика занимает пятое место среди экспортёров одежды в Россию.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Более долгосрочные перспективы развития отрасли трудно прогнозировать по сравнению с другими не обеспечивающими секторами (сельское хозяйство и туризм).</li> <li>Мировая швейная промышленность очень чувствительна к росту заработной платы, особенно в более дешёвых звеньях производственно-сбытовой цепочки, где и работают отечественные фирмы.</li> <li>В более отдалённом будущем отечественные фирмы могут столкнуться с трудностями при конкуренции с фирмами в странах с более крупными масштабами производства.</li> </ul>
<b>Горная добыча</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Кыргызская Республика богата полезными ископаемыми, располагая почти 100 месторождениями золота, 60 из которых контролируются государством.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Этот сектор прибыльный, но осуществить его диверсификацию сложно. Большая часть добываемого в настоящее время богатства страны сосредоточена в одном золотоносном руднике.</li> <li>С 1990-х годов в этом секторе не производилось никаких новых значительных инвестиций, хотя разведка ведётся примерно на 150 участках.</li> <li>Сектор не относится к числу трудоёмких. Хотя на его долю приходится три четверти промышленного производства, в нём занято всего 3,1 процента рабочей силы.</li> </ul>
<b>Туризм</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Рост туризма, вероятно, увеличит спрос на рабочие места в сфере услуг.</li> <li>В туристическом секторе преобладают малые частные предприятия (особенно индивидуальные предприниматели), число которых растёт; работа в этой отрасли может способствовать повышению общего потенциала частного сектора.</li> <li>Кыргызская Республика расположена поблизости от Китая и потенциально представляет интерес для быстрорастущего китайского рынка выездного туризма.</li> <li>Есть возможность реализовать синергию в масштабах региона, обслуживая рынок культурного туризма Шелкового пути (например, в рамках согласования визового режима и проведения соответствующих маркетинговых акций).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Многие рабочие места в сфере услуг будут низкооплачиваемыми.</li> <li>Туристическая инфраструктура (транспорт, объекты, указатели, гостиницы) нуждается в модернизации.</li> <li>Отсутствие хорошего воздушного сообщения с ключевыми туристическими рынками ограничивает количество въездных туристов.</li> <li>Разработка новых туристических услуг в настоящее время ведётся неудовлетворительно.</li> <li>Информационный охват и система управления на туристических объектах организованы очень плохо.</li> <li>МСП не имеют доступа к финансированию.</li> </ul>

# ПРИЛОЖЕНИЕ В

## ПРОЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

№	НАИМЕНОВАНИЕ ПРОЕКТА	МИНИСТЕРСТВО ИЛИ ОРГАНИЗАЦИЯ-ИСПОЛНИТЕЛЬ	ОБЩАЯ СТОИМОСТЬ	ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ
1	Организация услуги гемодиализа в городах Бишкек, Ош и Джалалабад	(1) Министерство здравоохранения Кыргызской Республики (государственный партнер) (2) Fresenius Medical Care (Германия, частный партнер)	10 млн. долл. США	Реализация
2	Реконструкция детского кинотеатра Кызыл-Кыргызстан	(1) Министерство культуры и туризма Кыргызской Республики (государственный партнер) (2) ООО «Бурана Гранд» (КР, частный партнер)	30 млн. долл. США	Реализация
3	Электронная продажа билетов и система электронных платежей в общественном транспорте	Муниципалитет города Бишкек	2 млн. долл. США	Реализация
4	Гостинично-торговый комплекс «Иссык-Куль»	Администрация Президента и Правительство Кыргызстана	42 млн. долл. США	Реализация
5	Установка компьютерных томографов в медицинских учреждениях Кыргызской Республики	Министерство здравоохранения Кыргызской Республики	4,5 млн. долл. США	Стадия проектирования
6	Реконструкция горнолыжного курорта «Норус»	Администрация Президента и Правительство Кыргызстана	18 млн. долл. США	Стадия проектирования
7	Обустройство центральной лаборатории для медицинских учреждений Бишкека.	Министерство здравоохранения Кыргызской Республики	7 млн. евро	Стадия проектирования
8	Обустройство муниципальных автостоянок вдоль улиц Бишкека.	Муниципалитет города Бишкек	16,9 млн. долл. США	Стадия проектирования
9	Строительство 10 дошкольных учреждений в Бишкеке	Муниципалитет города Бишкек	5,2 млн. долл. США	Стадия проектирования
10	Улучшение системы общественного транспорта в Бишкеке	Муниципалитет города Бишкек	45,6 млн. долл. США	Стадия проектирования
11	Строительство таможенно-логистического комплекса в Ат-Башинском районе Нарынской области.	Государственная таможенная служба Кыргызской Республики	2 млн. долл. США	Стадия проектирования
12	Строительство кольцевой автомобильной дороги в Узгене Ошской области	Министерство транспорта и дорог Кыргызской Республики	15-25 млн. долл. США	Стадия проектирования
13	Строительство реабилитационного центра	Министерство здравоохранения Кыргызской Республики	11 млн. долл. США	Стадия проектирования
14	Строительство и эксплуатация учебного медицинского центра при Кыргызской государственной медицинской академии (КГМА)	Министерство здравоохранения Кыргызской Республики	100 млн. долл. США	Стадия проектирования

№	НАИМЕНОВАНИЕ ПРОЕКТА	МИНИСТЕРСТВО ИЛИ ОРГАНИЗАЦИЯ-ИСПОЛНИТЕЛЬ	ОБЩАЯ СТОИМОСТЬ	ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ
15	Строительство спортивно-туристической базы «Эдельвейс»	Государственное агентство по делам молодежи, физической культуры и спорта Кыргызской Республики	5,8 млн. долл. США	Стадия проектирования
16	Строительство 20 школ в рамках ГЧП в Кыргызской Республике.	Министерство образования и науки Кыргызской Республики	30 млн. долл. США	Стадия проектирования
17	Модернизация аэропортов ОАО Манас	Министерство транспорта и дорог Кыргызской Республики	Подлежит уточнению	Проработка предложения
18	Строительство общеобразовательной школы и пекарни в селе Кок-Джар	Государственная администрация Аламудунского района	2 млн. долл. США	Проработка предложения
19	Строительство этно-городка в южной части Бишкека на горе Боз-Болток	Министерство культуры, информации и туризма Кыргызской Республики	Подлежит уточнению	Проработка предложения
20	Комплексное развитие ГП «Кыргыз Автобекети» на основе ГЧП	ГП «Кыргыз Автобекети»	Подлежит уточнению	Проработка предложения
21	Строительство и эксплуатация детского сада в селе Пригородный.	Администрация села Пригородный	750 000 долл. США	Проработка предложения
22	Строительство и эксплуатация детского сада в селе Панфиловское.	Администрация села Курама	750 000 долл. США	Проработка предложения
23	Спортивно-рекреационный комплекс	Государственный комитет по делам обороны Кыргызской Республики	3-5 млн. долл. США	Проработка предложения

## ПРИЛОЖЕНИЕ С

# СТРУКТУРА ФИНАНСОВОГО СЕКТОРА КЫРГЫЗСТАНА, ПО СОСТОЯНИЮ НА КОНЕЦ 2019 ГОДА

	№	АКТИВЫ ФИНАНСОВОГО СЕКТОРА (МЛРД СОМОВ)	ДОЛЯ АКТИВОВ ФИНАНСОВОГО СЕКТОРА (%)	ДОЛЯ В ВВП (%)
<b>Коммерческие банки</b>	<b>25</b>	<b>249</b>	<b>77</b>	<b>38</b>
Государственные	2			
В собственности Национального банка	1			
Частные отечественные	18			
Частные иностранные	14			
<b>Небанковские финансовые учреждения</b>	<b>232</b>	<b>27</b>	<b>8</b>	<b>4</b>
Микрофинансовые организации	137	25		
Кредитные союзы (включая ФК ТС)	96	2		
<b>Пенсионные фонды</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
Государственные	1			
Частные	1			
<b>Страховые компании</b>	<b>19</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Государственные	1			
Частные	18			
<b>Инвестиционные фонды</b>	<b>9</b>	<b>0,08</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Российско-Кыргызский Фонд развития	1	39	12	6
Фонд государственных гарантий	1	0,08	0	0
<b>Обменные пункты</b>	<b>401</b>			
<b>Фондовая биржа</b>	<b>1</b>	<b>27B **</b>		
<b>Итого</b>	<b>691</b>	<b>289</b>	<b>100</b>	<b>49</b>

Источник: Расчетные данные Всемирного банка

Примечания. \* = Более 50 процентов холдингов; \*\* = Рыночная капитализация Кыргызской фондовой биржи.

## ПРИЛОЖЕНИЕ D

# РАЗВИТИЕ ТУРИЗМА: КРАТКОСРОЧНЫЕ ВЫГОДЫ И ДОЛГОСРОЧНЫЕ ПЛАНЫ

### СЕКТОР ТУРИЗМА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ МЕНЕЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБЕН ПО СРАВНЕНИЮ С ЕЕ СОСЕДЯМИ ПО РЕГИОНУ

При сопоставлении с другими региональными направлениями можно прийти к заключению, что сектор туризма Кыргызстана уступает им и отстает с точки зрения вклада в экономику и создания рабочих мест. В 2008 году Кыргызская Республика опережала Грузию по общему количеству иностранных туристов (2,4 миллиона против 1,3 миллиона, соответственно). Приток иностранных туристов в Кыргызскую Республику оставался относительно стабильным (их число увеличилось всего на 10 процентов за период с 2013 по 2017 год), в то время как потоки туристов, посещающих Грузию и Казахстан, выросли за тот же период на 31 процент и на 12,6 процента, соответственно. Значительный прирост числа иностранных туристов в Грузию стал результатом ряда стратегических и нормативных решений, особенно в отношении ведения бизнеса, воздушного сообщения и визового режима, а также целевых инвестиций в повышение узнаваемости направлений, в инфраструктуру и туристические услуги.

Сопоставимые региональные направления используют туризм для развития экономики и создания рабочих мест, тогда как Кыргызская Республика отстает в части совокупного вклада сектора туризма в ВВП и повышение занятости. Это справедливо при сравнении как с более массовыми (Грузия), так и менее масштабными (Армения и Монголия) туристическими направлениями. В Грузии туризм обеспечивает 3 3,7 процента ВВП и почти 30 процентов занятости. Для сравнения: в Кыргызской Республике туризм дает только 3,85 процента ВВП и обеспечивает занятость только 3,6 процента рабочей силы. В Армении, несмотря на меньшие совокупные показатели въездного туризма, в отрасли занято почти 12,5 процента рабочей силы, а ее доля в ВВП составляет 14 процентов. В туристической индустрии Монголии также занято около 11 процентов работников, а ее вклад в ВВП равен почти 12 процентам, несмотря на то, что в 2018 году в стране было зарегистрировано всего 543 000 туристов. Такие результаты могут указывать на недостатки в других секторах, однако при этом для Кыргызской Республики они показывают экономический потенциал и возможности этого сектора в части обеспечения занятости.

Кыргызская Республика занимает хорошие позиции по показателям мотивации поездки в страну (например, привлекательные природные и культурные достопримечательности), однако она не смогла добиться экономического роста за счет туризма в той же мере, что сопоставимые туристические направления. Что касается причин для организации поездки, то в Кыргызской Республике имеется большое число природных достопримечательностей и объектов культуры высокого качества. Страна имеет самое большое количество нематериальных объектов культурного наследия ЮНЕСКО после Монголии, что ставит ее в более выгодное положение по сравнению, например, с Грузией. Страна также обладает относительно мощной базой природных ресурсов, которые наиболее привлекательны в сравнении со всеми сопоставимыми странами. Кыргызская Республика также является более конкурентоспособным направлением с точки зрения цен по сравнению с большинством сравнимых стран, хотя это, вероятно, объясняется тем, что в общем туристическом потоке учитываются лица, прибывающие на один день, что отмечалось выше. Тем не менее, в отличие от других направлений в регионе такие высокие рейтинги туристических объектов не удалось задействовать в интересах обеспечения экономического роста.

Кыргызская Республика пытается устранить проблемы, затрудняющие доступ к туристическим объектам, но по показателям удобства путешествия к месту отдыха занимает более низкое место, чем большинство конкурентов. В страну упрощен доступ

воздушным транспортом, однако количественные и качественные показатели эффективности использования системы воздушных перевозок остаются низкими. В 2017 году правительство Кыргызстана провозгласило политику «открытого неба» в своем воздушном пространстве с целью привлечения новых авиакомпаний. Несмотря на эти нововведения, Кыргызскую Республику по-прежнему обслуживают только 13 перевозчиков с ограниченным количеством маршрутов прямого сообщения (26) по сравнению с 33 перевозчиками и 41 прямым рейсом в Грузии и 27 перевозчиками и 39 прямыми рейсами в Казахстане. Что касается инфраструктуры, рейсов и количества перевозчиков, Кыргызская Республика имеет худшие показатели среди всех своих конкурентов. Результаты в части инфраструктуры наземного транспорта и туристических услуг также неудовлетворительны. Обнадешивающим фактором служит то, что в Кыргызской Республике действует открытый визовый режим, при котором гостям из 68 стран предоставляется возможность безвизового въезда, и этот показатель - самый высокий среди ее конкурентов. В настоящее время 64 процента всех желающих отправиться в Кыргызскую Республику, могут сделать это без визы, с электронной визой, либо получив визу по прибытии.<sup>52</sup>

**С точки зрения приоритетности путешествий и туризма Кыргызская Республика в настоящее время отстает от аналогичных туристических направлений.** Страна занимает одно из последних мест (110-е из 140) в Рейтинге стран по конкурентоспособности путешествий и туризма Всемирного экономического форума (ВЭФ) по показателям важности, которую она уделяет этим видам деятельности. Для сравнения: Грузия занимает 28-е место, а Армения - 74-е. То же относится и к остальным элементам, входящим в показатель «Благоприятная среда». Это свидетельствует о необходимости проведения в Кыргызской Республике реформ в сфере регулирования и стратегии, чтобы страна смогла задействовать экономический потенциал туристической отрасли. В Грузии придание важного значения туризму и создание благоприятной среды были признаны ключевыми факторами при стимулировании развития туризма. Успех аналогичных региональных направлений в увеличении масштабов зарубежного въездного туризма, формировании доходов от туризма и создании новых рабочих мест в этом секторе показывает возможный путь для развития туризма в Кыргызской Республике. Недавние достижения индустрии туризма в Грузии демонстрируют привлекательность стран Центральной Азии с точки зрения рыночного спроса. Они также являются примером того, как правительствам следует определять приоритеты развития туризма с помощью целевых мер политики, официальной поддержки реформ, направленных на создание благоприятной среды, а также инвестиций в туристическую инфраструктуру и разработку новых туристических продуктов.

## **ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ УЧАСТИЯ ЧАСТНОГО СЕКТОРА В РАЗВИТИИ ТУРИЗМА ОБУСЛОВЛЕННЫ РЯДОМ СКВОЗНЫХ ПРОБЛЕМ**

*Основной тезис: Барьеры, мешающие развитию туристического сектора в Кыргызской Республике, сгруппированы вокруг пяти сквозных проблем, которые влияют на частный сектор в стране в целом: низкий приоритет сектора в глазах правительства и отсутствие профессионального управления; недостаточные инвестиции в обеспечение транспортной связности; неудовлетворительная цифровая связность; слабая защита инвесторов и привлечение инвестиций; и неформальный характер работы компаний из-за отсутствия заинтересованности в росте.*

**Низкий приоритет, придаваемый туризму правительством, и отсутствие профессионального управления в секторе означают, что рост имеет бессистемный, а не стратегический характер, из-за чего ключевые звенья в цепочке формирования добавленной стоимости в сфере туризма не получают достаточного развития.**

**Будущий рост количества прибывающих иностранных туристов ограничен низкой осведомленностью о туристических направлениях.** Возможность повысить узнаваемость Кыргызской Республики как туристического направления ограничена отсутствием стратегического плана маркетинга, небольшим маркетинговым бюджетом и неудовлетворительными навыками работы в сфере маркетинга; эти факторы препятствуют

реализации перехода от осведомленности к появлению спроса, особенно в сегментах с высокой добавленной стоимостью. В настоящее время отсутствует скоординированная методика маркетинга, а средства, отпускаемые государством на маркетинг и повышение осведомленности о туристических направлениях, очень ограничены. Ключевым элементом согласованного подхода к развитию туризма является создание стратегического плана маркетинга, в котором предусмотрено использование государственного финансирования и привлечение частного сектора в сферу деятельности туроператоров и отелей.

**Маркетинг всегда носил конъюнктурный и спонтанный характер; он не был стратегическим, последовательным и своевременным.** Существующая осведомленность о направлениях формировалась на базе спорадической, финансируемой донорами маркетинговой поддержки, выделяемой для целевых отраслевых программ и маркетинговых мероприятий, выполняемых туроператорами самостоятельно. Туроператоры поддерживают маркетинг туристических направлений, однако из-за небольшого количества отелей международных брендов (расположенных только в Бишкеке) частные компании выделяют ограниченные средства для осуществления маркетинговых мероприятий в масштабе всей страны.

**Возможностям Кыргызской Республики стратегически развивать устойчивый высокодоходный туризм и привлекать инвесторов в этот сектор препятствуют неудовлетворительные показатели туристического сектора и данные исследований рынка.** Существующая информация о туризме характеризуется низким качеством, поскольку в ней отсутствуют подробные статистические данные о прибывающих туристах, подходящие данные на стороне предложения и сведения о ходе освоения инвестиций в сфере туризма. Это ограничивает возможности Департамента туризма по созданию долгосрочных планов, выявлению возможностей для инвестиций, анализу спроса и тенденций, оценке отдачи от маркетинговой деятельности и организации работы с туристическими направлениями таким образом, чтобы обеспечить удовлетворенность как туристов, так и местного населения. Международные стандарты сбора и представления данных о прибывающих туристах, такие как рекомендованные Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА) и ВТО ООН, отсутствуют (UN WTO 2002). Из-за отсутствия единого источника информации о туристах, приезжающих в Кыргызскую Республику, операторы испытывают трудности, пытаясь разработать мотивированные бизнес-предложения, например, в обоснование запуска дополнительных рейсов иностранных авиакомпаний. Частные инвестиции, например, в гостиничный бизнес, также зависят от качественных данных о туризме, которые должны содержать анализ трендов, рыночного спроса и вселять уверенность в долгосрочной стабильности рынка. Для поддержки инвестиций в гостиницы международного класса в городах второго уровня, таких как Ош, необходимы надежные данные из сектора туризма о спросе и предложении. Кроме того, надежная статистика туризма может смягчить негативное влияние политической нестабильности на доверие инвесторов.

**Для повышения качества данных о туризме и информации о рынке Департаменту туризма необходимы четкие полномочия для внесения изменений в системы сбора и обработки данных.** В настоящее время данные о туризме собираются пограничной службой и органами государственной безопасности и обрабатываются Национальным статистическим комитетом. Существующие механизмы сбора, обработки, проверки и доступа к данным неудовлетворительны, что отрицательно сказывается на качестве данных. Эти агентства также не имеют четкого представления о важности и полезности этих данных и, следовательно, не заинтересованы в их улучшении. Национальный статистический комитет в курсе этих проблем, но не в состоянии произвести необходимые изменения. Для исправления этой ситуации совершенно необходимо оказать поддержку как НСК, так и Департаменту туризма.

**Работа в части планирования, координации, регулирования и содействия инвестициям в сфере туризма разобщена, эффективная структура отсутствует.** В настоящее время Департамент туризма отнесен к социальной, а не к экономической сфере, что мешает обозначить сектор туризма в качестве приоритетного и ключевого для экономического роста. Этому также препятствуют скудный годовой бюджет Департамента, мизерные полномочия, минимальный внутренний потенциал и низкие организационные возможности. Отсутствие организационных возможностей усугубляет недостаточную ясность в отношении того, кто отвечает за планирование, развитие и нормативное регулирование

туризма, а также неясность в части определения круга обязанностей каждой из участвующих организаций. Многие ведомства на национальном, региональном и местном уровнях участвуют в планировании и управлении туризмом, но при этом отсутствуют формальные механизмы координации и навыки в обеспечении развития туризма.

**Планирование туристических направлений необходимо для скоординированного и эффективного совершенствования государственной инфраструктуры, связанной с туризмом, так чтобы она могла реагировать на перспективный спрос и тенденции роста.** Слабая координация на национальном уровне работы, направленной на обеспечение роста туризма, приводит к тому, что транспортная инфраструктура не способна удовлетворять нужды туристов, передвигающихся по стране. Системы общественного транспорта, обеспечивающие сообщение в городах и между ключевыми населенными пунктами, развиты недостаточно, а при пересечении границ возможны непредсказуемые ситуации, что ограничивает эффективность перемещения автомобильным транспортом в регионе. Дорожная связность остается проблемной зоной, однако важные проекты, такие как Третья фаза Программы Всемирного банка по улучшению региональных путей сообщения (CARS3) и инициатива АБР «Экономический коридор Алматы-Бишкек», начинают решать эти вопросы в приоритетном порядке. По-прежнему необходимы дальнейшие инвестиции и государственное планирование, чтобы обеспечить устойчивость развития туристических направлений и прирост населения. Ключевые направления, такие как Каракол, уже испытывают дефицит водоснабжения, и в ближайшее время придется решать проблемы с удалением твердых отходов.

**Разработка новых продуктов в значительной степени осуществляется частным сектором; при этом создание перспективных и стратегических продуктов по инициативе государства по-прежнему отсутствует.** Новые продукты для туристических направлений в основном разрабатываются национальными туроператорами, ассоциациями и МСП, задействованными на направлениях. Такие работы включают в себя подготовку вариантов размещения в гостиницах и услуг, а также оформление конкретных маршрутов и программ для нишевых высокодоходных рынков, таких как альпинизм и культурный туризм. Лидером в этой области является Кыргызская ассоциация туризма, основанного на сообществах (КАТОС); ее отделения на юге Иссык-Куля разрабатывают и продвигают новые культурные фестивали и работают с поставщиками услуг в целях обеспечения повышения их качества и разработки новых продуктов. Единственным исключением являются популярные и успешные Всемирные игры кочевников, которые проводились два раза в год в период с 2014 по 2018 год и были разработаны и финансировались правительством Кыргызстана в партнерстве с Казахстаном, Азербайджаном и Турцией. С укреплением Департамента туризма и улучшением выполнения функций по планированию и привлечению инвестиций правительство могло бы разработать стратегический план развития нового продукта с акцентом на использовании объектов культурного наследия Кыргызстана по схеме ГЧП. Конкретные объекты культурного наследия, которые следует иметь в виду, включают комплекс Сулайман-Тоо и музей в Узгене.

**Правительство начало заниматься решением проблем транспорта, однако из-за отсутствия профессионального управления в секторе объём инвестиций в систему воздушного сообщения, которая является необходимым элементом для обеспечения роста туризма, ограничен.**

**Улучшение связности между Кыргызской Республикой и другими региональными, а также удаленными рынками имеет решающее значение для развития туризма и выхода на высокодоходные рынки.** Как уже упоминалось в главе 4, между Кыргызской Республикой и Западной Европой нет прямого воздушного сообщения, хотя с другими региональными рынками страна имеет относительно удобные прямые рейсы. Путешественники из Европы вынуждены делать пересадку в Москве, Стамбуле или Дубае, что не только повышает стоимость перелетов, но и увеличивает время в пути. Бишкек напрямую связан только с 14 странами через международный аэропорт Манас (МАН), куда прибывают более 60 процентов авиапассажиров (Таблица D.1). За ним следует международный аэропорт Ош: в 2017 году через него прошло более 1,4 миллиона пассажиров. В 2016 году этот аэропорт показал самую высокую динамику роста (около 37 процентов), главным образом, благодаря открытию нового маршрута на международный аэропорт Жуковский под Москвой.

**ТАБЛИЦА D.1. ПАССАЖИРОПОТОКИ, НАПРАВЛЯЮЩИЕСЯ В И ИЗ АЭРОПОРТА МАНАС С РАЗБИВКОЙ ПО СТРАНАМ И ГОДАМ, 2014–2018 ГОДЫ**

СТРАНА	2014			2018			ИЗМЕНЕНИЯ (2014–2018)		
	ВЫЛЕТЫ	ПРИБЫТИЯ	ИТОГО	ВЫЛЕТЫ	ПРИБЫТИЯ	ИТОГО	ВЫЛЕТЫ	ПРИБЫТИЯ	ИТОГО
Россия	337 359	335 589	672 948	790 780	745 688	1 536 468	134,4%	122,2%	128,3%
Турция	127 114	119 006	246 120	326 899	321 540	648 439	157,2%	170,2%	163,5%
Казахстан	31 745	30 892	62 637	102 670	108 606	211 276	223,4%	251,6%	237,3%
ОАЭ	21 568	21 600	43 168	92 123	92 689	184 812	32,1%	329,1%	328,1%
Китай	32 909	31 208	64 117	53 179	48 814	101 993	61,6%	56,4%	59,1%
Узбекистан	17 125	14 844	31 969	42 368	46 075	88 443	147,4%	210,4%	176,7%
Индия	212	339	551	33 306	37 404	70 710	15 610,4%	10 933,6%	12 733,0%
Египет	0	0	0	5 998	5 874	11 872	–	–	–
Азербайджан	512	463	975	38	16	54	-92,6%	-96,5%	-94,5%
Беларусь	43	56	99	88	110	198	104,7%	96,4%	100,0%
Монголия	2 590	2 679	5 269	4 858	4 701	9 559	87,6%	75,5%	8,4%
Таджикистан	10 665	11 545	22 210	16 050	16 812	32 862	50,5%	45,6%	48,0%
Таиланд	0	0	0	2 939	2 816	5 755	–	–	–
Туркменистан	58	64	122	198	0	198	241,4%	-100,0%	62,3%

Источники: Официальные данные ОАО «Международный аэропорт Манас» и информация журнала авиатранспортной отрасли «Russian Aviation Insider».

**Чтобы поддержать устойчивый рост туристического сектора и дальнейшую диверсификацию рынков, правительство Кыргызстана должно инвестировать в улучшение воздушного сообщения, осуществляя модернизацию аэропортов и совершенствуя системы управления аэропортами.** Кыргызская Республика имеет хорошее сообщение с региональными рынками, обслуживающими бизнесменов, лиц, приезжающих в гости к друзьям и родственникам, а также прибывающих на краткосрочный отдых. Чтобы увеличить долю прибывающих из высокодоходных удаленных рынков Европы, Ближнего Востока и Азии, авиакомпаниям необходимо открывать новые маршруты, связывающие КР с этими целевыми рынками. Правительство предприняло позитивные шаги по либерализации доступа в воздушное пространство, введя в начале 2017 года политику «открытого неба», однако высокие эксплуатационные расходы в международном аэропорту Манас, нормативно-правовые вопросы, проблемы с инфраструктурой и неудовлетворительное управление снижают интерес со стороны международных перевозчиков. Так, консультации с заинтересованными сторонами показывают, что общие затраты на содержание наземных служб в пересчете на пассажира, представленные как доля в совокупных затратах<sup>54</sup>, для перелетов туда и обратно между аэропортом Манас и некоторыми направлениями в сравнении с аналогичными рейсами из Алматы, как правило, оказываются значительно выше. Правительство работает с ИС в рамках механизма ГЧП для модернизации аэропорта Манас, и, возможно, других ключевых региональных аэропортов.

**Правительство инвестирует в проекты общественной инфраструктуры, направленные на устранение проблем транспорта и связности, а также на поддержку развития туристического сектора.** Агентство гражданской авиации (АГА) взаимодействует с Международной организацией гражданской авиации (ИКАО): проводится оценка, чтобы исключить Кыргызскую Республику из списка стран, не отвечающих требованиям безопасности полетов Европейского Союза (так называемого «черного списка»)<sup>54</sup>; это должно побудить новых перевозчиков прийти на данное направление. В рамках проекта CARS3 Международного банка реконструкции и развития (МБРР), который был запущен в декабре 2019 года, будет оказана поддержка АГА и Кыргызскому авиационному колледжу

в проведении институциональных и нормативных реформ (включая анализ организационной структуры АГА и обзор авиационных правил); будет проведено обучение инспекторов безопасности АГА, а также будут предоставлены усовершенствованное программное обеспечение и оборудование для сертификации, исследований и ведения учета. В совокупности эти мероприятия будут способствовать повышению безопасности полетов и предоставлению услуг в секторе воздушных перевозок и помогут Кыргызской Республике соответствовать требованиям ИКАО. Кроме того, проект CARS3 будет поддерживать восстановление региональных автодорожных сетей Иссык-Кульской области, уделяя особое внимание главной трассе, ведущей в Казахстан, а также нескольким подъездным путям регионального значения, которые улучшат доступ к туристическим объектам и позволят гостям перемещаться по всей стране, распространяя выгоды, которые обеспечивает сектор туризма.

## **НЕУДОВЛЕТВОРИТЕЛЬНАЯ ЦИФРОВАЯ СВЯЗНОСТЬ И СЛАБОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРИВОДЯТ К НЕЭФФЕКТИВНОМУ УПРАВЛЕНИЮ ТУРИСТИЧЕСКИМ СЕКТОРОМ СО СТОРОНЫ ГОСУДАРСТВА И НЕДОСТАТОЧНОМУ УЧАСТИЮ ЧАСТНОГО СЕКТОРА.**

**В секторе не задействованы технологии для повышения качества его управления, маркетинга и обеспечения безопасности туристов.** В настоящее время цифровые инструменты для сбора, анализа и распространения статистики туризма используются лишь в ограниченной мере. Это отрицательно сказывается на стратегическом планировании и эффективности маркетинга, и обусловлено ограниченными средствами, которыми располагает сектор туризма, недостатком знаний и отсутствием квалифицированных специалистов в этой области. Кроме того, на низком уровне находится использование цифровых технологий для повышения безопасности туристов и планирования действий в чрезвычайных ситуациях.

**Для развития инфраструктуры транспорта, связи и туризма, а также для внедрения систем безопасности туристов необходима Национальная геоинформационная система (ГИС).** В Кыргызской Республике нет единой национальной системы управления пространственной информацией с векторными и ортофотографическими данными, способной также определять дополнительные конкретные слои, такие как объекты инфраструктуры, земельного кадастра и туризма. Нынешняя политика и законодательство не определяют необходимость и принципы разработки национальной системы управления пространственной информацией для целей комплексного управления и обмена геопространственными данными. В результате система адресной информации не опирается на геопространственные данные национального уровня, а использует сторонние ресурсы, такие как векторные данные из открытого плана города (Open Street Map). В качестве первого шага к созданию модели надлежащей практики для национальной ГИС необходимо будет проанализировать текущую нормативно-правовую базу и внести в нее необходимые регулятивные изменения.<sup>55</sup>

**Государственный центр электронного взаимодействия «Гундук» не поддерживает обмен геопространственными данными и не предоставляет другие данные о туризме через единый канал связи.** В Кыргызской Республике отсутствуют ИТ-решения, способные обеспечить обмен геопространственными данными, которые можно было бы повторно использовать для разработки новых информационных сервисов. В целом в сфере туризма практически не осуществляется обмен данными, поскольку соответствующие реестры не оцифрованы, а информационные системы не совместимы между собой. Реализация в полном объеме горизонтальной правительственной платформы, обеспечивающей функциональную совместимость, является необходимым условием системного подхода к организации обмена данными и оцифровке как государственных, так и коммерческих услуг.

**Платформа электронного правительства до сих пор не имеет достаточных возможностей для перевода разрешительных процессов в цифровой формат.** В платформе электронного правительства отсутствует механизм электронных платежей, а РКІ (инфраструктура открытого ключа) для управления цифровой идентификацией и цифровыми подписями нуждается в совершенствовании. Центр электронного взаимодействия «Гундук» реализован недавно и требует дальнейшего функционального расширения. Правительственный ЦОД должен быть сдан в рамках проекта Всемирного банка по внедрению цифровых технологий в странах Центральной и Южной Азии (Digital CASA), однако работа

не продвигается в соответствии с планом из-за недостаточного организационного потенциала у Группы по реализации проекта. Все эти моменты являются предпосылками для перевода в цифровой формат лицензирования и выдачи разрешений на ведение бизнеса, внедрения услуг для онлайн-заявок, отслеживания их статуса, а также выдачи разрешений в цифровом формате, как это реализовано, например, в рамках программы «Электронные разрешения в Молдове» (Moldova e-Permitting).

**Отсутствие электронной идентификации существенно осложняет процесс более широкого освоения онлайн-услуг B2B и B2C.** Реализованная на сегодняшний день инфраструктура РКІ не имеет надежного механизма выдачи цифровых сертификатов, и это не позволяет предприятиям применять РКІ при идентификации в онлайн-режиме. Решением может стать мобильная идентификация, так как операторы мобильной связи в Кыргызской Республике хорошо подготовлены и обладают технологией для реализации мобильной идентификации. Это могло бы снизить затраты на идентификацию в режиме онлайн и позволить усовершенствовать национальную РКІ, а также увеличить глубину проникновения онлайн-сервисов как в финансовом, так и в туристическом секторах.

**Туризм выиграл от введения электронного кошелька в Кыргызской Республике, но плата за пользование сервисом, взимаемая с турагентств и туроператоров, все еще высока.** Большинство операторов электронных кошельков взимают с турагентств высокие комиссионные сборы за онлайн-платежи. Согласно оценкам, выполненным по результатам опросов, до 6% доходов перечисляется на счет операторов электронных кошельков. Осуществляемая в настоящее время инициатива частного сектора, направленная на сокращение этих расходов с целью сделать этот сервис, позволяющий выполнять платежи в режиме онлайн, более доступным, оказала определенное положительное воздействие на размер оплаты.

**Низкий уровень цифровизации сферы B2B и B2C препятствует созданию пакетов туристических услуг со скидкой.** Онлайн-системы управления взаимоотношениями с клиентами (УВК), адаптированные для туризма, такие как “Nemo” и “Emerald”, которые позволяют операторам предоставлять услуги в цифровом формате и создавать пакеты услуг, в Кыргызской Республике пока отсутствуют. Поэтому операторы вынуждены обращаться за поддержкой к иностранным или международным поставщикам программного обеспечения систем УВК, а это приводит к увеличению затрат и снижает экономическую целесообразность внедрения таких цифровых платформ. Аналогичным образом, отсутствие цифровых услуг электронного страхования вынуждает туристические агентства формировать страховые полисы в письменном виде. Это не позволяет им комбинировать страхование с другими продуктами для создания пакетов услуг по сниженным ценам, например, бронирование авиабилетов и размещение в гостиницах.

## **СЛАБАЯ ЗАЩИТА ИНВЕСТОРОВ, НИЗКИЙ УРОВЕНЬ СТИМУЛИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ И ОТСУТСТВИЕ НАДЛЕЖАЩЕГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРЕПЯТСТВУЮТ ИНВЕСТИЦИЯМ В ТУРИСТИЧЕСКИЙ СЕКТОР И ТОРМОЗЯТ ЕГО РОСТ.**

**Внутренние инвестиции в сектор туризма продолжают расти, однако приходу ПИИ в туристическую отрасль препятствуют ряд проблем в части, касающейся доступа к земле, недостаточной информации о рынке и отсутствия благоприятных условий для развития.** Внутренние инвесторы продолжают вкладывать средства в сектор туризма, например, в крупных городах, таких как Бишкек, и городах второго уровня, таких как Каракол и Ош, которые расширяют гостиничный фонд и улучшают его качество. Вместе с тем, инвестиции в города второго уровня не связаны с приходом международных гостиничных сетей, что негативно сказывается на общем качестве гостиничного фонда. К числу основных проблем, вызванных отсутствием благоприятной среды, которые были обозначены внутренними инвесторами, относятся: ограничения в доступе к земельным ресурсам и недостаточная информация о рынке, обусловленные низким качеством национальной статистики. Как отмечалось выше, ПИИ в туризм в Кыргызской Республике остаются на низком уровне, составляя всего 7% от общего объема ПИИ в 2018 году. Низкий объем ПИИ в туристический сектор объясняется всеми препятствиями, которые описанные в настоящем докладе, однако конкретные и системные факторы, ограничивающие такие инвестиции, рассматриваются ниже.

**Недостаточный доступ к долгосрочному финансированию ограничивает возможности привлечения профессиональных стратегических инвесторов, препятствует благоустройству объектов и не позволяет непрерывно развивать туристические направления в соответствии с рыночным спросом.** Некоторые финансовые учреждения активно инвестируют в туризм в Кыргызской Республике, но лишь немногие компании готовы предложить услуги, отвечающие требованиям сектора. Недавнее исследование, проведенное для ИФС и посвященное изучению доступа к финансированию, выявило дефицит финансирования в туристическом секторе в размере 322 млн. долл. США (Международная финансовая корпорация [готовится к выпуску]). Существующие финансовые продукты плохо соотносятся с потребностями туризма в долгосрочном финансировании для целей развития: они предполагают высокую стоимость заимствования (от 16 до 24 процентов), короткие сроки погашения (от 3 до 5 лет), не учитывают индивидуальные потребности клиента, и предусматривают чрезмерные требования к залоговому обеспечению. Большинству туристических фирм, которым требуется финансирование основных средств, таких как гостиницы, сложно выполнить эти требования. Из-за высокой степени сезонности данного бизнеса возможность заемщиков постоянно генерировать денежные средства в объемах, достаточных для обслуживания краткосрочных кредитов, ограничена; при этом отсутствие развитого земельного рынка (особенно в сельских районах, привлекательных для развития туризма) делает практически невозможным соблюдение требований к залого, которые предъявляют большинство активных кредиторов. Турфирмы, работающие в неформальном секторе, не имеют доступа к источникам коммерческого финансирования. Финансисты плохо понимают, как функционирует этот сектор, так как данные о туризме и надежная статистика отсутствуют.

**Имеется уверенность в том, что в долгосрочной перспективе сектор туризма будет расти, но правительству Кыргызстана необходимо улучшать практику управления туристическими направлениями, чтобы защитить инвестиции, повышать эффективность своей регуляторной политики в отрасли и поддерживать позитивные настроения общества по отношению к туризму.** Отсутствует эффективный механизм управления туристическими направлениями. Без него качество ключевых туристических объектов будет снижаться из-за чрезмерного использования, а инвестиции, вложенные в них, обесценятся. Улучшение управления туристическими направлениями повысит определенность, поможет поддерживать уровень доходов и стимулировать новые инвестиции. Для укрепления доверия инвесторов также необходимо перспективное планирование государственных инвестиций: следует осуществлять достаточные инвестиции в водоснабжение, переработку и утилизацию отходов, электроснабжение и совершенствовании систем контроля в пунктах пересечения границ, чтобы соответствовать динамике спроса.

**Из-за отсутствия перспективного видения, стратегии и потенциала у Агентства по продвижению и защите инвестиций (АПЗИ) формируется неудовлетворительный баланс спроса и предложения в отношении ключевых направлений; инвестиции осуществляются конъюнктурно и бессистемно, а также не соответствуют потребностям развития туристических объектов.** АПЗИ не хватает полномочий и потенциала для управления продвижением и планированием инвестиций в туризм, вследствие чего они носят бессистемный характер и продиктованы конъюнктурными соображениями. Потенциал АПЗИ ограничен из-за неясно сформулированных функций различных ведомств, недостаточного понимания основ инвестиций, нечеткого определения целевых направлений и объектов и отсутствия данных об инвестициях или систем отслеживания инвесторов. Отсутствие общей инвестиционной стратегии приводит к нарушению баланса между спросом и предложением. Данная ситуация также может быть обусловлена некачественным планированием в сферах, где с учетом текущего и потенциального рыночного спроса инвестиции требуются больше всего.

**В планировании и продвижении инвестиций участвуют несколько организаций, но при этом не существует адекватной системы, которая обеспечивала бы скоординированный подход.** Продвижением инвестиций в туристический сектор занимается несколько ведомств. Помимо АПЗИ и Департамента туризма недавно было создано государственное предприятие под названием «Кыргыз туризм», которое будет отвечать за разработку туристических проектов, таких как восстановление бывших государственных объектов туризма, и их вывод на рынок. Государственная комиссия при Правительстве Кыргызской Республики по архитектуре и строительству напрямую взаимодействует с частными инвесторами в рамках своей функции по планированию развития специализированных туристических объектов в Иссык-Кульской области; органы власти

конкретных областей также разрабатывают стратегии, которые включают программы развития туризма и привлечения инвестиций в туризм. Практика, согласно которой к продвижению инвестиций в туризм привлечено несколько структур, не является необычной. Результатом отсутствия в Кыргызской Республике четкого и понятного представления о том, кто руководит процессом, порядка координации, а также ясно сформулированного плана развития и согласованной инвестиционной стратегии в сфере туризма становится неопределенность в отношении ведомственной ответственности, отсутствие прозрачности и благоприятствование отдельным инвесторам.

## **ДЕЙСТВУЮЩИЕ ПРАВИЛА ВЕДЕНИЯ БИЗНЕСА, ВКЛЮЧАЯ ПАТЕНТНУЮ СИСТЕМУ И ЗАКОНЫ О КАТЕГОРИЯХ ЗЕМЕЛЬ, НЕ ТОЛЬКО ПРЕПЯТСТВУЮТ РАСШИРЕНИЮ И РОСТУ БИЗНЕСА, НО И ПООЩРЯЮТ ОСТАВАТЬСЯ В НЕФОРМАЛЬНОМ СЕКТОРЕ.**

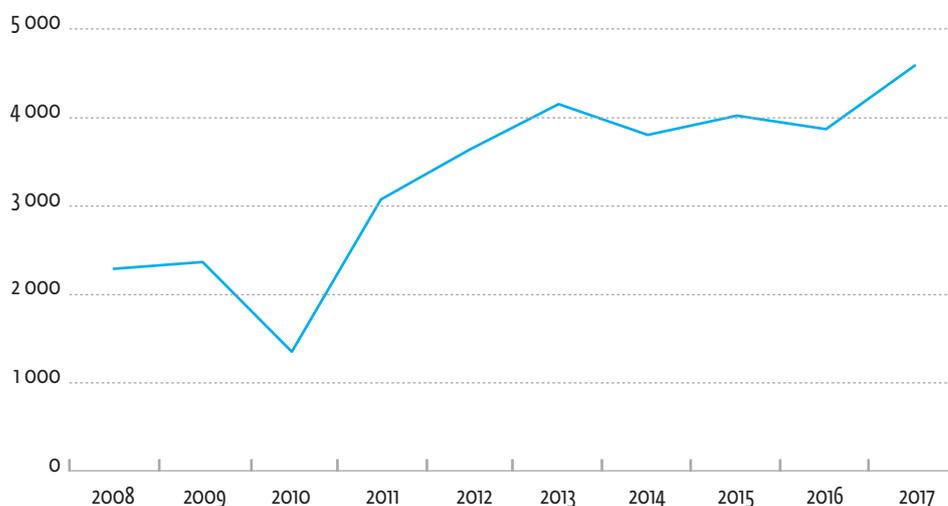
**Стратегическое планирование и развитие туристических направлений требуют пересмотра связанных с туризмом нормативов и правил определения категорий земель.** Земля в Кыргызской Республике делится на семь категорий с ограничениями по разрешенным видам деятельности и срокам аренды.<sup>56</sup> Для того, чтобы туризм стал успешным бизнесом в сельской местности, требуется пересмотреть категории таких типов земель, как лесные и пастбищные угодья. Ограничение срока аренды лесных участков и пастбищ пятью годами не позволяет ожидать частные инвестиции в развитие туризма, а они необходимы для улучшения стандартов и решения таких вопросов управления туристическими направлениями, как организация утилизации отходов и обеспечение санитарии. Короткий срок аренды недостаточен, чтобы рассчитывать на коммерческие инвестиции, особенно в постоянные или полустационарные строения, необходимые для обустройства качественных юрточных лагерей и других объектов размещения в сельской местности. Действующий мораторий на передачу земельных участков также негативно влияет на их доступность. Правительство Кыргызстана должно уделять приоритетное внимание землепользованию, чтобы обеспечить инвестиции в туризм и возглавить процесс преобразования земли, так чтобы сделать такие участки привлекательными для инвестиций.

### **Предварительным условием реализации всех рекомендуемых улучшений, необходимых для стимулирования роста туризма в Кыргызской Республике, является укрепление режима правоприменения и верховенства права в целом.**

В настоящее время не существует четкой стратегии и процесса вовлечения общественности для разрешения или предупреждения конфликтных ситуаций, которые могут возникать во взаимоотношениях между инвесторами и местным населением. Это создает напряженность в отношении распределения выгод от роста туризма и главным образом объясняется недоверием к государственным властям, озабоченностью по поводу прав пользования ресурсами и децентрализацией властных полномочий в регионе. Кроме того, не существует систем, позволяющих инвесторам определять объекты для инвестиций, а местному обществу – продвигать инвестиционные возможности на своих территориях. Ситуация усложняется тем, что принудительное исполнение контрактов в рамках правовой системы происходит редко. Недавно принятый закон об омбудсмене направлен на решение некоторых из этих проблем. Кроме того, в правительстве отмечается общая боязнь принятия решений, что лишь усугубляет неопределенность и препятствует принятию своевременных решений.

**Нормативно-правовой режим и система лицензирования в сфере туризма используются как механизмы получения дохода, а не как стимулы для улучшения контроля качества и стандартов.** Все опрошенные туроператоры жаловались на трудности во взаимоотношениях с местными государственными органами при решении вопросов развития объектов гостиничного бизнеса. По сообщениям операторов, власти во многих случаях злоупотребляют прерогативами своей местной автономии и тем самым отпугивают потенциальных инвесторов. Более либеральный режим регулирования может помочь поддержать развитие отрасли и новых участников бизнеса, но это также означает, что не существует формальной системы контроля качества размещения туристов, услуг гидов и других связанных с туризмом субъектов бизнеса, за исключением правил медико-санитарного надзора, применяемых к предприятиям общепита и питейным заведениям.

**В Кыргызской Республике невозможно определить все разрешения и лицензии, необходимые для ведения коммерческой деятельности, связанной с туризмом.** Нет легкодоступного государственного портала, который позволял бы выборочно

**РИСУНОК D.1. ДИНАМИКА ВЪЕЗДНОГО ТУРИЗМА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ (С 2008 ПО 2017 ГОД)**

Источник: ВТО ООН, 2018b.

применять необходимые разрешения и лицензии. В 2019 году на национальном уровне была начата инвентаризация разрешений и лицензий, связанных с туризмом, с целью создания онлайн-реестра административных требований. Первыми мероприятиями, проведенными в рамках этой инициативы, были отбор лицензий и разрешений, необходимых в сфере туризма, и публикация информации в Интернете с помощью Электронного реестра административных требований. Инвентаризация и электронный реестр обеспечат основу для проникновения в другие отрасли и обеспечат шаблон для упрощения и оцифровки процедур на следующем этапе.

## **ДЛЯ УВЕЛИЧЕНИЯ СТОИМОСТНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ СЕКТОРА НЕОБХОДИМО РАСШИРЯТЬ ВЫСОКОДОХОДНЫЕ УДАЛЕННЫЕ РЫНКИ**

**Активный рост числа иностранных туристов, регистрируемый с 2011 года, демонстрирует потенциал спроса, хотя недавнее замедление темпов роста в период с 2013 по 2017 год свидетельствует о снижении интереса на рынке.** Спрос на туризм, измеряемый количеством туристов, прибывающих в страну, значительно вырос в долгосрочном периоде. Общее число прибывших составило 4,56 миллиона в 2017 году; это более чем вдвое превышает показатель 2008 года, когда он был равен 2,27 миллиона, как показано на рисунке D.1 (ВТО ООН 2018b). После спада в 2010 году в период с 2011 по 2017 год количество гостей страны росло в среднем на 7,11 процента (совокупный годовой темп роста). Этот показатель выше, чем темпы роста мировой экономики (5,05 процента) и темпы роста в регионе ЕЦА (4,55 процента) за тот же период. С другой стороны, за этими долгосрочными тенденциями роста скрывается недавнее снижение показателей въездного туризма. В период с 2013 по 2017 год количество туристов в Кыргызской Республике выросло только на 2,53 процента в показателях СГТР по сравнению с мировыми темпами роста (4,91 процента) и значением СГТР по региону ЕЦА (4,21 процента), что указывает на общее сокращение спроса. Middle East and Southeast Asia in recent years, with a specific interest in nature-based tourism.

**Кыргызская Республика зависит от региональных низкодоходных рынков, которые подвержены нестабильности.** Согласно данным Всемирной туристской организации ООН (ВТО ООН b) за 2017 год о прибывших в зону национальных границ лицах, не проживающих в Кыргызской Республике, основными странами происхождения гостей страны являются Казахстан (60 процентов всех туристов), Узбекистан (15 процентов) и Россия (10 процентов). Однако каждый из этих показателей в последние годы продемонстрировал значительные колебания. Общий рост 10 ведущих рынков в период с 2013 по 2017 год ограничился 9,6% при среднегодовом приросте, равном 2,3%. Основными факторами,

вызывавшими такие колебания, оказались гости из Казахстана, на которых с большей вероятностью могли повлиять негативные политические события и погодные явления в Кыргызской Республике, (ВТО ООН 2018а). В среднем за этот период казахстанский рынок сократился на 2,7 процента. Хотя официальная иммиграционная статистика не отслеживает цели въездных туристских поездок, исследование, проведенное в 2015 году Университетом Центральной Азии, показало, что 41,5 процента посетителей прибыли в Кыргызскую Республику для отдыха, 37,5 процента - по делам, и 21 процент – в гости к родственникам или друзьям (Jenish, 2017). В целом национальная статистика туризма в стране содержит мало данных и иногда ненадежна, а разбивка по регионам практически отсутствует.

**Меняющиеся тенденции на 10 основных рынках, поставляющих туристов для Кыргызской Республики, начали влиять на их относительную значимость, что указывает на появляющуюся возможность стимулировать рост на новых рынках.**

Рынки данного региона сохраняют свою важность, поставив в 2017 году 95 процентов общего числа туристов,<sup>57</sup> однако они скрывают быстрый рост развивающихся удаленных рынков. Крупнейшим рынком остается Казахстан, но с 2013 года его доля сократилась более чем на 10 процентов; Россия, являющаяся третьим по величине рынком, показала очень незначительный рост за тот же период. Падение числа гостей из Казахстана было более чем компенсировано значительным приростом числа приезжающих из Узбекистана.<sup>58</sup> Резкий рост числа туристов из стран с развивающимися рынками, таких как Индия, Республика Корея и Турция, также способствовал увеличению числа прибывающих туристов в Кыргызскую Республику за период с 2013 года, когда темпы этого роста превышали средний показатель. В региональном разрезе число въездных туристических поездок из региона европейской части Восточного Средиземноморья выросло на 135 процентов за пять лет, что означает среднегодовое повышение на 23,8 процента. За тот же период количество туристов, прибывших из Северо-Восточной Азии, увеличилось на 42 процента (то есть в среднегодовом исчислении рост составил более 9 процентов), а число туристов из Южной Азии выросло на 304 процента, что представляет собой среднегодовой прирост на 41,6 процента. Туристические потоки в Кыргызскую Республику с других рынков, таких как Ближний Восток и Европа, также демонстрируют высокий рост. Эти количественные показатели подтверждаются результатами опросов по качественным параметрам, которые проводились в ходе полевой работы в рамках программы ДЧСС: туроператоры и владельцы гостиниц представляли данные о существенном росте числа туристов с развивающихся рынков Ближнего Востока и Юго-Восточной Азии в последние годы, и при этом отмечали их особый интерес к посещению природных достопримечательностей.

**РОСТ ЧИСЛА ТУРИСТОВ НЕ ОКАЗЫВАЕТ ПОЛОЖИТЕЛЬНОГО ВЛИЯНИЯ НА ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ ИЛИ ЗАНЯТОСТЬ**

**Несмотря на рост числа прибывающих туристов, вклад туризма в экономику Кыргызстана оказался ниже потенциального и намного менее значительным, чем у некоторых региональных конкурентов.** В настоящее время доля этого сектора в ВВП составляет 3,85 процента (ВТО ООН 2019). Этот показатель близок к уровню Узбекистана (3,39 процента), но гораздо меньше, чем в Армении (14 процентов), Грузии (33,7 процента), Казахстане (5,69 процента), Монголии (11,79 процента) и Таджикистане (8 процентов). По оценкам Всемирного совета по туризму и путешествиям (ВСТП), к 2029 году доля туризма вырастет до 4,3 процента ВВП (Всемирный совет по туризму и путешествиям, 2019), что все еще остается относительно небольшой долей без учета тенденций, которые проявятся после пандемии COVID-19.

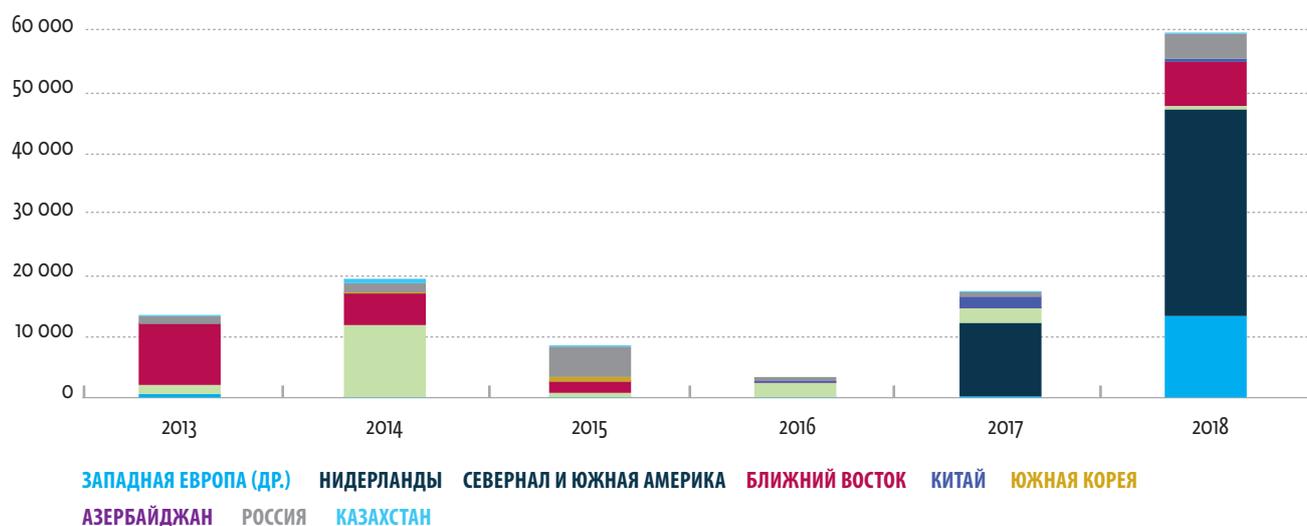
**Расходы туристов находятся на низком уровне и продолжают сокращаться, составив 429 млн. долл. США в 2017 году по сравнению с 530 млн. долл. США в 2013 году (ВТО ООН 2019).** Сумма расходов 2017 года составляет около 94 долл. США в день на каждого туриста по сравнению со 128 долл. США в день в 2013 году. Расходы туристов в Кыргызской Республике значительно ниже, чем в других странах региона (за исключением Таджикистана). Это, вероятно, связано с неправильным подсчетом однодневных туристов, особенно из Узбекистана, которые включены в совокупные данные по всем туристам. Подобные искажения затрудняют проведение сравнительного анализа с соседними странами, где используются более надежные методики сбора данных.<sup>59</sup> Владельцы гостиниц и иных объектов размещения явились основными получателями платежей, производимых туристами, заработав в 2017 году около 70 процентов доходов от туризма по стране; при этом расходы туристов из нишевых рынков в основном направляются туроператорам, турагентствам, местным сообществам и туристическим объектам. Проведенный анализ (Jenish, 2017), показал, что владельцам гостиниц

и объектов размещения поступает 80 процентов расходов, произведенных туристами из основных региональных рынков, таких как Казахстан и Россия; от любителей неэкстремального туризма им поступает только 20 процентов, а от любителей экстремального туризма – около 11 процентов. Это означает, что большая часть расходов связана с оплатой услуг туроператоров, поставщиков других услуг и достопримечательностей. Крупные отечественные компании, занимающиеся строительным или другим бизнесом в качестве основного вида деятельности, обычно владеют более крупными и известными отелями. Региональные туристические направления обслуживаются большим количеством гостевых домов, которые в основном управляются в удаленном режиме, и развивались бессистемно. Лишь немногие из них смогли получить статус официального отеля. В Бишкеке функционирует несколько крупных профессиональных компаний по управлению туристическими направлениями, которые специализируются на обслуживании различных сегментов рынка (альпинизм, экстремальный туризм, культурные мероприятия, пакетные туры). Финансируемые донорами проекты развития также успешно поддерживают контакты с международными операторами выездного туризма, и это способствовало росту рынков приключенческого туризма в более долгосрочной перспективе.

**Туристический сектор в Кыргызской Республике пока не обеспечил потенциальных положительных изменений в сфере занятости.** По данным ВСТП на сектор туризма в 2018 году приходилось 1,3% от общего числа занятых. По прогнозам к 2029 году количество работников, занятых в туристическом секторе, увеличится до 1,98 процента от общего числа занятых. С учётом косвенных и наведенных эффектов вклад этого сектора в общую занятость составляет почти 3,7 процента, но, несмотря на рост числа иностранных туристов, его доля в общей занятости в течение последних четырех лет остается относительно стабильной. Темпы появления рабочих мест в этой отрасли в Кыргызстане отличаются от тех, что наблюдаются в туристических отраслях схожих стран региона. На эти показатели, вероятно, влияет методика представления в Кыргызской Республике статистики по прибывающим туристам, как уже отмечалось выше.

**Несмотря на недавний рост, прямые иностранные инвестиции в туризм по-прежнему составляют небольшую долю от общего объема ПИИ по сравнению с другими региональными туристическими направлениями.** В период с 2013 по 2018 год ПИИ в туризм росли в среднем на 35 процентов в год (ССТР), в то время как в отношении совокупного объема ПИИ совокупные среднегодовые темпы роста (ССТР) составляли минус 2 процента (по данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики, 2019). В результате ПИИ в туризм увеличились с 1 процента от совокупного объема ПИИ в 2013 году до 7 процентов в 2018 году. Высокие средние темпы роста обусловлены показателем за 2018 год, который в три раза превысил максимальный уровень за последнее время (Рисунок D.2).

**РИСУНОК D.2. ПИИ В ТУРИЗМ В РАЗБИВКЕ ПО РЕГИОНАМ ИНВЕСТОРОВ, С 2013 ПО 2018 ГОД (ДОЛЛ. США, 2010-Е ГОДЫ)**



Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, 2019.

За последние пять лет менялись не только объемы прямых иностранных инвестиций в туризм, но и источники инвестиций: выросло участие западноевропейских инвесторов (особенно из Нидерландов) при сокращении доли инвесторов из стран СНГ и Северной и Южной Америки.

## **ДЛЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ВЫГОД ОТ ТУРИЗМА И ПОВЫШЕНИЯ ЕГО СТОИМОСТНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ТРЕБУЕТСЯ ПРЕДЛОЖЕНИЕ ДИВЕРСИФИЦИРОВАННЫХ И ВЫСОКОКАЧЕСТВЕННЫХ УСЛУГ**

Туристическая деятельность в Кыргызской Республике сосредоточена в зоне трех ключевых локаций: Бишкек, Иссык-Куль и Ош, а в последнее время приключенческий туризм распространился на район озера Сон-Куль. Основная концентрация гостиничных и туристических услуг сосредоточена в Бишкеке (35,5% от общего гостиничного фонда). Что касается количества гостиниц, то наибольший рост с 2015 года произошел в Иссык-Кульской и Таласской областях, и сейчас на них приходится 22 и 3 процента всех гостиничных объектов, соответственно. На долю города Ош, а также Чуйской, Нарынской и Джалал-Абадской областей приходится от 7 до 9 процентов от общего количества гостиничных номеров.

**Инвестиции не поспевают за спросом, а низкий уровень инвестиций в высококачественные гостиницы под международными брендами, находящиеся за пределами Бишкека, ограничивает доходы и другие выгоды от туризма.**

В Караколе остро ощущается нехватка гостиничных номеров для размещения туристов в период пиковой нагрузки, и этот дефицит заполняют частное жилье и гостевые дома. В ключевых городах второго уровня, таких как Ош и Каракол, нет отелей под международным брендом, и ни одной гостиницы выше международного трехзвездочного рейтинга. Отсутствие отелей среднего и высокого качества международного класса ограничивает способность страны привлекать потоки с высокодоходных рынков, что, в свою очередь, сужает возможности в достаточной мере финансировать расходы на маркетинг и приобретение навыков, чтобы развивать туристические направления за пределами Бишкека. Это также ограничивает распространение выгод в виде расширения возможностей для трудоустройства в более крупных гостиничных объектах. Туристы в основном размещаются в гостиницах; при этом в сельской местности важную роль в этом плане играют лагеря (в основном юрточные). Большинство юрточных лагерей, в том числе индивидуальные юрты, юрты в стиле общежитий и кемпинги, находятся в ведении туроператоров, которые размещают там покупателей пакетных туров, или в собственности индивидуальных предпринимателей, которые обслуживают конкретные региональные рынки. Отмечается дефицит юрт «элитного» класса или помещений типа «глэмпинг» (кемпингов с удобствами). По мнению операторов, короткий срок аренды земли не способствует инвестированию в более постоянную инфраструктуру для организации необходимых удобств и услуг в сельской местности, где предпочитают размещаться туристы.

**Кыргызская Республика предлагает привлекательные варианты приключенческого и культурного туризма, включая конкретные нишевые предложения, такие как треккинг, велосипедные походы и верховая езда, которые пользуются большой популярностью среди туроператоров.** Недавнее исследование, проведенное среди 20 кыргызских компаний по управлению туристическими направлениями, показало, что большинство из них продают свои продукты, ориентированные на приключенческие развлечения, как в экстремальном, так и в более легком формате, а также культурные мероприятия, организованные, в том числе, в стиле имитации кочевого образа жизни. Туроператоры также уделяют особое внимание проведению приключенческих мероприятий с техническим уклоном, таким как треккинг, альпинизм, скалолазание и верховая езда, которые требуют определенного уровня навыков и опыта. Примечательно, что эти продукты также имеют более высокое стоимостное наполнение, и обеспечивают больший доход сельским общинам.

**Туристические услуги по всей цепочке их создания и сбыта страдают от низких стандартов качества, из-за чего частный сектор предлагает продукты, не отвечающие нормативным требованиям.** В секторе размещения туристов это объясняется дефицитом отелей международных брендов и отсутствием профессионального управления. Многие отели, особенно в городах второго уровня, не имеют базовых удобств и не предоставляют услуг, которые требуются туристам, таких как англоговорящий персонал на стойке регистрации, качественное питание и напитки, надлежащая уборка номеров, а также услуги прачечной и консьержа. В гостевых домах также наблюдается общее недопонимание

потребностей иностранных туристов с точки зрения инфраструктуры, чистоты и услуг. Помимо размещения проблемы качества в цепочке создания и реализации туристических услуг затрагивают рестораны, гидов, транспорт и другие услуги. Основная проблема заключается в том, что большинство коммерческих заведений находятся в собственности начинающих предпринимателей и управляются ими же, несмотря на отсутствие у них формальной квалификации или практического опыта работы в сфере туризма. Она усугубляется недостаточными инвестициями со стороны международных компаний, которые могли бы обеспечить работу сектора на профессиональном уровне и повысить стандарты в условиях усиления конкуренции.

**Туризм, основанный на сообществах – это развивающийся рынок, на котором наблюдается активный рост, приносящий выгоду от туризма сельским районам и малому бизнесу, хотя расходы туристов, как правило, невелики.** По данным Кыргызской ассоциации туризма, основанного на сообществах (2016), в стране функционирует 15 групп, занимающихся развитием такого вида туризма (ТОС), которые представляют 284 индивидуальных предпринимателя. Они также поддерживают несколько предприятий, не входящих в членский состав Ассоциации, в которых заняты гиды, повара, носильщики, водители, владельцы лошадей и производители сувенирной продукции. С 2010 года общее количество туристов, которых обслуживают эти сообщества, увеличилось на 45,5 процента. Общие расходы туристов, обслуживаемых сообществами, относительно невелики, однако они растут (с 2012 года они увеличились на 75 процентов), демонстрируя потенциал этого продукта и самого рыночного сегмента.

**Возможности для продвижения туризма в режиме онлайн существуют, но их следует модернизировать, предложив насыщенный информацией контент и интерактивные онлайн-сервисы.** Существующий национальный портал по продвижению туризма статичен и требует обновления вручную, что затрудняет онлайн-доступ к достоверной и актуальной информации о туризме. Портал можно модернизировать, добавив информационный контент и интерактивные онлайн-сервисы. Кроме того, отсутствуют цифровые реестры туроператоров и сертифицированных лиц, таких как гиды и инструкторы, и это ограничивает доступ потребителей. В настоящее время сложно выбрать туроператора, поскольку нет ни полной и обновляемой базы данных зарегистрированных операторов, ни какого-либо механизма, который позволил бы определить степень их надежности. То же относится и к специализированным гидам, прошедшим необходимую подготовку. Поскольку многие туристические достопримечательности являются объектами горного туризма, который сопряжен со значительным риском и требует хорошо подготовленных гидов и инструкторов, необходимо разработать особый механизм, обеспечивающий, чтобы (а) профессионалы были должным образом обучены и имели бы соответствующий опыт, и чтобы (б) такая информация была доступна в Интернете.

## **СТРУКТУРНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В УПРАВЛЕНИИ СЕКТОРОМ ПРЕПЯТСТВУЮТ РЕАЛИЗАЦИИ КОМПЛЕКСНОГО ПОДХОДА К РАЗВИТИЮ ТУРИЗМА, УВЯЗАННОГО С ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ**

**В рамках нынешнего правительства туризм отнесен к социальной, а не экономической сфере, и это ограничивает его непосредственное влияние на национальные стратегии экономического развития.** В настоящее время сектором управляет Департамент туризма Министерства культуры, информации и туризма. При этом Департамент туризма имеет слабую организационную структуру, небольшой бюджет как на административные функции, так и на маркетинг, а также ограниченные полномочия. Последнее влияет на организационные возможности департамента в части, касающейся достижения согласованной позиции всех заинтересованных сторон для обеспечения общего управления сектором и стратегического планирования развития туристических направлений. В совокупности эти структурные проблемы объясняют отсутствие комплексного подхода к планированию развития туризма.

**Низкий уровень регулирования и простая «патентная» система способствуют появлению новых предпринимателей в сфере туризма, но ограничивают преобразование малых предприятий в средние и крупные и негативно влияют на контроль качества.** Большинство туристических предприятий – это небольшие фирмы;

они управляются самозанятыми индивидуальными предпринимателями, которые платят фиксированный налог или «патентный» сбор на ежемесячной или ежегодной основе. Эта сумма не увеличивается с ростом поступлений, и система не требует, чтобы держатели патента вели регулярный бухгалтерский учет или декларировали свои доходы. Хотя эта система обеспечивает легкий доступ в туристический сектор для неформальных заведений и индивидуальных предпринимателей, она препятствует их преобразованию в средние предприятия, что будет сопровождаться повышением налогового бремени. Это в конечном итоге ограничивает как количество коммерческих фирм, которые могут быть созданы в секторе туризма, так и качество продуктов и услуг, доступных для туристов, что также негативно отражается на сборе данных об экономических показателях сектора (таких как количество гостей в конкретных локациях и о выручке с разбивкой по типам предприятий), поскольку многие фирмы и туристические компании не охвачены системой отчетности.

**Туристические предприятия вынуждены работать в обстановке тяжелых условий труда, характеризуемой низким уровнем квалификации, работников, высокой текучестью кадров и большими затратами на содержание персонала в официально оформленных фирмах.** Высокая текучесть кадров связана с дефицитом квалифицированных специалистов и связанным с этим отъездом рабочей силы в другие страны. Это приводит к переманиванию персонала, низкой отдаче от инвестиций в профессиональное обучение сотрудников, неравному качеству услуг, а также негативно сказывается на конкурентоспособности. Кроме того, фирмы с официально оформленными сотрудниками несут высокие издержки, связанные с соблюдением налогового законодательства, причем ставка взносов в социальные фонды особенно высока (25 процентов).

**Турагентства и операторы сталкиваются с трудностями при попытках взаимодействия с местными органами власти.** Все тураператоры, опрошенные в ходе миссии Всемирного банка, жаловались на трудности общения с местными органами государственной власти, особенно при получении информации по процедурным вопросам и разрешений на обустройство объектов для размещения туристов. Есть и исключения, в частности - Каракол и Балыкчи, где местные власти открывают Интернет-порталы по продвижению инвестиций для более эффективного распространения информации об экономических и социальных возможностях и привлечения инвестиций.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

**Правительство страны должно обратить внимание на укрепление ключевых факторов, способствующих развитию сферы туризма, которые формируют предпосылки для роста сектора, такие как общественная инфраструктура, безопасность, доступ, базовые активы и устойчивость (Таблица D.2).**

Правительству следует и в дальнейшем придавать первоочередное значение улучшению связности при поддержке региональных и глобальных партнеров и расширять свои возможности для удовлетворения будущего спроса. Одной из конкретных реформ в целях обеспечения такого роста является организация ГЧП для международного аэропорта Манас с тем, чтобы улучшить как инфраструктуру, так и оперативное управление. Затем по мере необходимости можно поддерживать развитие региональных аэропортов, исходя из ясного представления о спросе. Необходимо продолжать и наращивать масштабы полезной работы, осуществляемой в рамках проекта CARS3 и создания транспортного коридора Алматы-Бишкек, которая финансируется за счёт средств АБР. Кроме того, правительству следует продолжить и расширить практику безвизового въезда в страну и режим «открытого неба». Последнее потребует согласованных усилий, чтобы заинтересовать иностранных перевозчиков в организации рейсов в страну.

Относительно высокое проникновение и низкая стоимость мобильной широкополосной связи в Кыргызской Республике создают возможности для использования мобильных приложений в туризме. Мобильные приложения являются наиболее часто используемым средством для планирования путешествий и досуга. Практика бронирования через турагентства и при личном присутствии почти полностью устарела. Известно, что мобильные приложения, ориентированные на путешествия, занимают пятое место по частотности загрузки, и что 60 процентов пользователей предпочитают мобильные приложения для планирования своих поездок и туров на отдых. Туристы используют мобильные приложения, среди прочего, для

приобретения билетов онлайн, бронирования гостиниц, сбора информации о туристическом направлении, для определения местонахождения достопримечательностей и заведений общественного питания, а также для ознакомления с отзывами и обратной связи.

Если эти реформы будут проведены, то в Кыргызской Республике быстро улучшится восприятие туристами, которые получают более широкие возможности благодаря совершенствованию дорожной и воздушной инфраструктуры. Важной задачей является установление сообщения с ключевыми рынками, где имеется высокий потенциальный спрос, проложив маршруты воздушных перевозок. В долгосрочной перспективе страна выиграет благодаря диверсификации и увеличению потока въездного туризма и более значительному присутствию частного сектора в сфере туризма и его участию в управлении туристическими направлениями.

**Правительству следует укреплять потенциал Департамента туризма, так чтобы за развитие туризма отвечало учреждение, обладающее достаточными организационными возможностями и стабильным финансированием для разрешения проблем, препятствующих росту и инвестициям.**

Рост и управление туристическим сектором должны осуществляться под руководством специального правительственного учреждения, обладающего достаточными полномочиями и организационными возможностями. С этой целью можно создать Национальный совет по туризму (с представительством от государственных ведомств), в состав которого входили бы как министерства социального и экономического блока, так и представители частного сектора. Этот совет должен иметь прямой выход на аппарат премьер-министра через официальный комитет, чтобы иметь надлежащий уровень организационных полномочий по отношению к многочисленным структурам, необходимый для эффективного управления ростом в сфере туризма.

Говоря о функциях такого совета более подробно, следует отметить, что ему потребуются укреплять потенциал и расширять знания в области планирования и роста сектора туризма, а также располагать достаточными средствами для финансирования выработки политики и стратегий, разработки новых продуктов, управления туристическими направлениями, проведения маркетинговых мероприятий и рекламы. Внедряемые советом правила и политика должны быть упорядочены в целях обеспечения стратегического роста в сфере туризма, управления ростом, а также повышения качества и стандартов с акцентом на приоритетные туристические направления в краткосрочной перспективе. Для успешного долгосрочного управления сектором необходимо дальнейшее вовлечение частного сектора в управление туристическим направлением в рамках официального государственно-частного диалога (ГЧД) с участием руководства агентства, курирующего туристическую сферу.

В совокупности эти реформы позволят более эффективно управлять туристическими направлениями при увеличении инвестиций в инфраструктуру направлений (водоснабжение, дороги, пограничный контроль, утилизация отходов, электроснабжение) в соответствии с прогнозируемым ростом. В конечном итоге это приведет к улучшению отношения местных жителей и общему росту инвестиций, который обеспечивается в рамках стратегического подхода. Благодаря официальным ГЧД и совершенствованию нормативно-правовой базы отрасли сможет наладить более тесные связи с МСП, благодаря чему степень формализации МСП и предпринимателей, занятых в неформальной сфере, повысится, и они станут расти, переходя в другую «весовую категорию». Наконец, адекватно финансируемый стратегический маркетинг туристических направлений в сегментах рынка, обладающих ключевым потенциалом роста, позволит диверсифицировать и увеличить потоки въездного туризма, а также распределять их по территории страны. В целом, такая деятельность позволит увеличить доходы в сельской местности, – как для МСП, так и для частных лиц.

**Правительство должно совершенствовать свою практику обработки статистических данных по сфере туризма, собирая со всех государственных ведомств точную информацию о прибывающих в страну туристах, создавая надежную базу данных о рынках, а также анализируя и представляя отчеты об общих показателях функционирования сектора. В совокупности эти средства работы с данными могут быть использованы для информационного обоснования планирования, разработки политики и управления туристическими направлениями, а также для содействия инвестированию.**

Работа с данными о туризме должна начинаться с улучшения процесса сбора, обработки и распространения статистических данных о прибывающих туристах в пунктах пересечения границы, чтобы повысить доступность, надежность и точность информации. Для этого требуется скоординированный подход Департамента туризма, Национального статистического комитета и Государственной пограничной службы, а также активное наращивание потенциала этих ведомств. В этих усилиях по наращиванию потенциала должны непосредственно участвовать туристические фирмы и сектор информационных технологий, чтобы они могли совместно разрабатывать цифровые платформы для анализа данных и формировать способность понимать, интерпретировать и использовать в своем бизнесе статистику по туризму и данные, которые необходимы для принятия обоснованных решений. Предыдущие обследования, проведенные в Кыргызской Республике другими агентствами по развитию, показали четкую «дорожную карту», позволяющую углубить и улучшить данные по туризму. Для того, чтобы в полной мере получить выгоды от данных по туризму, эти планы следует актуализировать и осуществить.

Наряду с улучшением национальных данных о прибывающих туристах необходимо будет уточнять информацию о предложении на рынке и обеспечить лучшее представление о тенденциях и предпочтениях гостей страны. Национальный статистический комитет регулярно проводит сбор данных на стороне предложения, однако для того, чтобы данные были точными, всеохватными и достоверными, эти методологии необходимо совершенствовать и распространять по всей стране. Кроме того, в настоящее время мало что известно о предпочтениях, моделях путешествий и расходах туристов. Благодаря разработке и началу проведения международного обследования туристов, которое в настоящее время предлагается в рамках проекта ИФС «Рост и конкурентоспособность», можно будет получить эти данные, однако для этого необходимо иметь доступ к надежным источникам информации о прибывающих в страну туристах, что позволит проводить экстраполяцию.

Обладая достоверными сведениями, Департамент туризма может использовать базовые данные о прибывающих туристах для осуществления регулярной оценки рыночного спроса, чтобы получать представление о текущем, будущем и нереализованном спросе. Ее итоги лягут в основу долгосрочных маркетинговых стратегий и годовых планов маркетинговых мероприятий, которые ориентированы на конкретные показатели, эффективны и скоординированы. Более точные данные о туризме позволят получить необходимую информацию для составления генерального плана развития туризма и управления туристическими объектами так, чтобы не перегружать привлекательные и популярные туристические направления. Наконец, достоверные данные о прибывающих туристах являются необходимым элементом формирования долгосрочного доверия инвесторов и демонстрацией потенциала кыргызского туристического сектора.

При наличии точных, надежных и своевременных данных о деятельности сектора туризма и информации о рынке заинтересованные стороны частного и государственного секторов в сфере туризма Кыргызской Республики будут обладать всей полнотой знаний для того, чтобы сделать высокодоходный туризм устойчивым и привлечь инвесторов в этот сектор.

**Руководствуясь достоверными данными по туристическому сектору, правительство Кыргызстана должно усилить координацию между многочисленными заинтересованными сторонами государственного сектора и осуществлять всеобъемлющие нормативно-правовые реформы, чтобы в рамках стратегии развития стимулировать устойчивый рост туризма.**

В приоритетных областях сферы туризма необходимо разработать детальный стратегический генеральный план для привлечения инвестиций с целью удовлетворения ожидаемого спроса и разблокирования нереализованного спроса. Генеральный план будет определять конкретные зоны для приоритетного развития туризма на основе данных о туристических объектах и их привлекательности, наличии земельных участков, потенциале использования, воздействии на окружающую среду, доступе к имеющимся коммунальным услугам, а также о других ключевых критериях. Доступ к земельным участкам в зонах ключевых приоритетных туристических направлений имеет важное значение для привлечения инвесторов в рамках стратегического и оперативного планирования.

При составлении такого генерального плана правительство должно решить вопросы классификации земельных участков, так чтобы земля для развития туризма выделялась официально и упорядоченно. После того, как земельный участок будет выделен для

целей туризма и переведен по классификации в категорию земель, на которых разрешено коммерческое строительство, Департамент туризма должен, совместно с другими государственными ведомствами, обеспечить готовность земельных участков к инвестированию. Для этого следует совместно с соответствующими ведомствами осуществить разработку перспективных планов по созданию адекватных объектов инфраструктуры, в том числе магистральной и «последней мили», таких как водоснабжение, переработка и утилизация отходов, дороги и электроснабжение. Кроме того, государство может превратить объекты культурного наследия в высокодоходные туристические объекты. Для этого такие объекты следует подробно картировать и оформить документально, модернизировать за счет соответствующих государственных инвестиций с учетом рыночного спроса, а затем содержать, используя механизм ГЧП, который побуждает частный сектор обеспечивать качественные и инновационные условия для отдыха по маршруту путешествия.

Стратегический генеральный план позволит сформировать консолидированное видение роста туризма с конкретным планом действий по реализации этой перспективы. Наряду с расширением и облегчением доступа к земле в ключевых туристических направлениях и более эффективным выявлением и продвижением возможностей для инвестиций в туризм, Кыргызская Республика может расширить предложение для рынка за счет стратегических инвестиций, которые увязаны с рыночным спросом и повышают масштабы и доходный потенциал въездного туризма.

**Правительство Кыргызстана должно эффективно использовать цифровые инструменты во всех своих структурах, и в частности, в секторе туризма, чтобы повысить уровень безопасности туристов, упорядочить показатели эффективности бизнеса и обеспечить точность, достоверность и своевременность данных о туризме.**

Необходимо разрабатывать и обновлять цифровые реестры туроператоров и сертифицированных специалистов. Первый такой реестр должен содержать актуальные и исчерпывающие данные об отечественных туроператорах. Реестр сертифицированных специалистов в сфере туризма должен содержать подробную информацию о лицах (гидах и инструкторах), уполномоченных или сертифицированных для предоставления конкретных услуг (таких, как горный туризм). Наряду с реестрами должен быть разработан механизм определения надежности туроператоров и сертифицированных профессионалов, позволяющий потребителям давать отзывы о репутации и делающий возможной онлайн-сертификацию специалистов.

Особую актуальность для развития горного туризма в Кыргызской Республике представляют службы экстренной помощи. Эти службы должны быть в состоянии работать в местах, где отсутствует сотовая связь. В качестве одного из решений можно использовать мобильное приложение, которое способно излучать аварийный сигнал Wi-Fi на расстояние в несколько километров.

В качестве эффективного механизма взаимодействия бизнеса с центральными и местными органами власти государству следует открыть порталы по продвижению инвестиций. Механизм взаимодействия должен быть реализован через систему управления взаимоотношениями с клиентами в целях недопущения неправомерного толкования, обеспечения соблюдения требований законодательства, а также создания основы для внедрения эффективной процедуры выдачи разрешений и лицензий.

Чтобы инвесторы и бизнес могли понимать и соблюдать нормативные требования, правительству следует рассмотреть возможность создания электронного реестра административных процедур. Электронный реестр будет публиковать в режиме онлайн все разрешения и лицензии, необходимые для осуществления деятельности в сфере туризма. Он должен позволять фильтровать применимые административные требования в зависимости от видов деятельности и типов объектов (например, гостиницы или рестораны) и определять этапы, затраты и условия, а также соответствующие государственные органы.

Для того, чтобы обеспечить цифровизацию услуг G2B в туризме, следует реализовать инфраструктуру электронного правительства, которая предусматривает РКИ, электронную идентификацию, государственное облако, систему электронных платежей и функциональную совместимость. Помимо такой инфраструктуры следует создать общенациональную платформу

электронной разрешительной системы; эта платформа включала бы в себя портал, через который можно подавать онлайн-заявки, систему электронных платежей, государственную РКИ и систему онлайн-идентификации, а также государственное «облачное хранилище». Развитие мобильного широкополосного доступа и соответствующих технологий в Кыргызской Республике позволяют использовать возможности системы e-KYC, («знай своего клиента»), благодаря которой можно удаленно идентифицировать клиента, появившегося впервые, и реализовать сервис мобильной идентификации личности. Эти модули будут увязаны с процессом цифровизации сервисов G2B, включая национальную электронную разрешительную систему, предназначенную для оформления различных разрешительных документов (разрешений и лицензий), выдаваемых заведениям, функционирующим в сфере туризма. Благодаря национальной электронной разрешительной системе будет реализован системный подход к цифровизации, а также обеспечено непрерывное упрощение и совершенствование порядка лицензирования бизнеса и выдачи разрешений.

Правительству следует укреплять потенциал систем кибербезопасности и создать национальную группу реагирования на нарушения компьютерной безопасности (CERT). Правительство уже выступило с некоторыми инициативами в области кибербезопасности, однако необходимы дальнейшие действия по созданию всеобъемлющей нормативно-правовой базы, разработке национальной стратегии обеспечения кибербезопасности и по формированию национальной группы по модели CERT.

Для решения IT-проблем, препятствующих росту сектора туризма, правительство должно разработать основы национальной системы геопространственной информации. Для этого потребуются провести обследование нормативно-правовой базы на предмет ее способности поддерживать функционирование такой системы, создать национальный источник геопространственных данных, определить механизм обмена геопространственной информацией и подготовить систему к запуску. Также потребуются создание национального фонда геопространственных данных, который будет содержать векторные и ортофотографические данные, необходимые для внедрения ГИС-решений, применимых в различных секторах экономики Кыргызстана. Национальная система геопространственной информации должна обладать способностью обеспечить такие базовые слои, как административно-территориальное деление, транспортная инфраструктура, коммуникационная инфраструктура и здания, а также слои, характерные для определенных секторов и отраслей (например, туристические карты). На основе информации с этих слоев и открытых данных государство и частный сектор смогут реализовать новые онлайн-сервисы, использующие ГИС.

Кыргызская Республика также имеет возможность использовать цифровые процессы для построения модели комплексного динамичного взаимодействия между статистикой по туристам, развитием туристических направлений и маркетингом таким образом, чтобы управление туристическими направлениями непрерывно менялось с учётом отзывов и пожеланий туристов. Используя новые технологии для оценки показателей в сфере туризма, правительство могло бы значительно улучшить анализ данных о прибывающих туристах, о моделях путешествий и поведении гостей, а также об уровне удовлетворенности местных жителей результатами роста туристической отрасли. Такая информация необходима для принятия обоснованных и своевременных решений в части определения максимально допустимой нагрузки на объекты туристического назначения и чувствительные экологические зоны, а также для планирования и развития туристических направлений и эффективного маркетинга. Внедрение цифровых технологий для сбора информации о туристическом рынке может также способствовать более глубокому пониманию способов приобретения услуг туристами и созданию положительных отзывов, чтобы стороны, заинтересованные в развитии туризма, могли лучше воспринимать изменения в моделях путешествий и откликаться на них практически в режиме реального времени.

Мобильные приложения являются эффективными инструментами маркетинга. С помощью мобильных приложений турагентства и операторы могут увеличить свою узнаваемость и присутствие в конкурентной туристической сфере. Операторы могут привлекать новых клиентов, предлагая рекламные скидки и экономически выгодные пакеты. Использование программ лояльности и предложение скидок на бронирование в будущем обеспечит большой приток туристов и увеличение доходов. Данные, генерируемые мобильными приложениями, облегчают применение индивидуального подхода к предложению услуг. IT-компании в Кыргызской Республике обладают опытом разработки мобильных приложений, так как большинство стартапов в стране занимаются разработкой программного обеспечения на

условиях аутсорсинга для иностранных заказчиков. Такие разработки часто предполагают внедрение мобильных приложений в различных отраслях промышленности. Данный потенциал может быть использован и поддержан на местном уровне, чтобы стимулировать более широкое применение отечественными компаниями мобильных приложений в сфере туризма (например, с помощью организованных правительством марафонов программистов, именуемых «хакатонами»).

Реклама в социальных сетях – это дополнительная возможность, которую могут использовать небольшие туроператоры. Не имея доступа в режиме онлайн к турагентствам и глобальным распределительным системам (ГРС), малые туроператоры могут воспользоваться социальными сетями для размещения рекламы и выхода на рынки. Необходимо организовать курсы обучения для предпринимателей, чтобы ознакомить операторов с рекламными кампаниями в Интернете и сформировать у них навыки проведения рекламных акций с помощью глобальных онлайн-сервисов, таких как социальные сети. Так, важным рынком для отечественного туризма является Россия, и наиболее популярные социальные медиа-платформы в Российской Федерации (такие как «ВК», «Инстаграм», «Одноклассники», «Фейсбук») служат важными инструментами для выхода на этот рынок. В процессе обучения операторы должны также получать знания об использовании турагентств в режиме онлайн и о других онлайн-сервисах для получения доступа к рынку. Онлайн-тренинги подготовят профессионалов в области туризма к сертификации и будут постоянно поддерживать их навыки на должном уровне. Такие курсы могут также служить онлайн-вым механизмом формирования репутации этих специалистов.

Национальный портал по продвижению туризма, [www.discoverykyrgyzstan.org](http://www.discoverykyrgyzstan.org), требует обновления, чтобы расширить спектр предоставляемых данных и реализовать онлайн-сервисы для туристов и туроператоров. Для получения из официальных реестров и информационных систем информации, относящейся к сфере туризма, портал должен задействовать возможности в части функциональной совместимости и обмена данными, которые предлагает платформа «Тундук». Определение «собственника» портала и порядка актуализации контента позволит повысить эффективность управления порталом.

**Правительство Кыргызстана должно усилить свою функцию привлечения инвестиций, так чтобы продвижение, планирование и нормативное сопровождение инвестиций в сферу туризма опирались на ясные и точные данные о туризме, предоставляемые централизованным агентством, которое обладает достаточными полномочиями и действует в соответствии с единой стратегией развития.**

Чтобы обеспечить рост индустрии туризма, увеличить ее вклад в экономику и улучшить распределение выгод по всей стране, правительству необходимо мобилизовать целевые инвестиции, которые привлекут развивающиеся и формирующиеся рынки. Для этого потребуются осуществить ряд реформ и мероприятий, призванных повысить эффективность и обеспечить координацию общих действий по привлечению инвестиций. В частности, реформы предусматривают анализ и пересмотр нормативных положений деятельности Агентства по продвижению и защите инвестиций (АПЗИ), а также наращивание его внутреннего потенциала; разработку порядка сотрудничества между всеми ведомствами, участвующими в привлечении инвестиций; разработку детальной стратегии привлечения частных инвестиций; а также составление и реализацию упорядоченной программы работы с инвесторами.

Благодаря наращиванию внутреннего потенциала АПЗИ сможет более эффективно привлекать инвестиции и позиционировать себя в качестве ведущего координационного органа, отвечающего за общую работу в части привлечения инвестиций.

В рамках своей координирующей функции усиленное АПЗИ должно взять на себя ведущую роль в разработке порядка сотрудничества между всеми агентствами, участвующими в продвижении инвестиций в сфере туризма. В их число входят Департамент туризма, Национальный статистический комитет и профильные организации, такие как ГП «Кыргыз туризм» и Государственная комиссия при Правительстве КР по архитектуре и строительству, а также региональные органы власти и дипломатические представительства в тех случаях, когда они могут сыграть свою роль в продвижении инвестиций. В основе этого порядка должен лежать согласованный государственный план инвестиций в сферу туризма и стратегии привлечения инвестиций, а также общее мнение о роли каждого участника процесса.

Потребуется также разработать детальную стратегию привлечения частных инвестиций, которая должна состоять из индивидуальных стратегий для ключевых туристических направлений и продуктов. В ней следует ясно сформулировать руководящие принципы в отношении характера, масштабов и сроков требуемых частных инвестиций; определения ключевых партнеров и планов действий для различных видов инвестиций; документирования конкретных привлекательных предложений для ключевых туристических направлений и продуктов; списков потенциальных инвесторов по классам активов, категориям инвестиций, общим классам предпринимательской деятельности и возможностям микро, малых и средних предприятий (ММСП); а также механизмов поддержки инвесторов и ММСП. Поддержка на уровне компаний может предусматривать продвижение, содействие, финансирование, помощь в вопросах маркетинга, в оформлении лицензий и разрешений, а также в организации обучения и наращивании потенциала, в то время как на уровне политики следует четко сформулировать сроки, обязанности и затраты, необходимые для реализации стратегии.

Следующим шагом станет разработка программы информирования профессионального сообщества в интересах реализации стратегии и обеспечения целевых инвестиций. Следует подобрать формы проведения такой программы, например, прямые контакты, инвестиционные конференции, выставки-ярмарки, брифинги для представителей дипломатического корпуса, а также проведение форумов и создание палат МСП. Ещё одной частью этой программы будет подготовка сопроводительной документации (описание проекта, стимулы), определение возможных условий, предлагаемых ключевыми инвесторам, и механизмов выведения конкретных вариантов для инвестиций на рынок, а также составление бюджета, графика и календарного плана выполнения программы. Правительство могло бы рассмотреть возможность привлечения внешних подрядчиков (аутсорсинг) для полной или частичной реализации этой программы.

Благодаря этим реформам процесс привлечения инвестиций будет координироваться и регламентироваться в соответствии с конкретными, согласованными планами. Кроме того, требуется предусмотреть эффективные программы последующего сопровождения, чтобы в перспективе обеспечить должный мониторинг инвестиций и управление ими. В совокупности все эти инициативы должны привести к повышению объемов и качества инвестиций в сфере туризма в соответствии со стратегией, а также к диверсификации и расширению круга инвесторов.

**Для успешного осуществления генерального плана развития туризма и привлечения инвестиций финансовые учреждения должны создать соответствующие инструменты и новые финансовые продукты, чтобы работать с более долгосрочными инвестициями, заинтересовав тем самым якорных инвесторов, которые обеспечивают развитие туристических направлений.**

Существующие финансовые продукты в Кыргызской Республике являются краткосрочными, не согласуются с параметрами сезонности и не учитывают более длительные сроки отдачи, характерные для туристического сектора. В целях поддержания устойчивого в финансовом отношении роста сектора туризма (особенно в части размещения в городах второго уровня) и использования более достоверных данных по сектору следует побуждать финансовые учреждения к разработке новых продуктов, отвечающих потребностям отрасли, в частности - более долгосрочных кредитов с гибкими условиями погашения. Это потребует наращивания потенциала финансовых учреждений по управлению кредитными портфелями в сфере туризма на основе глубокого понимания специфики туристического бизнеса, совершенствования методов структурирования финансовых продуктов, общепринятых подходов к оценке рисков и международно-признанных стандартов мониторинга и управления портфелями. Кроме того, финансирование, предоставляемое ММСП, должно помочь этим предприятиям переходить в формальный сектор и расширять свой бизнес. Финансовые продукты, которые ММСП используют в настоящее время, характеризуются высокими процентными ставками и короткими сроками погашения, что оказывает негативное воздействие на ММСП и ограничивает их рост.

При наличии финансовых продуктов, отвечающих потребностям как для крупных, так и мелких инвесторов, возможно расширение туристического сектора для удовлетворения растущего спроса. Такие финансовые инструменты помогут более крупным инвесторам выйти на новые рынки реализации услуг на приоритетных туристических направлениях за пределами Бишкека, а также создать новые туристические хабы. Инвестиции в более крупные (возможно, имеющие

международные бренды) отели в городах второго уровня будут способствовать появлению якорных компаний для определения, развития и маркетинга туристических направлений. Это также повысит значимость второстепенных направлений, поможет распределять выгоды и разгружать направления в периоды пиковых нагрузок. Кроме того, соответствующие финансовые продукты, предназначенные для ММСП, позволят представителям этого сегмента сосредоточиться на стратегических, а не на конъюнктурных инвестициях, обеспечив тем самым условия для их устойчивого роста. Такие улучшения в финансовых продуктах должны сопровождаться изменениями в патентной системе (которая рассматривалась выше), чтобы побудить субъекты предпринимательской деятельности к росту.

Страховые услуги в Кыргызской Республике необходимо укрепить, для чего следует заложить основу для внедрения системы электронного страхования. Это, в свою очередь, могло бы способствовать развитию комплексного обслуживания в туризме на основе внедрения системы пакетов услуг. Необходимо разработать нормативную базу для осуществления страховой деятельности с помощью электронных средств. Такая база будет способствовать приобретению полисов электронного страхования, обеспечивая достаточную защиту клиентов, пользующихся веб-сайтами, мобильными приложениями и другими системами в режиме онлайн.

**ТАБЛИЦА D.2. ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ: УГЛУБЛЕННЫЙ АНАЛИЗ СЕКТОРА ТУРИЗМА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ	МЕРЫ	ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	ДОЛГОСРОЧНЫЙ ЭФФЕКТ	УЧАСТИЕ IFC	УЧАСТИЕ ВСЕМИРНОГО БАНКА
<b>КРАТКОСРОЧНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Политика и планирование в сфере туризма в отсутствие должной осведомленности</li> <li>• Отсутствие информации о рынке по причине неудовлетворительного сбора и анализа данных о туризме</li> <li>• Устаревшее законодательство в цифровой сфере (ГИС, конфиденциальность, кибербезопасность)</li> <li>• Недостаточная цифровая инфраструктура и квалификация</li> <li>• Неудовлетворительное управление национальными пространственными данными</li> <li>• Ограниченное стратегическое развитие туристических направлений и планирование в сфере туризма, обусловленное низким институциональным потенциалом, нехваткой ресурсов и слабой координацией.</li> </ul>	<p>Поддержка создания межведомственной рабочей группы.</p> <p>Укрепление организационной структуры и полномочий Департамента туризма.</p> <p>Предоставление технических консультаций по пересмотру нормативной базы в части, касающейся цифровой идентификации, конфиденциальности данных, кибербезопасности и национального управления пространственными данными.</p>	<p>Усовершенствованная система сбора и анализа национальных статистических данных по туризму.</p> <p>Более качественная система сбора информации о рынке и отслеживания динамики спроса и предложения.</p>	<p>Четко выстроенная политика и вектор планирования.</p> <p>Повышение уровня конкурентоспособности туристических направлений.</p>	<p>Реализуемый в настоящее время проект консультационных услуг IFC предусматривает проведение оценки спроса на туристические услуги с целью определения ключевых рынков с потенциалом роста.</p>	<p>Проект WAVES в поддержку совершенствования национальной статистики в сфере туризма и разработки методологии спутникового учета туризма (ССТ).</p> <p>Планируемый проект по совершенствованию налогового администрирования и статистики, который будет предусматривать внедрение ССТ.</p> <p>Возможный проект развития ключевых туристических направлений, который предусматривает развитие инфраструктуры, совершенствование общего планирования и координации направлений, а также привлечение инвестиций, маркетинг, планирование и укрепление институционального потенциала.</p> <p>Возможный проект оцифровки административных процедур в сфере туризма, внедрения системы комплексного обслуживания G2B, формирования навыков и потенциала в области информационных технологий для цифровых платформ B2B и B2C, а также новой цифровой бизнес-модели, и, кроме того, создания основ для разработки национальной системы пространственной информации.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Низкая осведомленность о туристических направлениях, обусловленная нерегулярным и непоследовательным маркетингом.</li> </ul>	<p>Увеличение расходов на маркетинг в приоритетных сегментах рынка (зимние виды туризма и неэкстремальный туризм).</p>	<p>Более высокий уровень осведомленности о туристических направлениях среди выбранных сегментов.</p>	<p>Увеличение числа прибывающих туристов из целевых стран для этих приоритетных сегментов рынка.</p> <p>Более высокая конкурентоспособность туристических направлений.</p>	<p>Реализуемый в настоящее время проект консультационных услуг IFC предусматривает проведение оценки спроса на туристические услуги с целью определения ключевых рынков с потенциалом роста.</p>	<p>Перспективные инвестиции IFC в отели международных брендов в городах второго уровня.</p> <p>Приватизация санаториев и туристических объектов.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отсутствие стратегии целевого привлечения инвестиций, низкий потенциал и слабая координация между субъектами, представленными в АПЗИ.</li> </ul>	<p>Укрепление организационной структуры АПЗИ.</p> <p>Разработка стратегии привлечения инвестиций, плана работы с профессиональным сообществом и процедур координации.</p> <p>Поддержка правительству Кыргызстана в разработке стратегии мобилизации частных инвестиций, включая инвестиции в государственные объекты, такие как санатории.</p>		<p>Усиление потенциала АПЗИ.</p> <p>Реализация стратегии продвижения инвестиций.</p> <p>Реализация инвестиционной стратегии.</p>		

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ	МЕРЫ	ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	ДОЛГОСРОЧНЫЙ ЭФФЕКТ	УЧАСТИЕ IFC	УЧАСТИЕ ВСЕМИРНОГО БАНКА
<ul style="list-style-type: none"> <li>Недостаточное инвестирование в создание и благоустройство туристических объектов из-за отсутствия подходящих финансовых продуктов для инвестирования в сфере туризма.</li> <li>Отсутствие объектов размещения, отвечающих международным требованиям к качеству, и приемлемых продуктов за пределами Бишкека препятствует выходу на высокодоходные рынки.</li> </ul>	<p>Поддержка усилий АПЗИ и финансовых учреждений по созданию подходящих продуктов.</p> <p>Предоставление технических консультаций по оценке нормативно-правовой базы в области страхования, в том числе законодательных предпосылок для внедрения электронного страхования.</p> <p>Составление перечня («картирование») административных процедур в сфере туризма и введение электронного реестра таких процедур.</p> <p>Обзор, упорядочение и упрощение административных процедур в туризме в порядке подготовки к переходу на цифровой формат.</p> <p>Начало процесса приватизации туристических объектов, санаториев, объектов ГП, который осуществляется поэтапно по областям, районам или по отдельным объектам с целью выявления настроений на рынке.</p>	<p>Подтвержденный спрос на финансовые продукты, ориентированные на сектор туризм.</p> <p>Разработаны финансовые продукты, ориентированные на сектор туризма.</p> <p>Сформирована более благоприятная среда.</p> <p>Внедрен электронный реестр административных процедур, действующих в туризме.</p>	<p>Повышение качества туристических объектов и расширение предложения.</p> <p>Увеличение объемов целевых инвестиций в сектор туризма.</p> <p>Повышение устойчивости туристических направлений.</p> <p>Повышение уровня конкурентоспособности туристических направлений.</p> <p>Административные требования, действующие в сфере туризма, легко идентифицировать, и компании могут с ними ознакомиться.</p>	<p>Текущий проект IFC по предоставлению консультационных услуг, в рамках которого проводится оценка финансовых пробелов и ведется работа с финансовыми учреждениями.</p> <p>Текущий проект IFC по предоставлению консультационных услуг, направленный на завершение картирования административных процедур, действующих в туризме, и внедрение электронного реестра.</p> <p>Инвестиции IFC в виде возможной кредитной линии для финансовых учреждений, позволяющей осуществлять среднесрочное и долгосрочное финансирование услуг, включая наращивание потенциала финансового сектора в интересах увеличения объемов кредитования туристического сектора.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ограниченное воздушное сообщение с удаленными, высокодоходными рынками, неразвитая инфраструктура аэропортов и неэффективное управление ими, а также недостаточная дорожная связность внутри страны и с другими странами ограничивают доступ к туристическим объектам.</li> </ul>	<p>Использование модели ГЧП при приватизации и модернизации аэропортов, начиная с международного аэропорта Манас, а в дальнейшем - региональных аэропортов.</p> <p>Снижение затрат, не относящихся к авиакомпаниям, при осуществлении деятельности в Кыргызской Республике.</p> <p>Содействие расширению безвизового режима.</p> <p>Поддержка внедрения системы стимулов для привлечения иностранных перевозчиков.</p> <p>Реконструкция, увеличение протяженности автомобильных дорог и управления ими.</p>	<p>Усовершенствованная система управления аэропортами и улучшенная инфраструктура аэропортов.</p> <p>Снижение бюрократической нагрузки и стоимости для безвизовых туристов.</p> <p>Увеличение объемов перевозок воздушным транспортом.</p>	<p>Рост числа прибывающих туристов.</p> <p>Повышение уровня конкурентоспособности туристических направлений.</p>	<p>Консультации по использованию модели ГЧП правительству Кыргызстана в связи с приватизацией международного аэропорта Манас.</p> <p>Возможные инвестиции IFC в приватизацию и модернизацию международного аэропорта Манас в рамках ГЧП.</p>	<p>Продолжение работы в рамках проекта CARS3 по улучшению региональных путей сообщения и наземного транспорта.</p>

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ	МЕРЫ	ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	ДОЛГОСРОЧНЫЙ ЭФФЕКТ	УЧАСТИЕ IFC	УЧАСТИЕ ВСЕМИРНОГО БАНКА
<b>СРЕДНЕСРОЧНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Ограниченные инвестиции в сферу туризма из-за обременительных процедур, недостаточной прозрачности нормативно-правовых требований, а также отсутствия переведенных в цифровой формат документов и процедур.</b></li> </ul>	<p>Содействие созданию цифрового «одного окна» для осуществления нормативно-правовых и административных процедур в сфере туризма (оформление электронных разрешений).</p> <p>Создание государственных реестров субъектов сектора туризма, с перечнями операторов и сертифицированных специалистов.</p>			<p>оптимизации административных процедур в целях содействия наращиванию инвестиций.й.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Ограниченные масштабы стратегического развития туристических направлений и планирования развития туризма, обусловленные слабым институциональным потенциалом сектора туризма, скудностью его ресурсной базы, неудовлетворительной координацией и недостаточным использованием цифрового инструментария.</b></li> </ul>	<p>Содействие созданию Национального совета по туризму, в котором представлены структуры частного сектора, и который располагает достаточным финансированием.</p> <p>Разработка детального и стратегического плана маркетинга, основанного на более качественных данных о туризме и информации о рынках.</p> <p>Выделение значительных средств на осуществление маркетинга в двух приоритетных сегментах рынка на основе оценки спроса на туризм.</p> <p>Содействие увеличению бюджетного финансирования Департамента туризма в соответствии с обоснованным планом маркетинга.</p> <p>Модернизация национальной системы электронной идентификации путем внедрения мобильной версии, функциональной совместимости, использования возможностей центра «Тундук», государственного облачного хранилища и других горизонтальных инструментов электронного правительства, что позволит осуществить цифровизацию моделей G2B, а также B2B и B2C.</p> <p>Повышение уровня кибербезопасности благодаря созданию национальной группы реагирования на нарушения компьютерной безопасности (CERT).</p>	<p>Разработан и реализован стратегический план маркетинга.</p> <p>Более высокий потенциал, больший объем ресурсов и более высокая устойчивость Департамента туризма.</p> <p>Создан Национальный совет по туризму.</p>	<p>Более качественный маркетинг туристических направлений.</p> <p>Более полное представительство частного сектора и улучшение отношений между частным и государственным секторами.</p> <p>Более качественное планирование развития туристических направлений.</p> <p>Рост числа прибывающих туристов.</p> <p>Повышение уровня конкурентоспособности и устойчивости туристических направлений.</p>		<p>Возможный проект (см. выше), компоненты которого охватывают усовершенствованные данные, институциональное развитие, а также комплексное планирование и развитие</p>

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ	МЕРЫ	ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	ДОЛГОСРОЧНЫЙ ЭФФЕКТ	УЧАСТИЕ IFC	УЧАСТИЕ ВСЕМИРНОГО БАНКА
<ul style="list-style-type: none"> <li>Неудовлетворительное управление туристическими направлениями из-за отсутствия долгосрочного генерального плана развития сектора туризма, что затрудняет управление туристическими направлениями и препятствует нормальной координации и привлечению инвестиций.</li> </ul>	<p>Разработка генерального плана по туризму при наличии качественных данных о туризме и более эффективного агентства, отвечающего за туризм.</p> <p>Оказание адресной поддержки АПЗИ в вопросах выявления потенциальных инвестиций и улучшения координации.</p>	<p>Разработан и реализован генеральный план развития туризма.</p> <p>Выявлены ключевые сферы инвестиций в сектор туризма.</p> <p>Разработаны готовые к инвестированию проекты.</p>	<p>Улучшение долгосрочного управления объектами туристического направления и повышение их устойчивости.</p> <p>Рост объёмов критически важных инвестиций в сектор туризма.</p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ограниченный доступ частного сектора к рынкам и слабая практика продвижения, обусловленная низким уровнем владения цифровыми технологиями.</li> </ul>	<p>Разработка обучающих онлайн-курсов для компаний, посвящённых продвижению туризма в Интернете, и онлайн-обучение экскурсоводов и других специалистов.</p> <p>Более активная работа по формированию компетенций, необходимых для разработки веб- и мобильных приложений для сферы туризма, в том числе системы управления взаимоотношениями с клиентами (УВК) и для интеграции с глобальными системами распределения (ГСП) и онлайн-турагентствами (OTA).</p> <p>Оказание финансовой поддержки IT-компаниям, разрабатывающим цифровые сервисы и другие продукты для сектора туризма.</p>	<p>Более высокий уровень цифровых компетенций в частном секторе.</p> <p>Доступны цифровые продукты и сервисы для сектора туризма.</p>	<p>Расширенный доступ к рынкам.</p> <p>Повышение конкурентоспособности на уровне компаний.</p>	<p>Возможные инвестиции в IT-компаниях, разрабатывающие новые цифровые бизнес-модели, цифровые услуги и мобильные программные приложения, полезные для развития индустрии туризма.</p>	<p>Возможный проект (см. выше) с компонентом, ориентированным на обеспечение выхода на рынки.</p>

## БИБЛИОГРАФИЯ

---

Торговая ассоциация приключенческого туризма. 2018. Индекс развития приключенческого туризма. Вашингтон, округ Колумбия: Университет Джорджа Вашингтона.

Сыйнат Арынова, Тарик Сахович, Сергей Осаволук и Наталья Долинская. Ожидается скоро. «Практический пример реформирования проверок в Кыргызской Республике - процесс реформы (2006–1919 гг.): Чему мы можем научиться?»

Азиатский банк развития. 2016. «Секторальная оценка проекта соединяющей дороги Центрально-азиатского регионального экономического координационного коридора 1 и 3 (Резюме): Транспорт». Рабочий документ RRP KGZ 48401. Мандалуйонг, Филиппины: Азиатский банк развития. <https://www.adb.org/projects/documents/kgz-carec-corridors-1-and-3-connector-road-rrp>.

Кальвин Баия и Стефано Суарди. 2019. «Состояние подключения к мобильному Интернету». Рабочий документ. Лондон: Ассоциация глобальной системы мобильной связи. <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2019/07/GSMA-State-of-Mobile-Internet-Connectivity-Report-2019.pdf>.

Супрабха Бания, Надя Роча и Мишель Рута. 2019. «Эффекты торговли Нового Шелкового пути: Гравитационный анализ». Рабочий документ 8694. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.

Уруинтуя Бацайхан и Марек Домбровски. 2017. «Центральная Азия - двадцать пять лет после распада СССР». Российский экономический журнал 3 (3): 296–320.

Чохан, Нитеш, Химаншу Виг и Рошан Дешмук. 2019. Обзор рынка приключенческого туризма 2018. Пуна, Махараштра, Индия: Совместное исследование рынка.

Константинеску, Кристина, Ален Мулабдик и Микеле Рута. Ожидается скоро. «Страны Южного Кавказа и Центральной Азии и инициатива «Один пояс – один путь»: основные факты и цифры». Всемирный банк Вашингтон, округ Колумбия.

Euromonitor International. 2018. Оценка спроса на туризм Папуа Новой Гвинеи. Часть I. Инвестирование в потенциал роста нишевого туризма в Папуа Новой Гвинее. Вашингтон, округ Колумбия: Международная финансовая корпорация.

Анн-Софи Гаст. 2018. «Кыргызстан и Евразийский экономический союз: партнерство с препятствиями». Аналитическая записка № 45. Бишкек, Кыргызская Республика: Академия ОБСЕ. [http://www.osce-academy.net/upload/file/Ку\\_Кыргызстан\\_and\\_the\\_Eurasian\\_Economic\\_Union-A\\_Partnership\\_with\\_Obstacles.pdf](http://www.osce-academy.net/upload/file/Ку_Кыргызстан_and_the_Eurasian_Economic_Union-A_Partnership_with_Obstacles.pdf).

Глобальная ассоциация систем мобильной связи. 2019. Мобильная экономика. Лондон: Ассоциация глобальной системы мобильной связи.

Правительство Кыргызской Республики. 2019. «Ускорение реформ в интересах устойчивого развития». Совместный справочный документ представлен на Форуме развития высокого уровня, состоявшемся 19 ноября 2019 г.

Хольцхакер, Ганс и Дана Скакова. Май 2019. Кыргызская Республика. Диагностика. Лондон: Европейский банк реконструкции и развития.

Международная финансовая корпорация. 2019. «Сегментация туристического рынка и анализ цепочки создания стоимости: определение рыночных сегментов и длинный список ключевых сегментов для Кыргызской Республики». Вашингтон, округ Колумбия: Международная финансовая корпорация.

- Международная финансовая корпорация. Ожидается скоро. «Финансирование туризма в Кыргызской Республике: обзор ограничений со стороны спроса и предложения при кредитовании сектора и дальнейшие шаги». Проект отчета. Вашингтон, округ Колумбия: Международная финансовая корпорация.
- Международный Валютный Фонд. 2018. FAS 2018: тенденции и события. Онлайн-база данных. <https://data.imf.org/?sk=E5DCAB7E-A5CA-4892-A6EA-598B5463A34C&skId=1460040555909>.
- Международный Валютный Фонд. 2019. «Консультации по статьям IV - пресс-релиз и отчет персонала по Кыргызской Республике». Страновой отчет № 19/208. Вашингтон, округ Колумбия: Международный валютный фонд.
- Международный союз электросвязи. 2019. Глобальный индекс кибербезопасности. Том 3. Женева: Международный союз электросвязи. [https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf).
- Ивайло Изворски, Апполения Мбоу, Бакыт Дубашов, Катарина Гасснер, Майкл Дж. Феррантино, Румин Ислам и Тарик Сахович. 2020. «Экономический меморандум Кыргызской Республики». Рабочий документ. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33494>.
- Жениш, Н. 2017. «Сектор туризма в Кыргызстане: тенденции и вызовы». Рабочий документ 42. Хорог, Таджикистан: Университет Центральной Азии.
- Рауль Кац. 2012. Влияние широкополосной связи на экономику: современные исследования и вопросы политики. Женева: Международный союз электросвязи. [https://www.itu.int/ITU-D/treg/broadband/ITU-BB-Reports\\_Impact-of-Broadband-on-the-Economy.pdf](https://www.itu.int/ITU-D/treg/broadband/ITU-BB-Reports_Impact-of-Broadband-on-the-Economy.pdf).
- Тим Келли и Карло Мария Россотто, ред. 2012. Справочник по стратегиям широкополосной связи. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.
- Леора Клаппер, Аннамария Лусарди и Питер ван Аудхойсен. 2014. «Финансовая грамотность во всем мире: выводы глобального исследования финансовой грамотности Standard & Poor's Rating Services». Рабочий документ. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк. [https://gflec.org/wp-content/uploads/2015/11/3313-Finlit\\_Report\\_FINAL-5.11.16.pdf?x74219](https://gflec.org/wp-content/uploads/2015/11/3313-Finlit_Report_FINAL-5.11.16.pdf?x74219).
- Татьяна Кудрявцева. 2017. «Судьи принимают решения в пользу государства, потому что в бюджете нет средств». 24.kg 28 февраля 2017 г. (на русском языке, по состоянию на 22 декабря 2019 г.). [https://24.kg/ekonomika/46148\\_sudireshayutsporyivpolzугosudarstvaпотомучтоvbudydjetenetdeneg/](https://24.kg/ekonomika/46148_sudireshayutsporyivpolzугosudarstvaпотомучтоvbudydjetenetdeneg/).
- Рафаэль Ла Порта и Андрей Шлейфер. 2014. «Неформальность и развитие». *Journal of Economic Perspectives* 28 (3): 109–26.
- Леандро Медина и Фридрих Шнайдер. 2018. «Теневые экономики во всем мире: чему мы научились за последние 20 лет?» Рабочий документ 18/17. Вашингтон, округ Колумбия: Международный валютный фонд.
- Национальный институт стратегических исследований Кыргызской Республики. 2017. «Оценка цифрового развития - Кыргызстан». Рабочий документ. Бишкек, Кыргызская Республика: Национальный институт стратегических исследований. [http://www.ict.gov.kg/uploads/ckfinder/files/KG\\_Digital%20Development%20Assessment\\_Final.pdf](http://www.ict.gov.kg/uploads/ckfinder/files/KG_Digital%20Development%20Assessment_Final.pdf).
- Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. 2019. Статистика туризма. Интернет-портал. <http://www.stat.kg/en/statistics/turizm/>.
- ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития). 2016. «Многомерный обзор Казахстана». Пути развития ОЭСР. Том 1. Париж: Издательство ОЭСР.
- ОЭСР. 2018. Уровни финансовой грамотности в Евразии. Париж: Организация сотрудничества и экономического развития. <https://www.oecd.org/financial/education/financial-literacy-cis-countries-survey-EN.pdf>.

ОЭСР. Ожидается скоро. «Поддержка создания и роста фирм с помощью услуг по развитию бизнеса в Кыргызстане». Проект отчета для обсуждения на Круглом столе ОЭСР по вопросам конкурентоспособности Евразии 2020.

Лира Сагынбекова. 2017. «Международная трудовая миграция в контексте Евразийского экономического союза: проблемы и вызовы кыргызских мигрантов в России». Рабочий документ Института государственной политики и управления № 39. Хорог, Таджикистан: Университет Центральной Азии. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3023259](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3023259).

Сарош Саттар, Дженнифер Л. Келлер и Айбек Байбагыш Уулу. 2015. Переход к лучшим рабочим местам в Кыргызской Республике: Диагностика рабочих мест (на русском языке). Вашингтон, округ Колумбия: Группа Всемирного банка. <http://documents.worldbank.org/curated/en/29346146819797737/Transitioning-to-better-jobs-in-the-Kyintage-Republic-a-jobs-diagnostic>.

Государственный комитет по информационным технологиям и связи Кыргызской Республики. 2018. Концепция цифровой трансформации «Цифровой Кыргызстан». Бишкек, Кыргызская Республика: Государственный комитет по ИТС.

Теодору, Юлия Руксандра. 2020. «Что движет спредами банковского сектора и политикой залогового обеспечения в Кыргызской Республике». Вашингтон, округ Колумбия: Международный валютный фонд. Проект документа.

Transparency International. 2018. Индекс восприятия коррупции 2018. Онлайн-база данных. [www.transparency.org/cpi](http://www.transparency.org/cpi).

Организация Объединенных Наций Comtrade. Данные о торговле 2018. Онлайн база данных. <https://comtrade.un.org/>.

ЮНКТАД (Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию). 2019a. В2С E-Commerce Index 2019. Онлайн-база данных. [https://unctad.org/system/files/official-document/tn\\_unctad\\_ict4d14\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tn_unctad_ict4d14_en.pdf).

ЮНКТАД. 2019b. Навигатор по разрешению инвестиционных споров. Онлайн-база данных. <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/country/113/ky> Кыргызстан.

ПРООН (Программа развития ООН). 2005. «Кыргызстан на новом этапе развития». Рабочий документ. Бишкек, Кыргызская Республика: Программа развития ООН, страновой офис в Кыргызстане. <https://www.researchgate.net/publication/284179171>.

ООН ВТО (Всемирная туристская организация ООН). 2002. Общие рекомендации по использованию данных о международных пассажирских авиаперевозках для анализа туризма. Мадрид: Всемирная туристская организация ООН.

ООН ВТО. 2018a. Кыргызская Республика: Прибытие туристов-нерезидентов через национальные границы в зависимости от страны в разбивке по странам, 2013-17 гг. Мадрид: Всемирная туристская организация ООН.

ООН ВТО. 2018b. Туризм. Основные моменты, издание 2019 г. Мадрид: Всемирная туристская организация ООН.

ООН ВТО. 2019. Сборник статистики туризма, данные за 2013–17 гг., Издание 2019 г. Мадрид: Всемирная туристская организация ООН.

Всемирный банк. 2009. «Расстояние» в Докладе о мировом развитии 2009: Изменение экономической географии: 73–95. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.

Всемирный банк. 2015. Инвестиционный климат в Кыргызской Республике - мнения иностранных инвесторов. Результаты опроса.

Всемирный банк. 2017. Показатели мирового развития 2017. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26447>.

- Всемирный банк. 2018а. Глобальная финансовая доступность (Findex). Онлайн-база данных.
- Всемирный банк. 2018г. Показатели государственного управления в мире. Онлайн-база данных. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>.
- Всемирный банк. 2019b. Экономика инициативы один пояс – один путь: возможности и риски транспортных коридоров. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.
- Всемирный банк. 2019с. «Южный Кавказ и Центральная Азия – Инициатива «Один пояс - один путь»: страновое исследование Казахстана». Рабочий документ. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.
- Всемирный банк. 2019г. «Климатически умная практика сельского хозяйства для Кыргызской Республики». Информационный бюллетень. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк. [https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/2019-06/CSA%20\\_Profile\\_The%20Kухуygen%20Republic.pdf](https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/2019-06/CSA%20_Profile_The%20Kухуygen%20Republic.pdf).
- Всемирный банк. 2019f. Доклад о мировом развитии 2019: Меняющийся характер труда. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019>.
- Всемирный банк. 2020а. «Экстренная поддержка проекта для ММСП». Рабочий документ в поддержку проекта ММСП (P174028). Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/603891604326310050/pdf/Disclosable-Version-of-the-ISR-Emergency-Support-for-MSMEs-Project-P174028-Sequence-No-01.pdf>.
- Всемирный банк. 2020b. Обзор предприятий. Интернет-портал данных. <https://www.enterprisesurveys.org>.
- Всемирный банк. 2020с. 16 апреля 2020 года. Бедность и последствия распространения COVID-19 в Кыргызской Республике. Внутреннее представление. Глобальная практика Бедность и равенство.
- Всемирный банк. 2020d. «Страновой экономической меморандум Всемирного банка в Кыргызской Республике». Рабочий документ. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.
- ВЭФ (Всемирный экономический форум). 2013. Отчет о глобальной конкурентоспособности 2013–14. Женева: Всемирный экономический форум.
- ВЭФ. 2017. Обзор мнений руководителей 2017. Женева: Всемирный экономический форум.
- ВЭФ. 2018. Отчет о глобальной конкурентоспособности 2018. Женева: Всемирный экономический форум.
- ВЭФ. 2019а. Отчет о глобальной конкурентоспособности 2019. Женева: Всемирный экономический форум.
- ВЭФ. 2019b. Отчет о конкурентоспособности путешествий и туризма за 2019 год. Женева: Всемирный экономический форум.
- Всемирный совет по путешествиям и туризму. 2019. Шлюз данных WTTC. Онлайн-база данных. <https://tool.wttc.org/>.

## СНОСКИ

1. Опрос «Влияние COVID-19 на бизнес-среду в Кыргызской Республике» с участием 1053 респондентов был проведен Офисом программ ОБСЕ в Бишкеке, Бизнес-ассоциацией JIA и Центром поддержки предпринимателей.
2. Падение вновь выданных кредитов началось в марте 2020 года. Оно упало на 9 процентов по сравнению с уровнем марта 2019 года и полностью изменило десятилетнюю тенденцию роста. Данные Национального банка Кыргызской Республики.
3. World Bank Findex Database 2018.
4. Мягкий туризм - одна из форм устойчивого туризма в отличие от крупномасштабного неустойчивого развития туризма. Он включает в себя экологическую и социальную устойчивость и новую культуру путешествий.
5. Использованы разные источники.
6. Патент - это вид документа, который позволяет патентообладателю вести определенные виды предпринимательской деятельности и пользоваться специальными льготными категориями налогового режима (обязательного или добровольного). В Кыргызской Республике предприниматели, работающие в рамках патентного режима, официально не зарегистрированы. The patent is a type of document that allows the patent holder to conduct certain types of entrepreneurial activities and take advantage of special favorable categories of the tax regime (either mandatory or voluntary). In the Kyrgyz Republic, firms operating under the patent regime are not formally registered THIS STATEMENT IS INCORRECT.
7. Микропредприятия - это предприятия с 1–5 сотрудниками, которые часто работают в патентном режиме.
8. Малые предприятия - это предприятия с 6–19 сотрудниками.
9. Средние предприятия - это предприятия с числом занятых от 20 до 99 человек.
10. Национальный статистический комитет, Государственная налоговая служба и оценка персонала (2018 г.) проанализированы в рамках проекта «Чрезвычайная поддержка ММСП» (P174028), Всемирный банк, июль 2020 г.
11. Всемирный банк. 2019а. Справочная исследовательская записка о механизме реагирования на вопросы / споры инвесторов в Кыргызской Республике.
12. В долларах США 2010 года.
13. В постоянных долларах США 2010 года.
14. Это индикаторы перехода Европейского банка реконструкции и развития.
15. Казахстан и Туркменистан достигли статуса страны с доходами выше среднего в 2006 и 2012 годах соответственно, а Узбекистан получил статус страны с доходами ниже среднего в 2011 году.
16. Здесь обсуждаются две оценки бедности для Кыргызской Республики: оценки, основанные на международной черте бедности с точки зрения паритета покупательной способности 2005 года, и национальные официальные оценки бедности. Первая лучше подходит для межстрановых сравнений, а вторая калибруется национальными властями с учетом местных условий. Долгосрочные сравнения уровней бедности в этом отчете основаны на международном подходе, поскольку разрыв в национальных рядах в 2008 году затрудняет сравнение периодов до и после 2008 года. Этот разрыв отсутствует в рядах, используемых для международных оценок бедности.
17. Всемирный банк, Макроэкономический обзор бедности, апрель 2020 г. World Bank, Macro Poverty Outlook April 2020.
18. Подход с добавленной стоимостью к измерению роста экономики как комбинации капитала и рабочей силы, а также показатель производительности, который показывает, насколько эффективны и производительны труд и капитал в создании стоимости.
19. Другими словами, Армения, Азербайджан, Беларусь, Болгария, Грузия, Казахстан, Молдова, Россия и Узбекистан.
20. Опрос «Влияние COVID-19 на бизнес-среду в Кыргызской Республике» с участием 1053 респондентов был проведен Офисом программ ОБСЕ в Бишкеке, Бизнес-ассоциацией JIA и Центром поддержки предпринимателей.
21. Падение вновь выданных кредитов началось в марте 2020 года. Оно упало на 9 процентов по сравнению с уровнем марта 2019 года и полностью изменило десятилетнюю тенденцию роста. Данные Национального банка Кыргызской Республики.
22. Использованы разные источники.
23. Таджикистан (70 процентов), Туркменистан (62 процента), Казахстан (60 процентов), Узбекистан (55 процентов) и Россия (30 процентов).
24. Средние предприятия - это предприятия с числом занятых от 20 до 99 человек.
25. Молдова находится в той же группе с доходами ниже среднего, а Таджикистан - в группе с низкими доходами, как это определено Группой Всемирного банка (ГВБ).
26. Это совместная инициатива ГВБ и Европейского банка реконструкции и развития в Европе и Центральной Азии, в рамках которой проводятся опросы на уровне компаний по репрезентативной выборке частного сектора

- экономики, в основном, с упором на производственный сектор.
27. Национальный статистический комитет Кыргызстана.
  28. Это касается юридических лиц, оборот которых превышает 30 миллионов сомов.
  29. Оценка ОБСЕ 2019.
  30. По расчетам сотрудников Всемирного банка.
  31. В 2018 году их вклад составил 22,6 процента ВВП.
  32. Некорпоративная правовая форма, пережиток советской системы государственной собственности.
  33. Эта компания относится к категории госпредприятий.
  34. Сюда входит одно общество с ограниченной ответственностью.
  35. В дополнение к 104 действующим госпредприятиям, одно находится в процессе банкротства, а одно - на стадии технико-экономического обоснования.
  36. Состоит из двух банков, одной страховой компании и трех компаний, занимающихся другими финансовыми услугами.
  37. Основная часть убытков всех госпредприятий в 2017 году связана с разовой корректировкой, внесенной ОАО «Национальная электрические сети Кыргызстана (НЭСК) в отношении корректировки своей оценки кредитов, денонмированных в иностранной валюте, и надлежащей оценки основных средств примерно на 10 миллиардов сомов.
  38. Несмотря на то, что Кыргызская Республика имеет границу с Китаем (который имеет выход к морю), этот маршрут долгое время практически не использовался для коммерческой торговли, так как он пролегает через труднопроходимую гористую местность, не имеет железнодорожного сообщения, а стоимость перевозок товаров высокая. Понимая эту проблему, правительство Кыргызской Республики обсуждает строительство железной дороги, чтобы улучшить использование этого маршрута.
  39. Телегеография.
  40. Кыргызтелеком, ElCat, RCT, MegaCom, Beeline, O!, IPNet, Aknet и Asia Info.
  41. Его крупнейшими конкурентами среди провайдеров розничного интернета (ISP) являются MegaLine (охватывает исключительно Бишкек) и Saima Telecom (охватывающий Бишкек и Чуй). К другим интернет-провайдерам относятся ElCat (хорошо зарекомендовавший себя игрок в оптовом и корпоративном сегментах), AsiaInfo, Global Telecom Asia (My), Aknet, Extra Line (Homeline) и I-Space (MaLink).
  42. НБКР (2017).
  43. Стилл и др., 2017.
  44. Экспресс-оценка цифровой экономики Кыргызской Республики, 2019 г.
  45. Almqvist 2010
  46. Расчет основан на текущем ВВП страны, а также на Руководстве Келли и Россотто по стратегиям широкополосной связи.
  47. Степень охвата частными кредитными бюро показывает количество лиц или фирм, числящихся в частных кредитных бюро, с текущей информацией об истории погашения, невыплаченной задолженности или непогашенной кредитной истории. Число выражается в процентах от взрослого населения.
  48. Коммерческий банк Кыргызстан, Айыл Банк, Бакай Банк, Оптима Банк и Кыргызский инвестиционно-кредитный банк.
  49. Оценка разрыва в финансировании в туристическом секторе, проведенная Международной Финансовой Корпорацией, февраль 2019 г.
  50. НБКР объявил о повышении учетной ставки с 4,25 до 5 процентов 25 февраля 2020 года, поскольку ожидался рост инфляции до 5 процентов к концу 2020 года (достигнув нижней границы целевого уровня инфляции). Следует отметить, что участники рынка считают, что НБКР ориентируется на низкую волатильность обменного курса, а не на инфляцию через процентную ставку.
  51. Сегмент «мягких» приключений состоит из менее рискованных приключений (походы, треккинг, каякинг), обычно в естественной обстановке, которые не требуют большого опыта или не требуют совсем, а также меньших физических усилий.
  52. Недавние изменения в визовой политике теперь позволяют официальным резидентам Объединенных Арабских Эмиратов, Кувейта, Катара, Бруней-Дар-ас-Салама, Омана и Бахрейна получать визу по прибытии в Кыргызскую Республику.
  53. Общие затраты - это сумма авиационных и неавиационных расходов. Расходы, связанные с авиакомпаниями, включают расходы на техническое обслуживание, ремонт и капитальный ремонт (ТОРиКР), а также на топливо,

- экипаж, владение (операционная аренда) и путевые расходы по аэронавигации, в то время как расходы, не связанные с авиакомпаниями, включают обслуживание воздушного движения, аэропортовые сборы и сборы за посадку, сборы за наземное обслуживание, безопасность и сборы с пассажиров.
54. Из-за устаревшего парка самолетов в 2006 году ЕС занес в «черный» список кыргызские авиакомпании, которым в настоящее время запрещено выполнять полеты в европейские города.
  55. К ним относятся Закон Кыргызской Республики от 20 марта 2002 года № 43 «О геодезии и картографии»; Постановление Правительства Кыргызской Республики от 11 февраля 2002 года № 64 «Об утверждении Концепции создания единой информационной системы по недвижимости в Кыргызской Республике»; Постановление Правительства Кыргызской Республики от 7 октября 2010 г. № 235 «О создании Единой государственной системы координат».
  56. Согласно недавним поправкам в Земельный кодекс (апрель 2019 г.), существует семь категорий земель с целевым использованием: сельскохозяйственные; населенный пункт; промышленность, транспорт, связь, энергетика, оборона и другие цели, охраняемые территории, лесной фонд, водный фонд и резервы.
  57. К ним относятся Армения, Азербайджан, Беларусь, Чешская Республика, Грузия, Венгрия, Казахстан, Литва, Молдова, Республика Польша, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Украина и Узбекистан, которые включают Центральную и Восточную Европу в соответствии с определением UNWTO.
  58. Большой рост прибытий из Узбекистана в 2017 году связан с открытием границы между странами. Хотя отрасль сообщает об увеличении числа прибывших с ночевкой туристов из Узбекистана в Иссык-Кульскую область в 2018 году, похоже, что значительная доля прибывших из Узбекистана были однодневными посетителями.
  59. За исключением Армении, общее количество посетителей для всех стран было использовано для последовательности. Общее количество посетителей включает как посетителей с ночевкой (туристов), так и однодневных посетителей. Статистика Правительства КР по посетителям, похоже, не делает различий между однодневными посетителями (туристами) и посетителями с ночевкой.



**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