

**Кыргызская Республика**

**Совместная экономическая оценка:  
согласие и восстановление**

**21 июля 2010 года**

**Азиатский Банк Развития  
Международный Валютный Фонд  
Всемирный Банк**

*При участии*  
Евразийский Банк Развития  
Европейский Банк Реконструкции и Развития  
Европейская Комиссия  
Международная Финансовая Корпорация  
Организации Объединенных Наций



## Содержание

Резюме основных результатов совместной экономической оценки: согласие и восстановление .....	7
Глава I: Предпосылки для подготовки Отчета .....	11
Политические предпосылки .....	12
Организационная структура отчета.....	13
Признательность .....	14
Глава II: Экономическое и социальное воздействие.....	15
Резюме.....	15
Экономическое воздействие .....	15
Макроэкономические перспективы, риски и вопросы на 2011 год.....	22
Воздействие на бедность и социальную среду .....	23
Последствия происшедших в июне событий .....	25
Глава III: Гуманитарное воздействие и Экстренное обращение .....	29
Совместная экономическая оценка и Экстренное обращение.....	31
Глава IV: Стратегия достижения согласия и восстановления .....	32
Укрепление государственного управления.....	37
Риски для стратегии.....	38
Смягчение рисков .....	39
Глава V: Важные приоритеты в процессе достижения согласия и восстановления.....	41
Социально-экономическая реинтеграция и примирение.....	45
Глава VI: Важные приоритеты в секторе инфраструктуры .....	49
Энергетика .....	49
Здания и строения .....	52
Приоритеты в секторе.....	53
Транспорт.....	54
Муниципальная инфраструктура .....	54
Глава VII: Сельское хозяйство .....	55
Этнические конфликты и взаимозависимость в сельской местности .....	55
Потребность в инвестициях.....	55
Принципы инвестирования.....	56
Глава VIII: Бизнес-среда .....	58
Глава IX: Финансовый сектор .....	60
Глава X: Фидуциарные гарантии, механизмы финансирования .....	62
и институциональные механизмы.....	62
Управление государственными финансами (УГФ).....	62
Гарантии финансирования.....	63

Фидуциарные аспекты.....	63
Способы финансирования .....	65
Механизмы координирования и мониторинга.....	66
Механизмы мониторинга .....	66
Потребность в укреплении потенциала .....	67
Глава XI: Донорская поддержка мер по восстановлению .....	68

## **Список приложений**

Приложение I. Кыргызская Республика: Потребность в финансировании мер по урегулированию разногласий, восстановлению и реконструкции .....	69
Приложение II Прогнозируемые выплаты на оказание поддержки .....	71
Приложение III: Согласие и восстановление .....	72
Приложение IV. Социальная защита .....	87
Приложение V: Энергетический сектор .....	107
Приложение VI: Инфраструктура: транспорт и коммуникации .....	121
Приложение VII: Инфраструктура местных органов власти .....	130
Приложение VIII: Государственные здания и сооружения .....	139
Приложение IX: Бизнес среда и развитие частного сектора .....	145
Приложение X: Налоговое и таможенное администрирование .....	155
Приложение XI: Финансовый сектор.....	158
Приложение XII: Сельское хозяйство.....	174
Приложение XIII: Управление государственными финансами (УГФ) и фидуциарные расходы .....	198
Приложение XIV: Список команды по подготовке отчета СЭО .....	207

## Список сокращений

ААК	Ассоциация Агро-бизнесменов Кыргызстана
АБР	Азиатский банк развития
АО	Айыл окмоту – местные власти
АУБ	Азия Универсал Банк
БТП	Бишкекское троллейбусное предприятие
БТС	Бишкекская Теплораспределительная Сеть
ВБ	Всемирный банк
ВВП	Валовый внутренний продукт
ВОА	Высший орган аудита
ВПЛ	Временно перемещенные лица
ВУ	Временное управление
ГАСО	Государственное агентство по социальному обеспечению
ГАЭ	Государственное агентство по энергетике
ГМД	Гарантированный минимальный доход
ГМУП	Гарантированный минимальный уровень потребления
ГНС	Государственная налоговая служба
ГТС	Государственная таможенная служба
ГЭС	Гидроэлектростанция
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕП	Ежемесячное пособие
ЕС	Европейская комиссия
ЕСП	Ежемесячное социальное пособие
ЖБ	Железобетон
ИБР	Исламский банк развития
КАРИС	Кыргызская аграрная рыночная информационная служба
КДК	Коэффициент достаточности капитала
КР	Кыргызская Республика
МДТФ	Мультидонорский Трастовый Фонд
МСХ	Министерство сельского хозяйства
МТЗМ	Министерство труда, занятости и миграции
МТК	Министерство транспорта и коммуникаций
МФ	Министерство финансов
МФИ	Международные Финансовые Институты
МФО	Микрофинансовые организации
МЭ	Министерство энергетики
МЭР	Министерство экономического регулирования
НБКР	Национальный банк КР
НДС	Налог на добавленную стоимость
НКК	Неармированная каменная кладка
НПО	Неправительственная организация

ООН	Организация объединенных наций
ПГИ	Программа государственных инвестиций
ППР	Портфель под риском
СНГ	Содружество независимых государств
СП	Счетная палата
СПБ	Среднесрочный прогноз бюджета
СЭО	Совместная экономическая оценка
ТЭЦ	Теплоэлектроцентраль
УГФ	Управление государственными финансами
ФКПРКС	Финансовая компания по поддержке и развитию кредитных союзов
ЦАРИИ	Центрального агентства по развитию, инвестициям и инновациям
ЦК	Центральное Казначейство

## **РЕЗЮМЕ ОСНОВНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ СОВМЕСТНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ: СОГЛАСИЕ И ВОССТАНОВЛЕНИЕ**

До апрельских и июньских событий 2010 года кыргызская экономика находилась на этапе восстановления от воздействий глобального экономического кризиса, при этом прогнозировалось, что в 2010 году объем ВВП увеличится на 4½ процента. Экономическая политика основывалась на надежде роста в частном секторе в условиях либеральной среды для ведения торговли, поддерживаемой резким увеличением государственных капитальных расходов, особенно в секторе энергетики. Также уверенно ожидалось дальнейшее снижение уровня бедности.

**События стали шоком для перспектив роста экономики.** Отмечается ослабление доверия к частному сектору, сокращение ликвидности в банковской системе, масштабное давление на сектор государственных финансов, нанесен физический ущерб инфраструктуре, критическим является масштаб разрушений жилья в результате поджогов на юге и срочное перемещение около 300,000-375,000 людей внутри страны, из которых 75,000 человек все еще являются вынужденными переселенцами. Прогнозируется, что в 2010 году темпы роста экономики сократятся на 3 процента, а выпуск продукции на душу населения в 2010 году снизится с \$943, как прогнозировалось до кризиса, до \$826.

**В результате широкомасштабного внутреннего переселения увеличивается социальная нагрузка на пост-кризисный период,** сопровождаемая потребностью в обеспечении жилья до наступления зимы, а также необходимостью обеспечения долгосрочного жилья, продуктов питания, безопасности, восстановления средств к существованию и программ социальных услуг населению. С целью обеспечения равноправия и социального спокойствия важным является и поддержка уязвимого населения, пострадавшего от природных бедствий, имевших место ранее. В центре усилий по примирению должен быть согласованный, интегрированный подход к решениям по обеспечению жилья и средств к существованию, основанный на свободе выбора со стороны пострадавшего населения, а также потребности в защите их безопасности и соблюдения прав человека.

**Физический ущерб инфраструктурным секторам характеризуется большим масштабом.** Повреждены или разрушены государственные здания и частные коммерческие предприятия, что имеет последствия для предоставления государственных услуг. Произошли серьезные сбои в системах сельскохозяйственного и оптового распределения, в цепочке поставок для производственных целей. Критически важные сектора, такие как энергетика, остаются уязвимыми в плане выхода из строя в результате разрушения или (что более важно) обветшавшего состояния. Это может привести к серьезному кризису в зимнее время, что в свою очередь угрожает стабильности и миру. Таким образом, энергетическая безопасность и жизненно необходимые государственные услуги вызывают наибольшую обеспокоенность с точки зрения государственной политики.

**Правительство приняло программу пост-кризисного восстановления.** Органы власти ослабили фискальное положение в качестве встречного циклического реагирования на шоки для инвестиций и выпуска продукции. Власти проводят систематическую оценку ущерба, убытков и последующих потребностей для восстановления и реконструкции, а также обратились за международной поддержкой. Социальные нужды удовлетворяются за счет

международных гуманитарных мер; при этом важную роль играет финансирование в рамках "Экстренного обращения" Организации Объединенных Наций. В качестве временной меры должны быть быстро реализованы решения по созданию утепленных жилищ, расположенных рядом или на месте разрушенного жилья, а затем решение по обеспечению постоянного жилья.

**Совместная экономическая оценка (СЭО) определила потребность во внешней поддержке в трех основных областях:**

- **Жизненно важные государственные расходы и услуги.** Вместе с резким увеличением потребностей в чрезвычайных расходах, бюджет должен будет покрывать и ранее запланированный план расходов бюджетных средств правительства.
- **Социальные потребности.** Переселение лиц внутри страны, и потребности других групп населения, на которых отразились недавние события, легли большим грузом на бюджет страны. Посредством предоставления поддержки для обеспечения жилья, средств к существованию, социальной защиты и других социальных программ, определенных в СЭО, доноры могут внести важный вклад в экономическое и социальное восстановление страны.
- **Критически важные инвестиции.** В рамках СЭО обнаружено, что потребности, связанные с восстановлением разрушенных частных коммерческих и государственных зданий, тесно связаны с перспективами общего восстановления. Более того, существуют критические потребности в энергетическом и транспортном секторах, финансирование которых внесет большой вклад в урегулирование разногласий и строительство мира. Финансирование таких инвестиций является очень важным в качестве связующего звена до того периода, когда частный сектор снова начнет осуществлять инвестиции. Такое финансирование также поможет увеличить экономическую безопасность страны за счет усиления энергетического и транспортного секторов.

**СЭО предлагает, чтобы итоговая сумма внешнего финансирования потребностей составила 1 миллиард долл. США на следующие 30 месяцев (Приложение I по финансовым потребностям). Из этой суммы:**

- Бюджетная поддержка по оценке составляет \$335 миллионов в 2010 году.<sup>1</sup>
- Потребности социального сектора оцениваются в размере \$334 миллионов, из которых \$96 миллион соответствуют Экстренному обращению ООН<sup>2</sup>.
- Поддержка для инфраструктуры оценивается в размере \$350 миллионов.

---

<sup>1</sup> Бюджетная поддержка, необходимая на 2011 год, будет определена в начале года на основе бюджета на 2011 год, подготовленного избранным правительством. Существующие оценки, основанные на планах нынешнего правительства, показывают, что потребности могут составить порядка \$225 миллионов.

<sup>2</sup> В настоящее время проводятся окончательные подсчеты Экстренного обращения, поэтому представленные суммы могут немного измениться.

Оставшаяся сумма включает поддержку сельского хозяйства и безопасности, а также частного сектора (туризм) (см. Приложение I).

В течение последующих шести месяцев потребуется оказание донорской помощи в размере \$671 миллионов – \$335 миллионов для поддержки бюджета и \$336 миллионов для других программ (включая Экстренное обращение ООН). По оценкам, потребности на 2011 и 2012 годы, *исключая средства на поддержку бюджета на эти годы, что можно определить лишь после того, когда вновь избранное правительство сформулирует бюджет*, составляют \$227 миллионов и \$102 миллиона, соответственно.

**В СЭО отмечается, что потенциал правительства для реализации такой программы, при поддержке внешних партнеров, является адекватным.** При этом очевидно, что будет существовать жизненно важная потребность в продолжительной международной технической поддержке в разработке, реализации, мониторинге и финансовом управлении. Органы власти добились прогресса в улучшении системы управления и фидуциарной системы. В СЭО отмечается, что предпринимаются меры по устранению недавнего недостатка подотчетности и слабого управления государственными активами, и уже осуществлены впечатляющие шаги в этом направлении.



## ГЛАВА I: ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ ОТЧЕТА

В начале апреля 2010 года в разных городах Кыргызской Республики прошли антиправительственные политические демонстрации против авторитарных стремлений президента, которые привели к централизации власти в руках президентского окружения. Протесты были вызваны решениями в области экономической и социальной политики, принятыми без соответствующих консультаций с общественностью. Более того, существовало широко распространенная уверенность в явном увеличении коррупции и нецелевом использовании государственных активов. Кульминацией этих протестов стали массовые беспорядки в Бишкеке и некоторых других городах в Кыргызстане, имевшие место 7-8 апреля, и их жестокое подавление со стороны правительства с последующим смещением президента и формированием временного правительства<sup>3</sup> под руководством коалиции оппозиционных политических и гражданских лидеров. События также привели к человеческим жертвам и ранениям, разрушению частного и государственного имущества, ослаблению доверия в частном секторе, и к экономическому и фискальному давлению.

В письме от 24 апреля 2010 года, адресованном Президенту Всемирного Банка, Глава Временного Правительства обратилась с просьбой о направлении миссии для проведения экспертной оценки финансовых и бюджетных потребностей, возникших в результате апрельских событий. Впоследствии правительство пригласило широкий круг международных финансовых институтов и других доноров к формированию объединенной группы экспертов для проведения оценки.

В июне социальная напряженность, которая накалялась на юге страны, когда население было раздроблено лояльностью к новому правительству, достигла своего пика за три дня и вылилась в жестокие межэтнические столкновения, в частности в городах Джалал-Абад и Ош. Эти два города и некоторые соседние районы взорвались в спазме этнически направленного экстремизма, зверского насилия и целенаправленных поджогов. По официальным данным, более 300 человек погибли, но в соответствии с заявлением президента, количество жертв превысило 2,000 человек. Свыше 2,500 человек получили ранения. Имело место крупномасштабное разрушение государственной и частной собственности, особенно жилья.

По оценочным данным, в результате насилия 75,000 беженцев спаслись бегством в соседнем Узбекистане, и еще 300,000 человек были перемещены внутри южных областей Кыргызской Республики. Возвращение беженцев в течение примерно десяти дней после событий явилось воодушевляющим знаком, и многие перемещенные лица также вернулись к своим домам в середине июля. На сегодняшний день количество остающихся перемещенных лиц внутри страны насчитывает 75,000 человек. В интересах стабильности страны необходимо срочным образом оказать поддержку в удовлетворении таких связанных между собой потребностях, как обеспечение жильем и средств к существованию, а также для социального согласия и построения мира. Условия на юге

---

<sup>3</sup> Далее по тексту в документе в английском варианте используются взаимозаменяемые термины «interim government» и «provisional government», которые одинаково переводятся на русский язык как «Временное правительство». После референдума, состоявшегося 27 июня, правительство называет себя временно исполняющим обязанности переходным правительством. В целях упрощения в документе оставлено его название как Временное правительство.

страны все еще являются гнетущими и очень изменчивыми: этнический конфликт меньшей интенсивности все еще продолжается, меры обеспечения безопасности носят случайный характер, а насилие оставило глубокие раны.

Ожесточенный конфликт на юге создал новую и глубокую социальную напряженность, которая привела многих людей к недоумению, шоку и замешательству. Хотя причины конфликта все еще остаются неясными, уже появляются основные идеи. Во-первых, необходимо способствовать социальной и политической стабильности и безопасности в качестве основы для экономического и социального восстановления. Во-вторых, существенно важно фокусировать внимание на равенстве, чтобы избежать восприятия относительно неравного внимания, уделяемого конкретным этническим группам, регионам или видам бенефициариев. Такое восприятие может усугубить напряженность между группами и подпитывать будущее насилие. Интервенции должны стать частью более широких национальных усилий по урегулированию разногласий, восстановлению и развитию. В-третьих, существенную важность имеют усиление законности государства и восстановление беспристрастного режима безопасности, способного защищать всех граждан.

Данный отчет – *Совместная экономическая оценка: согласие и восстановление (СЭО)* – является ответом на просьбу правительства и предоставляет оценку последствий бурных апрельских и июньских событий. Он рассматривает их экономическое и социальное воздействия, оценивает последствия для бюджета и основных секторов экономики и представляет оценку поддержки, требуемой от партнеров по развитию для социального согласия, реконструкции и экономического восстановления. Оценка основана на сведениях и данных, предоставленных органами власти, и в частности, *Комиссией по оценке ущерба на юге республики и Дирекцией по восстановлению и развитию городов Ош и Джалал-Абад*. Миссия совершила выезды на места событий на юг страны и провела обследования.

Экономическая оценка проводилась при совместном руководстве со стороны Азиатского Банка Развития, Международного Валютного Фонда и Всемирного Банка; и при участии Евразийского Банка Развития, Европейского Банка Реконструкции и Развития, Европейской Комиссии, Международной Финансовой Корпорации и Организации Объединенных Наций. Отчет также включает вклады агентств развития Швейцарии и Соединенных Штатов и нескольких партнерских НПО, включая АСТЕД.

В таблице в Приложении I описываются потребности в финансировании для согласия и восстановления, основанные на работе совместной миссии.

### **Политические предпосылки**

Со времени обретения независимости в 1991 году, Кыргызская Республика осуществила огромное продвижение вперед к созданию либеральной рыночной экономики с целью продвижения устойчивого экономического роста и борьбы с бедностью, и добилась международной интеграции через торговлю и инвестиции, в значительной мере посредством членства во Всемирной Торговой Организации. Она достигла определенного успеха в развитии открытых институтов, и при этом прилагала все усилия, чтобы внедрить прочную демократию и гражданскую свободу. Миссии ОБСЕ критиковали процесс

выборов, проводимых в последнее десятилетие. Выборы в парламент в 2007 году и выборы президента в 2009 году имели недостатки: вносились произвольные изменения в положения и игнорировались процедуры, иногда это происходило в последнюю минуту, что приводило к широко распространенной общественной неудовлетворенности процессом и его результатами. В последнее время президент сконцентрировал власть в собственном административном аппарате, сократил национальную ассамблею до нуля и "обошел" министерские формы государственного управления. Таким образом, система сдержек и противовесов полностью исчезла, в значительной мере сократились консультации по вопросам политики, снизилась подотчетность, также снизились стандарты государственного управления.

Как отмечалось выше, после отставки президента в апреле 2010 года власть взяло на себя Временное правительство. Правительство быстро распустило парламент и расформировало конституционный суд, который считался слишком угодливым в отношении обоих предыдущих президентов Кыргызской Республики. Декрет № 1 Временного правительства сосредоточил функции парламента, президента и правительства во временном правительстве.

Временное правительство разработало проект новой конституции, который смещает баланс исполнительной власти с президентской системы на парламентскую систему. Процесс разработки проекта включал общественные консультации и национальные дебаты. Конституция была утверждена на национальном референдуме 27 июня, явка избирателей составила 72 процента, и за конституцию проголосовал 91 процент. Явка избирателей на юге составила 65 процентов. Референдум наделил президентскими полномочиями существующего временного президента до проведения следующих президентских выборов осенью 2011 года. Международные наблюдатели охарактеризовали проведение референдума в большей степени как справедливый и надлежащий, отметив условия масштабного перемещения населения на юге. В рамках новой конституции парламентские выборы будут проведены в октябре 2010 года, и затем будет сформировано полностью уполномоченное правительство, при этом власть президента очень сильно сократится.

## **Организационная структура отчета**

*СЭО* изучает общее воздействие политических и социальных событий этого года, оценивает необходимые меры и потребности в финансировании для быстрой реконструкции и восстановления, на основе убытков и ущерба, нанесенных событиями, а также из-за воздействия на доверие и деятельность частного сектора. Она излагает стратегию для восстановления, а также приоритетные действия и инвестиции, исходя из стратегии. Конкретные оценки и потребности секторов представлены в приложениях к отчету. Приложение I содержит комплексную таблицу потребностей в финансировании для программы восстановления, которая представляется донорам для оказания помощи.

Глава II рассматривает экономическое и социальное воздействие событий и вытекающий разрыв бюджетного финансирования, который должен быть профинансирован, чтобы защитить основные экономические и социальные потребности, включая

основополагающие государственные услуги и безопасность. В Главе III представлено воздействие жестоких столкновений на юге страны в июне, дается оценка гуманитарных и социальных потребностей, которые вытекают из настоятельной необходимости оказания поддержки лицам перемещенным внутри страны и другим людям, затронутым конфликтом, последовательной разработки и реализации мер по обеспечению жильем и средствами к существованию, и осуществления мер, направленных на установление социального мира и согласия. Она интегрирует Экстренное обращение системы ООН (в соответствии с лучшей практикой проведения совместных оценок). В Главе IV излагается стратегия по согласию и восстановлению, которой следуют органы власти и которая является основой оценочных показателей для донорской поддержки. В последующих главах представлены воздействия на конкретные секторы и вытекающие потребности. Оценка фидуциарных мер безопасности и изменений в управлении государственными финансами содержится в Главе IX, а также обсуждаются варианты финансирования, которые открыты для доноров, и то, как разрабатываются механизмы координации, реализации и отчетности, чтобы обеспечить добросовестность исполнения программы по восстановлению.

### **Признательность**

Команда СЭО хотела бы выразить благодарность Временному Правительству Кыргызстана за его партнерство при проведении данной работы. Глава временного правительства, г-жа Отунбаева, министр финансов (до 14 июля) г-н Сариев и министр экономического регулирования г-н Уметалиев направляли работу, а кабинет министров, Национальный Банк и государственные ведомства были полностью заинтересованы и вовлечены в работу миссии. Миссия получила большую пользу от обсуждений с г-ном Атамбаевым, заместителем главы временного правительства, и г-ном Сатыбалдиевым, вице-премьер министром и руководителем Государственной дирекции по восстановлению и развитию городов Ош и Джалал-Абад. Ценным вкладом в работу над подготовкой отчета стала заключительная встреча с г-ном Муралиевым, вновь назначенным первым вице-премьер министром. Тесное сотрудничество государственных органов власти способствовало значительному улучшению качества и актуальности данного отчета.

## ГЛАВА II: ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ

### Резюме

Политические волнения в Бишкеке в апреле 2010 года и разразившийся этнический конфликт на юге Кыргызстана в июне 2010 года стали значительным шоком для экономики. Ожидается, что рост экономики резко сократится и столкнется с более неопределенными перспективами в будущем, чем это предусматривалось до возникновения кризиса. Отмечается распространенное ослабление доверия, что может особенно повлиять на инвестиции, включая прямые иностранные инвестиции. Государственные финансы оказались в условиях жесткого давления; выявлены проблемы в одном крупном банке, отмечается дезорганизация жизни общества, и все еще предстоит решить вопрос нанесенного физического ущерба.

**Таблица 1: Воздействие кризиса в 2010 году**

	До кризиса <sup>†/</sup>	После кризиса
Рост ВВП (в процентах)	4.6	-3.5
Реальные темпы роста ВВП без учета золота (в процентах)	4.3	-4.6
ВВП на душу населения (дол. США)	943	826
Инфляция (в процентах; конец периода)	13.0	6.6
Фискальный баланс (процент от ВВП)	-8.1	-14.9
ПИИ (млн. дол. США)	248	144
Внешний текущий счет (процент от ВВП) <sup>††/</sup>	-15.2	-6.6
Необходимая бюджетная поддержка (млн. дол. США)	175	335

*Источник:* расчеты команды СЭО.

<sup>†/</sup>Прогнозы были подготовлены в марте 2010 года.

<sup>††/</sup>Прогноз, сделанный до кризиса, включает запланированный импорт, связанный с новыми проектами энергетического сектора, которые предполагалось финансировать за счет внешних заимствований.

Таким образом, ожидается, что апрельский и июньский шоки приведут к значительному сокращению роста экономики по сравнению с оценкой роста, сделанной до кризиса, и к значительным потерям доходов на душу населения. Поступление прямых инвестиций может существенно замедлиться. Ожидается, что потребности в реконструкции и развитии будут охватывать и следующий год, в то время как экономика начнет восстанавливаться. Фискальный баланс значительно расширится и его необходимо будет финансировать за счет внешнего финансирования в размере \$335 миллионов в 2010 году и \$225 миллионов в 2011 году. Также очень важной будет дополнительная неправительственная поддержка для осуществления усилий по реконструкции, восстановлению и реабилитации.

### Экономическое воздействие

В первом квартале 2010 года кыргызская экономика начала восстанавливаться от глобального экономического кризиса и его региональных внешних эффектов. Экономика увеличилась более чем на 16 процентов за период с января по март (по сравнению с прошлым годом), после резкого замедления в 2009 году, когда темпы роста упали до 2,3 процента с 8,4 процента годом ранее. Это восстановление в большей степени объяснялось сильными показателями добычи золота и увеличением темпов производства и

строительства. С экономическим оздоровлением в России и Казахстане, страна начала наблюдать восстановление внешнего спроса в виде более высоких объемов экспорта (50-процентный рост в первом квартале, по сравнению с прошлым годом) и резкого увеличения потребления, так как начали восстанавливаться объемы денежных переводов (31-процентный рост в первом квартале, по сравнению с аналогичным периодом за прошлый год).

События апреля и июня 2010 года приведут к сокращению экономической деятельности в этом году на 3½ процента (4½ процента без учета золота), по сравнению с доапрельским прогнозом экономического роста на уровне 4/4процентов. Сбои в сельском хозяйстве, торговле и других услугах, вызванные закрытием международных границ и внутренними беспорядками, привели к серьезным последствиям. Ожидается, что сельскохозяйственная деятельность сократится на 12 процентов в 2010 году, так как проблемы с безопасностью и нехватка производственных ресурсов привели к перебоям в сельскохозяйственной работе и торговле на юге, доля которых составляет одну четвертую от национального продукта. Большинство крупных компаний (за исключением "Кумтора") отсрочили свои первоначальные инвестиционные планы и, скорее всего, общая неопределенность, возникающая после массовых волнений, и переходный характер существующего правительства, повлияют на уровень доверия инвесторов. С положительной точки зрения, более высокий, чем обычно уровень воды в водохранилище должен смягчить нехватку энергии в зимнее время и облегчить ограничения в отношении экономической деятельности, которые наблюдались в недавнем прошлом.

**Таблица 2: Кыргызская Республика: Общие экономические показатели, 2007–11 гг.**

	2007	2008	2009	2010	2011
	факт.	Факт.	Предв.	Прогн.	
Номинальный ВВП (млрд. сом)	141.9	188.0	196.4	205.7	234.4
Реальный ВВП (рост в %)	8.5	8.4	2.3	-3.5	7.1
Реальный ВВП без золота (рост в %)	9.0	6.5	2.9	-4.6	6.8
ВВП на душу населения (в дол. США)	726	968	853	826	883
Потреб. цены (измен. за 12 мес. в %, к-пер.)	20.1	20.1	0.0	6.6	8.0
Всего доходов и грантов	30.3	29.9	33.0	32.4	30.2
Всего расходов (вкл. чистое кредитование)	31.0	29.3	37.0	47.3	39.2
Общий фискальный баланс	-0.3	0.0	-3.7	-14.9	-9.0
Первичный баланс без грантов	-1.9	-1.1	-8.2	-17.4	-9.9
Резерв денеж. средств (изм. в %, к-пер.)	38.5	11.3	18.3	21.3	16.7
Денежная масса (изм. в %, к-пер.)	28.9	11.4	17.9	15.4	18.7
Кредиты частному сектору (изм. в %, к-пер.)	45.0	26.4	-2.8	-1.8	45.3
Баланс текущего счета (в % от ВВП)	-0.2	-8.1	4.0	-6.6	-9.0
Валовые международные резервы (млн. США)	1,194	1,222	1,584	1,785	2,034
Валовые резервы (мес. импорт. след. года, к-пер.)	3.0	4.0	4.5	4.2	4.4
Невыплаченный гос. долг (в % от ВВП)	54.6	41.2	50.8	59.6	67.1

Источники: органы власти КР; оценки и прогнозы сотрудников МВФ.

Ожидается, что уровень инфляции достигнет 6.6 процентов к концу 2010 года. Значительный пересмотр темпов экономического роста в 2010 году в сторону понижения и возврат прежних тарифов на электричество в апреле должны привести к снижению инфляции к концу 2010 года с ранее определенного оценочного уровня в 13 процентов.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Тарифы на электричество были значительно увеличены предыдущим правительством, начиная с января 2010 г. После протестов существующее правительство отменило увеличение тарифов.

При этом введение Россией экспортного налога на нефтепродукты в апреле 2010 года, скорее всего, увеличит цены на нефтепродукты в стране примерно на 30 процентов, что будет способствовать увеличению первичной инфляции.<sup>5</sup>

Ожидается, что внешний текущий счет будет иметь уклон в сторону дефицита на уровне 6.6 процентов в 2010 году по сравнению с профицитом в 4 процента в 2009 году, что в большей степени объясняется ухудшением торгового баланса и баланса услуг. Усилившаяся неопределенность в результате беспорядков на юге и закрытия границ, как ожидается, будет иметь серьезные последствия для торговли и услуг. Несмотря на восстановление экономики в России и Казахстане, Кыргызская Республика не сможет в полной мере получить выгоды от положительной внешней среды; экспорт может быть слабым, и ожидается отрицательное воздействие на летний туризм. В то же время ожидается, что введение Россией пошлин на экспорт нефтепродуктов в Кыргызскую Республику и импорт, связанный с капитальными инвестициями "Кумтора", приведут к значительному увеличению объемов импорта. Ухудшение счета текущих операций будет сдерживаться сильным ростом денежных переводов трудовых мигрантов, которые демонстрируют признаки устойчивого восстановления (увеличение почти на 30 процентов за январь-май, по сравнению с аналогичным периодом прошлого года). Коэффициент обеспечения импорта международными резервами снизится с 4,5 месяцев в 2009 году до 4,2 месяца в 2010 году, хотя, если ожидаемое внешнее финансирование не поступит (см. ниже), то этот коэффициент обеспечения может упасть до 1,4 месяцев, что является низким уровнем, учитывая высокую открытость кыргызской экономики для торговли, а это означает высокую уязвимость к внешним шокам.

**Таблица 3: Кыргызская Республика: Обобщенный платежный баланс, 2008–11 гг.**  
(в млн. дол. США, если не указано иное)

	2008	2009	2010	2011
	Факт.	Предв.	Прог.	Прог.
Баланс текущего счета	-413	181	-298	-437
Вкл.: экспорт товаров и услуг	3,037	2,829	2,942	3,454
Вкл.: импорт товаров и услуг	4,747	3,680	4,264	5,067
Вкл.: частные трансферты	1,431	1,013	1,200	1,314
Счет капитальных товаров и финансовых операций	513	110	188	484
Вкл.: чистые ПИИ и портфельные инвестиции	240	55	255	183
Вкл.: среднесрочные и долгосрочные кредиты (чистые)	34	326	114	273
Вкл.: чистые краткосрочные потоки, включая ошибки и пропуски	242	-310	-148	0
Финансирование	-100	-291	110	-47
Валовые международные резервы (-увеличение)	-121	-293	-201	-250
Чистое использование ресурсов Фонда	18	2	-24	-22
Разрыв финансирования		0	335	225
<b>Статьи Меморандума:</b>				
Баланс текущего счета (% от ВВП)	-8.1	4.0	-6.6	-9.0
Валовые международные резервы (конец периода)	1,222	1,584	1,785	2,034
(в месяцах импорта ТНФУ следующего года)	4.0	4.5	4.2	4.4

Источники: органы власти Кыргызстана и оценки и прогнозы сотрудников Фонда.

<sup>5</sup> Доля России в импорте нефтепродуктов составляет более 90 процентов.

Недавний кризис будет иметь приглушенное воздействие на налоговые поступления, которые, как ожидается, пострадают в умеренной степени (в отношении к ВВП) по мере замедления экономики. Налоговые доходы восстанавливались достаточно хорошо до наступления кризиса, в основном движимые более высоким, чем ожидалось, уровнем производства на "Кумторе" и оживлением экономической деятельности. Несмотря на серьезные физические повреждения, нанесенные налоговым офисам во время апрельских и июньских событий, потенциал по доходам в большей части сохранен, и органы власти в целом воздержались от использования налоговых льгот в качестве средства для компенсации тем, кто был затронут кризисом (хотя были предоставлены некоторые стимулы для налогоплательщиков на юге).<sup>6</sup> В целом беспорядки не оказали отрицательного влияния на институциональный потенциал в государственных налоговой и таможенной службах. Принимая во внимание меньшую, чем пропорциональная, долю юга в налоговых поступлениях (в основном в силу преобладания здесь сельского хозяйства), ожидается, что снижение налоговых поступлений из-за событий в Оше и Джалал-Абаде будет умеренным. Показатели налоговых доходов за период апрель-июнь являются волатильными, но более или менее удовлетворительными. Однако, что касается оставшейся части года, то ожидается, что экономическое замедление нанесет удар по налоговым доходам, в частности по НДС. Кроме того, решение временного правительства об отмене НДС и налога с продаж с платежей за энергию также окажет давление на поступления в сторону снижения. Некоторые исключительные неналоговые поступления – денежные средства, конфискованные у тех лиц, кто был связан с предыдущим режимом – могут дать некоторое облегчение, хотя их доступность будет зависеть от юридического урегулирования.

---

<sup>6</sup> Налоговые льготы для компаний на юге включают подоходный налог и налог с продаж.

**Таблица 4: Кыргызская Республика: общий  
государственный бюджет, 2008–11 гг. (в % от ВВП)**

	2008	2009	2010	2011
	Факт.	Факт.	Прогн.	Прогн.
<b>Всего доходы и гранты</b>	<b>29.9</b>	<b>33.0</b>	<b>32.4</b>	<b>30.2</b>
Всего доходы	28.0	27.7	28.8	28.3
Налоговые поступления	23.0	22.7	22.5	22.7
Неналоговые поступления	4.3	4.6	5.8	5.2
Доход от капитала	0.7	0.3	0.4	0.4
Гранты	1.9	5.3	3.6	1.9
<b>Всего расходы и чистое кредитование</b>	<b>29.3</b>	<b>37.0</b>	<b>47.3</b>	<b>39.2</b>
Текущие расходы	24.8	29.1	35.0	30.6
Капитальные расходы	4.2	7.5	10.3	8.7
Чистое кредитование	0.3	0.5	2.0	0.0
Расхождение	-0.6	0.2	0.0	0.0
<b>Баланс</b>	<b>0.0</b>	<b>-3.7</b>	<b>-14.9</b>	<b>-9.0</b>
Первичный баланс без учета грантов	-1.1	-8.2	-17.4	-9.9
<b>Финансирование</b>	<b>0.0</b>	<b>3.7</b>	<b>14.9</b>	<b>9.0</b>
Внешнее	0.4	7.6	10.2	6.3
Вкл. неопределенного	...	...	7.5	4.6
Внутреннее (вкл. приватизацию)	-0.4	-1.5	2.1	2.7
Вкл. НБКР	0.1	-1.0	-0.1	1.9
Использование инвестиций ФРКР за границей		-2.4	2.5	0.0

Источники: органы власти Кыргызстана и оценки сотрудников Фонда.

Кризис значительно увеличит давление на расходы. Ожидается, что расходы, связанные с реабилитацией, реконструкцией и переселением, а также ремонтом и реабилитацией государственных зданий и офисов, компенсацией жертвам кризиса, расходы, связанные с обеспечением безопасности и выборами, будут значительными. Роспуск парламента и специальных административных структур при предыдущем правительстве – Центрального агентства по развитию, инвестициям и инновациям (ЦАРИИ) – привел к экономии средств на выплату зарплаты. Однако, увеличение расходов, объявленное предыдущим правительством для компенсации значительного увеличения тарифов на электричество в январе, не было отменено вслед за отменой увеличения тарифов. Среди них пенсии, которые будут существенно увеличены (примерно на 30 процентов), что, скорее всего, окажет значительное влияние в среднесрочной перспективе. Также могут оказаться значительными затраты на рекапитализацию банков (см. ниже).

**Таблица 5: Кыргызская Республика: Основные меры, касающиеся расходов связанных с кризисом, в пересмотренном бюджете на 2010 год**

	Млн. сомов	% от ВВП
Увеличение зарплаты (правоохранительные органы и др.)	1,480.0	0.7
Увеличение субсидий для коммун. компаний из-за отмены увеличения тарифов	187.0	0.1
Одноразовые выплаты жертвам апрельских событий	220.0	0.1
Расходы, связанные с безопасностью	284.0	0.1
Компенсационные выплаты за увеличение тарифов в высокогор. регионах	281.0	0.1
Реабилитация правительственных офисов, поврежд. во время апр. событий	518.0	0.3
Повышение пенсий, включая на компенсацию электрических тарифов	1,724.0	0.8
Расходы, связанные с выборами	399.9	0.2
Затраты на реабилитацию на юге (частное жилье и гос. инфраструктура)	4,600.0	2.2
Социальные инфраструктурные проекты по всей стране	1,230.0	0.6
Рекапитализация коммерческих банков	3,500.0	1.7
<b>ВСЕГО</b>	<b>14,423.9</b>	<b>7.0</b>

Источники: органы власти Кыргызстана и оценки сотрудников фонда.

Также ожидается значительное увеличение капитальных расходов, связанных с потребностями в реабилитации и реконструкции. Ожидается, что в 2010 году на внутреннее финансирование инфраструктуры, жилья и других статей будет потрачено около \$100 миллионов (2,2 процента от ВВП). Но эти потребности, как ожидается, будут существовать до 2012 года, при этом дополнительные потребности в бюджетных ресурсах составят еще \$350 миллионов на 2011-12 годы.

Развитие инфраструктуры в основном зависит от программы государственных инвестиций (ПГИ), имеющей внешнее финансирование. Пересмотренная ПГИ на 2010 год была откорректирована в сторону сокращения на 1,13 миллиарда долларов (по сравнению с ранее сделанными расчетами правительства), так как доноры провели переоценку своих прогнозируемых выплат на 2010 год в основном из-за пересмотра вопросов администрирования и закупок. Ожидается, что последнее повышение цен на строительные материалы окажет сильное влияние на оценочные инвестиционные расходы в среднесрочной перспективе, и это особенно важно для транспортного сектора, доля которого составляет 60 процентов от инвестиционного портфеля страны. В среднем, как ожидается, затраты по проектам увеличатся на 40 процентов по оценкам Министерства транспорта и коммуникаций. Может потребоваться дополнительное финансирование, чтобы обеспечить непрерывность инвестиций и завершение критически важной сети автодорог для перемещения товаров.

Половина сокращения расходов в ПГИ связана с двумя транспортными проектами, а остальные в основном относятся к энергетическому и сельскохозяйственному секторам, все из которых были перенесены на 2011 год. Кроме того, крупный проект по реабилитации автодороги (Бишкек - Торугарт) стоимостью \$65 миллионов, который будет финансироваться Арабской координационной группой, предусмотренный на 2011-2015 гг., может быть задержан в силу трудностей, связанных с подготовкой соглашения между инвестором и временным правительством. Воздействие апрельских событий 2010 года на инвестиции ПГИ также привело к задержке в реализации некоторых существующих проектов примерно на 1-2 месяца.

Внешняя поддержка для бюджета будет критически важной для того, чтобы органы власти смогли преодолеть последствия кризиса и обеспечить устойчивость обязательных государственных расходов в течение 2010 года. Дефицит бюджета 2010 года (первичный, без учета грантов), по ожиданиям ухудшится до 1½ процентов с примерно 10 процентов, прогнозируемых ранее, и 8.2 процентов, наблюдавшихся в 2009 году. Высокое одноразовое увеличение налоговых доходов, связанных с производством золота, и пост-кризисная помощь от России обеспечили резерв для бюджета на первую половину года. В то же время собственные ресурсы правительства (в основном включающие сэкономленную двухстороннюю помощь, полученную от России в 2009 году), которые являются значительными и могут быть использованы для компенсации каких-либо задержек в предоставлении донорского финансирования, будут недостаточными для покрытия всех бюджетных расходов на 2010 год. Бюджетный разрыв для внешнего финансирования составит \$335 миллионов, большую часть которого необходимо будет покрыть в четвертом квартале 2010 года. На данный момент пока определена сумма порядка \$105 миллионов, которая будет предоставлена различными донорами<sup>7</sup>, и ожидается, что она будет мобилизована в последнем квартале этого года. В случае значительной нехватки финансирования, органы власти намерены откорректировать расходы, одновременно сохранив существенно важные и приоритетные статьи. В свете последствий большого увеличения дефицита для приемлемости уровня долга, будет очень важно, чтобы внешнее финансирование имело высокую степень льготности.

Оценки СЭО дают основание предположить, что если остальные доноры предоставят бюджетную поддержку в размере порядка \$230 миллионов, то обращение к использованию внутренних ресурсов будет управляемым. Органы власти будут использовать около \$187 миллионов из собственных ресурсов (около 4 процентов от ВВП).<sup>8</sup> Существуют два способа для предоставления внешней поддержки: (i) трансферты в бюджет в соответствии с практикой МФИ или (ii) финансирование конкретных бюджетных расходов, возможно в социальных секторах или связанных с реконструкцией, с предоставлением свидетельств об исполнении этих расходов.

Кредитно-денежной политике и политике обменного курса необходимо будет поддерживать пост-кризисное восстановление экономики, одновременно нейтрализуя воздействия большого увеличения бюджетных расходов. Несмотря на сжатие экономики, беспрецедентное увеличение бюджета в 2010 году может привести к чрезмерному увеличению денежных агрегатов, которые, в свою очередь, могут вызвать инфляцию. Центральный банк планирует изымать чрезмерную ликвидность посредством ее внутренней стерилизации. В то время как уровень кредитования частному сектору снизился к третьему кварталу 2009 года, он на короткое время снова восстановился, перед тем как опять сократиться после возникновения кризиса. Ожидается, что спрос на кредиты будет оставаться вялым, что в большей степени объясняется слабой экономикой, в то время как предоставление кредитов будет ограниченным, если не будут разрешены проблемы в банковском секторе. Учитывая продолжающуюся политическую неопределенность и неопределенность в области безопасности и увеличение бюджетных расходов, скорее всего давление на валютном рынке будет возрастать.

---

<sup>7</sup> Они включают Азиатский банк развития, Всемирный банк, Европейский Союз, ООН и Россию.

<sup>8</sup> Органы власти намерены использовать любые оставшиеся суммы от собственных ресурсов в среднесрочной перспективе для проектов развития и каких-либо непредвиденных расходов (см. ниже).

## **Макроэкономический и бюджетный прогноз на 2010 год подвергается ряду рисков.**

- На прогноз экономического роста влияет большее количество факторов, чем обычная неопределенность. Он в большей части зависит от политической неопределенности, имеющей место во время перехода к избранному правительству, и поддержания безопасности, законности и правопорядка, в частности на юге.
- Сельское хозяйство, которое было особенно затронуто событиями на юге, все еще остается уязвимым, а продолжающийся недостаток доступа к местным рынкам может повлиять на поставку продукции внутри страны. Это также может иметь последствия для инфляции.
- Доверие инвесторов серьезно пошатнулось в связи с событиями юге, и может наблюдаться его дальнейшее ослабление, если ситуация там ухудшится.
- Неопределенность в банковском секторе также увеличивает риски для перспектив экономического развития. Системные проблемы могут оказать отрицательное воздействие на посредничество и платежную систему.
- С этим связано и то, что в то время как затраты на капитализацию основного банка были включены в бюджетные счета, любая дополнительная потребность капитализации проблемных банков может привести к значительно более высокому бюджетному бремени.

## **Макроэкономические перспективы, риски и вопросы на 2011 год**

Ожидается восстановление экономики, при этом темпы роста достигнут 7 процентов в 2011 году. Восстановление будет возможным в случае нормализации обстановки с безопасностью, продолжающейся деятельности по реконструкции, восстановления доверия инвесторов и полного восстановления потоков торговых операций и услуг. Восстановление сельскохозяйственной деятельности должно обеспечить основной толчок экономической деятельности. Продолжающееся ускорение темпов роста в крупных странах-партнерах – России и Казахстане – должно активизировать внешний спрос для Кыргызской Республики, что позволит увеличить экспорт и обеспечит устойчивое восстановление потребления за счет более высоких объемов поступающих денежных переводов.

Все еще будут отмечаться значительные трудности в бюджете. Увеличение бюджетных расходов, инициированное в 2009 году, и дальнейшее сильное послабление в 2010 году, связанное с кризисом, частично было возможным благодаря улучшению показателей долга непосредственно перед кризисом в 2009 году, и своевременному предоставлению внешнего финансирования. Учитывая ожидаемое восстановление сильных темпов роста в 2011 году, власти видят необходимость в возвращении дефицита бюджета к более устойчивому уровню, при этом значительная предварительная корректировка должна быть осуществлена в 2011 году. В то время как увеличение некоторых расходов в последнее время было связано с увеличением зарплат и пенсий, которые будет трудно удерживать на умеренном уровне, кризис 2010 года также привел к увеличению одновременных расходов на реабилитацию, переселение, реконструкцию и социальную защиту; эти расходы можно быстро вернуть на прежний уровень по мере улучшения ситуации в следующем году. При этом также очевидно, что значительный объем реконструкции должен будет продолжаться до 2012 года, что приведет к высоким капитальным расходам. Часть бюджетной консолидации должна быть осуществлена также за счет увеличения доходов в результате

принятия политических и административных мер. Помимо значительной фискальной консолидации в 2011 году и использования собственных сэкономленных ресурсов потребуются значительные объемы внешнего финансирования.

### **Все еще существуют значительные риски для развития в 2011 году.**

- Продолжение неблагоприятной обстановки в области безопасности и политическая неопределенность после выборов в октябре могут увеличить риск снижения роста в 2011 году. Неопределенность в банковской системе также, скорее всего, поднимет вопросы финансовой стабильности и роста кредитования. Может быть затронуто доверие вкладчиков, которое на сегодняшний день поддерживалось достаточно хорошо.
- Ожидается, что все еще будет иметь место распад соглашений по внутри-региональному распределению электроэнергии, который вышел на передний план в конце 2009 года. Сезонная и региональная характеристика кризиса по обмену энергией будет означать, что ограничения по использованию энергии могут стать обязательными и станут препятствием для роста в 2011 году.
- Вступающий в силу Таможенный союз между Россией, Казахстаном и Беларусью может создать дополнительную неопределенность, так как, в случае предполагаемого присоединения Кыргызской Республики к союзу, она потеряет сравнительное преимущество, которое она имеет в секторе челночной торговли от своих низких тарифов.<sup>9</sup> Введение Россией экспортных пошлин на нефтепродукты, скорее всего, также окажет неблагоприятное влияние на кыргызский реэкспорт таких продуктов.

### **Воздействие на бедность и социальную среду**

Степень воздействия апрельских и июньских событий на бедность и социальную среду все еще не проявилась полностью. Однако очевидно, что эти воздействия будут иметь национальный характер, и что влияние, как на экономику, так и на общество, будет глубоким и долгосрочным.

Последним жестоким действиям способствовали множественные неослабевающие точки напряженности в обществе. Эти точки напряженности включают слабое государственное управление, характеризующееся неэффективной административной системой и системой обеспечения безопасности, сохраняющаяся бедность и распространяющееся социально-экономическое неравенство. События на юге далее усугубили нестабильность ситуации, включая конкуренцию за природные ресурсы (сельскохозяйственная земля, поливная вода и пастбища, коммерческая собственность и активы), строгие режимы пересечения границы, которые сдерживают коммерцию и перемещение людей и питают коррупцию; при этом следует учесть роль юга в качестве транзитной территории для контрабанды наркотиков, широко распространенную безработицу и неполную занятость, особенно среди молодежи. Проблема изолированности молодежи наряду с отсутствием заботы в

---

<sup>9</sup> Челночные торговцы из Кыргызской Республики обычно импортируют товары из Китая и реэкспортируют их в соседние страны СНГ.

отношении детей, чьи родители мигрировали, и ухудшающаяся система образования, которая не подготавливает большую часть молодежи к полноценной занятости в условиях рыночной экономики.

Воздействия на бедность и социальную среду в результате имевших место событий не будут полностью обращены вспять посредством реконструкции инфраструктуры или выплаты компенсаций за утрату источников существования. Потребуется тщательная разработка программ, чтобы устранить как основополагающие структурные причины бедности в этих районах, так и “новую” бедность, причиной которой стали недавние события.

Сильные темпы экономического роста, наблюдавшиеся за период 2003-08 гг. привели к резкому сокращению бедности: в течение этого периода в целом уровень бедности снизился с 64 процентов до 32 процентов, а уровень крайней бедности – с 28 процентов до 6 процентов. Значительную роль в этом также сыграли рост денежных переводов трудовых мигрантов и увеличение пенсий в реальном выражении. Скорее всего, прогресс в борьбе с бедностью замедлился в 2009 году в результате замедления роста, вызванного международным экономическим кризисом, но прогнозируемое улучшение условий на 2010 год приведет к возврату к достигнутым показателям.

На данном этапе невозможно дать количественные оценки воздействия апрельских событий на бедность и связанного снижения экономического роста в 2010 году, но можно сделать несколько качественных утверждений. Во-первых, отмена увеличенных тарифов на энергию в апреле 2010 года, которые вступили в силу в начале года, увеличит доходы домохозяйств, особенно бедных, проживающих в городской местности, при этом воздействие на сельское бедное население будет намного более сглаженным, которое хотя и зависимо от электричества, но при этом не пользуется центральными системами теплоснабжения и горячего водоснабжения. Увеличение тарифов сопровождалось увеличением зарплат в государственном секторе, пенсий, социальных пособий для льготных групп и целевых денежных пособий для бедных – как было отмечено ранее, эти увеличения не были отменены.

Во-вторых, в результате перебоев в экономической деятельности, вызванных апрельскими событиями, можно ожидать определенного увеличения уровня бедности, пусть даже временного. Закрытие границ с Казахстаном на шесть недель и постоянное закрытие узбекской границы повлияло на приграничную торговлю, которой занимаются сообщества, характеризующиеся высоким уровнем бедности. Сельскохозяйственная деятельность пострадала в результате задержки поставок производственных ресурсов, особенно в посевной период на севере страны, а также в результате приостановки в предоставлении кредитов.

В-третьих, физический ущерб, нанесенный бизнесу в определенных городах, и закрытие бизнеса окажут влияние на занятость. Более того, секторы, которые примут на себя главный удар от перебоев и замедления роста – строительство и туризм – представляют собой сектора с наибольшим вовлечением трудовых ресурсов. Сектор туризма серьезно пострадал в результате событий в апреле/июне, из-за отсутствия безопасности. В частности, в важной для туризма Иссык-Кульской области почти нет никакой активности, что приведет к значительным потерям доходов и занятости. Однако, деятельность по

реконструкции, если она начнется достаточно быстро, создаст рабочие места, что смягчит воздействия недавних событий, ухудшающих уровень бедности.

### **Последствия происшедших в июне событий**

Значительным негативным социальным последствием конфликта в мае-июне стали внутренние перемещения (см. следующий раздел), приведшие к отрыву нуждающихся лиц от официальной государственной сети социальной помощи. Многие лица предполагают, что утратили, или заявили об утере документов, удостоверяющих личность, которые являются доказательством их права на получение различных льгот или услуг. Многие из ранее зарегистрированных получателей социальной помощи пропали без вести, и местным органам потребуется, вероятно, несколько месяцев, чтобы выяснить статус их прежних клиентов. По состоянию на середину июля, правительство выдает временные документы, удостоверяющие личность (действительные до конца 2010г.), которые, предположительно, должны признаваться местными социальными работниками, школами и учреждениями здравоохранения, но недействительны для банковских транзакций. Однако перемещенные лица, в том месте, где они проживают в данный момент, могут не иметь информации об этих мероприятиях, и о своем праве на получение пособий и услуг. Некоторые из возвратившихся жителей могут считать небезопасными попытки государственных органов зарегистрировать их для получения такой помощи, или испытывать к ним недоверие. Ожидается, что этот разрыв может временно привести к росту бедности, который, вероятно, не отразится в официальной статистике.

По возвращении, многие жители не могли вновь вселиться в свои дома или вернуться к работе: дома были повреждены, повсеместно распространилось мародерство, повсюду проник страх. Были отмечены случаи сексуального и гендерного насилия. Предполагаемое и фактически совершенное во время кризиса насилие, а также ответные действия, взаимные обвинения и угрозы, последовавшие за ним, подорвали отношения и доверие между различными этническими группами.

В непосредственно затронутых районах множество семей лишились средств к существованию. Это воздействие варьировалось, включая пострадавшее население, которое покинуло свои дома, спасаясь бегством, вследствие чего люди не имеют возможности работать, уничтожены предприятия и сельскохозяйственные зоны, фермеры лишены доступа к полям и рынкам, и рабочие или торговые работники не имеют возможности добраться до места работы. Даже несколько недель спустя после самих актов насилия, тревога о безопасности и защищенности настолько велика, что многие пострадавшие люди боятся или не в состоянии выйти из дому, не говоря уже о том, чтобы добираться до работы в одиночку. Другие люди не имеют доступа к ресурсам и материальным запасам, от которых зависят их средства существования, включая товары для торговли, воду для орошения полей, и т.д. К тому же, у многих вообще нет средств к существованию, о которых можно говорить, поскольку их магазины или рыночные палатки или другие средства для жизнедеятельности были уничтожены.

Наряду с необходимостью оказать поддержку пострадавшему населению в восстановлении источников существования или доступа к ним, кризис также привлек внимание к экономической уязвимости других групп населения, таких, как семьи, пострадавшие от недавних стихийных бедствий, а также к экономическим диспропорциям,

таким, как повсеместная безработица среди молодежи, которая внесла свой вклад в недавние события, и которые, таким образом, также должны быть охвачены в рамках любой помощи по восстановлению источников существования, предоставляемой правительством и его партнерами по развитию.

### **Вставка 1: Обсуждения с ВПЛ в г. Ош**

Обсуждения с возвратившимися ВПЛ в Оше выявили психологические последствия июньского конфликта, включая всеобщее недоумение в отношении причин насилия, которое привело к нужде целые семьи и сообщества, оставило чувство покинутости из-за отсутствия информации и недостаточного присутствия органов власти, и чувство сильного страха и небезопасности.<sup>10</sup> Возвратившиеся жители также говорили о непрекращающейся дискриминации и преследовании со стороны органов власти, включая силы безопасности, со времени окончания прямого конфликта. Эта дискриминация и преследование включают такие действия как продолжающееся задержание молодых мужчин-узбеков, конфискацию документов, удостоверяющих личность (например, паспортов) полицией и отказ банков предоставлять услуги, такие как снятие средств с личных банковских счетов, поступивших от родственников, работающих за границей<sup>11</sup>. Узбекское сообщество в Оше сообщило, что не испытывало неприязни по отношению к соседям-кыргызам во время кризиса, и было в состоянии отличить этих соседей от тех, кто принимал участие в насилии, однако после кризиса чувство обиды стало нарастать, по мере распространения рассказов о том, что узбекских государственных служащих сокращают на работе, или вынуждают увольняться с работы в государственных больницах и других государственных организациях.

Во время консультаций, к наиболее часто высказывавшимся мнениям, относились:

- Наши соседи этого не делали.
- Я хочу жить здесь, в моем доме, иначе я умру.
- Мы боимся выходить за пределы двора.
- Как правительство может не знать правду о том, что с нами здесь происходит.
- Мы больше не верим никому из правительства, что оно нас защитит.

В ходе обсуждений с кыргызскими жителями выяснилось, что над молодежью было осуществлено манипулирование, с распространением слухов и дезинформации. У многих остаются страхи перед нападениями из мести, выражалась обеспокоенность судьбой кыргызов – работников милиции, которые исчезли во время насилия. Многие кыргызские жители выразили нежелание проезжать через узбекские поселения, чтобы добраться до работы или на рынки. Другие повторяли, что многоэтажные дома, в которых состав жильцов был многонациональным, избежали насилия в июне. Некоторые жители выразили мнение, что собственность, поврежденная в результате недавних оползней, внезапных наводнений и землетрясений должна быть восстановлена, и необходимо обеспечить, чтобы все граждане получили выгоду из процесса реконструкции.

<sup>10</sup> Миссия Всемирного банка посетила районы проживания узбеков (Кызыл Кишлак и район Ташлак в пос. Шарк) в Оше 11 июля 2010 г., и встретила с группами мужчин и женщин узбекской национальности, а также с отдельными семьями, которые остались без крова в результате июньских событий

<sup>11</sup> Такие случаи отказа банков в выдаче денежных средств, по сообщениям, наблюдались даже тогда, когда владелец счета имел действительные документы, удостоверяющие личность. Кроме того, временное удостоверение личности, выданное некоторым возвратившимся ВПЛ, ясно указывает, что этот документ не действителен для банковских операций. Это создает значительные трудности в отношении разработки мероприятий по переводу денежных средств тем или иным способом узбекским ВПЛ/репатриантам.

Воздействие последних событий на бедность в южных областях – Ошской, Джалал-Абадской и Баткенской – может быть настолько тяжелым, что приведет к увеличению и глубины, и масштабов бедности. Утрата жизни и имущества является не только человеческой трагедией, но и порождает долгосрочные личностные и экономические последствия, которые не исправить в рамках краткосрочной помощи. Например, семьи могли потерять кормильца или лица, ухаживающего за детьми, что может привести к изменению экономических возможностей для всех членов семьи. Кроме того, семьи могли пострадать от потери источников существования, если их предприятие или место работы были уничтожены, либо если они зависели от сельскохозяйственного сектора. Разрушение бизнеса вспышкой гражданских беспорядков на юге, последующий отток беженцев в Узбекистан и волны внутреннего перемещения людей уничтожили рабочие места в малых предприятиях сферы услуг и в сельском хозяйстве. Из-за высокой степени неформальности этих секторов, маловероятно, что жертвы смогут получить хотя бы временные пособия по безработице: большинство из них никогда не платили взносов в Фонд содействия занятости, что лишает их права на получение помощи из этого источника.

### **Система социальной защиты**

Важной заботой нынешнего правительства является то, что существующая сеть социальной защиты оказалась негибкой и недостаточно сильной, чтобы отреагировать на кризисы в апреле и в мае-июне. Существует риск отката назад недавней реформы натуральных категориальных пособий, поскольку отсутствуют ресурсы для построения быстро реагирующей системы, которая могла бы решать вопросы краткосрочной и долгосрочной бедности, включая резкие увеличения уровня бедности, и связывать нуждающихся с рынками труда, включая мероприятия по предоставлению временной работы. Укрепление администрирования и межведомственной координации системы социальной защиты представляется еще одной важной мерой для обеспечения того, чтобы сети социальной защиты были готовы быстро отреагировать на разнообразные потребности, и могли обеспечить сопровождение своих клиентов таким образом, чтобы решать вопросы всего комплекса потребностей – от временных убежищ, до поддержки доходов и непрерывного оказания услуг.

Эти последствия потребуют как немедленных, так и долгосрочных вмешательств. Необходима краткосрочная поддержка, чтобы избежать принятия семьями "стратегии преодоления", которая еще больше подорвет их благосостояние в более долгосрочной перспективе. Такие стратегии преодоления, весьма распространенные в ситуациях, когда семьи с низким достатком испытывают тяжелый экономический шок, включают накопление долгов, для погашения которых отсутствуют источники, продажу производительных активов и отказ от инвестирования в человеческий капитал, когда прерывается образование или откладывается лечение из-за того, что это не по средствам. Экономические трудности становятся ежедневным напоминанием семьям о пережитом насилии, и, из-за усиления чувства обиды, они приведут к тому, что работа по урегулированию конфликта, которая фундаментально важна для обеспечения долгосрочного роста в этих районах, будет менее успешной. В данном конкретном контексте привлекательной альтернативой для групп, которые не смогли найти иных путей для удовлетворения своих основных потребностей, может стать участие в преступной деятельности.

Как было отмечено, отсутствие всеобщей безопасности оказало большое влияние на сектор туризма, который является главным источником доходов для государства, прибыли для предприятий, доходов и занятости для населения, особенно, на севере страны. Отрасль туризма составила 5 процентов от ВВП в 2009 года, и она пострадала сильнее всего из всех секторов экономики в результате недавнего кризиса, и по ожиданиям, в этом году произойдет резкий спад объема розничных продаж, связанных с туризмом. На практике есть случаи отказа от 80 процентов туров на лето 2010 года. Такое обстоятельство, вероятно, окажет существенное влияние на доходы и бедность, особенно, в Иссык-Кульской области.

### ГЛАВА III: ГУМАНИТАРНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ И ЭКСТРЕННОЕ ОБРАЩЕНИЕ

Масштабы насилия, которое охватило юг Кыргызстана в июне, привели к значительному физическому ущербу и перемещению населения. События высветили слабость контроля временного правительства над ситуацией на юге, и, до некоторой степени, в других регионах страны, и создали серьезную угрозу легитимности политического процесса, который был предусмотрен для восстановления демократического управления в Кыргызстане. В связи с тем, что напряженность приобрела сильное этническое измерение, последствия, наиболее вероятно, будут продолжительными. Наряду со значительными гуманитарными ответными мерами, которые сейчас осуществляются, существует необходимость в более долгосрочных вмешательствах по оказанию поддержки физической реконструкции и экономическому восстановлению, а также для налаживания мира и доверия между сообществами, непосредственно затронутыми насилием, между ними и другими сообществами по всей стране, и между гражданами и государством.

#### **Вставка 2: Описание событий**

10 июня в городе Ош (население до кризиса 258,000 человек) на юге Кыргызстана началась смертоносная волна насилия, провоцирующая резкое увеличение напряженности между сообществами этнических узбеков и кыргызов, проживающих в городе. Затем насилие продолжилось в городе и распространилось на прилегающий район Кара-Суу в Ошской области и соседний город Джалал-Абад, а также несколько других районов Джалал-Абадской области. Затронутые районы также подверглись масштабным поджогам, разграблениям государственной, коммерческой и частной собственности; нанесен значительный ущерб школам, больницам и государственным коммунальным предприятиям. Характер разрушений, ущерба и разграбления указывает на целенаправленное действие, основанное на подробной информации, которая позволила осуществить выборочное разрушение узбекских домов и бизнеса, оставив при этом – за некоторыми исключениями – соседнее имущество, принадлежащее кыргызам и другим национальностям, нетронутым.

Правоохранительные органы и вооруженные силы Кыргызстана, все еще пытающиеся восстановиться после апрельских событий, были застигнуты врасплох, несмотря на предупредительные сигналы, и не были способны предотвратить насилие. Количество жертв, вероятно, составляет 2000 человек, при этом более 2500 человек получили ранения. Гуманитарные последствия конфликта носят острый и насущный характер для 1,1 миллиона человек (более одной пятой части населения Кыргызстана). По оценке, 375000 человек спасались бегством от конфликта в Оше и Джалал-Абаде, около 75,000 из которых получили убежище в соседнем Узбекистане. Неожиданно, и очевидно по причине сочетания, как факторов притягивания, так и отталкивания, беженцы начали возвращаться в южный Кыргызстан в конце июня. Большинство беженцев вернулись до референдума по переходной конституции, который был проведен 27 июня 2010 года. По последним сообщениям, большинство перемещенных лиц вернулись в свои дома, при этом остальные находятся у приютивших их семей. Помимо перемещенных лиц, на территориях, затронутых конфликтом, проживает порядка 765000 человек, которые не были перемещены. Таким образом, 56% населения двух областей проживают в зонах, затронутых конфликтом.

На данный момент ситуация с безопасностью на юге Кыргызстана все еще остается напряженной, и присутствуют чувства заброшенности из-за недостатка информации от органов власти и их недостаточного присутствия, и чувства напряженного страха и небезопасности. Те, кто вернулся, также говорят о непрекращающейся дискриминации и преследовании со стороны органов власти, включая силы безопасности.

События на юге подорвали процесс нормализации послеапрельских событий. Они нанесли удар моральным полномочиям и законности временного правительства, сократив

политическое пространство, имеющееся в его распоряжении для реализации столь необходимых рыночных реформ и реформ в государственном управлении. В то время как политическая деятельность и стратегии по предотвращению кризиса, управлению кризисом и посткризисному восстановлению будут носить неотложный характер в течение определенного времени, они не должны вытеснять собой более долгосрочные инициативы по построению государства, реформам и развитию. Даже сейчас, когда большинство ВПЛ вернулись в свои дома, потребуется многолетняя деятельность по восстановлению и урегулированию разногласий, чтобы залечить нанесенные раны.

### **Экстренное обращение**

Экстренное обращение ООН было сделано 18 июня; в нем говорилось о необходимости привлечения \$71,1 миллиона, 19 июня оно было пересмотрено и составило \$96,4 миллиона, чтобы удовлетворить потребности более 1,2 миллионов человек, затронутых жестоким конфликтом на юге Кыргызстана в июне 2010 года.<sup>12</sup> Цель данного Экстренного обращения заключается в удовлетворении немедленной гуманитарной потребности, усилении подготовки к реагированию на возможные будущие потребности, и помощи в управлении и усилении защиты сообществ и отдельных лиц, затронутых конфликтом. Пересмотренное Экстренное обращение основано на следующих стратегических целях:

- Предоставление гуманитарной помощи тем, кому необходимо подготовиться к зиме;
- Продолжение обеспечения защиты граждан и уважения прав человека через специальные программы, сфокусированные на наиболее уязвимых группах населения;
- Поддержка основных медицинских и социальных услуг, и помощь сообществам в восстановлении источников средств к существованию, местной экономики, и доверия внутри затронутых сообществ;
- Продолжение сильного международного гуманитарного присутствия для усиления возможностей для реагирования и подготовки к потенциальным гуманитарным потребностям.

Пересмотренное Экстренное обращение определяет отсутствие защиты внутренне перемещенных лиц, возвращающихся лиц и других уязвимых групп в связи с тем, что затронутые сообщества все еще живут в постоянном страхе из-за продолжающихся угроз, арестов и отсутствия юридической защиты. Эта проблема защиты необходимо решать для того, чтобы эффективно удовлетворить потребности затронутого населения во временном жилье, пище, воде, санитарных условиях, медицинских услугах и образовании. Возможность к возвращению к нормальной жизни все еще остается хрупкой, и существует риск распространения.

---

<sup>12</sup> Доступно на <http://ocha.unog.ch/fts/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyDetails&appealID=900>

## **Затраты/потребности, связанные с беженцами и ВПЛ**

С возвращением относительной стабильности была завершена быстрая кластерная оценка, на основе которой было программно пересмотрено первое Экстренное обращение:

- Восстановление сообществ (\$10.7 миллиона)
- Образование (\$5.2 миллиона)
- Продовольственная безопасность и сельское хозяйство (\$31,7 миллиона)
- Здравоохранение (\$5.6 миллионов)
- Защита (от 4.4 до 11.1 миллиона в зависимости от уровня приоритетности)
- Обеспечение крова (\$29.8 миллионов)
- Водоснабжение и санитария (\$3.5 миллиона)
- Услуги по координации поддержки, телекоммуникации и логистика (\$3.3 миллиона).

## **Совместная экономическая оценка и Экстренное обращение**

Чтобы обеспечить последовательность между гуманитарными действиями и действиями, ориентированными на переход и развитие, содействующую необходимому непрерывному переходу от гуманитарного реагирования к развитию, проводится координация до возможной степени между СЭО и Экстренным обращением.<sup>13</sup> С этой целью параллельно проводилась работа по пересмотру Экстренного обращения и СЭО.

Однако эти два инструмента имеют различные масштабы и фокусы. В то время как Экстренное обращение фокусируется на непосредственных гуманитарных потребностях тех людей, которые были непосредственно затронуты конфликтом, СЭО изучает потребности для восстановления тех лиц, которые были затронуты конфликтом напрямую или косвенно, в дополнение к рассмотрению макроэкономического воздействия и ущерба инфраструктуры и убытков. Как таковая, СЭО определяет основу для ранней активизации деятельности по восстановлению во всех секторах, дает основу для гуманитарного реагирования, определяет секторные потребности и приоритеты, начиная с раннего восстановления до полного восстановления, и обеспечивает связи с долгосрочными целями развития. Поэтому с точки зрения целевого населения СЭО имеет более широкий охват, включая другие уязвимые группы<sup>14</sup>. Оба инструмента пересекаются тематически в социальном секторе.

---

<sup>13</sup> Эта практика соответствует партнерству между ЕС, ООН и ВБ, которое было формализовано посредством трехсторонней *Совместной декларации по пост-кризисным оценкам и планированию восстановления*, подписанной тремя институтами в Нью-Йорке 26 сентября 2008 года.

<sup>14</sup> Для подробной информации по стратегии и подходу для оценки социального сектора, смотрите Главу V.

## ГЛАВА IV: СТРАТЕГИЯ ДОСТИЖЕНИЯ СОГЛАСИЯ И ВОССТАНОВЛЕНИЯ

В Главах II и III содержалось описание прямого влияния политических и социальных беспорядков на экономику и социальный сектор. Правительство в ответ на новые экономические потрясения предприняло усилия по укреплению предпринимательской уверенности в частном секторе и обеспечению защищенности главных статей государственных расходов. Путем смягчения определенных финансовых требований руководство страны рассчитывает предоставить стимул для активизации экономической деятельности и обеспечения занятости. Таким же образом предполагается осуществить расходы на капитальный ремонт и восстановление инфраструктуры и основных активов с целью укрепления базы снабжения экономики, и, в частности, для повышения надежности запасов энергоресурсов, что является жизненно важным для долговременного экономического роста и поддержания мира и спокойствия в обществе.

Ответным действием Правительства на июньские события стало создание *Комиссии по оценке ущерба*, в задачи которой входит достижение всеобщего согласия и восстановления юга. Программа по организации восстановительных центров для обеспечения возврата к нормальной жизни и реконструкции жилья, коммерческих предприятий и рынков окажет важную поддержку экономике и создаст рабочие места. Деятельность *Комиссии* будет основана на детальной оценке ущерба, которую проведет *Дирекция по восстановлению и развитию городов Ош и Джалал-Абад* (возглавляемая вице-премьер-министром).

Всеобщей потребностью является оказание помощи Кыргызской Республике в деле достижения стабильности и социального единства в качестве необходимой предпосылки для экономического роста и социального развития страны. Здесь потребуются не просто решать вопросы, связанные с прямыми последствиями конфликта для экономики, общества и инфраструктуры, но и принять ряд мер, включая установление измененного беспристрастного режима безопасности, который бы обеспечивал защиту всех граждан наряду с выполнением действий, обеспечивающих достижение примирения между общинами, а также согласия между ними и государством. В этих целях необходимо укрепить капитальную базу путем осуществления государственных и финансируемых донорами инвестиций, которые бы помогли преодолеть затруднения в течение периода, пока не будет достигнута полная стабильность, и не возобновится инвестирование частного сектора. Такие меры обеспечат возможности для формирования бюджетных средств для более крупных расходов на социальные нужды.

Риски недостаточных ответных мер правительства и внешних партнеров могут оказаться довольно серьезными. Следует срочно выполнить действия, чтобы снова добиться макроэкономической стабильности, что является предварительным условием для достижения устойчивости и предотвращения дальнейшего спада жизненного уровня всего населения. Во избежание социальной напряженности необходимо провести быструю и комплексную реконструкцию наряду с принятием мер по урегулированию разногласий на юге и осуществлением действий для обеспечения основных государственных услуг; обеспечением прозрачного процесса выборов, который должен быть открыт для всех политических взглядов, включения групп населения, ставших уязвимыми, в системы социальной защиты и помощи для производительного восстановления этих групп в обществе, и обеспечения условий для роста занятости. Недостаточное внимание к инфраструктуре и потребностям в электроэнергии, включая сельское хозяйство, нанесет вред основному капиталу и задержит возвращение к росту.

## **Содействие росту**

Стратегия обеспечения возобновления и устойчивости роста основана на признании того факта, что в настоящее время предпринимательская уверенность, перенесшая потрясения в результате конфликта, приведет к снижению инвестиций частного сектора с последующим резким спадом темпов экономического роста. Уменьшение внутреннего спроса окажет воздействие на поступления в доход бюджета, ослабляя тем самым способность государства осуществлять жизненно важные расходы, включая дополнительные издержки на расходование средств на социальные нужды. Затраты на общественные нужды требуются в качестве средства преодоления затруднений до наступления того времени, когда уверенность частных предпринимателей будет значительно восстановлена путем

- комбинирования средств внешней помощи для поддержки бюджета с проведением определенной антициклической налогово-бюджетной политики, направленной на освобождение от достижения первоначально установленных целевых показателей дефицита с тем, чтобы финансировать дополнительные текущие расходы, которые до значительной степени связаны с происшедшими событиями;
- направления внешней поддержки на цели реконструкции и восстановления, которая должна оказываться, в основном, государственным сектором с целью замещения нехватки частных инвестиций и для обеспечения уровней производства и занятости; и
- оказания внешней помощи, которая должна быть направлена на достижение ключевых приоритетов в восстановлении роста частного сектора и оказание финансовой поддержки банковскому сектору.

## **Поддержка защищенных статей государственных расходов**

По причине финансовых затруднений руководство страны предприняло срочные меры по определению таких категорий государственных расходов, как выплаты по заработной плате рабочим и служащим, социальной помощи, пенсиям, коммунальным услугам, на приобретение лекарственных препаратов и продуктов питания, в виде защищенных статей расходов. Они были признаны приоритетными, и были действительно выплачены в полном объеме. Правительство опиралось на опыт, полученный в результате Тюльпановой Революции 2005 года, и сумело сохранить основные данные, требуемые для осуществления регулярных выплат. Расходы по незащищенным статьям - капитальный ремонт, закупка оборудования и машин – были временно прекращены, но будут возобновлены при первой возможности появления ресурсов.

Таким образом, органы власти, продемонстрировали свою способность управлять приоритетами в расходовании, проявляя гибкость и профессионализм.

## **Решение вопросов, связанных с потребностями перемещенных лиц и уязвимых групп населения**

Правительство сейчас находится в стадии выработки стратегии по отношению к перемещенным лицам и уязвимым группам населения, исходя из результатов *Комиссии по оценке ущерба* и рекомендаций, предоставляемых международными экспертами на местах. Настоящий раздел этой Главы содержит описание широких подходов и принципов,

которые будут применяться в решении этих трудных вопросов, поскольку здесь критическое значение будет иметь применение интегрированного подхода к потребностям пострадавшего населения, принятие во внимание мнений и предпочтений населения наряду с равным отношением ко всем группам.

С возвращением беженцев, укрывавшихся в Узбекистане, а также других перемещенных лиц в их до ма, в краткие сроки сложилась такая общая ситуация, которая, исходя исключительно из гуманитарных соображений, требует осуществления вмешательств в целях оказания содействия кратко- и долгосрочного восстановлению. Следует без промедления приступить к осуществлению ряда таких мер, как повышение безопасности для узбекских общин, обеспечение жилья до конца октября (то есть, до начала зимы) наряду с восстановлением систем водо-, электро- и газоснабжения, включая работу по восстановлению документов по идентификации личности и прав на имущество, и повышению потенциала Дирекции по восстановлению и дальнейшему развитию городов Ош и Джалал-Абад. Также необходимо приступить к выполнению других краткосрочных действий, которые в качестве части ранней стадии восстановительных работ до конца 2010 года, будут продолжены в средне- и даже более долгосрочный период с целью получения намеченных результатов. Сюда включены меры по оказанию содействия в восстановлении фирм и предприятий сельского хозяйства, возобновлении работы учреждений базового и профессионального образования, осуществлении денежных компенсационных выплат уязвимым группам населения, включая действия по обеспечению занятости населения через участие в трудоемких общественных работах, инициирование процесса примирения между общинами, и оказание психологической и социальной помощи жертвам насилия<sup>15</sup>.

### **Вставка 3: Комплексные принципы для осуществления эффективных действий по восстановлению**

С учетом основных социальных, политических и управленческих аспектов, которые сыграли роль в событиях в апреле и в июне, становится ясно, что процессы реконструкции и восстановления должны иметь более широкий охват, чем просто решение вопросов ликвидации ущерба в пострадавших областях. Во избежание дальнейших расколов в обществе и для избавления от факторов, которые могут привести к насилию, действия правительства страны и ее партнеров в области развития, нацеленные на реконструкцию и восстановление, должны осуществляться в рамках комплексной системы принципов, разработанных и направленных против зачинщиков насилия и нестабильности, и в целях обеспечения устойчивого мира и безопасности. Данные принципы будут актуальными для многих секторов, которые будут вовлечены в процесс восстановления (жилищный, инфраструктурный, сельскохозяйственный, финансовый, социальный и другие сектора), включая сроки (срочный, кратко-, средне- и долгосрочный) и стадии (разработка, реализация, управление, мониторинг, завершение и т. д.).

**Равноправие.** Процессы восстановления и согласия должны быть основаны на принципе равноправия, при этом следует избегать такой ситуации, когда у конкретных этнических групп или регионов или категорий получателей помощи может возникнуть восприятие, что их интересам уделяется неодинаковое внимание.

**Включение на национальном уровне.** Процессы восстановления и согласия должны стать

<sup>15</sup> Например, вернувшимся беженцам путем восстановления их домов и/или предприятий; лицам, потерявшим работу; домохозяйствам, возглавляемым женщинами; лицам, зависящим от сезонных работ

задачами общенационального масштаба, имеющими важность для граждан всей страны, в решении которых они участвуют. События в апреле и июне оказали прямое и косвенное воздействие на все области, выйдя за пределы региона, непосредственно затронутого конфликтом, и ослабили отношения «центр-периферия» во всей стране. По этой причине, государственная законность не может быть достигнута без включения целой нации в дело построения мира и стабильности.

**Адресная направленность на уязвимые группы населения.** Сокращение уязвимости населения, а не назначение помощи, должно стать центром ответных действий в национальном масштабе, чтобы помочь пострадавшему населению восстановиться и противостоять будущему насилию. Следует проанализировать случаи изолированности и исключения в различных сообществах, и все уязвимые группы населения должны получить выгоды от действий по восстановлению, будь то вынужденные переселенцы; молодежь; домохозяйства, перемещенные в результате стихийных бедствий; домохозяйства, возглавляемые женщинами, и т. д.

**Прозрачность.** Ответные меры по восстановлению должны сделать передачу открытой и регулярной информации бенефициариям и народу в целом приоритетным делом с учетом роли информации и дезинформации в прошедших событиях, и продолжающихся пропагандистских кампаний. Обмен информацией должен включать подробности реализуемых программ поддержки, критериев правомочности и установления приоритетов, уровней и срока оказываемой поддержки и т. д., с включением возможностей для обратной связи во все действия по восстановлению, как от получателей, так и от лиц, не получающих такой помощи (например, в отношении механизмов по рассмотрению жалоб).

**Собственность.** Активное участие пострадавших общин и местных лидеров в разработке и реализации мер по восстановлению делает процесс составления программ более эффективным, укрепляя тем самым устойчивость сообществ к будущему насилию. Расположение по приоритетам действий с учетом причастности получателей помощи может также помочь сообществам, пострадавшим от потерь и перемещения, вновь обрести ощущение своей индивидуальности и значимости.

**Мирные дивиденды.** В ходе реализации различных элементов деятельности по восстановлению в течение разных периодов времени, определение скорых выгод, которые могут вселить надежду и уверенность, и укрепить доверие к государству, к более широкому процессу достижения мира и восстановления, поможет продемонстрировать пострадавшему от конфликта населению выгоды, получаемые от примирения, и содействовать установлению стабильности.

**Социальный анализ.** Потребности и ожидания от процесса восстановления, даже в тех случаях, связанных с материальными факторами (например, здания или финансовые средства), являются неотъемлемыми личными потребностями и ожиданиями, которые связаны с личным или общим опытом в конфликте, и будущими ожиданиями. Необходимо иметь четкое понимание динамики сообщества на основе глубокого социального анализа, с целью соответствующей разработки, планирования, мониторинга и адаптации программ.

**Фазирование.** В деятельности по восстановлению существует такая тенденция, когда предпринимаются попытки сразу сделать слишком многое, при предположении, что все необходимые действия являются приоритетными. Здесь существенным фактором являются простота и реализм, также необходимо определить истинные приоритеты и избегать чрезмерного количества агентств, занимающихся реализацией, координацией и финансированием всех этих действий по восстановлению. Кроме того, во избежание фронтальной загрузки посткризисного периода в настоящий момент в ущерб средне- и более долгосрочному периоду реализации мер по достижению согласия и примирения, важным является понимание того, что комплексные ответные действия требуют немедленных, кратко-, средне- и долгосрочных решений.

**Координация.** Важнейшим моментом является тесная координация действий заинтересованных сторон, вовлеченных в процесс восстановления, на всех его стадиях, будь то группы получателей помощи, исполнительные агентства, надзорные органы или государство. В случае необходимости, построение потенциала соответствующего государственного органа с целью эффективного управления процессом координации действий, включая сбор данных о результатах деятельности по восстановлению, окажется важной инвестицией в настоящий период.

**Стратегия выхода.** Стратегия выхода из деятельности по восстановлению должна быть четко определена с самого начала во избежание создания зависимости, внесения деформаций на местные рынки и т. д. С целью эффективного выхода требуется иметь хорошо запланированную и постоянную стратегию по предоставлению информации, которая будет информировать получателей об источниках поддержки, к которым они могут обратиться за помощью после завершения программы по восстановлению. Также необходимо построить прочный потенциал в тех органах, которым будут переданы текущие действия, мониторинг и оценка воздействия завершенной деятельности.

Главные действия по оказанию поддержки восстановлению на ранней стадии должны быть скоординированы между правительством, ООН, неправительственными организациями и другими участниками. Столь же важно разработать надежный механизм мониторинга с целью наблюдения за ходом осуществления инвестиций в процесс реконструкции и восстановления, что обеспечит прозрачность при привлечении к участию местных сообществ. Наряду с ускоренной подготовкой, в стадии разработки проекта следует допускать гибкость, что позволит быстрее реагировать на изменяющиеся обстоятельства и возможности. В ходе подготовки следует также опираться на лучшие практические методы в области закупок и управления финансовыми средствами в постконфликтных ситуациях, когда актуальность приобретает вопрос своевременного получения выгод от реализации проекта, и агентства по управлению и реализации проекта, скорее всего, имеют ограниченный опыт и знания в области процедур закупок и управления финансовыми средствами.

Здесь также важным моментом является то, что действия по содействию восстановлению в текущий момент, включая средне- и долгосрочную помощь, запланированные правительством и международными организациями, не будут восприниматься как поддержка, оказываемая преимущественно одной этнической группе (узбекским общинам) по сравнению с другими группами, которые могут также испытывать затруднения и лишения, и которые, возможно, в прошлом пострадали от бедствий и перемещений, не получив помощи, оказываемой в настоящее время пострадавшим после июньских событий. Например, Кыргызстан за прошлые несколько лет пострадал от ряда стихийных бедствий, включая землетрясения и наводнения. В последний раз, в начале июня 2010 года южный Кыргызстан был подвержен внезапным наводнениям, в результате чего пострадало свыше 70 сел, при этом инфраструктуре были нанесены серьезные повреждения. Если помощь потерпевшему населению в ходе текущего кризиса не станет частью более широкого пакета мер по восстановлению и развитию, включающего население, затронутое такими событиями в прошлом, это может способствовать усугублению напряженных отношений между группами, что, в свою очередь может служить источником будущего насилия. Задачи по реализации более широких мер по восстановлению и развитию предоставляет государству возможность продемонстрировать, что оно в состоянии справедливо оказывать услуги своим гражданам, независимо от этнического происхождения, способствуя тем самым достижению согласия, построению законности в

государстве, и достижению стабильности, необходимой для долговременного экономического роста.

Насилие и его последствия выявили слабость государства и отсутствие контроля над аппаратом безопасности и местными органами власти. В связи с этим, предварительным условием для достижения стабильности и восстановления является возрождение беспристрастного режима безопасности, способного обеспечить защиту всех граждан.

### **Укрепление государственного управления**

Временное правительство предприняло ряд мер с целью улучшения государственного управления, создания условий для достижения более высоких стандартов в подотчетности государства, и осуществления строгого контроля над бюджетными расходами и управлением государственными активами.

Во-первых, воздействие новой конституции на управление государством нельзя назвать ничем иным, как революционным. Система правительства, возглавляемого премьер-министром, подотчетного парламенту, с полномочиями президента, мягко говоря, станет новшеством для Кыргызской Республики. Такое изменение Конституции было вызвано давно назревшей потребностью ослабления исполнительной власти и укрепления ответственности перед парламентом. Это также было вызвано необходимостью расширения процесса проведения консультаций и дебатов в парламенте, более активного вовлечения широкой общественности, и возможности выражения и оценки всего круга мнений в правительстве до принятия решений по текущим вопросам. В случае успеха, такие изменения в государственном управлении предотвратили бы концентрацию и централизацию власти, отсутствие подотчетности, устранили бы проявления коррупции и семейственности, характерные для пребывания на своем посту последних двух президентов.

Вполне очевидно, что следует создать институты и перестроить методы управления с тем, чтобы обеспечить функционирование парламентской демократии. И парламенту, и правительству требуется укрепление, поскольку увеличится нагрузка на систему государственной службы для анализа стратегий и консультаций. Парламенту и его комитетам, кабинету министров и комитетам правительства, и государственным служащим необходимо будет оказание технической помощи для выработки современных подходов. Ожидается, что доноры, в особенности те, которые уже участвуют в реформировании систем государственного управления и государственной службы, будут играть главную роль в осуществлении этих реформ. За последние годы полномочия органов местного самоуправления были ограничены до прежнего уровня, и сейчас появилась возможность для расширения участия граждан в планировании и принятии решений в местном масштабе. Особую важность приобретает необходимость инвестирования в систему местного самоуправления, с учетом проведения выборов в местные органы власти, запланированных на 2011 год

Во-вторых, временное правительство поставило акцент на важность реформирования системы управления государственными финансами. Более точно, проводится модернизация системы казначейства при Министерстве финансов, и бюджет был расширен с целью включения всех инвестиционных расходов.

В-третьих, упразднение Центрального Агентства по развитию, инвестициям и инновациям будет значительно содействовать повышению стандартов управления. Данная организация являлась органом прежнего президента, созданным для более крепкой централизации полномочий под его руководством и концентрации всех политических и инвестиционных решений в одном органе, возглавляемом его сыном. Такие полномочия теперь будут переданы в министерства, и решения будут приниматься в соответствии с надлежащими процедурами обсуждений и подотчетности. В действительности, система министерств правительства, и усиленные механизмы подотчетности, реализуемые парламентом, являются ключевыми реформами, которые были закреплены в новой конституции.

В-четвертых, управление государственными инвестициями будет основано на правилах, при этом оно будет гарантировать прозрачность и отражаться полностью в бюджете. Временное правительство предпринимает шаги по ликвидации главного органа по управлению государственными инвестициями - Фонда Развития, которым ранее управлял президент (при этом его подотчетность была незначительной), и оно планирует передать его активы в центральный банк. Фонд Развития распоряжался инвестициями в сумме, составляющей 100 миллионов долларов США (осуществленными, большей частью, в гидроэлектростанции), и ликвидными активами в сумме 191 миллиона долларов США из средств концессионного кредита в размере 300 миллионов долларов США, выданного Российской Федерацией для нужд государства. Часть ликвидных активов будет использоваться для временного покрытия расходов из бюджета в период до получения финансирования от доноров, и для обеспечения защиты высококачественных инвестиционных проектов в среднесрочный период.

В-пятых, власти отменили приватизацию двух электрораспределительных предприятий и телекоммуникационной компании, которая имела место в конце 2009 года в нарушение правил и процедур, что тем самым не соответствовало лучшим методам международной практики. В нарушение закона и инструкций, продажи этих компаний не проводились с предварительно указанной минимальной резервированной ценой и с надлежащей оценкой активов компаний. Также в ходе приемки документов и финансовых гарантий по тендерным предложениям были допущены нарушения. Продолжается процесс аннулирования приватизации электрораспределительных предприятий для достижения соглашения с компанией-покупателем, и также ведутся переговоры с телекоммуникационной компанией.

И наконец, усиливается роль Комиссии по вопросам государственного имущества с тем, чтобы можно было применять надлежащие стандарты в любых сделках по купле-продаже государственных активов. Правительство разрабатывает предложения для внесения изменений в закон о приватизации и подзаконные нормативные акты с целью приведения методов в соответствие с современными стандартами. Любые сделки запрещены до введения в действие новых положений.

### **Риски для стратегии**

Главным источником внутреннего риска является продолжение или даже усиление вражды в обществе на юге страны, приведшей к насилию и массовой гибели людей в середине июня. Социальная напряженность имеет частично исторические и этнические корни на фоне мозаики расселения кыргызских, таджикских и узбекских сообществ, проживающих бок о бок, а также в моноэтнических анклавах в Ферганской долине. Частью социальная

напряженность имеет политическую подоплеку - по сути, этнические кыргызы на юге разделились во взглядах на факт смены правительства в апреле, в то время как этнические узбеки были склонны поддерживать временное правительство. Преступная деятельность, частично связанная с прибыльной незаконной транспортировкой наркотиков через юг, и связи преступных группировок с органами власти наряду с борьбой за контроль над доходной деятельностью по «получению ренты», усложняет социальные отношения. Дальнейшая социальная напряженность будет наносить вред экономической деятельности и приведет к более высоким потребностям в реконструкции и восстановлении. Она также явится источником политической нестабильности и может отравить климат для эффективного освоения средств донорской финансовой помощи.

Внешние риски происходят от возможности закрытия границ с Казахстаном и Узбекистаном; в действительности, границу с Узбекистаном продолжают закрывать или открывать по случаю, но с серьезными ограничениями. Такие факты закрытия границ имеют результатом резкий подрыв производства и торговли, и приводят к обеднению населения, проживающего в приграничных районах. Важным вкладом в достижение стабилизации является открытость каналов для торговых потоков наряду с обеспечением ровной, бесперебойной работы единой энергосистемы, которая связывает все эти три государства.

Экономические риски являются результатом более слабого экономического роста против подготовленных прогнозов, что может привести к большим финансовым затруднениям и возможной угрозе для защищенных статей расходов на социальные нужды. Эти риски могут усложниться, если процесс принятия решения в отношении крупного, недавно национализированного банка окажется долгим, или, если ослабнет доверие к самому сектору.

Система государственного управления остается слабой; контроль центрального правительства над югом является нерегулярным, и даже органы национального уровня были ослаблены указами за годы централизованного президентского правления. В преддверии выборов политическое внимание будет отвлечено от управления с сопутствующим искушением использования государственных ресурсов для целей выборов.

### **Смягчение рисков**

Эти риски можно смягчить через совмещение решающей и достаточной внешней поддержки бюджета на 2010 год и программы по реконструкции и восстановлению путем постоянного благоразумного управления финансами. Руководство страны определило четкие приоритеты в государственных расходах и успешно обеспечило защищенность статей расходов, предусмотренных на социальные нужды. Поддержка бюджета в размере, обозначенном в данном отчете, особенно, если бы она была предоставлена в срочном порядке, сыграла бы большую роль в создании условий для достижения примирения в обществе.

Власти проявили гибкость в принятии мер в ответ на социальную напряженность на юге путем сочетания диалога с действиями по обеспечению правопорядка. Но это очевидно, что их возможности были на пределе, и возможно, понадобится вмешательство сил международной безопасности. Они обеспечили оплату сил безопасности в соответствии с

бюджетными расходами. Соседние государства могут сыграть важную роль, направленную на установление доверия путем объявления их решения об открытии границы или обеспечения их постоянной открытости наряду с надежной передачей электроэнергии.

Важно применить комплексный и хорошо интегрированный подход в деле достижения социального согласия и восстановления, который основан на принципах, описанных выше во Вставке, для смягчения потенциально опасных социальных рисков, имеющих место сегодня. Реализацию мер на протяжении ряда лет необходимо осуществлять с деликатностью и профессионализмом.

Временное правительство приступило к реализации хорошо разработанного и решительного политического процесса в постконфликтной ситуации, начав с разработки конституции в срочном порядке, которая укрепит демократическую подотчетность и рассредоточит политическую власть наряду с планированием проведения срочных парламентских выборов в октябре 2010 года, за которыми год спустя последуют выборы президента (с очень сокращенными полномочиями). Страна идет по правильному пути для получения всеобщей международной политической доброй воли и поддержки; теперь это следует сочетать с существенной международной экономической поддержкой. Впечатляющие и срочные меры, предпринятые властями в целях улучшения управления и укрепления бюджетного процесса, помогут обеспечить целевое расходование средств для выполнения намеченных задач.

## ГЛАВА V: ВАЖНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ В ПРОЦЕССЕ ДОСТИЖЕНИЯ СОГЛАСИЯ И ВОССТАНОВЛЕНИЯ

Необходимость достижения социального согласования и восстановления в Кыргызской Республике является, вероятно, самой срочной и важной задачей в плане установления безопасности и стабильности в стране в кратко- и среднесрочный период, обеспечивая тем возможности для дальнейшего восстановления, развития и роста. В Главе IV содержится описание основных принципов и общей стратегии для достижения согласия и восстановления; в настоящей Главе подробно изложены конкретные социально-экономические воздействия кризисов, определены целевые группы населения и сроки для реализации действий и оценка инструментов, которые окажутся самыми эффективными для удовлетворения конкретных потребностей страны в деле достижения согласия и восстановления. Глава построена вокруг двух главных приоритетов для урегулирования разногласий и восстановления, а именно: поддержка в реинтеграции перемещенных лиц и других уязвимых и пострадавших в ходе конфликта групп населения, и социально-экономическая реинтеграция и построение мира.<sup>1617</sup>

В обоих случаях будет критично, что помощь будет предоставляться без предпочтения какой-то одной этнической группе, а будет адресована всем уязвимым группам населения, включая пострадавших от природных катаклизмов и перемещенных без получения какой-либо помощи. Попытка охватить более широкий круг населения в свою очередь представляет для Правительства возможность продемонстрировать то, что оно может оказывать равнозначную помощь всем вне зависимости от этнической принадлежности, что повлияет на дальнейшее достижение согласия и стабильность, так необходимые для устойчивого экономического роста.

### **Поддержка в реинтеграции перемещенных лиц и других уязвимых и пострадавших в ходе конфликта групп населения**

#### **Потребности в жилье<sup>18</sup>**

По оценкам, в результате насилия в июне число беженцев насчитывало 375,000 человек, свыше 90 процентов которых, как считают, возвратились в места проживания. Они вернулись туда, где царит всеобщее разрушение и разгром, по оценкам, количество разгромленных или полностью разрушенных домов насчитывает от 1,813 до 3,450. В узбекских общинах среднее домохозяйство состоит из двух семей (примерно составляет 7,5 человек), которые живут преимущественно отдельно в небольших одноэтажных домиках, соединенных в одном дворе, и примерно 92 процента затронутого жилья представляет собой подобные сооружения. По оценкам в местах проживания узбекского населения, около 72 процентов одноэтажных домов разрушены полностью, а 19% серьезно повреждены. Около четверти полностью разрушенных зданий больше не имеют

---

<sup>16</sup> См. подробности, связанные с рассматриваемыми здесь вопросами в Приложении III: Согласие и восстановление

<sup>17</sup> Заметьте, что финансовые потребности, презентованные в данной главе, покрывают больше гуманитарных потребностей, чем те, что раскрыты в Экстренном обращении, т.е. являются дополнительными к указанным в Экстренном обращении.

<sup>18</sup> Необходимо отметить, что оценка *потребностей* в жилье в настоящем разделе (на основе нанесенного ущерба) будет превышать оцененные суммы непосредственно самого ущерба.

доступа к водоснабжению, и в приблизительно 72 процентов оцененных зданий лишены доступа к электроснабжению. В настоящее время большинство перемещенных лиц живет в палатках, возведенных в местах их проживания, у друзей, или на улицах и общественных местах. Поскольку жилье является первичной потребностью человека и, по словам пострадавшего от насилия населения, потребность в жилье считается одним из самых важных элементов личного и коллективного восстановления, таким образом, жилье является ключевым приоритетом в программе восстановления.

Процесс полной оценки воздействий июньских событий на жилье идет своим ходом в настоящее время. В Джалал-Абаде по результатам завершенной оценки насчитывается 450 разрушенных или поврежденных домов. По состоянию на 11 июля 2010 года количество разрушенных, разгромленных и ограбленных зданий в Оше составляло, по оценкам, приблизительно 2,500 на основе оценки ущерба UNOSAT, а в соответствии с правительственной оценкой - 1,363. Результаты оценки ACTED и Save the Children для УВКБ ООН предполагают, что количество поврежденных домов может быть на 20 процентов выше данных оценки UNOSAT в изученных областях.<sup>19</sup> Окончательные результаты этой оценки будут иметься к 18 июля 2010 года.

**Таблица 6: Беглая оценка воздействия на инфраструктуру**

Беглая оценка воздействия на инфраструктуру	Ош и Джалал-Абад
Поврежденные или полностью разрушенные дома	1,813 – 3,450
Разрушенные/поврежденные предприятия <sup>20</sup>	248
Поврежденные общественные здания	79

Беженцы хотят начать ремонт и реконструкцию своих домов до начала зимы в конце октября. В контексте необходимой помощи беженцы уверены в том, что они смогут восстановить свои дома непосредственно своими силами, и верят в то, что им удастся найти и привлечь работников в общине, имеющих необходимые специальные навыки (например, каменщики, плотники, электрики, водопроводчики), включая через заключение контрактов с кыргызскими мастерами. Таким образом, общины перемещенных лиц просят обеспечить поставку строительных материалов, а не выдачу денежных выплат, частично из-за вероятных инфляционных влияний крупномасштабного строительства на цену строительных материалов, но также из-за желания перемещенных лиц быть активными участниками восстановления своей собственной индивидуальности и будущего. Такой выбор ремонта и реконструкции домов под руководством жителей потребует следующего подхода:

<sup>19</sup> Увеличение оценки ущерба является отражением методики оценки. Данные UNOSAT (2,500 пострадавших домов) основаны на спутниковой фотосъемке, и официальные данные число (1,363 пострадавших дома) не основаны на посещениях мест расположения домохозяйств в отличие от подходов к оценке ущерба, практиковавшихся ACTED и Save the Children для УВКБ ООН, в результате чего общее количество пострадавших домов может достичь 3,000.

<sup>20</sup> Данные по ущербу коммерческих и общественных зданий взяты из предварительной оценки на 3 июля 2010 года, проведенной Комиссией по оценке ущерба от июньских событий в городе Оше, Ошской и Джалал-Абадской областях.

- Поставка набора строительных материалов, который – в зависимости от уровня разрушения - позволил бы вернувшимся беженцам или построить подготовленный к зиме дом (с 2 комнатами), или восстановить их родной дом.
- Денежные выплаты на покупку продуктов питания или их выдача в натуральном виде, чтобы накормить пострадавшие семьи во время периода строительства, поскольку они не смогут заработать деньги во время строительных работ по восстановлению своих домов.
- Денежные выплаты на привлечение к работе мастеров со специальными навыками.
- Надзор и техническая помощь с целью обеспечения надлежащего качества строительства, и использование экологически приемлемых технологий, чтобы например, обеспечить сейсмостойкость зданий.

Инвестиции в реконструкцию домов для перемещенных лиц следует осуществлять наравне с инвестициями в реконструкцию жилья тех групп населения, дома которых пострадали в результате ряда стихийных бедствий, имевших место в последнее время, включая землетрясения и оползни, что будет способствовать более широкому процессу развития и согласия.

→ Бюджетные потребности для удовлетворения жилищных нужд: 105 миллионов долларов США.

### ***Потребности социальных компенсационных выплат***

Затраты социальной компенсации будут зависеть от числа жертв кризиса, а также от вида компенсационных выплат. Один из возможных сценариев, с использованием размеров компенсационных выплат, предусмотренных для жертв апрельских событий, и первоначальная оценка заключительного числа жертв, представлены ниже в Таблице 7.

Компенсационные выплаты, предусмотренные для жертв насилия, могут иметь важность как по гуманитарным причинам, так и с целью достижения согласия. Однако, учитывая существующее отчуждение между этническими группами, и размеры потенциальных требований, важно сформулировать справедливый подход вне зависимости от этнической принадлежности, который будет совместимым с долгосрочной устойчивостью системы социальной защиты<sup>21</sup>. Это, вероятно, потребует серии единовременных компенсационных выплат при поддержке доноров, сопровождаемых более точной целевой помощью, основанной не на принципе категорий получателей, а на фактической потребности в денежных пособиях. Доплата единого категориального пособия, даже если бы оно имело серьезное моральное обоснование, но неточную адресность, оказалась бы нежизнеспособной в финансовом отношении.

---

<sup>21</sup> Такой же критерий будет применен для всех мер по реабилитации

**Таблица 7: Возможные потребности социальных компенсационных выплат  
в связи с событиями на юге Кыргызстана <sup>22</sup>**

*в долларах США в ценах 2010 года*

	2010	2011	2012
<b>Одноразовые затраты</b>			
Погибшие лица	2000	0	0
Ежегодные затраты на человека	21,820	0	0
Всего, млн долларов США	43.6	0	0
Раненые лица	2,000	0	0
Ежегодные затраты на раненого	720	0	0
Всего, в млн долларов США	1.4	0	0
<b>Текущие затраты</b>			
Выжившие члены семей погибших лиц	6000	6000	6000
Ежегодные затраты на человека	1833	1833	1833
Всего, млн долларов США (полугодие 2010 г.)	5.5	11	11
Раненые лица	2000	2000	2000
Ежегодные затраты на раненого	720	720	720
Всего, млн долларов США (полугодие 2010 г.)	0.7	1.4	1.4
<b>Всего ежегодные затраты (млн долларов США)</b>	<b>51.2</b>	<b>12.4</b>	<b>12.4</b>

Источник: данные СЭО

Дополнительные осложнения включают следующее: в соответствии с правовой базой требования беженцев, раненых, наследников погибших в результате июньских событий, для получения государственной поддержки могут отличаться от требований, предусмотренных законодательством после апрельского периода; к тому же, может оказаться трудным делом произвести замену свидетельства о рождении, свидетельства о смерти и других документов по идентификации личности, утерянных или поврежденных во время конфликта, что может ограничить возможность для некоторых семей предъявить их претензии или обработать их заявления; возможно, любая система компенсаций должна рассматривать текущие случаи наступления смертей, исчезновений и ранений после июньского кризиса (например, увечья, полученные молодыми людьми, задержанными силами безопасности), которые воспринимаются пострадавшими сообществами как случаи, заслуживающие равной компенсации.

→ Возможные бюджетные потребности для удовлетворения потребностей социальных компенсационных выплат в 2010 году: 52 миллиона долларов США

→ Возможные ежегодные текущие бюджетные потребности для удовлетворения потребностей социальных компенсационных выплат: 12 миллионов долларов США

### ***Достижение согласия путем участия сообществ в процессе восстановления и развитие районов***

Последовательный подход к мерам по социальной реинтеграции должен будет сосредоточиться на достижении согласия и доверия в сообществах, непосредственно пострадавшим в ходе событий в апреле-июне в Ошской и Джалал-Абадской областях и

<sup>22</sup> Предварительная оценка ООН по состоянию на июнь 2010 года.

Бишкеке, но также как между, так и среди сообществ во всей стране, между населением и центральным правительством, к которому доверие утеряно. Рекомендуемая сфера действий, направленных на содействие достижению согласия, включает: проекты сообщества (реконструкция и восстановление социальной инфраструктуры) и мероприятия (культурные, спортивные, образовательные и т. д.), которые содействуют обеспечению социального единства и помогают восстановить социальный капитал; обеспечение доступа к службам медицинской, психологической и социологической помощи для сообществ, непосредственно пострадавших от насилия, включая жертв сексуального и гендерного насилия и пытки; разъяснительно-информационная деятельность с акцентом на гражданских правах и обязанностях; правовая помощь; укрепление механизмов разрешения споров на уровне сообществ; поддержка по разрешения споров в области правовых титулов, прав на собственность и прав доступа; формальное прослеживание динамики сообщества и социальное одобрение с целью обеспечения хорошего понимания динамики достижения согласия между перемещенными лицами и сообществами, куда они возвращаются или переселяются.

В частности, коллективное восстановление социальной, экономической и культурной инфраструктуры общего пользования в сообществах в пострадавших от насилия областях, а также районах, пострадавших от недавних стихийных бедствий, будет важным средством поддержки достижения социального единства, и оно может быть относительно быстро мобилизовано с помощью существующих структур развития сообщества. Такие проекты обеспечат возможность для членов сообщества для объединения вокруг коллективной цели для получения выгод всем населением, а также для создания краткосрочной занятости для уязвимых членов сообществ. Сообщества должны определиться в отношении конкретных действий в ответ на согласованные местные потребности, которые могут включать следующее: реконструкция школ, медпунктов и помещений для проведения культурных и общественных мероприятий, реконструкция или восстановление систем снабжения питьевой водой, реконструкция или модернизация жилых домов и примыкающих помещений в городской местности, и восстановление сел или сельских дорог, коллективная сельскохозяйственная деятельность и меры по борьбе с эрозией в сельской местности.

→ Всего бюджетные потребности для удовлетворения потребностей для достижения согласия: 25 миллионов долларов США.

## **Социально-экономическая реинтеграция и примирение**

### ***Восстановление жизнедеятельности населения***

Июньские события ухудшили в десятки раз уровень жизни многочисленных домохозяйств в непосредственно пострадавших областях. Комиссия по оценке ущерба оценивает потерю занятости приблизительно для 4,000 человек (главным образом, в сфере услуг и торговли). К тому же, налицо значительное разрушение рынков и экономической деятельности, поскольку фермеры и торговцы не могут передвигаться, чтобы продать свою продукцию или купить материалы, потому что люди не желают рисковать жизнью и боятся покидать свои дома и кварталы. Они не могут добраться до места работы, посетить рынки или закупить материалы, необходимые для производства. В дополнение к необходимости оказания поддержки пострадавшим группам населения в восстановлении или повторного создания средств к существованию, кризис также привлек внимание к таким проблемам,

связанным с экономической уязвимостью и неравенством, как растущая безработица среди молодежи, и нужды людей, ранее пострадавших от стихийных бедствий, таких как оползни и землетрясения, которые, возможно, также оказали прямое воздействие на происшедшие события, и потому их стоит также принять во внимание.

В настоящее время приоритеты включают обеспечение заново безопасного доступа к рабочим местам и средствам производства для тех, средства к существованию которых не были разрушены (например, фермеры, чьи поля и сельскохозяйственные активы остались нетронутыми, но кто не может получить доступ в условиях непрекращающейся небезопасности), и создание условий для временной занятости, например, выплаты наличными за рабочую инициативу и участие в трудоемких общественных работах, для домохозяйств, средства к существованию которых были утеряны или повреждены во время недавних событий, и для других экономически уязвимых групп населения.

В кратко- и среднесрочный период приоритетной будет поддержка, направленная на создание средств к существованию или занятости среди перемещенных лиц или других групп населения с самыми низкими доходами (включая жертв стихийных бедствий, возглавляемые женщинами домохозяйства, семьи, зависящие от других в жилищном плане, молодежь и т. п.) в областях, непосредственно пострадавших от событий в апреле и июне, а также в других изолированных районах, находящихся под риском. Потребуется оказание многоплановой помощи, включая гранты на местное экономическое развитие, программы активного рынка труда, и помощь самозанятым лицам. В долгосрочный период следует осуществить инвестиции на цели улучшения соответствия образовательной системы потребностям рынка труда, что, таким образом, снизит процент отсеявшихся лиц в системе образования, безработицу и безделье среди молодежи, осуществив вклад в повышение безопасности и местное экономическое развитие.

→ Всего бюджетные потребности для реинтеграции и обеспечения жизнедеятельности: 45 миллионов долларов США.

### *Достижение мира и терпимости*

Напряженность и отсутствие безопасности в пострадавших областях сохраняются, и риск будущих вспышек насилия остается высоким, особенно, в преддверии парламентских выборов. Приоритетом в кратко- и долгосрочный период является оказание поддержки действиям, направленным на создание предпосылок для достижения мира и терпимости в опасных условиях во всей стране. Такие действия окажут прямую поддержку в установлении безопасности и стабильности, и укрепят устойчивость сообществ для противостояния потенциальным зачинщикам будущих конфликтов. Рекомендуемые действия, направленные на достижение мира и терпимости в условиях существующей напряженности в Кыргызстане, являются следующими: обучение по вопросам срочного достижения мира и терпимости для местных идеологов (учителя, журналисты, религиозные лидеры, местные государственные служащие, судьи); обучение по вопросам прав человека и защиты для органов безопасности; кампании в СМИ по вопросам достижения мира; обучение на уровне сообществ по управлению конфликтами и разрешению споров; разработка учебных планов по миротворчеству и терпимости для школ; гранты на мероприятия в области искусства и культуры, поддерживающие достижение мира; форумы для межэтнического диалога и сотрудничества.

→ Всего бюджетные потребности для удовлетворения потребностей по достижению мира и терпимости: 3 миллиона долларов США.

### ***Вовлечение молодежи***

Молодежь является одной из самых бедных, уязвимых и маргинализированных групп населения в Кыргызстане. Большое количество молодых людей участвовало в событиях в апреле-июне. Независимо оттого, были ли они вовлечены по политическим или экономическим причинам в недавнем насилии, или были ли они движимы чувством гнева, радикализмом, или преступными побуждениями, очевидно, что достижение устойчивого мира потребует четкого планирования мер по удовлетворению потребностей молодежи. Создание нового Министерства по делам молодежи в июле 2010 года стало важным показателем стремления правительства оказать поддержку молодым людям с целью создания средств и навыков жизнедеятельности, а также обеспечить вклад в процесс принятия решений и управление, и эти действия должны получить поддержку со стороны международных партнеров. Конкретные меры, рекомендуемые для реализации в действия, рекомендуемые в кратко- и среднесрочный период, включают: содействие включению молодежи, развитие навыков жизнедеятельности; содействие созданию занятости; создание мест для молодежи и региональных возможностей для отдыха в сельских и изолированных сообществах; правовое воспитание и служба поддержки для молодежи и молодежных работодателей, включая обучение по вопросам прав в области труда и миграции; и поддержка в построении потенциала молодежных организаций и служб, управляемых молодежью.

→ Всего бюджетные потребности для удовлетворения потребностей по включению молодежи: 5.1 миллионов долларов США.

### ***Создание доверия к безопасности, стабильности и правосудию.***

События этого года резко разрушили доверие граждан к способности государства обеспечить безопасность и стабильность в стране и поддержать его монополию на насилие, что является самым основополагающим принципом государственной законности. В то время, как многие сообщества в пострадавших областях чувствуют себя заброшенными и/или преследуемыми всеми государственными органами – от исполнительных органов местной власти до принадлежащих государству СМИ – больше всего они разочарованы в силах государственной обороны и безопасности, вооруженных силах и полиции. Силы государственной безопасности были признаны неспособными обеспечить защиту граждан, осуществлять контроль над распространением и использованием оружия, препятствовать расхищению оружия и боеприпасов участниками насилия и обеспечить командование и контроль в своих рядах. В лучшем случае они были признаны как неэффективные и склонявшиеся на сторону определенных этнических групп - в среднем, как соучастники насилия, и в худшем случае, как подстрекатели событий.

В настоящий момент необходимо мобилизовать опытных инструкторов по вопросам международной безопасности и советников, работающих в рамках соответствующих органов в качестве инструмента, руководящего этим процессом, и помогающим обеспечить защиту и безопасность граждан. Присутствие нейтральных участников убедило бы население в приверженности правительства соблюдению механизмов прав человека, поскольку Кыргызская Республика подписала их, обеспечивая тем самым

искоренение культуры безнаказанности в органах безопасности и обороны. Приоритетными направлениями, в которых будет оказано содействие с международной технической помощью, являются: судебное преследование и наказание виновных в нарушении прав человека или пытках, включая сексуальное и гендерное насилие; создание института омбудсмана или независимого агентства, которым граждане могут сообщить о преступлениях, совершенных против них в ходе событий в апреле - июне; и поддержка расследования случаев нарушения прав человека во время этих событий.

В среднесрочный период приоритетной будет деятельность по обучению сил безопасности вопросам защиты граждан, профессиональной этики, прав человека наряду с принятием мер по общему повышению профессиональной подготовки сил национальной безопасности. Аналогичным образом следует предусмотреть действия по построению потенциала в министерствах обороны, внутренних дел и юстиции. Международное сообщество будет ключевым партнером для правительства во всех этих действиях, и его опыт в подобных ситуациях в мире следует использовать в полной мере. И наконец, правительство Кыргызской Республики должно создать систему правительственной и государственной службы с широким представительством этнических меньшинств республики. Здесь потребуется установление конкретных квот, которые принимались прежде для кыргызского парламента для решения вопросов малой доли исторического представительства женщин в правительстве. Более широкий процесс реформирования органов безопасности может предусмотреть необходимость рассмотрения этой проблемы, наряду с другими недостатками в области технических навыков, институционального потенциала, координации и гражданского контроля над секторами безопасности и обороны. Это будет важной инвестицией в долговременную безопасность страны как для правительства, так и для его международных партнеров. В условиях отсутствия комплексной стратегии, чтобы решить вопросы недоверия к органам безопасности и юстиции, в стране стабильность может оказаться недостижимой, а создавшийся вакуум может укорениться, и в этой среде могут далее пустить корни организованная преступность, экстремистские движения и агрессивные элементы.

→ Всего бюджетные потребности для удовлетворения потребностей для безопасности, стабильности и правосудия: 8.0 миллионов долларов США.

Эти направления могут быть непосредственно профинансированы заинтересованными донорами путем осуществления вкладов в виде финансовых средств или в натуральном виде правительству Кыргызской Республики, или в случае необходимости, финансирование может быть предложено в рамках крупного проекта по реформированию сектора безопасности.

## **ГЛАВА VI: ВАЖНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ В СЕКТОРЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ**

Перед Кыргызской Республикой стоят серьезные инфраструктурные проблемы: ненадежность энергоснабжения, плохая дорожная сеть, отсутствие основных инфраструктурных услуг на местном уровне. Текущий кризис послужил средством выявления потребностей в этой важной области, что является предпосылкой для экономического развития страны наряду с вопросами по поддержанию необходимого мира, безопасности и социального единства.

Непосредственный ущерб, нанесенный инфраструктуре в секторах энергетики, транспорта и местных органов управления, был ограниченным, но при этом косвенный ущерб оказался значительным. На деле, самый видимый ущерб был нанесен общественным, коммерческим и частным жилым зданиям. Развитие инфраструктуры или оценка потребности в настоящей Главе, не должны рассматриваться просто как обычный вопрос экономического развития. Развитие инфраструктуры в секторах энергетики, транспорта и местных органов управления имеет более широкое значение как средство для примирения общин, особенно в том случае, если такая работа будет выполнена надлежащим образом.

### **Энергетика**

В январе 2010 года тарифы на электричество были увеличены на 56 процентов и 114 процентов для промышленных и бытовых потребителей, соответственно, наряду с повышением цен на 186 и 110 процентов на горячую воду и отопление в городах. Одновременно был увеличен размер пенсий и заработной платы в государственном секторе, при этом были увеличены денежные и жилищные выплаты в Бишкеке с целью компенсации воздействия на уязвимые и бедные группы населения. Даже при резком повышении, тарифы на электроэнергию не привели бы к покрытию полной себестоимости, поскольку в стране действуют самые низкие тарифные цены на электроэнергию в СНГ. При помощи дополнительных доходов от повышения тарифов компании-производители электроэнергии планировали приступить к реабилитации и инвестированию, жизненно необходимому для обеспечения безопасности поставок энергии, особенно в зимние месяцы, и для поддержки программ по сокращению технических и коммерческих потерь, особенно через установление измерительных приборов. С введением НДС и налога на электроэнергию, было спрогнозировано повышение доходных поступлений в бюджет на 15 миллионов долларов США в 2010 году.

Временное правительство снизило до прежнего уровня повышение тарифов для бытовых потребителей электроэнергии (в полном объеме) и снизило тарифы для промышленных потребителей электроэнергии (до значительной степени), с учетом тяжелого социального давления после апрельских событий. Правительство заявило, что будущая тарифная политика будет определена вновь избранным правительством. Временное правительство признает важность повышения тарифов до уровня себестоимости, но при этом подчеркивает, что будущий рост цен будет осуществляться постепенно, после всех консультаций и обсуждений с обществом, с обеспечением целевой компенсации для бедных слоев населения. Без тщательно разработанной программы нельзя установить какое-либо продолжительное повышение тарифов.

Воздействие отмены повышения тарифов скажется на (i) бюджете, в виде потерь налоговых доходных поступлений и увеличения дотированных расходов на оплату коммунальных услуг за электроэнергию, а также на финансирование заново установленных тарифных скидок для жителей горных районов страны; и (ii) снижении доходов компаний-производителей электроэнергии, что приведет к сокращению объемов средств на капитальный ремонт, обслуживание и инвестиции. И наконец, июньские события (iii) привели к потерям в распределительной системе газоснабжения в Оше. Потребности, вытекающие из пункта (i), были отражены в бюджете и обсуждались в Главе II. Данный раздел содержит обсуждение потребностей, являющееся результатом пунктов (ii) и (iii).

#### **ВСТАВКА: Энергетический кризис и ответные действия Правительства**

Страна сильно зависит от оставшейся с советских времен единой региональной энергосистемы, созданной в качестве части долевого раздела водных и энергетических ресурсов между Казахстаном, Узбекистаном и Таджикистаном. По причине географических ограничений поставки электроэнергии осуществлялись на юг Кыргызской Республики через региональную энергосистему, но недавно начатое строительство обходных путей в соседних странах означает, что скорее всего, эти страны больше не участвуют в региональной энергосистеме, что, в свою очередь, поднимает вопрос отключения юга Кыргызской Республики от единой энергосистемы.

Существует также проблема сезонного несоответствия в производстве и потреблении электроэнергии, вследствие чего работа гидроэлектростанций в Кыргызской Республике высокопроизводительна летом, но пики потребления электроэнергии приходятся на зимние месяцы. Сектор страдает от тяжелых квазифискальных дефицитов, недостаточного технического обслуживания и инвестиций, крайне низких тарифов на электроэнергию (тарифы покрывают лишь небольшую часть затрат) и высоких потерь при ее распределении (равные одной трети от ее производства).

Руководство страны приступило к реализации комплексной стратегии в ноябре 2009 года с целью решения перечисленных проблем, с ожиданием помощи и финансирования от Китая. ЮСАИД активно предоставляет консультации правительству, и главное внимание программы Всемирного Банка направлено на проблемы сектора энергетики.

**Проблему поставок электроэнергии на юг республик** может решить начало срочного строительства новой высоковольтной подстанции в *Датка* и линии передач между севером и югом (Датка-Кемин).

Следует активизировать **выработку электроэнергии** путем модернизации Бишкекской теплоцентрали и завершения строительства каскадной гидроэлектростанции Камбар-Ата II (которое финансируется, главным образом, из донорских средств и государственных ресурсов).

**Распределение электроэнергии:** В целях повышения эффективности сектора и снижения квазифискального бремени, власти осуществляют двухэтапное повышение тарифов, что в совокупности составит свыше 150 процентов. Потери также сокращаются путем установления в общенациональном масштабе новых электросчетчиков.

*Источник: СЭО*

Спрос на электричество достигает максимума зимой, когда теплоцентрали в Бишкеке, Оше и других городах находятся полностью в действии. Здесь насущных потребностей людей, но также и для целей поддержания мира в обществе и обеспечения экономической деятельности и занятости. Существует ряд источников риска для электроснабжения в зимний период 2010/11 гг.:

- Бюджет на приобретение топлива, необходимого для работы систем теплоцентралей, описанных выше, не финансируется в достаточном объеме. Совсем еще недавно Кыргызстан экспортировал электричество в течение летних месяцев (вырабатываемое гидроэлектростанцией, при этом вода подавалась в соседние республики для ирригационных целей), а доходы использовались на финансирование создания топливных запасов для зимнего сезона. В 2010 году не было заключено никаких экспортных соглашений летом, в значительной степени из-за апрельских событий, и их своевременное заключение является маловероятным. Потребность в закупке запасов мазута, угля и других топливных материалов оценивается приблизительно в 50 миллионов долларов США.
- Капитальный ремонт устаревшего оборудования теплоцентралей в Бишкеке и Оше составляет 30 миллионов долларов США – такой ремонт мог бы обеспечить надежность теплоснабжения на минимальном уровне.
- Капитальный ремонт систем теплоцентрали для 23 других городских центров составляет 25 миллионов долларов США, что обеспечило бы надежность теплоснабжения на минимальном уровне.
- Серьезный ремонт для обеспечения безопасности выработки электроэнергии теплоцентралями в Токтогуле и Бишкеке, приобретение кабелей, выключателей и производство других капитальных работ в распределительной системе составляет 69 миллионов долларов США.
- Реабилитация распределительной сети газоснабжения в Оше и связанные с этим затраты составляют 6 миллионов долларов США.

Таким образом, общее требование срочного финансирования в секторе энергетики составляет 180 миллионов долларов США.

С целью направления сектора энергетики на путь устойчивого развития следует выделить ряд приоритетов. Это будет гарантировать, что меры, финансируемые в секторе энергетики, окажутся эффективными в достижении поставленных целей в разумных рамках выделенных объемов ресурсов.

**Начало установления диалога на высоком уровне с соседними государствами и странами, расположенными ниже по течению.** Имеет смысл начать диалог на высоком уровне с соседними странами, чтобы договориться об экспорте в летний сезон, связанном с поливной водой, и прийти к соглашению о передаче электроэнергии в области на севере и юге страны в летние и зимние месяцы.

**Улучшение финансовой устойчивости сектора энергетики во избежание его несостоятельности.** В сочетании с повышением эффективности (сокращение потерь, улучшение собираемости оплаты), четко определенная тарифная политика, направленная на привлечение предсказуемых денежных потоков в сектор окажется важной для обеспечения устойчивого функционирования. Потребуется ресурсы для обеспечения надлежащего технического обслуживания и содержания во избежание дальнейшего ухудшения активов сектора и для удовлетворения инвестиционных нужд с целью обеспечения безопасности поставок.

**Повышение прозрачности сектора и улучшение управления.** Временное Правительство намеревается незамедлительно начать работу по улучшению управления и прозрачности. Эти задачи можно выполнить при условии участия гражданского общества и реализации Инициативы по прозрачности электроэнергетики, объявленной Временным Правительством. Такие инициативы могут подкрепить усилия по сокращению коррупции, повышению прозрачности с целью улучшения целевой адресности социальных пособий, и для ускорения внедрения лучших практических методов в управлении и регулировании сектора энергетики.

## Здания и строения

В результате событий, имевших место в апреле и июне 2010 года, больше всего убытков понесла строительная отрасль. Всего повреждено 2,314 жилых зданий, что составляет около 50 процентов от общей оценки поврежденных зданий в размере приблизительно 144 миллионов долларов США<sup>23</sup>, при этом повреждение ряда общественных зданий составляет 34 процента от оценки ущерба, и повреждение свыше 700 коммерческих зданий, составляет 16 процентов от оценки ущерба.

Предоставленная выше информация принимает в учет только прямой ущерб, нанесенный зданиям и строениям, и не учитывает ущерб, нанесенный содержимому имуществу, или экономические потери. В настоящее время не имеется подробных данных по учету содержимого имущества, или экономической деятельности различных пострадавших зданий. Группа экспертов СЭО подготовила оценку, основанную на упрощенных допущениях, взятых по опыту приблизительной оценки ущерба, нанесенного содержимому имуществу, или определения экономических потерь для зданий за неимением подробных данных. Экономическая потеря, в этом случае, относится к убыткам, кроме прямого материального ущерба. На основе этих упрощенных допущений, оценка всего ущерба, нанесенного всем строениям и содержимому имуществу, составляет 241 миллион долларов США, из этой суммы общественные здания и частные коммерческие здания составляют около 55 процентов от общей суммы убытков, а оставшаяся часть приходится на частные жилые здания.

Таким образом, общая оценка восстановления последствий ущерба, нанесенного общественным местам, составляет 130 миллионов долларов США, включая общественные и частные коммерческие здания.

**Таблица 8: Оценка ущерба и повреждений, нанесенных зданиям и строениям**  
(млн долларов США)

Наименование	Здание	Содержание	Экономический	Всего
Общественные здания	49.73	37.30	3.36	90.38
Частные здания – коммерческие	22.52	15.77	1.58	39.86
Частные здания – жилые	72.08	36.04	2.88	111.01
<b>Всего – здания и строения</b>	<b>144.33</b>	<b>89.10</b>	<b>7.82</b>	<b>241.25</b>

Источник: Оценка СЭО.

<sup>23</sup> Потребности, связанные с жилищным строительством, соответствующие этим данным по ущербу, обсуждаются в Главе V.

## Приоритеты в секторе

Все три аспекта сектора зданий и строений (общественные, частные и коммерческие, частные и жилые) являются приоритетными для восстановления и реконструкции.

Из этих трех подкатегорий частное жилье может оказаться самым высокоприоритетным направлением. Зимы в пострадавших от конфликтов областях холодные, что предъявляет требования к тому, чтобы любые временные прибежища были особенно теплостойкими, надежно защищали от ветра и снега. На строительство таких временных прибежищ потребуются значительные ресурсы; такие ресурсы можно альтернативно направить на строительство постоянного жилья, тем самым избежав повторного строительства. Сезон строительных работ позволяет их производство на открытом воздухе почти до конца ноября, таким образом, предоставляя четыре месяца для строительных работ, если они начнутся в начале августа. Четырех месяцев будет достаточно для возведения постоянного 'основного' дома, площадью около 50 кв. м. или больше, которые во многих случаях будут использоваться домохозяйствами в течение зимы. Поэтому, имеет смысл поставить современные строительные материалы и обеспечить техническую помощь владельцу-строителю как можно скорее.

К ограничениям такой программы относятся:

- *Материальная поддержка:* Как обычно, своевременное обеспечение поддержкой (финансами, строительными материалами, технической помощью) для данной программы окажется сложной задачей, и поэтому должно быть предпринято заранее.
- *Поддержка сообществ:* Привлечение поддержки сообществ для такой программы, особенно принятие ее пострадавшими, будет жизненно важно. Слишком быстрое продвижение может подпитывать подозрения, поэтому сначала необходимо заручиться поддержкой со стороны сообщества.
- *Справедливость:* То есть, адаптация мер по восстановлению таким образом, чтобы они не возбуждали дальнейшие проявления враждебности. Этот момент был подчеркнут многими сторонами – чтобы пострадавшие не воспринимались более широким сообществом как сторона, получающая выгоду от произошедших событий; это несет угрозу роста зависти и толчка для дальнейших взрывов насилия. Строительство сначала только основной части дома поможет смягчить эту проблему.
- *Проект:* Один размер не подходит для всех; это относится также к одному проекту жилья. Потребности в жилье этнических кыргызов значительно отличаются от потребностей этнических узбеков, поэтому проект и меры по восстановлению должны предвидеть это и быть гибкими, чтобы удовлетворить эти потребности.
- *Сейсмический аспект:* Учитывая высокий сейсмический риск, присутствующий в регионе, восстановленные здания не должны быть склонными к разрушению – достижение адекватной сейсмической устойчивости не является чем - то очень трудным, но все же требует некоторого обучения владельцев и строителей. Опыт в других регионах (например, в Латинской Америке и при восстановлении после землетрясений в Гуджарате, Индия, 2001 г.; Пакистане, 2005 г. и Джокьякарте, Индонезия, 2006 г.) показывает, как можно эффективно провести это обучение и обеспечить сейсмическую адекватность.

Эти и другие проблемы следует рассматривать в рамках интегрированной социальной программы, которая не только занимается вопросами физического восстановления, но также рассматривает вопросы физических, психологических и социальных травм, обеспечения жизнедеятельности, гендерных аспектов и экономических трудностей. Принимая в учет социально-экономическую подоплеку событий в апреле и июне, потребность в такой интегрированной социальной программе имеет большую актуальность, чем например при стихийном бедствии.

## **Транспорт**

Ущерб, нанесенный непосредственно инфраструктуре в секторе транспорта и коммуникаций в результате событий в апреле и июне, оказался ограниченным. Дорожная инфраструктура в регионе непосредственно не пострадала от повреждений, по сообщениям, ущерб был нанесен муниципальным дорогам в Оше лишь в результате передвижения военного транспорта. Общая оценка для восстановления муниципальных дорог и замены поврежденного или разрушенного подвижного состава составляет 10 миллионов долларов США.

Цены на строительные материалы и нефтепродукты (асфальт, цемент, сталь, дизельное топливо) резко поднялись из-за продолжительного закрытия границ с Казахстаном и Узбекистаном, и прерванной работой внутренних цементных заводов. По ожиданиям, недавний рост цен на строительные материалы, окажут серьезное воздействие на инвестиционные среднесрочные расчеты, и это особенно важно для транспортного сектора, который составляет 60 процентов от инвестиционного портфеля страны. Кроме того, некоторые участки дорожной сети требуют срочного ремонта. Основываясь на реализации дорожных проектов, предполагается, что такой значительный рост цен приведет к повышению цены на 20 миллионов долларов США на ПГИ 2010-2012 гг..

Предполагаемая потребность в финансировании в результате роста цен оценивается в размере 30 миллионов долларов США.

## **Муниципальная инфраструктура**

В результате событий в апреле 2010 года инфраструктура систем водоснабжения и санитарии, дорог, электричества и отопления не пострадала. События в июне 2010 года оказали большее воздействие на объекты гражданского строительства. Пострадали город Ош и Кара-Суйский район Ошской области, и город Джалал-Абад, Базар-Коргонский, Сузакский и Ала-Букинский районы Джалал-Абадской области. Объем прямых инвестиций в местную государственную инфраструктуру для замены и развития общественного/городского транспорта составляет около 10 миллионов долларов США в городах Бишкек и Ош.

Общая предполагаемая потребность в развитии сектора инфраструктуры и пердоставления услуг после событий в апреле/июне 2010 года составляет 350 миллионов долларов США.

## **ГЛАВА VII: СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО**

Сельское хозяйство является основой экономики сельских районов и составляет четвертую часть от общего объема ВВП. В 2010 году ожидается спад объемов сельскохозяйственного производства приблизительно на 19 процентов вследствие: а) запоздалых посевных работ весной, после апрельских событий и задержек с поставкой горючего; б) прекращения поставок удобрений из Узбекистана после июньских событий; в) сокращения поливных работ, снижения борьбы с вредителями и болезнями, несвоевременной прополки и уборки урожая из-за угрозы безопасности этнических меньшинств на юге страны; г) резкого снижения торговли сельскохозяйственными культурами фермерами и торговцами на юге в связи с угрозой безопасности; д) высоких цен на топливо, обслуживание оборудования и затрат на производство; е) низких цен на продукцию; а также г) в меньшей степени – проблем с выпасом скота. Влияние кризиса усугубляется дождливой весной и ранним летом, а также оползнями в отдельных районах. Очевидно, что из-за снижения доходов и недоступности продовольствия для внутреннего потребления, все больше семей необеспечены продовольствием.

### **Этнические конфликты и взаимозависимость в сельской местности**

Конкуренция за доступ к земельным участкам, ирригационным системам и пастбищам стала дополнительным многолетним фактором, способствовавшим возникновению напряженности на этнической почве на юге страны. Ограниченный доступ к рынкам через узбекские анклав, плохие дороги от фермерских хозяйств до рынков и неразвитая инфраструктура для хранения продукции создали дополнительную напряженность. Эти проблемы усугублялись слабым управлением и нерациональным использованием природных ресурсов правительством, что привело к снижению доходов сельского населения, необеспеченности продовольствием, ухудшению окружающей среды и общему недоверию к местной власти.

Несмотря на эту длительную напряженность, также существовала высокая экономическая взаимозависимость между узбекской и кыргызской общинами. Урегулирование разногласий и построение мира должны иметь первостепенное значение, и их можно наилучшим образом добиться в динамичной сельской экономике, в которой узбекская и кыргызская общины смогут восстановить свою экономическую взаимозависимость. Этого можно достичь за счет инвестиций, направленных на обеспечение более справедливого доступа к природным ресурсам для обеих общин, повышение производительности сельского хозяйства и стимулирование торговли между двумя общинами.

### **Потребность в инвестициях**

В краткосрочной перспективе удар по доходам фермеров и продовольственной безопасности, нанесенный в результате кризиса, может быть решен, главным образом, за счет денежных переводов. Частный сектор достаточно развит, для того чтобы импортировать и распределять необходимые ресурсы, материалы и продукты питания, если будет спрос. В среднесрочной и долгосрочной перспективе, в ответ на кризис необходимо возобновить программу инвестиций в сельских общинах, включая инвестиции

в улучшение инфраструктуры села, обеспечение доступа к рынкам и сельскохозяйственное производство.

- Совершенствование инфраструктуры села: восемьдесят процентов обрабатываемых земель орошаются и производят даже большую часть растениеводческой продукции. Доступ к поливной воде является потенциальной причиной этнических конфликтов. По оценкам Государственного комитета по водным ресурсам, еще 63 АВП, обслуживающих 78 000 га, нуждается в восстановлении, сметная стоимость которого составит 17 млн. долларов США в течение пятилетнего периода. Первоначальные инвестиции на восстановление ирригационных и дренажных систем около 30000 га земель составят 12.5 миллионов долларов США.
- Улучшение доступа к рынкам: между кыргызскими и узбекскими общинами существуют сильные сельскохозяйственные торговые связи, однако выгоды от этой торговли ограничены вследствие плохого состояния дорог от фермерских хозяйств до рынка а также из-за плохого состояния помещений без соответствующих условий для хранения, и плохого состояния рынков. Оценка потребностей в восстановительных работах, правах собственности и механизмах управления данными активами должна осуществляться с целью подготовки инвестиционного проекта на сумму в 30 млн. долларов США в течение пятилетнего периода, направленного на решение этих вопросов, включая 15 млн. в рамках среднесрочной программы.
- Повышение производительности сельского хозяйства: предлагаемые инвестиции в улучшение доступа к рынкам должны дополняться мерами по повышению производительности фермерских хозяйств и соединению фермеров с рынками. Здесь необходимо принять меры по улучшению поставок семян, восстановлению садов, охране земель и улучшению растениеводства и животноводства. Здесь также необходимы консультации для оказания помощи фермерам в поисках покупателей. Такую поддержку можно наилучшим образом оказать через программу общинных микро-проектов, основанную на существенном опыте Кыргызстана в этой области. Эти инвестиции составят 15 млн. долларов США за 5-летний период, включая 7.5 млн в рамках среднесрочной программы.

Общие потребности в финансировании (35 млн. долларов США) рассчитываются как сумма первоначальных средств, необходимых для восстановления ирригационной и дренажной систем, средств на трехлетнюю программу для восстановления и улучшения доступа к рынкам, а также средств на повышение производительности сельского хозяйства.

## **Принципы инвестирования**

Для того чтобы восстановить доверие к правительству и построить мирное сообщество, данные инвестиции должны быть основаны на следующих принципах: а) справедливые

инвестиции – это означает обеспечение справедливого распределения инвестиций по географическому принципу, так чтобы выгоды распределялись равномерно среди всех этнических групп; и б) инвестиции через общину или частный сектор – это означает разработку и осуществление инвестирования через общинные организации (такие как местные инвестиционные комитеты, ассоциации водопользователей и союзы пользователей пастбищ), а также управление общественной инфраструктурой и услугами на основе прозрачного партнерства между государственным и частным секторами, где это возможно.

## ГЛАВА VIII: БИЗНЕС-СРЕДА

В дополнение к убыткам и потере бизнеса, апрельские события лишили частный сектор уверенности из-за неопределенности в отношении политических и экономических перспектив. Июньские этнические конфликты еще более усилили эту неопределенность. Референдум, состоявшийся 27 июня, помог укрепить авторитет временного правительства, однако продолжающаяся этническая напряженность и ощущаемое отсутствие правительственного контроля продолжают сдерживать доверие бизнеса и ухудшают инвестиционный климат. По текущим прогнозам, частные инвестиции составили эквивалент 14,8 процента от ВВП в 2010 году или на 5 процентных пунктов меньше, чем прогнозировалось до апрельских событий.

Таким образом, потеря доверия переросла в снижение экономической активности. В частности, в секторе туризма, на долю которого приходится 5 процентов от ВВП, наблюдались многочисленные отмены забронированных мест и билетов и снижение числа прибывающих иностранных туристов в летнее время (количество резервируемых туристами мест снизилось на 80 процентов по сравнению с прошлым годом). Существует предположение, что активность в этом секторе не восстановится до июля-августа – обычного пика сезона, а события, связанные с выборами, могут отпугнуть туристов и до следующего года.

Закрытие Казахстаном и Узбекистаном границ для торговли и передвижения людей – для последних они все еще закрыты – породила сомнения относительно будущего доступа к торговле, а также разрушила или нарушила цепочку поставок, особенно в сельском хозяйстве и сфере строительства автомобильных дорог. Решение сопредельных стран о закрытии границ для передвижения товаров и людей существенно повлияло на формальную и неформальную торговлю в апреле и мае. Ожидается, что легко наблюдаемое значительное снижение экспорта одежды, фруктов, овощей и молочных продуктов отразится в торговой статистике, как только она станет доступной. В дополнение к продолжающимся сложностям с реэкспортом, закрытие границ Казахстаном и Узбекистаном также осложнило для банковских заемщиков из торгового сектора сбыт уже импортированных запасов и погашение кредитов, полученных в качестве оборотного капитала (торговая деятельность составила около 16 процентов ВВП в 2009 году).

Бизнес-среде в Кыргызской Республике уже давно мешают произвол налоговых органов, проверки и издание положений, которые не основаны на предсказуемом и прозрачном применении норм права, а также слабый прогресс с реформами, связанными с корпоративным управлением, управлением государственными предприятиями и конкурентной политикой. Вскоре после апрельских событий бизнес-сообщество предложило ряд мер по преодолению некоторых из этих трудностей в краткосрочной перспективе. Временное правительство с пониманием отнеслось к этим мерам, которые сейчас находятся на завершающей стадии процесса одобрения. Параллельные инициативы, скорее всего, поступят и от других коллективных органов (промышленных ассоциаций и профессиональных организаций), как возможность продвигать свои программы реформирования и сделать их понятными для всех заинтересованных сторон.

Отмечавшийся на международном и внутреннем уровне ощутимый рост коррупции и риск экспроприации в Кыргызской Республике, о которых упоминалось во многих международных средствах массовой информации в течение 2008-2009 годов, в настоящее время усугубляется неопределенностью, характерной для нынешних политических и избирательных процессов. Эти вопросы также должны быть рассмотрены будущим правительством наряду с реализацией текущих программ по реформированию с целью улучшения инвестиционного климата.

Ущерб коммерческих предприятий, подрыв работы бизнеса, а также закрытие границ, связанные с апрельскими и июньскими событиями, привели к убыткам для частного сектора, особенно в сфере туризма и розничной торговли. Перемещение людей, отсутствие безопасности и ограничение в передвижении (например, введение комендантского часа) на юге страны в дальнейшем привели к сокращению потребительского спроса на товары и услуги.

Возникает срочная необходимость в обеспечении ресурсами для частной деятельности, такой, которая позволила бы частному сектору экономики воспользоваться возможностями для восстановления спроса. Это особенно важно в секторе туризма, в котором очевидна потребность в реинвестировании и оборотном капитале, и в котором остатки денежной наличности уже исчерпаны. Поступления от экспорта в секторе туризма в 2009 году составили около 445 млн. долларов США, 20 процентов из которых связаны с розничными продажами в сфере туризма. С учетом отмены значительного количества туристических заказов, поступления от экспорта в сфере туризма в 2010 году могут упасть до 60%. При таком резком снижении поступлений, прибыль туристических операторов и розничных компаний, связанных с туризмом, резко снизится. Объемы реинвестирования прибыли будут ограниченными. Упущенная прибыль, которая могла бы использоваться для реинвестирования, составит около 20 миллионов долларов США. Таким образом, частный сектор, в частности, туристические и смежные предприятия розничной торговли выиграли бы, получив доступ к финансированию проектов и объектов партнерами по развитию на сумму около 20 млн. долларов США. Это позволит им сохранить и восстановить свои объекты, а также получить упущенный доход в 2011 году, когда будет достигнута большая экономическая стабильность<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Если будут включены экономические убытки сектора туризма, такие как потери из-за необходимости выплаты заработной платы рабочим, поставщикам товаров и услуг, то в целом размер ущерба будет выше, чем измеренный в данное время.

## ГЛАВА IX: ФИНАНСОВЫЙ СЕКТОР

**Финансовая система Кыргызстана оставалась устойчивой и во время экономического кризиса в 2009 году.** Достаточность капитала и ликвидность системы оставались удовлетворительными в период экономического кризиса, с которым страна столкнулась в 2009 году. Существенный источник уязвимости системы – влияние банков Казахстана – был в некоторой степени нейтрализован за счет приобретения двух казахских банков местными банками, а также преобразования одного из дочерних банков в головной банк (ЮниКредит).

**Апрельские и июньские события привели к ухудшению качества кредитов.** Доля безнадежных кредитов возросла с 8 процентов до апрельских событий до 11 процентов к концу мая и, ожидается, что она будет увеличиваться еще в связи с событиями на юге страны. Ухудшение качества кредитов в основном касается секторов торговли и коммерции, что свидетельствует о достаточно сильном влиянии закрытия границ. Предполагается, что вследствие недоверия бизнеса в связи с продолжающейся политической неопределенностью, рост объемов кредитования в этом году будет незначительным.

**Таблица 9: Кыргызская Республика: отдельные финансовые показатели**  
(в процентах, если не указано иное)

	31-дек-08	30-июн-09	30-сент-09	31-дек-09	31-мар-10	30-апр-10	31-май-10
<b>Достаточность капитала</b>							
Чистый капитал/активы, взвешенные по риску	32,6%	27,5%	29,4%	33,5%	31,7%	35,3%	27,3%
<b>Ликвидность</b>							
Коэффициент ликвидности	82,0%	82,8%	85,3%	86,8%	86,7%	90,8%	85,1%
Избыточные резервы/итого резервов	30,4%	25,7%	25,3%	33,2%	15,8%	39,7%	45,2%
<b>Качество активов</b>							
Безнадежные займы/итого займов	5,3%	8,7%	9,2%	8,2%	7,9%	9,4%	11,2%
Резерв на покр. потерь по кредитам/безнад кредитам	55,9%	52,8%	56,5%	58,4%	57,5%	53,0%	51,3%
<b>Доходность</b>							
Доходность капитала	20,7%	13,2%	13,2%	13,6%	12,5%	10,3%	-52,7%
Доход на активы	3,8%	2,5%	2,4%	2,5%	2,4%	2,0%	-10,3%
<b>Кредиты и депозиты</b>							
Кредиты/депозиты	110,2%	97,2%	86,5%	75,7%	70,8%	108,5%	106,6%
Кредиты/общий объем активов	46,6%	39,0%	36,2%	36,9%	36,4%	45,2%	46,7%
<b>Риск убытка при изменении валютного курса</b>							
Доля депоз. в ин. валюте от общ. суммы депоз.	63,6%	67,6%	70,4%	68,3%	68,5%	54,0%	54,5%
Доля кред. в ин. валюте от общ. суммы кредитов	64,7%	64,0%	63,3%	62,3%	59,1%	59,1%	58,2%

Источник: Национальный Банк Кыргызской Республики

**На финансовую стабильность негативно повлиял кризис.** Хотя большинство банков отличаются достаточной ликвидностью и капитализацией, в некоторых банках были проблемы, в том числе в Азия Универсал Банке (АУБ) – крупнейшем банке с более чем 20 процентами депозитов банковской системы. НБКР ввел временное управление в АУБе и в 6 других банках (число которых впоследствии сократилось до 4), после того, как в АУБе был выявлен значительный отток депозитов нерезидентов, предположительно связанных с прежним режимом. Финансовое состояние пяти других банков также ухудшается, и в них сейчас проводятся проверки. Органы власти разрабатывают соответствующие планы действий – это может повлечь за собой изменение в управлении, и/или вложение капитала, если это будет необходимым.

**АУБ особенно пострадал от кризиса.** Кредитный портфель банка пострадал вследствие кредитования сделок с заинтересованными лицами и инсайдерами, а качество кредитов ухудшилось особенно после событий на юге страны, где банк был особенно подвержен внешнему воздействию. Значительная часть ликвидных активов, размещенных в компаниях по управлению активами во время прежнего режима, не может быть возмещена. Правительство ввело режим консервации банка в июне, а затем национализировало его. Было введено ограничение на ряд операций, включая: (а) ограничение на вклады от физических лиц, (б) операции юридических лиц были частично заморожены, включая выплаты по зарплатным проектам, выплаты в социальный фонд и погашение кредитов АУБа. Ситуация еще более осложнилась в связи с недавним судебным решением о возврате активов АУБ, которые были приобретены у Кыргызского Промстрой Банка в 2007 году, первоначальным владельцам. Данное решение в настоящее время обжаловано в суде.

**Проблемы АУБ влекут за собой издержки для бюджета.** Согласно последним оценкам это требует регулятивного капитала на сумму около 2 млрд. сомов (76 млн. долларов США; 1,7 процента от ВВП). Бюджетные расходы на решение проблем с этим банком, вероятно, будут неизбежными.

**Власти рассматривают несколько вариантов для решения проблем данного банка.** Они могут включать следующие: (а) прямое банкротство и ликвидацию; (б) восстановление и продажу; и (в) реструктуризацию путем покупки и принятия обязательств – решение о том, хороший это банк или плохой; или (г) продажа иностранному покупателю. При рассмотрении этих вариантов власти осознают системные последствия, бюджетные расходы и необходимость для системы быстро восстановиться и начать снова создавать возможности для роста. Учитывая существующие в стране технические недостатки, власти, возможно, нуждаются в покрытии расходов на проведение внешнего аудита и найма группы управления и юристов, в дополнение к расходам на рекапитализацию банка или покрытие убытков, связанных с вкладами правительства.

## **ГЛАВА X: ФИДУЦИАРНЫЕ ГАРАНТИИ, МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ**

Управление внешней помощью для осуществления мер по восстановлению должно опираться на прогресс, достигнутый Кыргызской Республикой и донорскими организациями в гармонизации помощи. Кыргызстан является первой страной в Центрально-Азиатском регионе, которая участвует в международных инициативах по гармонизации и обеспечению эффективной помощи в соответствии с принципами Римской и Парижской деклараций по повышению эффективности внешней помощи.

В данном разделе описывается общая фидуциарная среда (управление государственными финансами, фидуциарные механизмы и механизмы обеспечения гарантий), возможные варианты финансирования восстановительных работ, а также принципы и механизмы, которые будут определять реализацию и мониторинг внешней помощи для программы восстановления.

### **Управление государственными финансами (УГФ)**

Основным достижением десятилетнего реформирования системы УГФ<sup>25</sup> в КР стало постепенное формирование профессиональной технической команды в Министерстве финансов и Центральном Казначействе, а также установление достаточно жесткой общей фискальной дисциплины в исполнении бюджета. Это было связано с процессом налогово-бюджетной консолидации и включением внебюджетных фондов в бюджет, улучшением прогнозирования денежной наличности и внедрением сбалансированного бюджета, а также введением некоторых элементов подотчетности за использование государственных средств, и значительным улучшением качества отчетности как результата внедрения новой бюджетной классификации и единого плана счетов.

Остающиеся слабые места в системе УГФ объясняются недостатками стратегического планирования и общим низким уровнем управления в стране. Это приводит к: (i) противоречивым результатам бюджетной политики, характеризующимся большими разбросами в качестве предоставления государственных услуг в разных частях страны; (ii) частому перераспределению средств в рамках первоначально утвержденного бюджета, и, как следствие, низкой предсказуемости по ресурсам для бюджетных учреждений; (iii) слабым связям между отраслевыми стратегиями, Среднесрочным прогнозом бюджета (СПБ) и годовым бюджетом; (iv) недостаточной прозрачности и затрудненному доступу общественности к информации о бюджете; и (v) неразвитости системы внутренних сдержек и противовесов, за исключением отдельных министерств и ведомств. Система внутреннего аудита находится на раннем этапе своего развития, и не в состоянии обеспечить надежные гарантии законности, эффективности и действенности использования государственных средств.

Программа реформирования УГФ продолжается при активном участии доноров и под их наблюдением. Система управления государственными финансами доказала свою устойчивость по отношению к дестабилизации, вызванной апрельскими и июньскими

---

<sup>25</sup> Оценка хода реформ в сфере УГФ стала возможной благодаря сравнению результатов двух последовательных оценок государственных расходов и финансовой отчетности (Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)), проведенных в 2005 и 2009 годах.

событиями, обеспечив функционирование основных бюджетных организаций. Минфин и Центральное Казначейство (ЦК) предприняли следующие действия и политические меры:

(i) Со всей базы данных Казначейства была своевременно сделана резервная копия в главном центре обработки данных еще до начала атак на помещения Казначейства. Кроме того, были приняты меры защиты учетных записей об исполнении бюджета в офисах, находящихся близко к зонам межэтнических и политических противостояний. В результате, информация об исполнении бюджета была защищена, несмотря на физические повреждения, нанесенные территориальным отделениям Казначейства.

(ii) Минфин и Центральное Казначейство продолжали следовать строгой бюджетной дисциплине в вопросах исполнения бюджета, за исключением июня, когда давление со стороны расходов стало неподконтрольным, подорвав концепцию сбалансированного бюджета как основного достижения реформы УГФ в КР.

Таким образом, прогресс в системе УГФ был достигнут ощутимый и реформы получили сильный импульс. Тем не менее, как указано выше существуют недостатки, но они решаются в организованном порядке при содействии доноров. Новому правительству будет предложено продемонстрировать четкую приверженность делу реформ и продемонстрировать результаты для получения помощи в рамках СЭО. СЭО считает, что для доноров условия финансирования программы восстановления и реконструкции с помощью инструментов УГФ и гарантии являются приемлемыми в настоящее время, следующему правительству необходимо будет продемонстрировать продолжение реформ и укрепление системы УГФ.

## **Гарантии финансирования**

### **Фидуциарные аспекты**

**Бухгалтерский учет, учет и отчетность.** В Кыргызстане достаточно сильные системы бухгалтерского учета, учета и отчетности. Компьютеризация казначейских функций позволила региональным отделам казначейства подробно согласовывать расходы с местными транзитными банками ежедневно перед представлением подробной информации Центральному казначейству, которое впоследствии согласовывает общую сумму с Национальным Банком. Внедрение в 2007 году плана счетов совместимого с СГФ 2001г. также повысило уровень информации, доступной на ежеквартальной основе. Тем не менее, национальные стандарты учета и отчетности в государственном секторе еще не полностью развиты, не смотря на недавние постановления, которые даже если и будут исполняться в полном объеме, займут немало времени, прежде чем система бухгалтерского учета и отчетности в государственном секторе будет усовершенствована. Усовершенствование систем бухгалтерского учета и отчетности в государственном секторе приведет к тому, что партнеры в области развития начнут полагаться на такие системы при реализации инвестиционных проектов.

**Внутренний аудит.** Система внутреннего аудита находится на ранней стадии своего развития и не может обеспечить надежными гарантиями относительно законности, эффективности и рациональности использования государственных средств. Несмотря на создание нормативной и методической базы для внедрения внутреннего аудита, еще многое предстоит сделать для создания надежных систем внутреннего контроля. На

сегодняшний день в министерствах и центральных ведомствах создано 12 отделов из запланированных 14. Но все еще существует необходимость в укреплении потенциала аудиторов и повышении значимости их работы в глазах руководителей. Минфин, как одна из ведущих организаций, планирует ряд мероприятий, направленных на повышение потенциала и дальнейшее развитие системы внутреннего контроля в государственном управлении в целом.

**Внешний аудит.** Аудит государственного сектора осуществляется Счетной палатой (СП), по статусу равнозначной высшему органу аудита (ВОА) в стране. Однако вследствие ограниченного потенциала, аудит проектов, финансируемых АБР и Всемирным Банком в Кыргызстане, по-прежнему проводится частными аудиторскими компаниями, которые периодически проходят аттестацию для определения их потенциала по проведению проверок в соответствии с Международными стандартами аудита (МСА). Осуществляемые в настоящее время меры по дальнейшему повышению потенциала Счетной палаты при поддержке Банка, наряду с усилиями, направленными на разработку финансовой отчетности в государственном секторе, которая могла бы подлежать аудиту, должны привести к улучшению результатов в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Принятый недавно Закон «О внутреннем аудите», наряду с запланированными мерами по наращиванию потенциала УГФ Мультидонорского трастового фонда должны способствовать развитию институционального и профессионального потенциала внутреннего аудита в стране. Другие усилия по наращиванию внутреннего потенциала аудита продолжают осуществляться параллельно посредством инвестиционных проектов, реализуемых линейными министерствами.

**Государственные закупки.** Система государственных закупок претерпела некоторое реформирование посредством изменений в Законе о государственных закупках, внесенных с целью приведения его в соответствие с международными стандартами; внедрения принципов и этапов эффективного процесса закупок, и определения мандата и полномочий Государственного агентства по закупкам. Тем не менее, это агентство, созданное в качестве независимого органа по надзору за государственными закупками, в октябре 2009 года было упразднено в рамках правительственной реорганизации, предпринятой прежним правительством. Вместо этого, в Министерстве финансов КР было создано новое Управление методологии государственных закупок, в то время как надзорная функция не была куда-либо передана. Кроме того, Национальный учебный центр по закупкам был передан в частное владение, а количество различных учебных курсов по вопросам закупок постепенно сократилось.

Бюджетные организации теперь сами полностью отвечают за процесс закупок без какого-либо регулярного надзора со стороны государственных органов. Выборочные проверки проводятся Счетной палатой раз в два года. Такое решение серьезным образом подрывает систему сдержек и противовесов в государственных закупках и создает зазор в сфере ответственности по обеспечению качества государственных закупок, особенно с учетом того обстоятельства, что внутренний аудит в государственной системе развит слабо. Это повышает риск коррупции в закупках.

Отдел закупок Минфина намерен приступить к публикации информации о присуждении контрактов с целью повысить степень прозрачности системы закупок. Однако процесс принятия мер, в случае нарушения тендера, остается неясным. Учитывая, что

государственные закупки сопряжены с большим риском коррупции, обеспечение должного надзора и прозрачности становится приоритетной задачей. Минфин осознает этот приоритет, однако, его потенциал и существующие правовые основы являются основным препятствием на пути немедленного осуществления таких улучшений. В отделе Минфина, отвечающем за государственные закупки, работают всего пять сотрудников, основные задачи которых связаны с методологией государственных закупок. С недавних пор отдел начал запрашивать протоколы заседаний тендерных комиссий с целью проверки степени соблюдения процедур тендерного процесса; однако очевидно, что потенциала, который позволял бы проводить эту работу быстро и с приемлемым уровнем качества, у отдела недостаточно. Силами отдела также разработан проект нового закона о государственных закупках, которым предусматривается воссоздание соответствующего надзора за закупками. Процесс утверждения законопроекта потребует времени. Когда же закон будет принят, то все равно останется необходимость в развитии всестороннего потенциала и институциональных возможностей.

Казначейством создается база данных по контрактам, однако сохраняется институциональный зазор в том, что касается мониторинга соблюдения правил закупок. Счетная палата осуществляет проверку процесса закупок только в ходе регулярных инспекций, которые проводятся в бюджетных организациях раз в два года. Правительство обратило свое внимание на то, что надзорная функция в системе закупок стала источником административной коррупции. Временному правительству необходимо создать функцию надзора за осуществлением закупок для воспитания заслуживающих доверия государственных учреждений, развития механизма урегулирования споров и рассмотрения жалоб, и снижения уровня коррупции в сфере закупок.

### **Способы финансирования**

С учетом потребностей Кыргызской Республики, необходимы различные формы финансирования. В соответствии с *Парижской декларацией о повышении эффективности внешней помощи*, помощь должна быть предсказуемой, соразмерной и согласованной с национальными приоритетами, и при этом должны использоваться собственные институты и системы страны. По мере возможности, доноры должны использовать уже существующие и спланированные механизмы финансирования, таким образом, укрепляя связь с национальным процессом бюджетирования. Такими механизмами являются поддержка бюджета, поддержка финансового сектора, целевые фонды, а также прямое финансирование.

Во-первых, **бюджетная поддержка** предоставляется донорами непосредственно на казначейский счет правительства для закрытия бюджетного дефицита, связанного с нехваткой доходов и увеличением расходов, которые являются прямым результатом апрельских событий. Доноры могли бы использовать этот механизм для финансирования расходов, связанных с экономическими и социальными последствиями указанных событий. Так как правительство уже реализует программы в этих областях, использование данного инструмента станет особенно эффективным механизмом и быстрым способом размещения ресурсов<sup>26</sup>. Бюджетная поддержка может быть также использована для

---

<sup>26</sup> Однако для предоставления гуманитарной помощи, а также оказания помощи непосредственно социальному сектору экспертиза и потенциал Агентств ООН и НПО будут особенно важны в тех областях, в которых необходимо укрепление потенциала правительства.

финансирования мер по восстановлению и оказанию поддержки, которые правительство намерено инициировать. Более того, фидуциарные обзоры бюджетных систем страны, охватывающие все аспекты финансового управления, закупок, мониторинга и аудита показали, что в Кыргызстане применяются надлежащие стандарты. Страна предпринимает меры для дальнейшего усовершенствования этих стандартов, в том числе в области управления государственными финансами.

Во-вторых, доноры могут возместить Правительству некоторые специфические расходы на товары и услуги, связанные с восстановлением и реконструкцией, которые были закуплены по правилам государственных закупок, возместить деятельность агентств по реконструкции и финансировать индивидуальные контракты по реконструкции, основанных на правилах госзакупок.

В-третьих, поддержка финансового сектора в виде технической помощи, укрепления потенциала и участия посредством долговых или долевого инструментов и гарантий АУБ банку, которая помогла бы укрепить доверие инвесторов и потребителей.

В четвертых, финансирование проектов будет необходимым для осуществления ряда мер по восстановлению, намеченных СЭО. Финансирование проектов может использоваться для удовлетворения потребностей, связанных с повреждением инфраструктуры, потребностей энергетического сектора, поддержки при предоставлении основных городских услуг и обеспечения надлежащего обслуживания основной инфраструктуры, включая дороги и сельское хозяйство. Это также может стать инструментом для удовлетворения потребностей, связанных с ростом частного сектора.

### **Механизмы координирования и мониторинга**

Участие международного сообщества при осуществлении мер по восстановлению в Кыргызской Республике требует эффективной координации деятельности всех участников, а также мониторинга потоков помощи во всех секторах. Основываясь на текущей практике правительства, комплексная система мониторинга должна строиться вокруг трех компонентов, а именно: мониторинга результатов, отслеживания помощи, а также оценки воздействия.

### **Механизмы мониторинга**

**Мониторинг результатов.** При мониторинге результатов в рамках работы по восстановлению будут использоваться уже существующие системы, которые будут согласованы с мониторингом результатов КСО и процессом оценки с участием гражданского общества и партнеров по развитию. Установленные принципы КСО усилили механизмы для проведения мониторинга и оценки результатов, которые включают исходные данные и ожидаемые результаты, в значительной степени фокусирующиеся на макроэкономических показателях, управлении и бизнес-среде, мониторинге целей в области сельского хозяйства, инфраструктуры и энергетики, которые согласованы с работой, запланированной в рамках мер по восстановлению. Общенациональная система мониторинга была создана и запущена в феврале 2008 года, и стала доступной общественности с апреля 2008 года на сайте <http://www.mes.in.kg/>. Сайт предоставляет

собой основу эффективной системы мониторинга и отчетности о результатах работы по восстановлению.

**Отслеживание помощи.** Отслеживание помощи важно для обеспечения того, чтобы средства доноров, особенно в тех случаях, когда они не проходят через бюджет, использовались на согласованные мероприятия для достижения согласованных целей. Комплексная и прозрачная отчетность о помощи, и о том, как она используется, также является важным средством обеспечения того, чтобы потоки донорской помощи соответствовали национальным приоритетам по развитию. Донорская помощь должна соответствовать программе правительства, а финансируемые ими проекты должны быть включены в данную программу. Это также способствует распределению финансовых средств и выявляет дефицит финансирования.

**Оценка воздействия.** В дополнение к оценке воздействия, связанной с проектом, может осуществляться периодический мониторинг на уровне домашних хозяйств, при котором используется метод количественной и/или качественной оценки для определения результатов и воздействия всей пост-кризисной программы в целом. Такой инструмент позволит получить ценную информацию и в случае необходимости, укрепить и/или перенаправить усилия по восстановлению в реальном времени. Такие инструменты, как карточки оценки граждан, успешно использованные в других странах, могут быть адаптированы для использования в Кыргызской Республике.

**Механизмы координации.** Правительство будет проводить ежеквартальные встречи по вопросам координации с участием донорского сообщества, присутствующего в Бишкеке. Правительство могло бы использовать эти встречи для представления результатов, достигнутых в рамках своей программы в пост-кризисный период с использованием данных, полученных за счет вышеупомянутых механизмов отслеживания помощи и мониторинга результатов.

**Механизмы реализации.** В случае внебюджетной поддержки, существующие механизмы реализации должны использоваться в максимально возможной степени, а партнеры будут работать над созданием и укреплением потенциала страны путем принятия мультидонорского подхода, или подхода «молчаливые партнеры», при котором ресурсы предоставляются одним донором, а реализацией занимается другой донор в рамках согласованной структуры помощи.

### **Потребность в укреплении потенциала**

Большинство предприятий государственного сектора в Кыргызской Республике обладают достаточным потенциалом. Однако они неравномерно распределены, так национальные структуры сильнее структур, существующих на региональном / субрегиональном уровнях, а также сильнее в одних секторах, чем в других. Также потенциал различается в зависимости от регионов/субрегионов. Слабые стороны можно наблюдать с точки зрения финансовых возможностей, институционального потенциала, квалификации и инфраструктурного потенциала. В зависимости от сектора, один или более из этих областей может нуждаться в укреплении.

## ГЛАВА XI: ДОНОРСКАЯ ПОДДЕРЖКА МЕР ПО ВОССТАНОВЛЕНИЮ

В этой главе сделана попытка собрать воедино общие потребности в финансировании для программы по урегулированию разногласий, восстановлению и реконструкции, основанной на анализе результатов СЭО. Потребность в финансировании включает поддержку бюджета на 2010 год<sup>27</sup> и финансирование инвестиций на социальные нужды, нужды инфраструктуры, сельского хозяйства, а также поддержку частного сектора, которые будут осуществляться в течение 30 месяцев с июля 2010 до конца 2012 года. Донорам направлена просьба обеспечить гарантиями и взять обязательства на общую сумму финансовой поддержки, размер которой уже определен.

Общая потребность в финансировании составляет 1 млрд. долларов США (Приложение I). Она может быть разбита на три основных компонента: (а) поддержка бюджета, в том числе потребность в рекапитализации основного важного для системы банка – 335 млн. долларов США; (б) поддержка мер по социальному примирению и восстановлению, включая восстановление жилья и средств к существованию лицам, перемещенным внутри страны – 334 млн. долларов США; (в) потребности инфраструктуры, связанные с погромом и уничтожением зданий и имущества, и потребность в срочной реконструкции или ремонте в секторе энергетики и транспорта – 350 миллионов долларов США. Другие компоненты включают сельское хозяйство, расходы, связанные с безопасностью, а также поддержку частного сектора.

Ориентировочный объем выплат на инвестиционные расходы также представлен в Приложении I. Очевидно, что многое будет зависеть от управления и реализации проекта, а также от того, насколько быстро и твердо обязательства будут приняты донорами, а затем переведены ими в выплаты.

В течение следующих 6 месяцев необходима донорская поддержка в размере 671 млн. долларов США, из них 335 млн. – в бюджет и 336 млн. на другие программы (включая Экстренное обращение). Потребности на 2010 и 2011 годы, *исключая бюджетную поддержку на эти годы может быть определена только после того, как выбранное правительство сформирует бюджет*, оцениваются в 227 млн. и 102 млн. долларов США соответственно.

---

<sup>27</sup> Потребность в поддержке бюджета на 2011 год ориентировочно оценивается в 225 миллионов долларов США на основе предварительных планов правительства относительно бюджета на этот год. Объем необходимых средств будет определен после того, как назначенное правительство сформирует бюджет на 2011 год и примет решение относительно основополагающих мер, касающихся доходов и расходов. В начале 2011 года они будут представлены на рассмотрение доноров для принятия решения относительно их финансирования.

**ПРИЛОЖЕНИЕ I. КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА: ПОТРЕБНОСТЬ В ФИНАНСИРОВАНИИ  
МЕР ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ РАЗНОГЛАСИЙ, ВОССТАНОВЛЕНИЮ И  
РЕКОНСТРУКЦИИ**

(в млн. долл. США)

1	<b>Потребности, связанные с государственным сектором (6+15)</b>	<b>980</b>
2	<b>Дефицит финансирования бюджета<sup>28</sup></b>	<b>335</b>
	Капитализация банковского сектора	76
3	<b>Затраты на проведение референдума и всеобщих выборов</b>	<b>6</b>
4	<b>Дополнительные расходы, связанные с безопасностью</b>	<b>6</b>
5	<b>Адресная социальная помощь обедневшим</b>	<b>4</b>
6	<i><b>Всего: общие потребности экономики (2+3+4+5)</b></i>	<i><b>351</b></i>
7	<b>Социальное примирение и восстановление</b>	<b>334</b>
	гуманитарная <sup>29</sup>	96
	поддержка вынужденным переселенцам и уязвимым группам	238
	потребность в жилье	105
	средствах к существованию	45
	социальных компенсациях	52
	Иное	36
8	<b>Безопасность и построение мира</b>	<b>11</b>
9	<b>Инфраструктура (10+11+12)</b>	<b>350</b>
10	<b>Здания и сооружения</b>	<b>130</b>
	Государственный сектор	90
	Частный коммерческий сектор <sup>30</sup>	40
11	<b>Энергетический сектор</b>	<b>180</b>
	резерв мазута/ топлива / угля на зиму	50
	Восстановление сети распределения газа в Оше	6
	необходимый ремонт централизованного теплоснабжения в городах Бишкек и Ош	30
	необходимый ремонт централизованного теплоснабжения в 23 городах	25
	капитальный ремонт сети производства и распределения	69
12	<b>Транспорт</b>	<b>40</b>
	Региональный	20
	Муниципальный	20

<sup>28</sup> Из общей суммы оцененного дефицита в размере 335 миллионов долларов США, 105 миллионов долларов США выделены Азиатским Банком Развития, Европейской Комиссией, Организацией Объединенных Наций (на поддержку выборов) и Всемирным Банком. Потребность в финансировании донорами составляет 230 миллионов долларов США.

<sup>29</sup> Соответствует Экстренному обращению ООН

<sup>30</sup> Заметьте, что частное жилье включено в статью «социальное примирение»

13	Сельское хозяйство	35
14	МИНУС: суммы уже определенные в качестве расходов бюджета	101
15	<i>Всего: основные потребности сектора (7+8+9+13-14)</i>	<i>629</i>
16	<b>ПОТРЕБНОСТИ ЧАСТНОГО СЕКТОРА</b>	<b>20</b>
	<b>ИТОГО (1+15)</b>	<b>1000</b>

Источник: расчеты СЭО

## ПРИЛОЖЕНИЕ II ПРОГНОЗИРУЕМЫЕ ВЫПЛАТЫ НА ОКАЗАНИЕ ПОДДЕРЖКИ

(миллионы долларов США)

	2010	2011	2012	Итого
<b>Бюджетная поддержка</b>	335			335
<b>Социальное примирение и восстановление</b>	214	95	25	334
Потребности в жилье	45	40	20	105
Потребности в средствах к существованию	25	15	5	45
Социальные компенсации	30	22	0	52
Иное	18	18	0	36
Экстренное обращение	96			96
<b>Безопасность и построение мира</b>	6	3	2	11
<b>Инфраструктура</b>	164	120	66	350
Здания и сооружения	33	61	36	130
Сектор энергетики	121	37	22	180
Транспорт	10	22	8	40
<b>Сельское хозяйство</b>	17	9	9	35
<b>Суммы уже определенные в качестве расходов бюджета</b>	-101			-101
<b>Потребности частного сектора</b>	20			20
<b>Иное<sup>31</sup></b>	16			16
<b>Итого</b>	671	227	102	1000

<sup>31</sup> Затраты на проведение референдума и всеобщих выборов, дополнительные расходы на обеспечение безопасности и целевые расходы

## ПРИЛОЖЕНИЕ III: СОГЛАСИЕ И ВОССТАНОВЛЕНИЕ

### Введение

Южный регион Кыргызстана состоит из трех областей – Ошской, Джалалабадской и Баткенской, которые граничат с Узбекистаном и Таджикистаном, и входят в состав более обширного региона Ферганской долины. Население юга Кыргызстана составляет 2,4 миллиона человек и характеризуется сложной этнической структурой, в которой доля киргизов во всех трех областях составляет 68%, т.е. большинство, а крупнейшим национальным меньшинством являются узбеки, которых здесь насчитывается 26%. Прочие этнические группы включают таджиков, татар, уйгуров, турок, русских и представителей других национальностей. Основная часть населения (78%) проживает в сельских регионах.

К основным причинам конфликта относятся: слабое управление, которое характеризуется неэффективной административной системой и слабой системой безопасности, бедность и социально-экономическое неравенство, конкуренция за такие природные ресурсы, как земли сельскохозяйственного назначения, поливная вода и пастбища, жесткий пограничный режим, который отрицательным образом сказывается на жизни простых людей, сдерживая торговлю и передвижение людей, и подпитывая коррупцию, а также роль юга как транзитной зоны для контрабанды наркотиков, как региона повсеместной безработицы и неполной занятости, особенно среди молодежи, и ухудшающейся системы образования, которая не оснащает молодежь знаниями, необходимыми для полноценного участия в общественной жизни. Все эти факторы вносят свой вклад в создание точек постоянной социальной напряженности, которые могут перерасти, и переросли в явное межэтническое соперничество.

И юг Кыргызстана, и регион Ферганской долины в целом, уже пережили межнациональный конфликт в прошлом.<sup>32</sup> Несмотря на то, что акты насилия, которые начались на юге Кыргызстана 10 июня 2010 года, совершались одной этнической группой против другой, и, несмотря на то, что, как сообщалось, основная часть насилия была совершена сельской молодежью, по-прежнему остаются неясными обстоятельства, которые спровоцировали основную волну насилия, а также ее подстрекатели и организаторы.

Однако ясно то, что насилие и его последствия обнаружили слабость государства и отсутствие контроля над аппаратом безопасности и местной администрацией. Таким образом, предпосылкой для восстановления и стабильности является создание объективной системы безопасности, способной защитить всех граждан.

Очень важно, чтобы первичное восстановление, а также среднесрочная и долгосрочная помощь, планируемая в настоящее время правительством и международными организациями, не воспринимались как поддержка одной этнической группы (узбеков) в ущерб другим группам, которые также могут сталкиваться с трудностями и лишениями, и

---

<sup>32</sup> В 1990 году, до обретения страной независимости, имели место столкновения между узбеками и турками-месхетинцами в Фергане и Коканде, которые находятся на территории нынешнего Узбекистана, а также жестокие межэтнические столкновения между узбеками и киргизами в Оше и Узгене, причиной которых послужило, якобы, несправедливое распределение земель и жилья.

которые могли в прошлом пережить бедствия и перемещения, и не получить той помощи, которая оказывается сейчас, после июньских событий. Если оказываемая помощь не является частью более широких усилий по восстановлению и развитию, она может лишь усугубить межэтнические трения и разжечь новую волну насилия. За последние несколько лет Кыргызстан пережил серию природных катаклизмов, включая землетрясения и сели. Последние по времени сели произошли в Кыргызстане в июне 2010 года, повредив 70 поселков и серьезно нарушив инфраструктуру. Вместе с тем, задача более масштабного восстановления и развития дает государству возможность продемонстрировать, что оно в состоянии справедливым образом оказывать услуги своим гражданам в независимости от их этнической принадлежности, что, в свою очередь, будет способствовать более быстрому примирению, укреплению законности в стране, и обеспечению стабильности, необходимой для устойчивого экономического роста.

### Влияние на сектор

**Помощь в реинтеграции вынужденных переселенцев:** июньские события вызвали массовое перемещение узбеков. Основную часть перемещенных лиц составляют граждане из городов Ош (население 258 100 человек), Джалал-Абад (92 100 человек) и ближайших к ним территорий. Некоторые граждане из сельских областей, среди которых есть и киргизы, и узбеки, также оказались в числе перемещенных лиц. По разным оценкам, в конфликте погибло от 179 до 2 000 человек, 375 000 человек оказались в числе перемещенных лиц, из которых 75 000 человек спаслись бегством в соседнем Узбекистане, а 300 000 человек оказались вынужденными переселенцами в Кыргызстане. Внезапно, что, очевидно, было вызвано факторами одновременного притяжения и нажима, в конце июня беженцы начали возвращаться на юг Кыргызстана. Основная часть беженцев вернулась еще до референдума по принятию переходной конституции, который состоялся 27 июня 2010 года. Согласно последним отчетам, более 90% перемещенных лиц уже вернулись в свои дома, прочие остаются в принявших их семьях. Помимо перемещенных лиц, зона конфликта является домом, приблизительно, для 765 000 человек, которые не являются перемещенными. Таким образом, 56% населения двух областей проживают в зонах, пострадавших от конфликта.

#### Этнический состав населения Ошской и Джалалабадской областей:<sup>33</sup>

Область	Население				Горожане		
	Всего	киргизы	узбеки	прочие <sup>34</sup>	всего	киргизы	узбеки
Ошская	1 175 998	64%	31%	5%	272 490	34%	56%
Джалалабадская	869 259	70%	24%	6%	200 752	64%	21%

Вместе с международными НПО, ООН быстро предоставила пострадавшим семьям прямую гуманитарную помощь, которая включала кров, пищу и важнейшую продовольственную помощь. К началу июля усилиями Всемирной продовольственной программы (WFP) 300 000 перемещенных лиц получили двухнедельный продовольственный паек. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (UNHCR) создало круглосуточную "горячую линию" защиты для жителей Оша и Джалал-Абада, в рамках которой оказывается помощь по рассмотрению обращений, касающихся

<sup>33</sup> По результатам переписи населения 1999 года. Данные переписи 2009 года пока недоступны.

<sup>34</sup> К прочим относятся русские, уйгуры, татары, турки, таджики и представители других национальностей.

таких вопросов как оценка ущерба и документации на право собственности, применение закона и розыск пропавших без вести.

Схема разрушений, повреждений и грабежей свидетельствует о целенаправленных действиях, которые опирались на подробную информацию, сделавшую возможным выборочное разрушение домов и бизнеса узбеков, при этом находившееся по соседству имущество, принадлежавшее киргизам и представителям других национальностей, за несколькими исключениями, затронуто не было. Консультации с вынужденными переселенцами, возвратившимися в Ош, свидетельствуют о широко распространенном недоумении в отношении причин, вызвавших волну насилия, оставившего у людей чувство опустошенности и заброшенности из-за отсутствия информации от органов власти и отсутствия самих органов власти, сильный страх и чувство незащищенности.<sup>35</sup> Вернувшиеся граждане также сообщили о непрекращающейся дискриминации и преследованиях со стороны властей, включая силы безопасности. Дискриминация и преследования включают такие действия, как постоянное задержание молодых мужчин-узбеков неизвестными лицами во время ночных операций, конфискация документов, удостоверяющих личность (например, паспортов) милицией, и отказ банков в обслуживании, например, отказ в снятии средств с личных счетов или выдаче денежных переводов от родственников из числа трудовых мигрантов, работающих за рубежом.<sup>36</sup>

Оценка последствий конфликта для жилищного фонда Джалал-Абада уже завершена, но еще продолжается в Оше. В Джала-Абаде количество разрушенных и поврежденных домов составляет 450. Результаты оценки, проведенной к 11 июля 2010 года, указывают на то, что окончательные цифры по разрушенным, поврежденным и разграбленным домам в Оше могут оказаться выше первоначальных данных. По результатам оценки ущерба, проведенной UNOSAT, количество поврежденных домов составляет, приблизительно, 2500 единиц, а не 1363, как сообщалось по результатам правительственной оценки. Тем не менее, оценка, которая в настоящее время проводится силами ACTED и Фонда помощи детям (Save the Children) для UNHCR, позволила выяснить, что объем разрушений домов в исследованных районах на 20% превышает цифры, представленные UNOSAT.<sup>37</sup> Окончательные данные по результатам этой оценки будут готовы к 18 июля 2010 года.

В местах компактного проживания узбеков, на одном подворье, в среднем, проживают две семьи (приблизительно, по 7,5 человек), на каждую из которых приходится, как правило, небольшой одноэтажный дом внутри совместного подворья. Согласно оценкам, 92% поврежденных домов принадлежат именно к такого рода конструкциям, при этом, 72% этих домов разрушены полностью, а еще 19% серьезным образом повреждены. Почти

---

<sup>35</sup> Миссия Всемирного банка посетила ближайшие узбекские поселения (Кызыл Кишлок и район Ташлак в селе Шарк) в Оше 11 июля 2010 года, и встретила с группой узбекских мужчин и женщин, а также с отдельными семьями, которые лишились своих домов в результате июньских событий.

<sup>36</sup> Рассказывали о том, что банки отказывают в выдаче денег даже в тех случаях, когда у владельца счета имеются полноценные документы, удостоверяющие его личность. Более того, во временных удостоверениях, выданных некоторым возвратившимся гражданам, ясно указывается, что они не дают права для осуществления банковских операций. Это создает значительные трудности для любого перевода денежных средств для узбекских вынужденных переселенцев и тех, кто вернулся.

<sup>37</sup> Более высокий показатель степени разрушений отражает разницу в методах оценки. Цифра UNOSAT (2 500 поврежденных домов) получена на основе спутниковых фотоснимков, а правительственная цифра (1 363) не базируется на результатах подворных обходов, в то время как оценка, проводившаяся силами ACTED и Фонда помощи детям для UNHCR, позволила получить данные, по которым общее количество поврежденных домов может превысить 3000.

четверть полностью разрушенных домов лишились и доступа к воде, а около 72% обследованных домов лишены электричества. В отличие от водоснабжения и электроснабжения, до июньских событий доступ к природному газу, подаваемому через трубопровод, имелся лишь у небольшого количества домов, 94% которых сейчас этого газоснабжения лишены. В 94% разрушенных домов имелся туалет на улице, и в 58% случаев разрушению подверглись и туалеты.<sup>38</sup> В настоящее время, большинство вынужденных переселенцев проживают в палатках, установленных на их подворьях, улицах или имеющихся местах общего пользования.

Помимо разрушения частных домов, разрушению или ущербу подвергся бизнес и общественные здания.<sup>39</sup>

<b>Категория воздействия</b>	<b>Ош и Джалал-Абад</b>
Поврежденные или полностью разрушенные дома	1 813 – 3 450
Разрушенный/поврежденный бизнес <sup>40</sup>	248
Поврежденные общественные здания	79

По мнению Комиссии по оценке ущерба, в результате насилия и перемещения граждан, работы лишились около 4000 граждан (главным образом, занятых в сфере услуг и торговли). Кроме того, значительно подорвана деятельность рынков, так как крестьяне не могут приехать, чтобы продать свою продукцию или что-либо приобрести, и так как люди не решаются покидать свои дома и кварталы, и не могут добраться до рынков. Хотя с недавнего времени наблюдается некоторое возобновление торговли.

Консолидированное обращение к международным донорам (Flash Appeal), основанное на осуществленной силами ООН межведомственной оценке потребностей, было принято 18 июня 2010 года с бюджетом в 96 миллион долларов США. Цель Консолидированного обращения состоит в оказании помощи по жизнеобеспечению вынужденных переселенцев на юге Кыргызстана, а также оказание помощи, приблизительно, 765000 граждан, которые не являются перемещенными, но проживают на территориях, попавших в зону конфликта. По мере возвращения беженцев из Узбекистана и постепенного накопления более достоверных данных в отношении ущерба и потребностей, Консолидированное обращение будет пересматриваться с использованием комплексного подхода под руководством ОСНА (Управление ООН по координации гуманитарных вопросов), и будет включать программу Раннего восстановления (Early Recovery) под руководством ПРООН. Планируется, что обновленная вервия Консолидированного обращения будет готова к середине июля 2010 года.

<sup>38</sup> Во время поездки в Ош 11 июля 2010 года, миссия Всемирного банка узнала от представителей UNHCR, что в ходе консультаций в Джалал-Абаде, вынужденные переселенцы заявили о желании самостоятельно восстанавливать свои дома, то же пожелание было высказано в ходе встречи с вынужденными переселенцами в Оше. Кроме того, вынужденные переселенцы отметили, что предпочитают получить помощь строительными материалами, а не деньгами.

<sup>39</sup> В Оше миссия видела несколько полностью сожженных ресторанов и крупных магазинов, принадлежавших узбекам. Расположенные по соседству здания, которые не принадлежали узбекам, остались нетронутыми.

<sup>40</sup> Данные о количестве поврежденных коммерческих и общественных зданий получены по результатам предварительной оценки по состоянию на 3 июля 2010 года, которая была проведена Комиссией по оценке ущерба, причиненного июньскими событиями в городе Ош, Ошской и Джалалабадской областях.

По мере возвращения основной части перемещенных граждан в свои прежние дома, общая ситуация за короткий отрезок времени эволюционировала из острой гуманитарной обеспокоенности в ситуацию, требующую вмешательства, направленного на среднесрочное и долгосрочное восстановление. Некоторые мероприятия необходимо начинать немедленно, например, улучшать ситуацию с безопасностью в местах компактного проживания узбеков, обеспечить людям кров к концу октября, т.е. до наступления зимы, параллельно с восстановлением подачи воды, электроэнергии и газа, восстановить документы, удостоверяющие личность и права собственности, и оказать помощь в укреплении потенциала Дирекции по восстановлению и реконструкции Оша и Джалал-Абада. Другие краткосрочные мероприятия, которые необходимо провести в рамках работ по раннему восстановлению за время, оставшееся до конца 2010 года, необходимо будет продолжить в среднесрочной и даже долгосрочной перспективе, чтобы получить ожидаемые результаты. К ним относятся меры, направленные на восстановление бизнеса и сельского хозяйства, восстановление системы среднего и профессионально-технического образования, обеспечение доступа к денежным переводам для уязвимых групп,<sup>41</sup> обеспечение занятости за счет трудоемких общественных работ, создание возможностей для молодежи, помощь в примирении между сообществами, а также в примирении сообществ с государством, организация психосоциальной помощи и оказание консультационных услуг жертвам июньских событий.

Основная деятельность, направленная на оказание помощи по раннему восстановлению, должна согласовываться между правительством, системой организаций в рамках ООН, НПО и другими заинтересованными сторонами. Не менее важно и наличие надежной системы мониторинга для отслеживания инвестиций на цели восстановления и реконструкции, прозрачность которых обеспечивается за счет участия местных сообществ. Помимо ускоренной подготовки, формирование проекта требует включения в него гибкости, позволяющей оперативно реагировать на меняющуюся ситуацию и возможности, а также учета передового опыта, касающегося условий проведения закупок и финансового управления в ситуации после конфликта, когда требуется своевременное предоставление результатов проекта, и когда руководители проекта и исполняющее агентство могут не обладать необходимым опытом применения процедур закупок и финансового управления.

Основные мероприятия и элементы структуры проекта, обозначенные выше, могут быть собраны воедино на фазе раннего восстановления, и помочь в экономическом восстановлении, примирении и построении мира на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Так как информация о потребностях является неполной, то приведенные в предлагаемой таблице затраты следует считать предварительными.

---

<sup>41</sup> Например, для граждан, вернувшихся в свои дома и/или к своему бизнесу, людей, потерявших работу, пожилых/ пенсионеров, семей, в которых кормильцами являются женщины, а также граждан, которые зависят от сезонной работы.

Сроки начала	Мероприятие	Компоненты	Затраты по компонентам (млн. долларов США)
От краткосрочных до среднесрочных	Восстановление и примирение через доступ к инфраструктуре	Жилье для вынужденных переселенцев	45,0
		Прочая инфраструктура	3,0
		Примирение посредством участия в восстановлении сообщества и развитии своего района	25,2
От краткосрочных до среднесрочных	Социально-экономическая реинтеграция и построение мира	Помощь в восстановлении средств к существованию	45,0
		Построение мира и толерантности	3,1
		Включение молодежи	5,1
		Безопасность, стабильность и законность	8,0

### Восстановление и примирение посредством доступа к инфраструктуре

**Жилье для вынужденных переселенцев:** Как отмечалось выше, в результате июньских событий было разрушено множество домов, в которых проживало около 3000 семей. Основная часть вынужденных переселенцев (>90%) уже вернулись в свои дома и горят желанием восстановить и отремонтировать их до наступления холодов в конце октября. Все вынужденные переселенцы, с которыми состоялись встречи, выразили желание строить свои дома самостоятельно, так как первоначально их дома и были построены ими самими, их отцами или дедами. Вынужденные переселенцы предпочитают получить помощь не деньгами, а строительными материалами, так как предполагают, что цены на них резко возрастут в ответ на совокупный спрос со стороны всех, кто вернулся к своим домам. Они уверены, что найдут необходимых специалистов в своих краях (например, каменщиков, плотников, электриков, водопроводчиков), и даже готовы нанять киргизских мастеров, если не найдут нужных специалистов по соседству. Таким образом, руководство процессом восстановления, осуществляемое вынужденными переселенцами, может способствовать примирению посредством участия в нем киргизских мастеров.

При выборе решения, предусматривающего ремонт и восстановление домов их владельцами, могут быть использованы следующие подходы:

- Поставка набора строительных материалов, которые, в зависимости от степени разрушения, позволят вернувшимся вынужденным переселенцам либо построить утепленный (двухкомнатный) дом, либо отремонтировать свое прежнее жилье.
- Выдача денежного пособия на приобретение продуктов питания или выдача продуктовых наборов для пропитания семей на время строительных работ, так как, работая над восстановлением своего жилья, эти люди не в состоянии будут зарабатывать деньги на пропитание.

- Денежное пособие для найма мастеров.
- Надзор и техническая помощь, обеспечивающие достаточный уровень качества строительства и применение соответствующих технологий, например, технологий сейсмостойкого строительства.

→ Бюджет, необходимый для удовлетворения жилищных потребностей вынужденных переселенцев: 45.000.000 долларов США

**В. Прочая инфраструктура:** Комиссия по оценке ущерба провела оценку ущерба, причиненного общественной инфраструктуре (например, газо- и электроснабжение, общественные здания) в Оше и Джалал-Абаде. В рамках данного компонента будут финансироваться затраты на ремонт и восстановление подобного рода инфраструктуры и оборудования.

→ Бюджет, необходимый для удовлетворения потребностей, связанных с ремонтом общественной инфраструктуры: 3.000.000 долларов США

**Примирение посредством участия в восстановлении сообщества и развитии своего района:** эффективное реагирование на последствия недавнего кризиса невозможно без последовательного и реального содействия социальной реинтеграции. Примирение и доверие необходимо развивать и восстанавливать в сообществах, которые непосредственно пострадали в результате июньских событий в Ошской и Джалалабадской областях и в Бишкеке, между сообществами и внутри сообществ по всей республике, а также между гражданским населением и центральной властью, доверие к которой утрачено.

Июньские события изучаются с этнической точки зрения – как гражданами, оказавшимися в центре событий, так и простыми людьми по всей стране. Воспринимаемое и фактическое насилие, имевшее место в ходе кризиса, а также последовавшие за этим ответные меры, взаимные обвинения и угрозы, разрушили отношения и доверие между различными этническими группами. В качестве только одного примера можно привести сообщения жителей одного из узбекских районов Оша о том, что у них не было чувства негодования по отношению к их соседям-киргизам во время самого кризиса, и они были в состоянии отделить своих соседей от тех людей, которые принимали участие в актах насилия. Обиды стали возникать уже после кризиса, когда появились рассказы о том, как сокращают государственных служащих-узбеков или вынуждают уйти с работы сотрудников больниц и других государственных учреждений. Воспринимаемая несправедливость по региональному или этническому признаку с точки зрения распределения государственных ресурсов и международной помощи также подогрели обиды по отношению к Югу со стороны непострадавших регионов республики.

На заживление социальных ран требуется время, поэтому работа по достижению примирения нуждается в краткосрочном и среднесрочном участии и поддержке. Основное внимание следует сосредоточить на восстановлении диалога как средства возобновления отношений и доверия. Процесс примирения между сообществами и внутри сообществ

нуждается в поддержке. В то время как работу по примирению необходимо выстраивать с учетом специфики конкретных территорий и пережитых там событий, в нее также следует включать аспекты национального примирения. Большое значение имеют меры психосоциального вмешательства, направленные на травмы и стрессы населения, подвергнувшегося насилию, включая сексуальное, физическое и психологическое насилие в отношении женщин и детей.

Решение этих вопросов требует проведения целого ряда мер, направленных на достижение примирения, включая: проекты внутри сообществ (восстановление и реконструкция социальной инфраструктуры), мероприятия (культурные, спортивные, обучающие и т.п.), способствующие налаживанию социальной сплоченности и помогающие восстановить социальный капитал; обеспечение доступа к медицинской и психосоциальной помощи для сообществ, непосредственно пострадавших от насилия, включая жертвы сексуального и гендерно-ориентированного насилия и пыток; мероприятия по повышению степени осведомленности о гражданских правах и ответственности; правовую помощь; укрепление механизмов по урегулированию споров на уровне сообществ; помощь в разрешении споров по правам собственности, имущественным и правам доступа; официальное отслеживание движущих сил и общественного признания в рамках сообществ, гарантирующих хорошую динамику в процессах взаимопонимания и примирения между перемещенными лицами и сообществами в вопросах возвращения или поселения.

В частности, восстановление в сообществах социальной, экономической и культурной инфраструктуры коллективного пользования в регионах, пострадавших от насилия, а также в регионах, пострадавших от недавних природных катаклизмов, явится важным средством повышения социальной сплоченности, которое можно относительно быстро мобилизовать посредством существующих структур по развитию сообществ (например, АРИС). Такие проекты дадут членам сообщества возможность объединиться вокруг общей цели на пользу всего населения, а также создать краткосрочные рабочие места для уязвимых членов общества. Характерной чертой таких проектов должно стать участие сообщества в процессе планирования и управления, а также включение мероприятий на уровне сообществ и соседних территорий, и мероприятий, объединяющих членов сообщества и соседних территорий, представляющих различные этнические группы, в совместное планирование мер, направленных на решение общих нужд. Такие мероприятия, охватывающие более крупные территории, на которых проживает множество различных соседствующих друг с другом сообществ, создают основы для взаимодействия с местными органами власти, и помогают восстановить доверие, обеспечивая гражданам возможность выразить свое мнение по вопросам местного значения. Решения по конкретным мероприятиям должны приниматься сообществами с целью удовлетворения таких своих потребностей, как, например, ремонт школ, медицинских пунктов и общественных центров, ремонт и восстановление систем снабжения питьевой водой, капитальный или косметический ремонт жилых домов и сопутствующей инфраструктуры в поселках городского типа, ремонт сельских и магистральных дорог, а также проведение сельскохозяйственных мероприятий и борьба с эрозией в сельской местности.

→ Общий бюджет, необходимый для решения задачи примирения: 25.200.000 долларов США

## Социально-экономическая реинтеграция и построение мира

**Помощь в восстановлении средств к существованию:** Июньские события нанесли тяжелый удар по средствам к существованию многих семей, оказавшихся в центре событий. Степень ущерба оказалась различной, включая ситуации, когда людям пришлось бежать из своих домов, и, таким образом, они лишились возможности работать, когда был разрушен бизнес, когда крестьяне не могли попасть на свои поля или получить доступ к поливной воде, а рабочие и продавцы не могли попасть на свои рабочие места. Спустя недели после этих событий, пострадавшие люди боятся или не могут выходить из своих домов, не говоря уже о поездке на работу. Другие не имеют доступа к ресурсам и поставкам, от которых зависят их средства к существованию, включая ходовые товары, воду для полива полей и т.п. А кто-то лишился средств к существованию, так как их магазины, киоски или иной бизнес были разрушены.

### **Вставка: Средства к существованию в Оше**

Основными источниками занятости в Ошской области являются сельское хозяйство и торговля. На их долю приходится, соответственно, 39 и 19% от общего объема занятости. В ходе неофициальных разговоров с пострадавшими людьми и откликнувшимися организациями в городе Ош была получена информация об индикативном дневном доходе (в киргизских сомах) по следующим сферам занятости:

Поденный работник (строитель): 400

Поденный работник (квалифицированный): 600

Владелец магазина (крупного): 1400

Владелец магазина (небольшого): 950

Рыночный торговец (с/х продукция и продукты питания): 200

Помимо необходимости оказания помощи пострадавшему населению в восстановлении средств существования или восстановлению доступа к ним, кризис также привлек внимание к таким вопросам экономической уязвимости и неравенства, как повсеместная безработица среди молодежи, нужды граждан, ранее пострадавших от природных катастроф, таких как сели и землетрясения, которые наследились на упомянутые события и также требуют своего решения при оказании помощи в восстановлении средств к существованию со стороны правительства и его партнеров по вопросам развития.

Чтобы быть эффективной, такая помощь должна быть многоцелевой и многофазной, ориентированной не только на 375 000 граждан, перемещенных в результате конфликта, но и на 765 000 граждан, проживающих в зоне, пострадавшей от конфликта.

### **К числу ближайших приоритетов относятся:**

Восстановление безопасного доступа к рабочим местам и средствам производства для тех, чьи средства к существованию не были разрушены (например, крестьяне, чьи поля и сельскохозяйственные средства производства не пострадали, но которые не могут к ним

добраться из-за отсутствия безопасности). Это включает восстановление верховенства закона, центрального командования и контроля за силами безопасности, а также создание возможности для местного населения вернуть доверие к местным службам безопасности.

Создание временных рабочих мест в качестве краткосрочного механизма выживания для тех семей, у которых средства к существованию были утрачены или повреждены в результате недавних событий, а также для других экономически уязвимых групп населения (например, для безработной молодежи). Органы власти могут пожелать сосредоточить внимание на трудоемких общественных работах, которые оплачиваются наличными, которыми можно охватить значительное количество людей, и которые внесут свой вклад в проекты местного значения (например, восстановление инфраструктуры, санитарных систем и т.п.) при относительно низких затратах из расчета на одного человека.

**К числу приоритетов от краткосрочных до среднесрочных относятся:**

Помощь в создании рабочих мест/ адресная помощь в создании средств к существованию для вынужденных переселенцев и прочих уязвимых групп и граждан с наименьшим уровнем дохода (включая семьи, в которых кормильцем является женщина, семьи, у которых отсутствует собственное жилье, молодежь и т.д.) в зонах непосредственного воздействия апрельских и июньских событий, а также в других регионах, представляющих зону риска. Необходимо оказание разносторонней помощи, включая: гранты на цели экономического развития на местах; программы активного рынка труда (например, предоставление информации о трудоустройстве, услуги по консультированию и направлению, схемы профессионального обучения, профессионально-техническое образование и предоставление второго шанса на образование, включая приобретение навыков грамоты и счета); помощь в обеспечении самостоятельной предпринимательской деятельности (например, обеспечение доступа к кредитам, наращивание потенциала кооперативов и МСБ; помощь в распространении сельскохозяйственных знаний, и т.п.). Такая деятельность должна свести к минимуму перекосы на рынке и обеспечить максимальные возможности выбора для адресатов такой помощи, включая тесное участие местных сообществ и опору на имеющийся потенциал, вместо создания новых структур.

**К числу приоритетов от среднесрочных до долгосрочных относятся:**

Повышение соответствия образовательной системы требованиям рынка труда посредством проведения реформы национального образования. Система образования, способная поставлять квалифицированных педагогов и качественные школы, соответствующие учебные программы и востребованные навыки, поможет снизить количество граждан, не охваченных образованием, снизить безработицу и отсутствие занятости среди молодежи, внеся, таким образом, свой вклад в повышение благосостояния и уровня местного экономического развития.

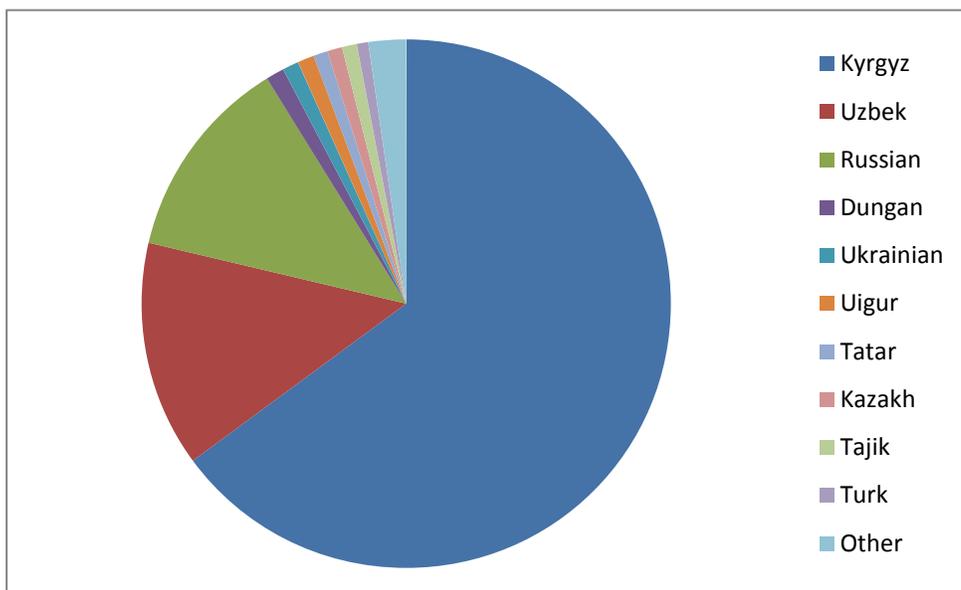
→ *Общий бюджет, необходимый для оказания помощи по экономической реинтеграции/ восстановления доступа к средствам существования: 45 000 000 долларов США*

**Помощь в социальной реинтеграции:** Кыргызская Республика является страной большого социального многообразия – с то чи зрения представленных здесь этносов,

языков, религий, урбанизации и бедности. Многие из этих аспектов сыграли непосредственную роль в апрельских и июньских событиях. Многообразие не всегда означает риск, и его следует рассматривать как возможность устойчивого поступательного развития. Эффективное реагирование на недавний кризис, касается ли оно восстановления домов и средств к существованию, или обеспечения стабильности и безопасности, не может быть обеспечено без последовательного и важного подхода к решению вопроса социальной реинтеграции.

**Три аспекта социальной разнородности Кыргызстана**

*(i) Этнические группы Кыргызстана*



*(ii) Экономическая бедность*

Регион	Процент населения, находящегося ниже черты бедности <sup>42</sup>
Кыргызская Республика	31,7
Баткенская область	31,5
Джалалабадская область	36,9
Иссык-кульская область	46,1
Нарынская область	44,1
Ошская область	38,3
Таласская область	33,0
Чуйская область	21,1
Город Бишкек	13,2

<sup>42</sup> Национальный статистический комитет. 2009 г. Уровни бедности в Кыргызской Республике в 2009 году.

### **(iii) Человеческая бедность**

<b>Регион</b>	<b>Индекс человеческой бедности<sup>43</sup></b>
Кыргызская Республика	6,9
Баткенская область	7,9
Джалалабадская область	5,9
Иссык-кульская область	7,8
Нарынская область	8,2
Ошская область	9,0
Таласская область	6,8
Чуйская область	8,2
Город Бишкек	5,2

Следующие три элемента, - построение мира и толерантности, привлечение молодежи, и наращивание доверия к системе безопасности, стабильности и законности, - являются элементами минимального пакета инвестиций в социальную реинтеграцию, призванную обеспечить переход страны от состояния кризиса к устойчивому развитию. Четвертый элемент, - примирение и восстановление общественного капитала внутри сообществ и между ними, - будет осуществляться с помощью описанной выше операции по восстановлению и примирению через доступ к инфраструктуре.

**Построение мира и толерантности.** Несмотря на то, что апрельские и июньские события имели относительно непродолжительный характер, в пострадавших регионах сохраняется напряженность и отсутствует безопасность, и это состояние усугубляется чрезвычайно поляризованными информационными компаниями и слухами, распространяемыми через средства массовой информации, мобильные телефоны и устное общение. Риск новой эскалации насилия, особенно с учетом неопределенности предстоящих парламентских выборов, очень высок. В условиях риска, помощь в создании культуры мира и толерантности во всей стране является приоритетом и на краткосрочную, и на долгосрочную перспективу. Такая деятельность станет прямой поддержкой безопасности и стабильности, и укрепит способность сообществ восстанавливать душевные силы, необходимые для того, чтобы в будущем суметь противостоять потенциальным зачинщикам конфликта. Меры по укреплению мира и толерантности, которые помогут снять имеющуюся в Кыргызстане напряженность, и которые доказали свою эффективность в аналогичных ситуациях, включают: безотлагательное проведение занятий по укреплению мира и толерантности с теми, кто формирует мнение на местах (учителями, журналистами, религиозными лидерами, местными должностными лицами, судьями); проведение занятий по правам человека и защите граждан с представителями сил безопасности; проведение общественных копаний по построению мира; проведение

---

<sup>43</sup> ПРООН Кыргызстан. Национальный отчет о человеческом развитии за 2009/2010 гг. КЫРГЫЗСТАН: успешная молодежь – успешная страна. Индекс ООН, определяющий человеческую бедность, сфокусирован на той части населения, которая проживает в условиях крайних лишений. Сюда входит процентная доля граждан, не доживших до 40 лет, уровень грамотности взрослого населения, и общий показатель лишений (отсутствие доступа к чистой питьевой воде и услугам здравоохранения, а также процентная доля детей в возрасте от 1 до 6 лет с пониженной массой тела). Показатели ниже индекса свидетельствуют о наличии небольшой группы людей, проживающих в условиях чрезвычайной бедности.

занятий на уровне сообществ по управлению конфликтами и урегулированию конфликтов; подготовку учебных программ по построению мира и толерантности для школ; выделение грантов для художественно-культурных мероприятий, направленных на популяризацию посылки о мире; проведение форумов по межэтническому диалогу и сотрудничеству.

→ *Общий бюджет, необходимый для оказания помощи в построении мира и толерантности: 3 070 000 долларов США*

**Мероприятия по включению молодежи.** Большое количество молодежи оказалось втянутой в апрельские и июньские события. Молодежь относится к наиболее бедной, уязвимой и маргинальной группе населения Кыргызстана. Вне зависимости от того, имело ли место политическое или экономическое манипулирование в ходе недавних событий, либо определяющую роль сыграли обиды, радикальная настроенность или преступные мотивы, очевидно, что достижение устойчивого мира потребует пристального внимания к потребностям молодежи. При должной поддержке, молодые граждане Кыргызстана сумеют сыграть важную роль в обеспечении роста, развития и мира в своих сообществах.

**Вставка: Молодежь Кыргызстана**

Молодежь представляет одну из наиболее многочисленных подгрупп населения республики. В 2008 году количество молодых людей в возрасте от 14 до 34 лет составляло почти 40% от общей численности населения. of the overall population. Две третьих молодежи страны проживают в сельской местности<sup>44</sup>, где возможности получения образования, труда и отдыха нередко ограничены и/или характеризуются низким качеством. Наибольшую долю занятости обеспечивает сельское хозяйство (38% всей трудоустроенной молодежи), однако работа в этом секторе нередко плохо оплачивается и носит сезонный характер. В целом, молодые люди очень пессимистичны в отношении нынешних тенденций в стране. Изучение настроений молодежи, проведенное в 2009 году, обнаружило, что лишь 21% молодых людей считают, что в стране происходят перемены к лучшему; при этом, 23% ощущают неудовлетворенность от происходящего; 31% испытывают страх перед будущим; 14% испытывают апатию и принимают свою судьбу.<sup>45</sup> Ощущение непричастности и бессилия открывают многих молодых людей для отрицательных сил в стране, включая преступные организации, торговлю наркотиками и экстремистские группы, которые весьма активно действуют по всему Кыргызстану

Правительству и его партнерам рекомендуется разработать мероприятия по включению молодежи в общество, оказанию помощи в поиске средств к существованию и приобретению жизненных навыков, а также участию в процессе принятия решений и управлении. Конкретные мероприятия могут включать: развитие жизненных навыков (включая информационные технологии, иностранные языки, лидерские качества, здоровый образ жизни и знание прав и обязанностей гражданина); поддержку занятости (включая обучение формальным и неформальным навыкам, профессионально-техническое образование, ремесленное обучение, развитие деловых навыков, доступ к микро-кредитам, наставничество, создание рабочих мест и помощь в трудоустройстве и направлении на работу); создание в сельской местности и маргинальных сообществах условий для молодежи и рекреационных механизмов; правовое образование и оказание помощи молодежи и работодателям молодежи, включая изучение трудовых прав и прав мигрантов;

<sup>44</sup> Отчет ПРООН по молодежи

<sup>45</sup> Отчет ПРООН по молодежи

помощь в наращивании потенциала молодежных организаций и услуг, оказываемых молодежью.

→ Общий бюджет, необходимый для оказания помощи по включению молодежи:  
5.100.000 долларов США

**Укрепление доверия в сфере безопасности, стабильности и законности:** апрельские и июньские события очевидным образом подорвали веру граждан в способность государства поддерживать безопасность и стабильность в стране, и сохранять монополию на применение силы – саму основу законности в государстве. Несмотря на то, что многие сообщества в пострадавших районах чувствуют себя оставленными и/или преследуемыми целым рядом государственных учреждений, - от самого верхнего уровня до местных органов власти и государственных средств массовой информации, - наибольшее разочарование вызвали государственные силы обороны и безопасности, включая вооруженные силы и милицию. Неспособные обеспечить защиту граждан, контролировать распространение и применение оружия, обеспечить защиту военного снаряжения и боеприпасов от захвата участниками насильственных действий, а также сохранять командование и управление в рамках своих званий, государственные службы безопасности воспринимаются, в лучшем случае, как неэффективные и чрезвычайно предвзято настроенные по отношению к определенным этническим группам, - в среднем, как замешанные в насилии, а в худшем случае, - как подстрекатели событий. Более того, во многих узбекских сообществах утверждают, что государственные органы продолжают кампанию запугивания и преследования узбекского населения даже после окончания крупномасштабного конфликта. В этих условиях все этнические сообщества в зонах, пострадавших от конфликта, по-прежнему парализованы страхом, а граждане республики утратили доверие к государственному аппарату, призванному поддерживать порядок и законность.

В ближайшее время опытные зарубежные эксперты и советники по вопросам безопасности, действующие под руководством такого уважаемого ведомства как ОБСЕ, будут мобилизованы с целью руководства этим процессом. Присутствие нейтральных сил убедит граждан в готовности правительства соблюдать соглашения по защите прав человека, подписанные Кыргызстаном. Необходим серьезный сигнал, который положит конец ощущению безнаказанности сил обороны и правопорядка, даст уверенность в том, что все правовые положения Кыргызской Республики соблюдаются и обеспечиваются. Необходимо задействовать весь правовой и законодательный арсенал, регулирующий деятельность сил обороны и правопорядка, и обеспечить судебное преследование и наказание виновных в нарушении прав человека, в пытках, сексуальном и гендерном насилии. Омбудсмен, представляющий независимое государственное ведомство, напрямую подотчетное Президенту или парламентской комиссии, и получающее поддержку международных наблюдателей, также может оказать помощь в поощрении граждан к тому, чтобы сообщать о фактах преступлений, совершенных против них в ходе апрельских и июньских событий, в связи с которыми у граждан складывается ощущение, что государство просто закрывает на них глаза. В настоящее время многие жертвы преступлений и насилия не обращаются в следственное управление милиции, так как нередко их заявления касаются действий работников милиции. В других случаях жертвы сообщают о бездействии милиции в отношении заявлений о совершенных преступлениях. Параллельно с этим, приветствуется поддержка правительством идеи проведения международного расследования фактов нарушения прав человека в тех случаях, когда

свою помощь в этом вопросе могут предложить международные партнеры. Такого рода соглашения помогут укрепить уверенность в готовности государства придерживаться принципов прозрачности и законности.

В среднесрочной перспективе одной из приоритетных задач является проведение обучения среди работников силовых структур по вопросам защиты гражданского населения, профессиональной этике, правам человека и должного расследования, а также повышение общего профессионального уровня сил национальной безопасности. Следует также предусмотреть мероприятия по наращиванию потенциала министерств обороны, внутренних дел и юстиции. Во всей этой работе международное сообщество готово выступить в качестве основного партнера правительства, который поделится своим опытом, накопленным в аналогичных ситуациях в других странах мира. И, наконец, Правительству Кыргызской Республики предлагается взять обязательства по обеспечению наличия представителей различных этнических групп страны в правительстве и государственной службе. Для этого может потребоваться принятие конкретных квот, как, например, это было сделано Парламентом Кыргызстана для того, чтобы решить вопрос с исторически сложившимся низким уровнем представительства женщин во властных структурах. Более широкий процесс реформирования силовых структур поможет обеспечить необходимые условия для решения этого вопроса, наряду с решением и таких вопросов, как слабая техническая подготовка, наращивание институционального потенциала, координация и гражданский надзор за деятельностью сил обороны и правопорядка. Это станет ценным вкладом со стороны правительства и зарубежных партнеров в обеспечение долгосрочной безопасности страны. В условиях отсутствия комплексной стратегии, направленной на решение вопроса с низким уровнем доверия к силам безопасности и правопорядка, стабильность может оставаться недостижимой задачей, а институциональный вакуум сохранит условия, в которых продолжают пускаться корни организованная преступность, экстремистские движения и деструктивные элементы.

*→ Общий бюджет, необходимый для оказания помощи по укреплению доверия к безопасности, стабильности и законности = 8,0 миллионов долларов США. Эти аспекты могут быть также напрямую профинансированы заинтересованными донорами посредством финансовой помощи Правительству Кыргызской Республики или посредством взносов в натуральном выражении, и, при необходимости, могут рассматриваться в контексте более развернутого проекта по реформированию сектора безопасности.*

## ПРИЛОЖЕНИЕ IV. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА

### Введение

События, происшедшие в апреле-июне текущего года, привели к массовой гибели и большому количеству раненых людей, что стало беспрецедентным явлением в истории Кыргызстана после обретения независимости. Эти столкновения и связанные с ними социальные беспорядки, оказали *прямое* воздействие вызвав серьезные и продолжительные волнения в обществе, нанесли ущерб экономической деятельности и привели к внутреннему перемещению лиц; а также *косвенному воздействию*, начиная от закрытия границ, которые серьезно нарушили торговлю, включая трудовую миграцию, повлиявшую на финансовый сектор, обстановку деловой активности и ведения бизнеса, а также доверие инвесторов. Последствием напряженных межэтнических отношений на юге республики, скорее всего, окажется снижение темпов роста в 2010 году и последующие годы, в особенности, если политическая напряженность не будет ослабевать, а ход процесса достижения согласия и восстановления будет замедлен. Политические действия, предпринимаемые Временным правительством, будут играть критически важную роль в ограничении размеров ущерба через оказание помощи по прямым и косвенным каналам.

### История

**Бедность.** Кыргызская Республика является одной из самых бедных стран в СНГ, где доход на душу населения составляет 853 долларов США. Страна столкнулась с трудной экономической ситуацией в 2009 году, и в результате темп роста составил лишь 2.3 процента по сравнению со средним темпом роста на уровне 5 процентов в течение предыдущего пятилетия. Глобальный финансовый кризис оказал неблагоприятное воздействие на экономику через каналы передачи экспорта и денежных переводов трудовых мигрантов, которые сократились в 2009 году на 14 процентов и 30 процентов, соответственно. По предварительным оценкам, последствия недавнего политического переворота приостановят восстановление экономики, сохраняя в 2010 году темпы роста на уровне около 2.2 процентов в год. Низкие темпы экономического роста затруднят достижение цели, связанной с существенным сокращением бедности, особенно, при отсутствии гибкой и широкодоступной сети социальной защиты.

В течение прошлого десятилетия население Кыргызской Республики достигло значительного сокращения бедности. По официальным данным, частное потребление домохозяйств на душу населения увеличилось на 16 процентов в реальном выражении за период 2003-2008 гг. За этот же период среднее потребление на душу населения беднейших 20 процентов населения увеличивалось ежегодно на 11 процентов. Факторами, стимулирующими рост расходов домохозяйств, стали увеличение денежных переводов трудовых мигрантов, и повышение заработной платы в государственном секторе, пенсий и заработной платы в частном секторе.

**Таблица 1. Кыргызская Республика: Уровни бедности, 2008 год**  
(Количество бедных в виде процентной доли от общей численности населения)

	Всего	В городской местности	В сельской местности
Бедность	31.7	22.6	36.8
Крайняя бедность	6.1	3.2	7.7

Источник: Кыргызстан, Интегрированное обследование домохозяйств, 2008 год

По данным Национального Статистического Комитета уровни общей и крайней бедности достигают 32 процентов и 6 процентов, соответственно, на основе последних данных Интегрированного обследования домохозяйств (ИОДХ), проведенного в 2008 году. Как видно из Таблицы 1, уровень бедности в сельской местности значительно превышает уровень бедности в городских областях. Две трети бедных и крайне бедных слоев населения проживают в сельских районах. Самый высокий уровень бедности отмечен в Иссык-Кульской области (52 процента), и самый низкий - в Бишкеке (15 процентов). Однако, по причине высокой концентрации населения в южной области, одна четвертая часть бедных жителей Кыргызской Республики проживают в Ошской области, а остальные 19 процентов - в Жалалабадской области.

В Кыргызстане разрыв в бедности между городскими и сельскими жителями является значительным. Частично это объясняется более ограниченными возможностями для занятий доходоприносящей деятельностью в сельских районах, и высокой зависимостью от сельского хозяйства, производительность которого ограничена такими факторами, как нехватка надежных ирригационных систем, наличие качественных семян и сельскохозяйственных ресурсов при использовании не самых оптимальных методов обработки сельскохозяйственных угодий. К тому же, отсутствие денежных доходов ставит домохозяйства, занимающиеся сельским хозяйством, в особо уязвимое положение перед потрясениями.

Кроме того, по оценкам, аспекты бедности, не связанные с доходом, также больше наблюдаются в сельских районах. Все городские и сельские жители имеют доступ к электричеству, в то время как доступ к централизованному теплоснабжению и горячей воде имеются в Бишкеке и частично в Оше и ряде других городов. Дополнительные коммунальные услуги, такие как, системы канализации, газо- и водоснабжения, имеются в большинстве областей, но уровень доступности к основным коммунальным услугам в сельской местности значительно ниже по сравнению с городской местностью, аналогично ситуации, существующей во многих других странах СНГ.

Профиль бедных домохозяйств тесно взаимосвязан с составом семьи. Намного более высокая вероятность проживания ниже черты бедности отмечается у семей, имеющих трех или больше детей. По оценкам, около 46 процентов детей в семьях, где имеется трое и более детей, попадают за черту бедности по сравнению с 36 процентов детей в семьях с меньшим количеством детей. По подсчетам, 10 процентов детей в семьях, где имеется трое и более детей, находятся за крайней чертой бедности против 4 процентов детей из семей с меньшим количеством детей. Доля детей, живущих ниже черты бедности в Кыргызской Республике, составляет 36 процентов, при этом самый высокий уровень зарегистрирован в Таласской и Иссык-Кульской областях, составляя 55 и 53 процента, соответственно.

Уровень крайней бедности среди детей является самым высоким в Нарынской и Иссык-Кульской областях, составляя 19 и 13 процентов, соответственно, а самый низкий уровень отмечен в Бишкеке и Чуйской области (между 2 и 3 процентами).<sup>46</sup>

В первом квартале 2010 года были осуществлены серьезные политические изменения, которые окажут воздействие на бюджеты домохозяйств. С 1 января 2010 года правительство повысило тарифы на электричество и отопление и горячее водоснабжение на 114, 110 и 320 процентов, соответственно. Параллельно, правительство также увеличило размер пенсий (на 24 процента), заработной платы сотрудникам бюджетных организаций (на 200 сомов в месяц), и выплаты по программам денежных пособий – Ежемесячное пособие (ЕП) и Ежемесячное социальное пособие (ЕСП) - примерно на 18 и 81 процент, соответственно. Кроме того, правительство перевело категориальные льготы на прямые денежные выплаты (монетизация) и отменило ряд категорий получателей пособий (например, категорию лиц, проживающих в условиях высокогорья). Дополнительно к этому, в первом квартале 2010 года объем денежных переводов мигрантов снизился на 18 процентов по сравнению с первыми тремя месяцами 2009 года.

По оценкам, уровень бедности оставался на одной отметке 31.7 процентов в 2009 году. Однако, в 2010 году, этот уровень, скорее всего, снизится в общей сложности на 2.3 процентных пункта до 29 процентов. Повышение размеров социальных пособий в рамках программы ЕП и ЕСП и перевод категориальных льгот на прямые денежные выплаты привели к сокращению уровня бедности на 1.7 процентных пункта. Повышение размеров пенсий и заработной платы в государственном секторе привели к дополнительному сокращению уровня бедности в 2010 году приблизительно на 0.5 процента<sup>47</sup>. Существует потенциальная возможность дальнейшего развития по двум сценариям, которые могут привести к существенным изменениям в тенденциях бедности: (1) увеличение объема денежных переводов мигрантов, что может способствовать сокращению бедности, и (2) сбой в поставках топливных материалов, которые составляют значительную долю импорта топлива Кыргызской Республики в результате введения Россией экспортных пошлин.

В апреле экономическая ситуация существенно изменилась. Политическая нестабильность, закрытие границы с Казахстаном в течение шести недель, и продолжительное закрытие границы с Узбекистаном привели к сбоям в экономической деятельности. Особенно пострадал сектор сельского хозяйства, поскольку фермеры столкнулись с трудностями в получении доступа к удобрениям и кредитным ресурсам (по причине перебоев в работе финансового сектора). Им также пришлось пережить сильное потрясение вследствие резкого повышения цен на топливные и горюче-смазочные материалы. Кроме того, в результате общественных беспорядков в июне многие предприятия, особенно, в городах на юге страны, пострадали от разгромов, закрытия и/или сокращения объемов продаж. События в апреле привели к человеческим жертвам, в результате 96<sup>48</sup> человек были убиты, и 1,622 человека были ранены, из которых 822 человека официально обратились за медицинской помощью<sup>49</sup>. Кроме того, по

<sup>46</sup> Детская бедность в Кыргызстане, ЮНИСЕФ (2010 год).

<sup>47</sup> Предварительные расчеты сотрудников Всемирного Банка

<sup>48</sup> Включая трех погибших в селе Маевка 12 апреля и 5 погибших в Джалал-Абаде в период 13-14 мая.

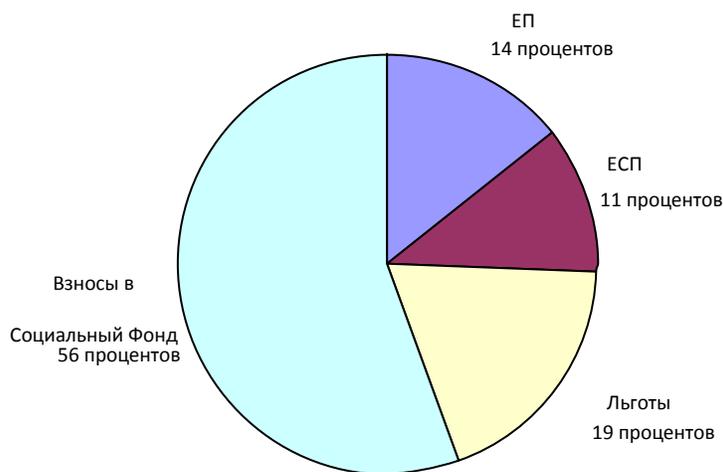
<sup>49</sup> Количество обратившихся не является окончательным, и данные по обращениям за помощью уточняются Министерством здравоохранения два раза в неделю.

официальным данным, в результате столкновений в Ошской и Жалалабадской областях в июне количество погибших достигло 322 человек, и свыше 2,200 лиц получили ранения.

Воздействие таких разрушений оказалось неодинаковым для всех групп населения в обществе. Среди тех, по которым, скорее всего, придется основной удар в результате спада деятельности, окажутся работники предприятий малого и среднего бизнеса, строительства, сельского хозяйства и туризма, включая мелких фермеров. Трудности в получении доступа к кредитным ресурсам, с которыми столкнулись фермеры именно во время посевной кампании в апреле/мае, далее усугубили затруднительное положение, в котором они оказались, в отношении приобретения удобрений и горюче-смазочных материалов, в связи с закрытием границ. Политическая нестабильность и массовые беспорядки вынудили тысячи людей бежать из юга Кыргызстана, оставив землю и собственность без присмотра, тем самым лишив многих даже малых возможностей занятости хотя бы неофициальным сельскохозяйственным трудом и торговлей. Серьезное воздействие будет, по всей вероятности, на Иссык-Кульскую область, в которой и так отмечается самый высокий уровень бедности, если принять во внимание важность для местной экономики доходных поступлений от пребывания казахстанских туристов. Другим серьезнее всего пострадавшим регионом окажутся Ошская и Джалал-Абадская области, на которые приходится самая большая доля бедных жителей.

**Расходы на социальное обеспечение.** В настоящее время основные виды социальной политики по поддержке бедных и уязвимых слоев населения включают: (i) социальное обеспечение, (ii) социальные услуги в поддержку уязвимых слоев населения, (iii) социальное страхование, и (iv) пособия по безработице<sup>50</sup>.

**Расходы республиканского бюджета в 2010 году на нужды социальной защиты**



Источник: Одобренный республиканский бюджет на 2010 год, Министерство финансов Кыргызской Республики

<sup>50</sup> Пособия по безработице не отражаются в бюджетных ассигнованиях. Ежегодными фактическими выплатами занимается Министерство труда, занятости и миграции, которые не являются значимыми в относительном выражении, и потому не включены в диаграмму.

Расходы на социальное обеспечение (в общем на ЕП и ЕСП) в 2010 году увеличились на 73 процента по сравнению с 2009 годом. Это увеличение отмечается также и по отношению к ВВП, составив впервые 1 процент от ВВП, но все еще оставаясь ниже, чем во многих подобных странах.

Главная причина большего объема бюджета, выделенного на выплату ЕП, заключается в увеличении размера гарантированного минимального дохода<sup>51</sup>, предусмотренного в соответствии со Стратегией Развития Страны (СРС). Увеличение размера ЕСП произошло, главным образом, в результате повышения тарифов на электроэнергию, начиная с 1 января 2010 года (впоследствии отмененное). В соответствии с новыми инструкциями, расчеты ЕСП производятся отдельно от гарантированного минимального дохода, и установлена единая ставка ЕСП для 15 категорий получателей пособия<sup>52</sup>. Увеличение объема бюджетных средств на выплату «льгот» произошло в виду: (i) монетизации, т.е. перевода всех льгот на прямые денежные выплаты с 1 января, и (ii) повышение тарифов на электроэнергию.

**Таблица 2: Расходы республиканского бюджета на социальное обеспечение**

(в млн сом)

	Утвержденный бюджет на 2009 год	Фактический бюджет на 2009 год	Утвержденный бюджет на 2010 год
Социальные пособия (ЕП+ЕСП)	1,250.0	1,365.0	2,363.0 (увеличение на 73 процента)
<i>Процентная доля от всех расходов</i>	<i>2,5</i>	<i>2,6</i>	<i>4,0</i>
<i>Процентная доля от ВВП</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>1,0</i>
Льготы	639.9	829.0	1,713.0 (увеличение на 107 процентов)
<i>Процентная доля от всех расходов</i>	<i>1,2</i>	<i>1,6</i>	<i>2,9</i>
<i>Процентная доля от ВВП</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>0,7</i>

Источник: Утвержденные бюджеты на 2009-2010 гг.; Отчет Центрального Казначейства Кыргызской Республики по исполнению бюджета на 2009 год

За последние три года увеличение бюджета на выплату льгот был намного больше, чем увеличение бюджета на выплату пособий в рамках программ ЕП и ЕСП.

<sup>51</sup> Гарантированный минимальный доход является средством определения права на назначение Ежемесячных пособий.

<sup>52</sup> Указ Президента Кыргызской Республики. № 511 от 15 ноября 2009 года.

По прогнозным оценкам, расходы Социального Фонда, исключая вклад правительства, сократятся на 7 процентов в 2010 году. Однако, в 2010 году был значительно увеличен объем переводов бюджетных средств в Социальный Фонд. В соответствии с утвержденным бюджетом на 2010 год предусмотрено выделение 5 миллиардов сом (8 процентов от всех бюджетных расходов) Пенсионному Фонду по сравнению с 2 миллиардами сом в 2009 году. В соответствии с прогнозами, в результате, общий объем расходов Социального Фонда увеличится на 43 процента в 2010 году. В 2010 году весь бюджет составляет 19.1 миллиардов, из которых по прогнозам 17.6 миллиардов сом будут направлены на выплату пенсий по сравнению с 12.1 миллиарда сом в 2009 году.

**Безработица и пособия по безработице.** По оценкам, уровень безработицы в Кыргызстане составил 8.2 процента в 2008 году в соответствии с определением МОТ. Последних данных не имеется ни в Национальном Статистическом Комитете, ни МОТ. Однако, согласно результатам других исследований, доля безработных намного выше уровня 18 процентов. На эти две цифры сильно влияют подходы в оценке, связанные с большим сегментом неофициальной экономики в Кыргызстане.

Пособия по безработице направлены на обеспечение безопасности в случае потери работы. Но их размеры (от 250 до 1,000 сом в месяц, в среднем 450 сом в месяц по состоянию на 2009 год) слишком малы, чтобы обеспечить эффективное выравнивание уровня потребления, или оказать существенное воздействия на сокращение бедности. При том, что такой низкий уровень препятствует укоренению “менталитета иждивенчества” и стимулирует к поиску работы, данное обстоятельство может сдерживать лиц, активно ищущих работу, от регистрации их статуса безработных, учитывая требуемое оформление соответствующих документов. Получение права на назначение пособия зависит от трехлетнего стажа официальной трудовой деятельности, при оплате социальных взносов, по крайней мере, в течение 12 месяцев. Такие критерии правомочности получения пособия по безработице лишает молодежь, которая составляет 60 процентов всех зарегистрированных безработных, права на получение пособий по безработице. Схема пособий по безработице в разрезе экономики и сокращения бедности представляет ограниченную важность. Здесь следует принять во внимание существующие высокие уровни скрытой безработицы и большое количество официально незарегистрированных безработных. В республике получают пособия лишь 3,000 безработных, большинство из которых является жителями Бишкека. В условиях очень ограниченного охвата, малого спроса на труд в официальном секторе, и давления высокого уровня прожиточного минимума, лица, ищущие работу, вынуждены идти в неформальный сектор, где они могут найти какую-то оплачиваемую работу. Однако, при этом их труд малооплачиваем, работа непостоянна, право на труд и правила техники безопасности не обеспечены по сравнению с условиями занятости в официальном секторе.

По ожиданиям, внутреннее перемещение лиц, имевшее место в результате июньских событий, приведет к росту безработицы, что, скорее всего, вряд ли будет отражено в официальной административной статистике. Люди, которые потеряли полуформальную или неофициальную работу в малом бизнесе, мелкой торговле и сельском хозяйстве, в большинстве своем не производили отчислений в Фонд содействия занятости, и поэтому в реальности (i) вряд ли они будут регистрировать свой статус безработных; и (ii) они не получают статус безработных в соответствии с Законом о занятости. С целью принятия мер в ответ на ожидаемый кризис безработицы, в результате июньских событий, Правительство рассматривает несколько вариантов, включая привлечение к участию в

общественных работах, создание фонда по 'восстановлению и развитию', разработку и внедрение системы микрокредитования для активизации деятельности малого и среднего бизнеса. Однако, здесь обеспокоенность вызывает наличие таких административных барьеров, как (i) отсутствие единого агентства, несущего ответственность и координацию деятельности между органами, занимающимися вопросами миграции, занятости, финансов, социальных услуг, и органами местного самоуправления, (ii) на местном уровне административными барьерами является наличие разных рабочих процедур и требований к правомочности для участия в различных программах – скорее всего, это заставит многих малообеспеченных граждан отказаться от подачи заявлений.

**Социальное обеспечение.** Система социального обеспечения в Кыргызской Республике находится в переходной стадии, и является в настоящее время сочетанием новых программ, и программ, оставшихся в наследство от прежней системы. За последние 10 лет правительство предпринимало серьезные меры по реформированию системы социального обеспечения с целью улучшения ее планирования и превращения в более последовательную и эффективную схему.

В настоящее время система социального обеспечения включает денежные выплаты и основанные на категории компенсации (ранее называемые «льготы»). В данное время действуют две программы адресных выплат – Ежемесячное пособие (ЕП)<sup>53</sup>, выплачиваемое детям из самых бедных семей, и Ежемесячное социальное пособие (ЕСП), выплачиваемое, главным образом, инвалидам и пожилым лицам, не имеющим права на получение пенсий<sup>54</sup>. Трудоспособные граждане не имеют права на получение пособий по социальному обеспечению.

В Кыргызской Республике назначение государственных пособий правомочным гражданам осуществляется в строго централизованном порядке в соответствии с Законом Кыргызской Республики о государственных пособиях. Государственные пособия финансируются из средств республиканского бюджета и находятся в компетенции Государственного Агентства по социальному обеспечению (ГАСО), за исключением пособий по безработице, которые остаются в ведении Министерства труда, занятости и миграции (МТЗМ).

**Ежемесячные пособия.** ЕП является проверяемым на нуждаемость денежным пособием, выплачиваемым детям из самых бедных семей. Начиная с 1998 года, после принятия Закона о государственных пособиях, правительство начало проводить проверку материального положения в процессе назначения социальных пособий через введение программы ЕП, с адресными выплатами для детей из семей с низким доходом и других малообеспеченных граждан.

Семьи получателей должны удовлетворять определенным критериям для правомочности на получение помощи. Среднемесячный подушевой доход в семье должен быть ниже проверяемого на нуждаемость порогового уровня, установленного в размере гарантированного минимального дохода (ГМД),<sup>55</sup> который исчисляется как относительная доля крайней черты бедности. В случае, когда подушевой доход в семье оказывается ниже уровня ГМД, Правительство выплачивает детям такую разницу. Дети являются

<sup>53</sup> Ранее Единое ежемесячное пособие.

<sup>54</sup> Без трудового стажа.

<sup>55</sup> Ранее называемый как Гарантированный минимальный уровень потребления (ГМУП).

единственными получателями ЕП в семье. Схема ЕП охватывает 17 процентов детей в республике.

Проблемы, с которыми постоянно сталкивается система социального обеспечения в Кыргызстане, независимо от недавнего политического переворота, является большая доля исключения крайне бедных граждан из действующих схем социального обеспечения, и слабая покупательная способность вследствие малого размера пособий, выплачиваемых детям из крайне бедных семей (средний размер ЕП составляет 25 процентов от черты крайней бедности, что составляет около 5.6 долларов США в месяц на ребенка). Размер пособий в течение ряда лет оставался незначительным, поскольку регулярные корректировки размеров ГМД не проводились.

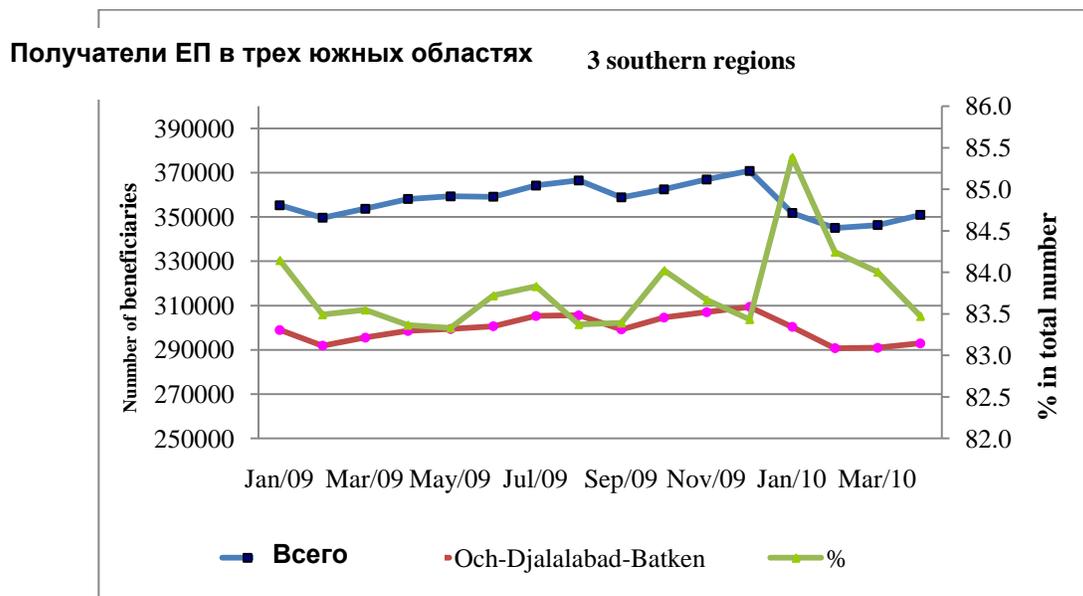
В ноябре 2009 года в Закон были внесены изменения (введенные в действие с 1 января 2010 года), и в настоящее время адресность выплат ЕП направлена только на детей из крайне бедных семей. Как показали результаты анализа, проведенного до принятия нового закона, охват ЕП крайней бедных детей является слишком ограниченным, на уровне около 35 процентов. По этой причине, прежнее правительство решило улучшить критерии правомочности для получения ЕП, чтобы уменьшить ошибки включения и исключения, а также расширить охват крайне бедных слоев населения через внедрение схемы ЕП. Был составлен план дальнейшей работы на 2010 год.

Уровень ГМД составлял 200 сом до последнего времени. Следует отметить, что в настоящее время черта крайней бедности была установлена на уровне 960 сом. С 1 октября 2009 года размер ГМД был увеличен до 240 сом, и достиг 282 сом, начиная с 1 января 2010 года. На сегодняшний день средний размер ЕП к выплате получателям составляет 212 сом плюс 40 сом доплаты в виде денежной компенсации за рост цен на продукты питания (доплата финансируется из средств, выделяемых Европейским Союзом). Правительство планирует повысить размер ГМД до 310 сом с 1 июля 2010 года по принципу обратной силы, и средства на покрытие такого повышения заложены в утвержденном бюджете на 2010 год.

Адресность выплат в Кыргызстане осложняется большим количеством домохозяйств, проживающих за чертой бедности, и высокой долей доходов домохозяйств, получаемых из неофициальных источников, которые трудно проверить. Кроме того, действующая система прописки, которая ограничивает законное местожительство районом регистрации граждан, приводит к исключению большинства внутренних мигрантов из системы социальных пособий (включая пособия матерям и по безработице, пособия на детей для получения медицинских и образовательных услуг). Другие группы, часто исключенные из системы таких услуг и пособий, включают лиц без гражданства (некоторые из них являются этническими кыргызами без соответствующих документов); женщины в сельской местности, проживающие в мусульманских религиозных браках без государственной регистрации брака, и инвалиды (которым требуется получить 10 разных документов в различных инстанциях в течение 7 дней, чтобы доказать их статус, что на самом деле оказывается физически невозможным для лиц с серьезной инвалидностью, если только не заплатить взятку).

ЕП также предусматривает единовременную выплату при рождении ребенка в малоимущих семьях и единые выплаты на детей в возрасте до 3 лет.

В апреле 2010 года число получателей ЕП достигло 351,000 человек. Необходимо отметить, что 84 процента получателей ЕП сконцентрированы в трех южных областях (Джалал-Абадская, Ошская и Баткенская), которые оказались центром общественных беспорядков, имевших место в июне 2010 года. В настоящее время, органы социальной защиты не могут подтвердить изменения в потребностях или положение дел с их клиентами: работа по наблюдению за зарегистрированными клиентами только что началась в конце июня, когда органы социальной защиты возобновили свою деятельность. В Оше, одном из наиболее пострадавших городов, прибавился лишь 21 новый претендент на получение ЕП в июне, следовательно, проведение оценки нуждаемости и возможного притока претендентов вызовет трудности. Механизмы администрирования и адресности выплат ЕП слабо развиты, и по всей видимости, дополнительными барьерами окажутся: (i) миграция и внутреннее перемещение лиц. В большинстве своем, мигранты не обращаются за получением ЕП и других пособий по месту их временного проживания, поскольку местные органы социальной помощи не имеют возможности своевременно перепроверить их данные, (ii) отсутствие удостоверяющих документов у семей, собственность которых была повреждена или разрушена, (iii) слабая информированность населения о правомочности получения ЕП в результате случаев ухудшения их положения, таких, как потеря источника дохода.



Источник: Рабочие данные Агентства по социальному обеспечению (Кыргызская Республика)

**Ежемесячные социальные пособия.** Ежемесячное социальное пособие (ЕСП) является денежной выплатой, назначаемой определенным категориям лиц, таким как нетрудоспособные и не имеющие права на получение пенсий граждане. В настоящее время, следующие категории лиц являются получателями ЕСП:

- Дети-инвалиды;
- Инвалиды с детства;
- Инвалиды, не имеющие право на получение пенсии;
- Пожилые лица старше пенсионного возраста, не имеющие право на получение пенсии;
- Матери-героини;
- Дети, потерявшие кормильца.

Большинство граждан в вышеупомянутых категориях имеет право на получение дополнительных выплат на медицинское обслуживание в государственных лечебно-профилактических учреждениях, бесплатное приобретение лекарств, жилищные субсидии на оплату счетов за коммунальные услуги, включая право на получение помощи в рамках других государственных социальных мер по поддержке уязвимых слоев населения.

За последние годы число получателей ЕСП значительно увеличилось (свыше 66 процентов в период с 2000 по 2008 гг.). По состоянию на 1 мая 2010 года было зарегистрировано 63,818 получателей ЕСП<sup>56</sup>. Правительство выражает обеспокоенность по поводу того, что в результате перебоев в экономической и общественной деятельности в июне число получателей или выплат ЕСП может уменьшиться, по крайней мере, временно, пока не будут подтверждены фактическое местожительство и статус каждого получателя.

В соответствии с законодательством, ЕСП было увязано с гарантированным минимальным уровнем потребления (ГМУП), и до 1 октября 2007 года его размеры увеличивались в едином порядке для всех категорий получателей наряду с увеличением ГМУП.

В ответ на рост цен на продукты питания в 2008 году Президентом республики был издан Указ “О доплатах к ежемесячным социальным пособиям” от 27 сентября 2008 года. Размер этих доплат для различных категорий бенефициариев изменялся от минимального уровня 100 сом до максимального уровня 300 сом. Вслед за этим последовал другой Указ Президента “О размере государственных пособий” от 13 октября 2009 года, в соответствии с которым уровень ЕСП был далее увеличен для всех категорий получателей. Согласно Указу, исчисление ЕСП было отделено от ГМД, и были установлены единые размеры ЕСП для 15 категорий получателей пособия.

В 2009 году расходы программы ЕСП составили 535 миллионов сом, что составило 1,2 процента от государственного бюджета. С 1 января 2010 года, в связи с повышением размеров ЕСП для всех категорий получателей, общий объем расходов ЕСП, предусмотренных в бюджете, увеличился на 77 процентов (менее 1 миллиард сом в 2010 году). В настоящее время среднемесячный размер ЕСП составляет около 1,300 сом, и Временное правительство подготовило проект постановления, в соответствии с которым размер ЕСП будет увеличен до 1,500 сом.

**Льготы (ныне компенсационные выплаты).** Система социального обеспечения включала 38 видов “льгот” для 33 категорий получателей. Назначение льгот производилось в соответствии с 10 законами и множеством инструкций. Льготы включали оплату за проезд на транспорте, услуги связи, энергоснабжение, приобретение лекарств, медицинское обслуживание, жилье, санаторно-курортное лечение, коммунальные и другие муниципальные услуги. В зависимости от категории, получатели льгот имели право на 100-, 50- или 25-процентную скидку по оплате до установленного лимита (социальные нормы потребления). Прежде, разница между рыночными ценами (установленные тарифы в случае электроэнергии и коммунальных услуг) и фактически заплаченными суммами категориями льготников в рамках социальных норм, оплачивалась государством непосредственно поставщикам электроэнергии/коммунальных услуг.

---

<sup>56</sup> По данным ГАСО

В 2010 году категории льготников были сокращены до 25 групп, и льготы в натуральном виде были переведены на денежные выплаты. В ходе монетизации был осуществлен перевод всех льгот в натуральной форме на ежемесячные компенсационные единовременные выплаты. В настоящее время список льготников включает, главным образом лиц, проживающих в условиях высокогорья (составляющих почти две трети всех получателей льгот), инвалидов (около 20 процентов), ветеранов войны (10 процентов), работников правоохранительных органов, вооруженных сил, жертв ликвидации последствий Чернобыльской аварии, и ряд других категорий. В настоящее время система денежных компенсационных выплат охватывает 52,009 получателя.<sup>57</sup> Общий бюджет для компенсационных выплат в 2010 году составляет 1,7 миллиарда сом, что почти вдвое превышает бюджет в 2009 году и составляет 42 процента от всего бюджета для социального обеспечения. Ежемесячный размер льгот, переведенных на денежные компенсационные выплаты, находится в пределах от 1,000 до 7,000 сом, в зависимости от категории получателей.

Было выражено беспокойство в отношении обратного хода реформ, и ранее достигнутых успешных результатов в 2010 году, особенно, после возврата назад к прежним уровням тарифов на электроэнергию, отопление и горячее водоснабжение после апрельских событий 2010 года. Формально, в системе социальной помощи изменений не произошло, и монетизация льгот осталась в силе. Правительство осведомлено о положительном воздействии проведенной монетизации льгот на положение льготников в сельской местности, особенно на жителей южного региона, где экономика страдает от нехватки денежных ресурсов. Наряду с этим, последние инициативы временного правительства, обращенные на выработку ряда мер по компенсационным выплатам жертвам событий, имевших место в апреле и июне, направлены по «старому» пути, поскольку они предусматривают введение новых льгот в натуральном виде по категориальному принципу, таких, как бесплатное жилье, бесплатное посещение детских садов, бесплатное профессионально-техническое образование и так далее. Такие меры являются результатом негибкости действующей схемы социальной помощи, ограниченного охвата, незначительных размеров льгот и административных недостатков, превращая их в плохой инструмент преодоления потрясений и обеспечения социальной включения малообеспеченных граждан. До тех пор, пока не будут преодолены эти препятствия, тенденции обратного хода, по всей вероятности, окажутся непреодолимыми.

**Социальные услуги.** Социальные услуги включают обслуживание уязвимых слоев населения. На практике эти услуги почти исключительно ограничены социальными стационарными инфраструктурами для детей, инвалидов и престарелых. Есть также плохо финансируемая система социального обеспечения для обслуживания на дому сирот, престарелых и инвалидов, психоневрологических больных детей и взрослых. Правительство намерено создать систему центров по реабилитации инвалидов. В 2009 году правительство создало Департамент опеки и защиты детей на национальном уровне наряду с внедрением областных отделов опеки и защиты детей с численностью штатных специалистов из 178 человек. Несмотря на этот положительный факт, остается необходимость в развитии их потенциала и организации обучения с целью их полной задействованности. Однако, на уровне сообществ не имеется системы предоставления

---

<sup>57</sup> Отчет ГАСО по состоянию на 1 мая 2010 года

услуг для семей и детей, кроме ряда пилотных проектов, финансируемых с помощью доноров.

**Социальное страхование.** Система социального страхования состоит, главным образом, из пенсионных пособий для бывших служащих или фермеров (по возрасту и инвалидности) и их иждивенцев (по потере кормильца). Другие пособия социального страхования включают пособия по болезни или по беременности и родам, назначаемым вкладчикам взносов, и пособия на похороны для пенсионеров.

Пенсии являются одним из главных инструментов социальной защиты в стране с учетом охвата и воздействия на благосостояние. Со времен Советского Союза Кыргызстан унаследовал, “условно накопительную” схему пенсионного обеспечения (notional defined contributions), функционирующую на распределительной системе (pay-as-you-go), с ранним пенсионным возрастом (55 лет для женщин и 60 лет для мужчин), и фактически всеобщим охватом. Назначение пенсионных пособий производилось щедро по сравнению с финансовым потенциалом государства, и в итоге после распада советского государства, система пенсионного обеспечения в 1990-х гг. была обременена большой задолженностью. Задержки в выплате пенсий и пособий в натуральной форме были частым явлением.

В 1997 году был принят новый закон Кыргызской Республики о пенсионном обеспечении. Важными чертами новой системы пенсионного обеспечения стало: (i) постепенное изменение пенсионного возраста в сторону увеличения до 63 лет для мужчин и 58 лет для женщин с 2007 года; (ii) отмена ряда льготных пенсионных пособий; и (iii) введение трехкомпонентной схемы пенсионного обеспечения. Первый компонент представляет собой так называемую «базовую» часть пенсии, которая является одинаковой для всех лиц, имеющих трудовой стаж (25 лет для мужчин и 20 лет для женщин). Второй компонент является частью условно накопительной пенсионной схемы в виде доплаты для облегчения перехода с прежней системы на новую. Третий компонент – это новый элемент накопительной системы, который со временем заменит компонент распределительной схемы.

Накопительная система вводит прямую связь между пенсионными взносами работников и правом на получение пенсий после выхода на пенсию, но при этом оставляет в действии прежний принцип распределительной системы, основанной на трудовом стаже. Реформы предусматривали передачу государственной задолженности по пенсиям в Социальный Фонд по мере укрепления его потенциала. Система пенсионного обеспечения стала эффективным инструментом сокращения бедности среди пожилых граждан: как показывают данные Всемирного Банка, риск оказаться в бедности для домохозяйств, где есть пенсионеры, на 20 процентов меньше по сравнению с домохозяйствами без пенсионеров.

Долгосрочная устойчивость системы пенсионного обеспечения была ослаблена в результате изменений, внесенных в Закон о пенсиях в 2007 году, в соответствии с которым пенсионный возраст был возвращен к прежнему уровню 55/60 лет, существенно увеличивая численность пенсионеров наряду с сокращением количества плательщиков взносов. В результате, система подверглась дальнейшим преобразованиям с целью пересмотра финансирования Социального Фонда, чтобы покрыть растущую задолженность по выплатам пенсионных пособий. В целях исправления этой ситуации,

Правительство планирует осуществить постепенный перевод основных пенсионных выплат Социального Фонда на республиканский бюджет в течение пятилетнего периода, начиная с передачи 20 процентов базовой части пенсии в 2010 году. Данная мера высвободит средства Социального Фонда на оплату страховых компонентов пенсии, но при этом на государственный бюджет будет возложено дополнительное бремя. Тем временем был принят закон, который вводит накопительный элемент в систему пенсионного обеспечения, что требует решения проблем, связанных с переводом ресурсов прежней распределительной системы на накопительную схему, и финансированием надежных инвестиционных возможностей на малом и неустойчивом финансовом рынке Кыргызстана.

Главная проблема, связанная с выплатами по социальному страхованию, состоит в том, что в учет принимается занятость только в формальном секторе. Почти половина рабочей силы занята в неофициальном секторе, который, по определению, исключен из официальной схемы пенсионного обеспечения. Это резко сокращает базу для социальных взносов, оказывая серьезное давление на средства Социального Фонда, и следовательно, на консолидированный бюджет.

Хотя теоретически главной функцией пенсий должно стать обеспечение выровненного дохода в течение жизненного цикла, на практике они играют роль ключевой формы социальной помощи в Кыргызстане, поскольку большая часть пенсионеров проживает в больших семьях. Домохозяйства с детьми получают пользу от проживания пенсионера в семье. Вследствие такого результата смягчения бедности, повышение размеров пенсионных пособий может быть социально требуемой мерой политики в ближайшей перспективе. Однако, этот результат является неглавным, поскольку пенсионные пособия по сути не предназначены для бедных и уязвимых слоев населения.

## **Воздействие на сектор**

### **Воздействие на систему социального обеспечения (в социальном и бюджетном плане).**

По официальным данным, волны протеста в апреле привели к 1,688 жертвам в Бишкеке, из которых 86 погибших. Временное правительство приняло решение осуществить одноразовые компенсационные единовременные денежные выплаты всем жертвам: в размере 1 миллиона сом семьям погибших, и от 10,000 до 100,000 лицам, получившим ранения, в зависимости от серьезности ран. По состоянию на 26 мая, общая сумма одноразовых выплат составила 100 миллионов сом из общего объема предусмотренных 200 миллионов сом. Эта сумма была добавлена в бюджет ГАСО по статье "Компенсации".

Из 1,622 раненых по состоянию на 24 мая, только 822<sup>59</sup> человека были официально зарегистрированы в больницах<sup>60</sup>. Министерство здравоохранения в настоящее время занимается зарегистрированными жертвами, чтобы присвоить категории инвалидности. В зависимости от категории эти жертвы могут стать получателями ЕСП. Если все 1,622

---

<sup>58</sup> По данным, представленным заместителем Председателя временного правительства, Эльмирой Ибраимовой.

<sup>59</sup> Лица, предъявившие удостоверение личности во время обращения за помощью в больничные учреждения.

<sup>60</sup> По данным, представленным заместителем Председателя временного правительства, Эльмирой Ибраимовой.

раненых получают категорию инвалидности, то это увеличит число получателей ЕСП на 2,6 процента, что, следовательно, потребует дополнительных бюджетных ресурсов, составляющих около 15 миллионов сомов в 2010 году (с июня по декабрь 2010 года). В 2011 году останется необходимость увеличения бюджета на схему ЕСП на 25 миллионов сом, чтобы включить 1,622 жертвы в случае сохранения текущего среднего размера ЕСП<sup>61</sup>.

В настоящее время на временное правительство оказывается давление, чтобы выплачивать компенсацию жертвам на постоянной основе путем назначения им категорий льгот/компенсаций как, например, ветеранам Отечественной войны. Размер ежемесячной компенсационной выплаты по этой категории составляет 7,000 сом. Если эта мера будет одобрена, то необходимая дополнительная сумма для выплат жертвам в 2010 году, составит 82,7 миллионов сом, что станет увеличением бюджета компенсационных выплат на 4,7 процента (в период с июня по декабрь 2010 года). По предположению, необходимая дополнительная сумма в 2011 году составит 141,8 миллионов сом, что станет увеличением бюджета компенсационных выплат на 8 процентов.

Как было отмечено выше, в настоящее время не имеется возможности определить степень воздействия на бедность. Однако, по официальным сообщениям, ожидается незначительный рост уровня крайней бедности, что приведет к увеличению претендентов на получение ЕП на 20 процентов осенью. Учитывая 7,4 процента крайней бедности среди детей, увеличение одного процента крайней бедности может привести к включению в схему ЕП около 19,000 новых бенефициариев. Запланированное повышение размера ГМД до 310 сом наряду с увеличением среднего размера ЕП до 240 сом (212 сом в настоящее время) плюс 40 сом в виде компенсационных доплат за рост цен на продукты питания для всех получателей социальных пособий, приведет к дополнительным ежемесячным расходам в сумме 5,3 миллиона сом на выплаты ЕП. В период с июля по декабрь 2010 года необходимые дополнительные расходы по схеме ЕП составят 31 миллион сом.

Если будут реализованы основные предположения в отношении этой оценки, то все дополнительные расходы, требуемые в 2010 году, составят 130 миллионов сом, в дополнение к 200 миллионам сом, уже предусмотренных для одноразовых компенсационных выплат в пересмотренном бюджете.

Руководство страны полностью осведомлено о необходимости поддержания мира в обществе с целью сохранения ситуации хрупкой стабильности в республике. Как часто случается в странах с посткризисной ситуацией, вопрос повышения размеров социальных пособий в разрезе их назначения наряду с увеличением размеров трансфертов вызывает социальное давление. Власти сообщили, что выплата социальных пособий была осуществлена в полном объеме за апрель и май, и оценивается способность Министерства финансов и других линейных министерств по дальнейшей защите социальных расходов в течение будущих критических месяцев.

Власти занимаются корректировкой бюджета, который будет принят в соответствии с указом, поскольку парламент был распущен после апрельских событий. В ходе подготовки этого скорректированного бюджета ГАСО уже представил в Министерство финансов

---

<sup>61</sup> Расчеты возможного воздействия на бюджет в данном разделе являются индикативными, и основаны только на наших допущениях.

заявку на финансирование различных социальных пособий, которые находятся в его компетенции. Заявка основана на суммах, предусмотренных в первоначальном законе о бюджете на 2010 год, кроме специальных одноразовых компенсационных выплат жертвам апрельских событий. Хотя ГАСО выразило обеспокоенность в отношении его способности выполнить свои обязательства по выплатам в течение последующих месяцев в полном объеме, Министерство финансов выразило уверенность, что оно изыщет необходимое финансирование для всех защищенных статей расходов на социальные нужды.

Отчет Казначейства за период с января по май 2010 года подтвердил осуществление всех государственных пособий и выплат своевременно и в полном объеме. Отчет ГАСО подтвердил данные Отчета Казначейства. Сумма выплат по льготам в мае 2010 года Центральным Казначейством составила 114,5 миллионов сом. Также были выплачены 100 миллионов сом в виде одноразовых компенсационных выплат жертвам апрельских событий. Выплаты ЕСП в апреле<sup>62</sup> 2010 года Центрального Казначейства составили 85,4 миллиона сом. Это соответствует размеру суммы, запрошенной ГАСО у Центрального Казначейства.

Данные Казначейства подтверждают факт произведенных выплат наряду с выплатами 40 – сомовой доплаты за май.

**Таблица 3: Исполнение бюджета ЕП в период с января по май 2010 года**

(тыс. сом)

Название	Количество получателей ЕП	Финансирование Центрального Казначейства	
		ЕП	40 сом доплаты к ЕСП
Город Бишкек	1983	2325,1	359,5
Чуйская область	3 190	2 822,5	601,8
Таласская область	14 324	15 771,4	3 594,8
Иссык-Кульская область	12 880	13 816,6	2 463,7
Нарынская область	25 626	36 357,9	5 015,3
Баткенская область	47 837	59 394,0	10 834,3
Ошская область	134 097	149 101,0	25 679,8
Джалал-Абадская область	110 994	104 549,0	22 920,9
<b>Всего:</b>	<b>350 931</b>	<b>384 137,7</b>	<b>71 470,1</b>

Источник: Текущие данные ГАСО

В близлежащих районах Бишкека - Сокулук и Беловодское,<sup>63</sup> была проведена проверка на предмет учета поступлений сумм на счета местных отделений казначейства, перевода в соответствующие почтовые отделения и банки для выплат конечным получателям.

<sup>62</sup> ГАСО не имело данных по состоянию на 26 мая .

<sup>63</sup> Была совершена однодневная поездка в эти два региона для подтверждения факта выплат пособий.

Как отметили власти, что система выплат пособий не пострадала во время событий в апреле. Не пострадали областные центры социальной защиты. Однако, в ряде районов Джалал-Абадской области, местные отделения банков и почтовых отделений были закрыты в течение нескольких дней после имевших там место беспорядков в конце апреля и начале мая. Это вызвало некоторую временную задержку платежей выплат в этих областях.

**Воздействие на социальное обеспечение.** События, происшедшие в апреле или июне, вряд ли окажут непосредственное воздействие на систему социального обеспечения, в значительной степени из-за их неимения во многих сельских районах, и в целом тоже по причине ее незначительной роли даже в слабой системе социальной защите. Она сталкивается со многими существующими ранее трудностями, особенно, с проблемой фрагментации соответствующих министерств и агентств. Старая проблема заключается в отсутствии органа в правительстве по выработке мер социальной политики. Такая проблема существует, несмотря на потенциал, имеющийся у неправительственных организаций, по оказанию эффективных услуг для семей, молодежи, детей и взрослых с инвалидностью на основе участия сообществ, с учетом введения в действие закона о социальном заказе, и что в Кыргызстане действует больше неправительственных организаций по сравнению с остальными центральноазиатскими странами.

### **Ключевые вызовы**

Прямое воздействие событий в апреле–июне на систему социальной защиты окажется ограниченным, но при этом они высветили слабость действующей системы по аспектам планирования, общих размеров поддержки (то есть, малый объем для существенного сокращения бедности), и высокая ошибка исключения. С другой стороны, есть риск, что под социальным давлением произойдет отход назад от достижений, недавних системных реформ, которые проводились для решения недостатков системы. Если такой отход произойдет, то достигнутые результаты могут быть принесены в жертву ради мира и спокойствия в обществе.

**Воздействие на занятость, безработицу и миграцию.** По ожиданиям, уровни занятости и безработицы незначительно изменятся в ответ на прямые последствия апрельских событий. Это находится в соответствии с мировым опытом, поскольку они являются медленно меняющимися переменными, которые реагируют на потрясения со значительной задержкой.

Вероятнее всего, воздействие июньских событий окажется высоким на безработицу. Пока не поступало заявлений от граждан по поводу регистрации статуса безработных, объяснением может быть масштабное перемещение населения, потеря документов и разрушение офисов содействия занятости во время гражданских волнений. Кроме того, как было выше упомянуто, лица, которые потеряли рабочие места в полуформальном или неофициальном секторе, так или иначе не будут иметь права на назначение им пособий по безработице, и таким образом у них нет мотивов проходить все бюрократические заявительные процедуры. К тому же, такие заявления являются, в основном, сезонным явлением, и в начале лета отмечается их сезонный спад. Воздействие, главным образом, будет заметным осенью, после постепенного завершения сезонной занятости в сельском хозяйстве. Министерство труда не отметило значительного воздействия на безработицу после апрельских событий. Число безработных, ищущих работу, составило 104,000

человек; 66,000 из которых был присвоен статус безработных, из которых 3,000 получают пособия по безработице (две трети получателей проживает в Бишкеке). Около одной трети зарегистрированных безработных являются женщинами. В настоящее время сбор данных по ситуации после июньских событий осуществляется с помощью местных органов власти, и по ожиданиям, несмотря на то, что апрельские события не оказали существенного влияния на перемещение населения, июньские волнения могут привести к противоположным последствиям. По данным российских миграционных органов, им поступило рекордное количество заявлений от кыргызских мигрантов, которые объясняют, что они не обращаются не только за разрешением на въезд для целей занятости, но также и из соображений личной безопасности. Неправительственные организации и СМИ в ряде российских областей также сообщают о растущем притоке мигрантов из страны. Власти в Бишкеке все более обеспокоены заметно растущим притоком внутренних мигрантов в столицу республики, что может привести к росту риска повторного самозахвата земель и дальнейшего давления на столичный рынок труда и социальную инфраструктуру. Важно, чтобы ответными мерами политики органов власти стали не запретительные распоряжения, а направление усилий на соблюдение законности и прав мигрантов и жителей.

После июньских событий ожидается, что темпы роста улучшатся в главных странах, принимающих мигрантов, и произойдет рост миграции. В этой связи Министерство труда отметило, что число кыргызских трудовых мигрантов в России насчитывает 350,000 человек, и около 60,000 трудовых мигрантов находится в Казахстане. По оценкам кыргызской диаспоры в России, число мигрантов 500,000 человек, и имеется тенденция к их увеличению до 700,000 человек и больше. Примерно 80 процентов всех трудовых мигрантов были жителями южного Кыргызстана, и такое соотношение вряд ли уменьшится. Денежные переводы мигрантов, которые увеличились в значительной степени из-за улучшения экономической ситуации в России и Казахстане, в настоящее время дополнены гуманитарной помощью, собранной кыргызскими диаспорами в России и Казахстане, и переданной на юг страны.



## Приоритеты

В краткосрочной перспективе перед руководством страны стоит главная задача по поддержанию в действии механизмов предоставления социальной помощи и обеспечению выплат по социальной помощи Центральным Казначейством для целевых получателей.

В средне- и долгосрочной перспективе, следует отметить слабую адресность целевых выплат по социальной помощи в системе социального обеспечения Кыргызской Республики, если взять в учет социальное исключение 67 процентов крайне бедных граждан из системы ЕП, и 60 процентов инвалидов из системы ЕСП. Кроме того, размеры пособий, выплачиваемых получателям, являются незначительными, чтобы оказать существенное влияние на жизненные условия. Также следует улучшить распределение всего бюджета социальной помощи с целью повышения адресности ее выплат именно бедным слоям населения. Добиться этого можно через решительное изменение имеющей место тенденции роста выплат по льготному и категориальному принципу в общем бюджете.

До апрельских событий Правительством были приняты решительные меры по улучшению системы социального обеспечения, а именно по расширению охвата крайне бедных слоев населения и повышению размеров пособий, чтобы помочь получателям избежать крайней бедности и уменьшить отток средств небедным группам населения. Было достигнуто сокращение утечки средств небедным группам населения после введения новых критериев назначения пособий и повышения уровня ГМД в январе 2010 года, и социальное включение крайне бедных граждан было улучшено в течение первого квартала 2010 года.

Новые власти опираются на существующие меры и недавние реформы политики с целью борьбы с бедностью и социальным исключением, и поддерживают расширение социального включения. В настоящее время они оценивают ключевые текущие и долгосрочные проблемы социального включения, самыми важными из которых является рост социальной и этнической напряженности, особенно в южных областях. Повышения уровня ГМД с 282 сом до 310 сом уже включено в утвержденный бюджет ЕП на 2010 год, и сотрудники Министерства финансов выразили уверенность в том, что внесение поправок в бюджет, инициированное после апрельских событий, не будет затрагивать данную статью расходов. Следует утвердить Декрет временного правительства (проект декрета), чтобы ввести в действие это повышение<sup>64</sup>.

В ближайшем будущем, с учетом применяемой методологии назначения ЕП и в целях эффективного управления вопросами бедности и социальной изоляции, единственной срочной мерой со стороны правительства может являться дальнейшее увеличение уровня ГМД на отметку выше запланированных 310 сомов и отмена, по крайней мере временная, условий правомочности касающихся наличия земли в собственности. Если правительство включит фиксированный платеж в размере 40 сомов, выдаваемый получателям ЕП (в качестве компенсации ввиду повышения цен на продовольственные продукты), в ГМД, то

---

<sup>19</sup> Обычно повышение размера ГМД производится в соответствии с постановлением Правительства.

размер ГМД увеличится до 350 сомов. Как показывают результаты анализа, от увеличения размера ГМД до 350 сомов, количество получателей пособия возрастет на 10 процентов<sup>65</sup>.

В средне- и долгосрочной перспективах, для решения вопросов бедности социальной изоляции, руководству придется усовершенствовать подходы к измерению обоих, а также определить основные проблемы, влияющие на систему социальной помощи. На этой основе, руководству необходимо принять комплексные и многоаспектные меры, требующие интегрированного подхода, сочетающего все направления настоящей политики в сфере социальной помощи. Необходимо решать вопросы несоразмерного увеличения бюджета на выплату компенсаций/ льгот по сравнению с другими социальными трансфертами, необходимо произвести перераспределение ресурсов в сторону тех трансфертов, что обеспечивают лучшую адресность в нацеленности на бедных<sup>66</sup>.

Один из сложных вопросов, стоящих перед правительством заключается в противостоянии социальному давлению, в противном случае может произойти обратное движение в реформах социального обеспечения, реализуемых в течение последних двух лет в целях сохранения социального мира и стабильности. В связи с этим, озвученное предложение об отмене монетизации льгот при его подтверждении, лишит пакет социальных реформ его ключевого элемента, проводимых с конца 2009 г.

Более прямой и гораздо эффективный подход (в искоренении бедности, в том числе среди детей) заключается в расширении охвата и увеличении размера ЕП в свете пост-июньской ситуации. Эта мера позволит охватить большее число бедных и уязвимых лиц и обеспечить более действенную защиту получателей. На это, возможно, потребуется прямая донорская поддержка.

Категориальные пособия (льготы), с другой стороны, представляют собой непрозрачную и не обеспечивающую четкой адресности форму социальной помощи. Поскольку у правительства не имеется альтернативных инструментов предоставления компенсационных выплат жертвам июньских событий, существует открытая опасность сдвига в эту сторону в абсолютном и относительном выражении всех программ социальной защиты, таким образом снижая адресность системы социального обеспечения в целом. Эти действия способствуют сокращению фискального пространства программ, обеспечивающих более высокую адресность, в частности ЕП и ЕСП, в том числе программы социальных услуг. Вопрос, затрагиваемый в этом контексте – возможная отмена монетизации льгот (т.е. возврат к предоставлению помощи в натуральном выражении). Требования о значительном снижении тарифов на некоторые энергоносители и другие общественные услуги до нуля может также привести к увеличению фискальных и /или квази-фискальных затрат. Такие меры могут привести к непредсказуемости и непрозрачности в системе, а также к наличию седловых коммунальных услуг являющихся большим квази-фискальным бременем. Это, в свою очередь, приведет к ухудшению финансового состояния этих коммунальных служб и тяжелым последствиям для технического обслуживания и инвестиций.

---

<sup>65</sup> Результаты моделирования на основе пилотной базы данных по получателям ЕП в Агентстве социального обеспечения.

<sup>66</sup> Следует отметить, что бюджет компенсационных выплат был почти вдвое увеличен в 2010 году против повышения на 73 процента размеров ЕП и ЕСП в 2009 году.

Со временем, Кыргызстану необходимо продолжать строительство комплексной и устойчивой системы социальной защиты. Для этого необходимо осуществить более четкий переход системы пенсионного обеспечения в плоскость социального страхования из средств Социального фонда на устойчивой основе. Это позволит развивать страховую роль системы социальной защиты через обеспечение бюджета гарантирующего адекватные социальные пособия для уязвимых домохозяйств. И наконец, для этого необходимо достаточное обеспечение услугами на уровне общин и местном уровне, способных гибко реагировать на особые нужды различных категорий населения. Некоторые услуги можно предоставлять через неправительственный сектор. Июньские события указали на наличие огромного разрыва в секторе социальных услуг, который необходимо заполнить: реабилитационная помощь, установление связи между медицинской, социальной помощью и помощью в трудоустройстве, консультации, предоставление приюта, предоставление информации и повышение осведомленности – существование инфраструктуры этих услуг до июньских событий, позволило бы оказывать помощь в пост-конфликтный период более оперативно и эффективно.

Временное правительство намеревается сохранить политику в области занятости и безработицы неизменной, в целом, до конца этого года. Направленность политики на частный сектор и предпринимательскую среду сыграет важную роль – потенциально положительную – в создании рабочих мест в частном секторе. В этой связи, временное правительство уже реализовывает схемы организации общественных работ, при поддержке ООН и ЮСАИД, в качестве краткосрочной меры помощи.

Другая сфера в развитие которой прилагаются значительные усилия, это восстановление профессионально-технического образования в целях обеспечения молодежи навыками, способствующими трудоустройству. Пилотная программа реализована при поддержке ЕС, через которую молодежь из бедных регионов получила возможность пройти трехмесячную программу обучения. Министерство также отметило, что профессионально-техническое обучение было переориентировано для включения тех профессий, которые по выражению работодателей, были наиболее востребованными. Она указала на то, что Кыргызстан имеет систему перевернутой пирамиды в системе профессионального образования по сравнению с другими странами, поскольку здесь число учащихся в университетах вдвое превышает (70,000) число студентов ПТУ (33,000).

## ПРИЛОЖЕНИЕ V: ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ СЕКТОР

### Ведение

Данное приложение фокусируется на определении влияния недавних событий, включая апрельские события и июньские беспорядки на юге Кыргызской Республики, на деятельность энергетического сектора, включая решения, принятые касательно: (i) обратного снижения тарифов на теплоснабжение и электроэнергию; (ii) институциональных и управленческих изменений в секторе; (iii) прямого ущерба от июньских столкновений на юге и (iv) планов капитальных и текущих инвестиций на период 2010-2011 гг. и в последующие годы. Решения, принятые Временным правительством, будут иметь заметное влияние на доходы энергетического сектора, энергетические компании и государственный бюджет. Существует вероятность существенного сокращения операционных и инвестиционных планов энергетических компаний, ставя под риск успешное преодоление зимнего периода 2010-2011 гг.

### Предыстория

**Энергетический сектор является одной из ключевых движущих сил экономики Кыргызстана.** Генерация на гидростанциях составляет около 80 процентов всего производства энергии с электроэнергией являющейся доминирующим типом энергии. На энергетический сектор приходится около 3,9 процентов ВВП и 16 процентов промышленного производства. Имеется значительный экспортный потенциал, являющийся значительным элементом в финансировании сектора, а также всей экономики страны. Доступ к электроэнергии является универсальным с потреблением на душу населения на уровне 2 400 кВтч, что является очень высоким показателем для развивающейся страны. В 2009 году потребление электроэнергии составило 6,95 ТВтч, из которых 54 процента пришлось на бытовых потребителей, 23 процента на промышленность, 9 процентов на бюджетных потребителей, 1,5 процентов на сельское хозяйство и 12,5 процентов на прочие цели.

#### **Вставка 1: Структура энергетического сектора**

В настоящее время энергетический сектор в целом управляется через шесть акционерных компаний:

- Производственная компания АО «Электрические станции», на которую приходится 99 процентов всего производства электроэнергии;
- Компания по передаче электроэнергии АО «Национальная Электрическая Сеть Кыргызстана», которая является монополией по передаче электроэнергии, за исключением некоторых крупных потребителей, напрямую подключенных к энергогенерирующим объектам;
- Четыре лицензированных электrorаспределительных компании: АО «Северэлектро», АО «Востокэлектро», АО «Жалалабадэлектро» и АО «Ошэлектро», каждая из которых эксплуатирует распределительную систему с эксклюзивными правами поставки электроэнергии потребителям в своем регионе.
- Двадцать семь лицензированных частных оптовых/малых распределительных компаний, покупающих электроэнергию у производственной компании (от 250 до 300 ГВт в 2009) и продающих ее потребителям.
- Кроме этого, Бишкекская Теплораспределительная Сеть (БТС) распределяет теплоэнергию и горячую воду по городу Бишкек. Ошская ТЭЦ отвечает за производство и распределение тепла и горячей воды в городе Оше

**Сектор является монополистическим с участием государства.** Бывшая вертикально интегрированная система АО Кыргызэнерго была разделена в 2001 году на одну производственную компанию, одну передающую компанию и четыре распределительных компании (см. Текстовое окно 1).

В середине 2008 года, Кыргызское Правительство ускорило мероприятия по приватизации своих «стратегических активов», включая государственные доли в шести энергетических компаниях. Сюда вошли Бишкекская Теплоэлектроцентраль (ТЭЦ), Бишкекская Теплосеть (БТС) и четыре электрораспределительных компании. В результате было продано 80,49 процентов двух самых крупных электрораспределительных компаний: АО Северэлектро примерно за 3 миллиона долларов США, и АО Востокэлектро примерно за 1,2 миллиона долларов США. Хронология тендеров по приватизации подробно представлена в Таблице 1.

**Таблица 1: Хронология приватизации энергетического сектора**

<b>Компания</b>	<b>Процесс приватизации</b>
Электрораспределительная Компания Северэлектро	<p>Единый тендер на приватизацию государственной доли в Северэлектро, БТС и Бишкекской ТЭЦ был объявлен в конце 2008 года и срок подачи тендерных предложений был намечен на 27 января. Тендер был объявлен несостоявшимся из-за отсутствия тендерных предложений. Первоначальная стартовая цена составляла 137 миллионов долларов США.</p> <p>Второй тендер (отдельно) на Северэлектро был объявлен несостоявшимся 8 июля 2009 года по той же самой причине.</p> <p>Третий тендер, без выставления начальной цены, был проведен 29 декабря 2009 года; победителем была объявлена «Чакан ГЭС». Условия продажи включали оплату 3 миллионов долларов США и капитальных инвестиций примерно на 70 миллионов долларов США в течение 10 лет. Сообщают, что тендерные документы не содержали условий по эффективной деятельности компании.</p>
Электрораспределительная Компания Востокэлектро	<p>Два тендера на приватизацию были объявлены несостоявшимися из-за отсутствия тендерных предложений. Первоначальная стартовая цена составляла 40,9 миллионов долларов США.</p> <p>Третий тендер, без установления начальной цены, был завершен в феврале 2010 года; победителем была объявлена Чакан ГЭС. Условия продажи включали оплату 1,2 миллионов долларов США и капитальных инвестиций примерно на 30 миллионов долларов США в течение 10 лет.</p>
Электрораспределительная Компания Ошэлектро	<p>Два тендера на приватизацию были объявлены несостоявшимися из-за отсутствия тендерных предложений. Первоначальная стартовая цена составляла 41,9 миллионов</p>

Компания	Процесс приватизации
	долларов США.
Электрораспределительная Компания Жалалабадэлектро	Два тендера на приватизацию были объявлены несостоявшимися из-за отсутствия тендерных предложений. Первоначальная стартовая цена составляла 26,8 миллионов долларов США.
Бишкекская ТЭЦ и Бишкектеплосеть (БТС)	Единый тендер на приватизацию государственной доли в Северэлектро, БТС и Бишкекской ТЭЦ был объявлен в конце 2008 года и срок подачи тендерных предложений был намечен на 27 января. Тендер был объявлен несостоявшимся из-за отсутствия тендерных предложений. Первоначальная стартовая цена составляла 137 миллионов долларов США. Дополнительные тендеры не проводились.

Структура управления в секторе еще больше ослабла за несколько месяцев до событий апреля 2010 года. Закон о энергетике от 1996 года и Закон об электроэнергии от 1997 года привели к созданию Государственного Агентства по Энергетике (ГАЭ) в качестве регуляторного органа для всего энергетического сектора, хотя разработка политики находилась в раках Отдела по Энергетике и Минеральным Ресурсам при Аппарате Премьер-министра. В 2008 году правительством было создано Министерство Промышленности, Энергетики и Топливных Ресурсов, которое в последствие, после реорганизации правительства в ноябре 2009 года, было преобразовано в Министерство Энергетики (МЭ), а ГАЭ стало департаментом при МЭ. Эти изменения, несмотря на их обоснованность, снизили предсказуемость управления и принятие решений в секторе.

Слабость финансового управления препятствует прозрачности потоков электроэнергии и финансовых потоков в секторе, а также мешает коммерциализации предприятий, работающих в секторе. Существующие контрактные механизмы в секторе являются не оптимальными. Четыре электрораспределительные компании покупают электроэнергию напрямую у генерирующей компании на основе типового Соглашения о Закупке Электроэнергии сроком на один год и по ценам, устанавливаемым Регуляторным Департаментом при МЭ. Такой подход снижает роль электрораспределительных компаний до роли простых посредников без какой-либо ответственности за дальнейшее развитие бизнеса. Компании по производству, передаче и распределению электроэнергии не несут ответственности за управление денежными средствами: денежные платежи, поступающие от конечных потребителей, собираются и аккумулируются на специальных счетах, а затем распределяются между компаниями по производству, передаче и распределению электроэнергии на основании процентного распределения, устанавливаемых Регуляторным Департаментом МЭ на ежемесячной основе. Однако оптовые продавцы собирают свои денежные средства и оставляют их у себя. И наконец, применяются бартерные и взаимозачетные сделки (хотя и в меньшей степени) при расчетах между компаниями, а также между компаниями и конечными потребителями. Кроме того, энергокомпании часто подают месячные и квартальные отчеты с опозданием и часто с дисбалансом потоков электроэнергии. Одни и те же показатели, которые предоставляются

генерирующей, передающей и распределительных компаний, имеют значительные расхождения. И наконец, энергокомпании часто изменяют отчетные показатели после того, как отчеты уже были представлены.

Отсутствие реформ и инвестиций в системе, рост производственных издержек и рост населения снижают энергетическую безопасность. В течение последних двух зим данные факторы сопровождалось низким уровнем воды в Токтогульском гидроэнергетическом комплексе (который производит большую часть электроэнергии в Кыргызской Республике), что привело к существенному снижению поставок электроэнергии и к необходимости введения нормирования потребления электроэнергии.

Эффективность сектора также существенно ниже норм. Из-за недостаточного уровня технического обслуживания и, как следствие, деградации активов, технические потери электроэнергии превышают нормы. Коммерческие потери связаны с юридическими, институциональными и управленческими вопросами. Кроме потерянных доходов, данные потери ложатся на систему тяжким бременем высоких издержек. Потери увеличиваются в зимнее время и, для их частичной компенсации, приходится вырабатывать дополнительный объем энергии в неэффективной Бишкекской ТЭЦ, что ведет к увеличенной себестоимости, значительно превышающей тарифы для конечных потребителей. Однако следует также признать, что при отсутствии соответствующих измерительных приборов, необходимых для адекватного учета электроэнергии, будет тяжело выявить те области, на которых необходимо будет сосредоточиться в качестве приоритетных.

Неоптимальная структура производства. Более 90 процентов электроснабжения в стране поступает от Токтогульской и, находящихся ниже по течению, ГЭС Нарынского каскада, на которые приходится 78 процентов всей установленной мощности производства электроэнергии в стране. Такая система делает энергетический сектор уязвимым перед неустойчивостью гидрологии, особенно в зимнее время. Такую структуру производства необходимо оптимизировать для обеспечения надежной мощности и эффективного покрытия издержек.

Гражданское общество не является значительной движущей силой в обеспечении большей прозрачности в секторе. Исторически, гражданское общество не значительно привлекалось в управление, поскольку руководство сектора не было заинтересовано в его участии. Отсутствие надежных данных и внешнего аудита, проводимых надежными компаниями, и слабое общественное участие в политике тарификации, только усугубляют ситуацию в секторе.

Тарифы являются одними из самых низких в регионе Европы и Центральной Азии и ниже уровня себестоимости, что оказывает постоянное давление на движение денежных средств и финансовый баланс в энергетическом секторе. Существующая структура тарифов не оптимальна и с недостаточным обоснованием и анализом себестоимости услуг, который обосновывал бы дальнейшее повышение тарифов. Существующие тарифы не способствуют эффективному управлению ресурсами при производстве или эффективному использованию электроэнергии на уровне конечных потребителей. Тарифы на электроэнергию между компаниями не обеспечивают минимальных доходов для покрытия расходов для передающей и распределительных компаний, или оптовых продавцов. Как следствие, сектор постоянно нуждается в финансах, вынуждая бытовых потребителей в

Кыргызстане сталкиваться с постоянными отключениями электроэнергии в зимнее время, снижая конкурентоспособность национальной экономики, и срывая долгосрочные перспективы по сокращению уровня бедности и достижения Целей Развития Тысячелетия.

До апрельских событий, в январе 2010 года Кыргызским Правительством были значительно повышены тарифы на энергию. Цель повышения – подвести энергетические тарифы ближе к уровням покрытия издержек и, тем самым, в кратчайшие сроки повысить доходы и сократить спрос. События 7-8 апреля ясно показывают, что структура тарифов имела сильные социально-политические аспекты, которые исключают применение «шоковой терапии». В Таблице 2 (ниже) показаны изменения тарифов. Необходимо отметить, что тарифы были опять существенно снижены для категорий с доминирующим потреблением: бытовое, промышленное потребление и водонапорные станции, на которые приходится почти 76 процентов всего внутреннего потребления электроэнергии. Второй раунд повышения тарифов ожидался в июле 2010 года, после оценки последствий от первого раунда повышения в первом квартале 2010 года.

**Таблица 2: Потребление и тарифы на электроэнергию**

Тарифы на _____							
Электричество							
Категории Потребителей	Потребление по категориям	Июль08		Январь10		Апрель10	
		сом/кВтч	\$/кВтч	сом/кВтч	\$/кВтч	сом/кВтч	\$/кВтч
Бытовые							
Из которых: 1) до 90 кВтч							
2) 90-150 кВтч							
3) 150-400 кВтч							
Объединенные дворовые с 3-х фазовым выходом	60.6%	0.70	0.01979	1.50	0.03448	0.70	0.01573
Для приготовления пищи (Мощность > 6 кВт)		0.70	0.01979				
Отопление в отопительный сезон		0.70	0.01979				
Промышленность и сельское хозяйство	13.3%	0.96	0.02713	1.50	0.03448	1.33	0.02982
Нагрев горячей воды во время отопительного сезона (Мощность > 6 кВт), исключая население	1.7%	0.96	0.02713	1.50	0.03448	1.33	0.02982
Насосные станции и скважины	2.1%	0.68	0.01922	1.50	0.03448	0.70	0.01573
Бюджетные Организации	10.6%	1.00	0.02827	1.50	0.03448	1.33	0.02982
Прочие потребители	11.7%	1.02	0.02883	1.50	0.03448	1.33	0.02982
Курсы обмена			35.38		43.50		44.50

Компенсации на электричество, которые были значительно повышены за месяц до апрельских событий 2010 года, широко распространены, но имеют слабую адресность. Одновременно, 1 января 2010 года правительство приняло ряд мер по социальной защите, для того, чтобы смягчить воздействие от повышения тарифов. Несмотря на то, что целью реформирования тарифов было устранение единой субсидии в старой структуре тарифов, а также установление тарифов равных уровню себестоимости, правительство не оценило должным образом воздействие такого резкого повышения тарифов на население в целом, и на неимущее и уязвимое население в частности. Распределение компенсаций было также недостаточно прозрачным и логичным. Многочисленные льготы, скидки и субсидии предоставлялись различным группам конечных потребителей без четкой адресности. Некоторые субсидии финансировались из государственного бюджета, в то время как груз остальных (скидки) лежал на энергетическом секторе, увеличивая его финансовый дефицит. Хотя финансовые данные указывают на значительное повышение субсидий, выплачиваемых в начале 2010 года, по некоторым свидетельствам многие из этих средств

так и не достигли своих получателей. Сорок процентов бытовых потребителей в Кыргызской Республике получают субсидии на энергию.

**Таблица 3: Вопросы и Проблемы в Кыргызском Энергетическом Секторе**

Вопросы	Проблемы
Финансово неустойчивая деятельность	При тарифах, ниже уровня покрытия издержек, неадекватной структуре тарифов и существенных потерях, финансовая эффективность энергетического сектора низкая и ведет к недостаточному уровню обслуживания активов и сбору задолженностей. Сектор собирает менее 30 процентов того, что необходимо для покрытия производственных издержек и обеспечения срочных инвестиций.
Отсутствие прозрачности и коммерциализации, слабое руководство	Существующие неоптимальные контрактные и платежные механизмы в секторе; они препятствуют прозрачности и учету в секторе, а также эффективности и устойчивому управлению
Нехватка электроэнергии в зимнее время	Базовые и пиковые нагрузки в Кыргызской Республике покрываются за счет круглогодичного производства на гидростанциях. Стране не хватает базового производства энергии в зимнее время для удовлетворения спроса, на Центрально-Азиатском рынке в зимнее время отсутствует значительный объем электроэнергии.
Недоиспользованный региональный торговый потенциал	Энергетический сектор имеет существенный потенциал экспорта электроэнергии в летнее время, даже без крупных инвестиций в производство. Таким же образом, импорт электроэнергии для удовлетворения пикового спроса в зимнее время, возможно, является самым дешевым вариантом, если будут разработаны соответствующие механизмы.
Потребности в крупных инвестициях	Сектор нуждается в крупных инвестициях (примерно от 3 до 5,5 млрд. долларов США по оценке Национальной Энергетической Стратегии правительства) для реабилитации/дополнительной производственной мощности, усиления системы передачи электроэнергии, системы измерения, и реабилитации системы распределения.

## **Воздействие на сектор**

### **Воздействие от апрельских событий 2010 года**

#### *А – Полная отмена повышения тарифов*

Прямое воздействие на государственный и секторальный бюджеты оценивается в 6,8 миллиардов сомов (или примерно 151 миллион долларов США – см. Таблицу 5). 20 апреля 2010 года временное правительство уменьшило тарифы на электричество, тепло и горячую воду, отменяя тем самым большинство повышений, что имело следующие последствия:

Отмена повышения тарифов на электро и теплоэнергию привела в 2010 году к значительному консолидированному дефициту денежных средств в энергетическом секторе, оцениваемому примерно в 2,5 миллиарда сомов<sup>67</sup> (55,6 миллионов долларов США). Согласно постановлению временного правительства, этот дефицит будет компенсироваться из государственного бюджета.

Освобождение от НДС и розничного налога<sup>68</sup> за поставку электричества и теплоснабжение привело к потере доходов примерно на 356 миллионов сомов (7,9 миллионов долларов США).

Повышение государственных дотаций в КыргызЖилКоммунСоюз (обеспечивающий теплоснабжением 23 городских центра) увеличились на 187 миллионов сомов (4,1 миллионов долларов США).

Решение вновь ввести скидки на электроэнергию для горных регионов было принято предыдущим правительством незадолго до апрельских событий и потребовало бы бюджетных ассигнований на сумму примерно в 118 миллионов сомов (2,6 миллионов долларов США).

#### *Б – Отмена Приватизации*

Временное правительство приостановило реализацию программы приватизации и аннулировало результаты тендеров на приватизацию энергетических компаний. Правительством начат процесс добровольной отмены с победителем тендеров Чакан ГЭС. В соответствии с договором, Чакан ГЭС должна будет вернуть государству акции, а правительство должно будет вернуть Чакан ГЭС примерно 4,2 миллиона долларов США, которые включают 3 миллиона долларов США за Северэлектро и 1,2 миллиона долларов США за Востокэлектро. Отмена приватизационных соглашений (которые, как считается, были заключены в спешке через неадекватно подготовленный и проведенный процесс) потребует от государственного бюджета возврата 3 миллионов долларов США за продажу Северэлектро<sup>69</sup>.

#### *В – Обеспечение электроснабжения*

Помимо данных потребностей, понадобится дополнительное финансирование для обеспечения электроснабжения в зимний период 2010-2011 гг., для обеспечения общественного спокойствия. При существующей неопределенности в 2010 году относительно соглашений<sup>70</sup> по экспорту излишек электроэнергии в летнее время, когда вода также используется для поливов; без соглашений с фирмами соседних стран по использованию Центрально-Азиатской сети для передачи крупных объемов электроэнергии в зимнее время; и при существующих бюджетных дефицитах у компаний, вероятнее всего сбои в электро и теплоснабжении в зимнее время будут продолжаться, и могут создать трудную ситуацию для временного правительства и граждан страны. Таким

<sup>67</sup> Заявлено Министерством Энергетики во время встречи с миссией.

<sup>68</sup> Постановления временного правительства №21 и №17, оба от 21 апреля 2010 года «О внесении изменений в Налоговый Кодекс»

<sup>69</sup> Платеж на сумму в 1,2 миллиона долларов США за продажу Востокэлектро все еще находится на счетах Министерства Государственного Имущества.

<sup>70</sup> За исключением 540 ГВтч на покрытие 18,4 миллионов долларов США уже полученных от Казахстана в начале зимы 2009 года.

же образом, сильное сокращение инвестиционного бюджета и финансовый дефицит могут стать причиной задержек со срочным ремонтом теплостанций, центральных систем отопления и генерирующих мощностей на Токтогульской ГЭС, что, таким образом, приведет к риску дальнейшего распада энергосистемы Кыргызстана. Несколько планов, которые находятся на рассмотрении временного правительства, такие как, повышение подотчетности для отслеживания потоков энергии и денежных средств в энергетическом секторе, потребуют инвестиционной поддержки для их реализации.

#### *Г – Нагрузка на Государственный Бюджет*

**Задолженность сектора и финансовые потери ложатся тяжелым грузом на государственный бюджет (см. Таблицу 4).** Согласно отчетам<sup>71</sup> 31 декабря 2009 года общий долг электрораспределительных компаний достиг 4,6 миллиардов сомов (примерно 102 миллиона долларов США). Общий долг генерирующей компании на 31 декабря 2007 года (последний год, который был аудирован) достиг 5,5 миллиардов сомов (примерно 122 миллиона долларов США)<sup>72</sup>. Сектору оказывается различная бюджетная помощь, включая займы (в основном для оплаты долгов по топливу), дотации для финансирования срочного ремонта и некоторые капитальные инвестиции, денежные переводы уязвимым слоям населения для оплаты их счетов за электричество, и гарантированные кредиты от Международных Финансовых Институтов (МФИ). И наконец, в прошлом году была предпринята реструктуризация и/или списание долгов, из которых самым крупным было списание безнадежных долгов на сумму 2,42 миллиарда сомов в декабре 2009 года.

**Таблица 4: Бюджетные ассигнования (миллион сомов)**

<b>Годовые расходы</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Денежные дотации для уязвимых слоев населения <sup>73</sup>	971	1,027
Бюджетные займы <sup>74</sup>	583	670

#### *Д – Оценка Воздействия от Недавних Ключевых Решений в Энергетическом Секторе*

Временным правительством начата разработка обновленной энергетической стратегии с большим фокусом на прозрачность и улучшение управления в секторе. До апрельских событий стратегия Кыргызской Республики в секторе определялась «Национальной Энергетической Программой на 2008-2010 гг.» (НЭП); «Планом Развития Топливо-Энергетического Комплекса до 2025 г.» и Среднесрочной Тарифной Политикой (2010-

<sup>71</sup> Из-за отсутствия надежного информационного механизма, проверить данные из этих отчетов представляется невозможным.

<sup>72</sup> Отсутствовала информация о задолженности компании по передаче электроэнергии.

<sup>73</sup> Согласно Энергетическому Анализу Бытового Потребления, проводимому при финансовой поддержке ЮСАИД и Предлагаемым Мерам по Социальной защите, 60,3 процента получателей дотаций на электричество не являются малоимущими.

<sup>74</sup> Эти займы включают суммы, предоставляемые производственной компании, а также Кыргызгазу, для оплаты долгов за поставку газа.

2012), одобренными Правительством КР. Новая стратегия направлена на повышение финансовой эффективности сектора, приносящей убытки, путем внедрения механизмов по обеспечению прозрачности с целью удержания денежных средств в секторе и гарантии их должного применения.

### **Воздействие от июньских событий 2010 года**

Общий ущерб, нанесенный Ошскому и Джалалабадскому регионам, оценивается<sup>75</sup> примерно в 90 миллионов сомов (примерно 2,3 миллионов долларов США). Некоторые столбы, провода и трансформаторы были сожжены, уничтожены и/или украдены. Некоторые участки газораспределительной сети не работают. Потери доходов оцениваются в 0,5 миллиона долларов США.

Воздействие ключевых решений, принятых временным правительством, обсуждается ниже.

Изменение административных полномочий министерства и руководства энергетических компаний. Право представления Правительства в акционерных компаниях энергетического сектора было временно передано министерству энергетики. Большая часть ключевых должностей была заменена новыми руководителями.

Усиление фокуса на управлении и прозрачности. Временное правительство определило прозрачность и должный уровень управления в энергетическом секторе, как один из наивысших приоритетов своей рабочей программы. Советники министерства отмечали, что МЭ готовит проект постановления об инициативе прозрачности в топливно-энергетическом секторе и изучает какие меры могут быть начаты незамедлительно. Система учета и сбора данных рассматривается в качестве одного из ключевых приоритетов, реализация которого могла бы начаться в скором времени при поддержке действующего проекта KfW по учету в распределительной системе распределения и планируемого проекта по учету в секторе высокого напряжения, подготавливаемого совместно с АБР.

Планы капитальных и операционных инвестиций на период 2010-11 гг. После апреля 2010 года Программа Государственного Инвестирования (ПГИ), финансируемая донорами, была пересмотрена для того, чтобы отразить сокращение инвестиционных планов в рамках проектов, финансируемых KfW; однако это не было вызвано апрельскими событиями, а происходило в рамках обычного планирования.

### **Приоритеты**

**Срочные меры по восстановлению энергоснабжения на Юге.** Электроснабжение и газоснабжение в пострадавшие регионы необходимо восстановить как можно скорее до зимнего сезона. Необходимо закупить различное оборудование и материалы, включая трансформаторы, провода, столбы и т.д. вместе с возможным обеспечением средств на реабилитацию и строительные работы. Для Ошской ТЭЦ в срочном порядке необходимо рассмотреть возможность финансирования поставки необходимых объемов топлива (мазута).

---

<sup>75</sup> Оценки Министерства Энергетики и коммунальных служб

**Краткосрочные потребности.** Энергетический сектор представляет собой прекрасную возможность для властей завоевать общественное доверие и продемонстрировать свои намерения и способность управлять сектором должным и прозрачным образом во благо кыргызского народа посредством реализации хорошо продуманной стратегии. Краткосрочной целью, возможно, стало бы обеспечение того, чтобы ситуация с энергоснабжением была не хуже, а может и лучше, чем в предыдущий год. Необходимо также приложить значительные усилия, чтобы обеспечить прозрачность совершаемых операций и развивать партнерство с гражданским обществом в вопросах управления сложившейся тяжелой ситуацией. Некоторые ключевые области, которые заслуживают незамедлительного внимания властей, включают:

**Обеспечить, чтобы ситуация с энергоснабжением зимой 2010 года была не хуже, чем в 2009 году.** Недостаточно бюджета для срочной реабилитации оборудования и закупки топлива для работы центральных систем теплоснабжения в Бишкеке, Оше и других городских центрах. Этот вопрос должен стать первоочередным таким образом, чтобы были разработаны и внедрены соответствующие механизмы, гарантирующие поставку необходимых объемов топлива (газа, угля, мазута), и проведен срочный ремонт на вышеуказанных теплостанциях для обеспечения услуг большей части городского населения Бишкека и Оша. До сих пор не определены источники для покрытия финансового дефицита в энергетическом секторе на сумму 2,5 миллиарда сомов в 2010 году, что ставит под риск планы по поставке топлива для зимнего периода 2010 года. В 2009 году энергетический сектор столкнулся с финансовым дефицитом в размере примерно 1,7 миллиардов сомов, значительная часть которого была покрыта за счет государственных займов на общую сумму 670 миллионов сомов, а отсроченные платежи составили 859 миллионов сомов (увеличение от 6,532 миллиардов сомов до 7,391 миллиардов сомов). Кроме того, 18,3 миллиона долларов США, полученных от Казахстана в качестве авансового платежа за экспорт электроэнергии летом 2010 года, были использованы на закупку топлива для Бишкекской ТЭЦ. Необходимо также разработать механизмы для обеспечения поставок электричества в северную и южную части страны, которые в настоящее время зависят от Центрально-Азиатской сети, находящейся под контролем соседних стран. Потребуется также финансирование для срочной закупки запчастей и ежедневного технического обслуживания, чтобы избежать развала теплостанций, основных электрогенерирующих станций и системы распределения электричества и теплоэнергии.

**Начать диалог на высшем уровне с соседними странами, расположенными вниз по течению.** Недавно приток воды на Токтогульском водохранилище достиг уровня, намного выше долгосрочных средних показателей, что помогло достичь объема, близкого к максимальному уровню, достигнутому в 2009<sup>76</sup> году. Считается разумным начать диалог на высшем уровне с соседними странами, чтобы договориться о летнем экспорте, с учетом объемов поливной воды, а также относительно механизма перемещения электроснабжения в регионы на севере и юге страны в зимние и летние сезоны.

---

<sup>76</sup> Хотя существующий уровень заполнения в 12,7 миллиардов кубических метров по-прежнему намного ниже общей вместимости водохранилища размером 19 миллиардов кубических метров.

**Повышение финансовой эффективности энергетического сектора во избежание коллапса.** В сочетании с повышением производительности (сниженными потерями, повышенными сборами платежей) стало бы важным определить хорошо разработанную тарифную стратегию, чтобы направить в сектор ожидаемые потоки денежных средств для гарантии устойчивой деятельности. Потребуется средства для соответствующего уровня технического обслуживания, чтобы избежать дальнейшего износа активов в секторе, а также для удовлетворения значительных потребностей в инвестициях для гарантии надежного снабжения. Некоторые срочные меры по улучшению финансового состояния включают: окончательная доработка механизмов экспорта излишек электроэнергии в летнее время; и устранение низкой производительности (высокие потери, низкие сборы платежей, и т.д.) в секторе. Параллельно обеспечению устойчивого повышения финансовой эффективности, потребуется разработка среднесрочной стратегии тарификации, основанной на обширном обсуждении, вместе с соответствующей схемой социальной защиты для уязвимых слоев населения. Кроме того, донорское сообщество могло бы рассмотреть возможность обеспечения ряда инвестиций и технической помощи в рамках более расширенной стратегии с участием энергетического сектора.

**Повышение прозрачности и усиление управления в секторе.** Исполняющий обязанности министра энергетики рассказал о намерениях нового правительства незамедлительно провести работу в отношении вышеупомянутых недостатков в энергетическом секторе. Достичь этой цели также можно было бы путем более активного привлечения и участия гражданского общества в реализации Инициативы Прозрачности в Энергетике, объявленной временным правительством. Подобные инициативы могли бы стать поддержкой усилиям, направленным на снижение коррупции, повышение прозрачности, повышение целенаправленности социальных льгот, и ускорение принятия примеров положительного опыта в управлении и регулировании энергетического сектора. Некоторые предлагаемые области, заслуживающие внимания, включают: создание должной основы учета и подотчетности за потоки энергии и денежных средств для каждой организации сектора энергетики, и для всего сектора в целом; регулярная отчетность для гарантии контроля и распространения информации о деятельности организаций энергетического сектора; проведение ежегодных слушаний о тарифообразовании с участием гражданского общества; что касается акционерных компаний, своевременное ежегодное проведение финансовых аудитов, в соответствии с Кыргызским законодательством, внешними и хорошо зарекомендовавшими себя аудиторскими фирмами; проведение конкурсных государственных закупок для экспорта, закупки топлива и прочего оборудования и материалов, а также обнародование результатов конкурсов.

**Решение наиболее срочных потребностей в инвестировании.** В энергетическом секторе не производились никаких инвестиций в техническое обслуживание своих активов для гарантии их надежности, в усиление всей системы, способной удовлетворять растущие потребности, или в достижение энергетической безопасности. Энергосеть не имеет достаточной мощности и гибкости, чтобы поставлять электроэнергию во все регионы страны, а в электрораспределении отсутствует должная система учета, начисления счетов и сбора платежей от предоставления тепло- и электроэнергии. В отсутствие адекватного движения денежных средств новое инвестирование было приостановлено, а срочный ремонт и обслуживание, необходимые для дальнейшей эксплуатации старых станций и прочих активов, игнорируется. Существует серьезный риск губительного сбоя всей системы,

который может вызвать серьезные проблемы и финансовые потери. К сожалению, удовлетворение потребностей от случая к случаю в условиях нехватки денежных средств привело к возникновению таких потребностей во всех областях. Рекомендуется уделить серьезное внимание вопросу решения минимальных инвестиционных потребностей. В Таблицах 5 и 6 указываются минимальные инвестиции, которые потребуются на период 2010-2012.

**Таблица 5: Потребности в Срочном Финансировании (Инвестировании) к декабрю 2010 года**

<b>Деятельность</b>	<b>Обоснование</b>	<b>Оценочная сумма (миллион долларов США)</b>
<b>Центральное Отопление</b>		
Поставка необходимого топлива (газа, угля и мазута) для Бишкекской и Ошской ТЭЦ	Избежать срыва в теплоснабжении для большей части населения в Бишкеке и Оше	50,00
Срочная реабилитация системы распределения центрального теплоснабжения для Бишкека и Оша	Обеспечить минимальный уровень надежности теплоснабжения для жителей Бишкека и Оша	10,00
Поставка срочно необходимого оборудования и материалов для Бишкекской и Ошской ТЭЦ	Обеспечить преимущество в предстоящей зиме для бесперебойной и более надежной работы станций.	10,00
Срочная реабилитация системы распределения центрального теплоснабжения для 23 городских центров	Обеспечить минимальный уровень надежности системы теплоснабжения для 23 городских центров	10,00
<b>Всего по Центральному Отоплению</b>		<b>80,00</b>
<b>Электроэнергия</b>		
Поставка кабеля, переключателей и прочих важных запчастей для Токтогульской ГЭС	Помочь избежать любой непредвиденной поломки в электрических системах ГЭС	20,00
Реабилитация систем тепло-энерго снабжения в Оше и Джалал-Абаде	Продолжить производство и передачу электроэнергии	2,13
Реабилитация систем передачи в Оше и Джалал-Абаде	Продолжить передачу электроэнергии	2,27
Реабилитация электрораспределительной сети в Оше и Джалал-Абаде	Продолжить распределение электроэнергии	14,34
<b>Всего по Электроэнергии</b>		<b>38,74</b>
Реабилитация сетей газоснабжения в Оше и Джалал-Абаде	Для продолжения газоснабжения	1,75
<b>Всего по Сектору Энергетики</b>		<b>120,49</b>

Источник: Оценки МЭ и Совместной Миссии.

**Таблица 6: Потребности в Инвестициях в 2011 и 2012 гг.**

Деятельность	Обоснование	Оценочная сумма (млн. \$)
Замена и расширение сети централизованного теплоснабжения в Бишкеке и Оше	Восстановить и расширить базовый уровень обслуживания населения	10,00
Замена и расширение централизованной сети теплоснабжения в 23 городских центрах	Восстановить и расширить базовый уровень обслуживания населения	15,00
Учет электроэнергии для оптовой продажи и автоматический сбор данных; реабилитация и модернизация систем распределения.	Обеспечение прозрачности и учета в секторе электроснабжения путем установления системы автоматического учета и сбора данных на коммерческих границах: (i) между энергокомпаниями, (ii) между компаниями и потребителями (конечными бытовыми потребителями и крупными промышленными потребителями), и (iii) в пунктах пересечения экспорта/ импорта. А также, срочная реабилитация распределительных трансформаторов и автоматических прерывателей для повышения надежности сети передач, а также модернизация сети для повышения эффективности и стабильности системы.	15,00
Закупка важного оборудования и приборов (счетчиков, систем начисления, и т.д.) для электрораспределительных компаний; а также обеспечение прозрачности в тарифообразовании и регуляторных процессах, включая информирование общественности о целях и задачах энергетического сектора	Разработка основы учета и отчетности, и усовершенствование движения денежных средств  Проводить координирование с Гражданским Обществом и начать обсуждения относительно тарифообразования.	10,00
Определить быстро-возвратные мероприятия по энергосбережению	Частично сократить воздействие от нехватки и дальнейших повышений тарифов	5,00
Реабилитация сети газоснабжения в Оше и Джалал-Абаде	Реабилитация сети газоснабжения	4,00
<b>Всего по сектору Энергетики</b>		<b>59,00</b>

**Таблица 7: Срочные Инвестиции в Энергетический Сектор (миллионов \$ США)**

<b>Статья</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Всего</b>
Центральное отопление – топливо	50.00	-	-	50.00
Центральное отопление – ТЭЦ	10.00	-	-	10.00
Централизованное теплоснабжение– Бишкек и Ош	10.01	6.00	4.00	20.01
Централизованное теплоснабжение– 23 городских центра	10.00	9.00	6.00	25.00
Реаб-я газоснабжения – Ош, Дж-Абад	1.75	4.00	-	5.75
Производство электроэнергии	22.13	-	-	22.13
Передача электроэнергии	2.27	-	-	2.27
Распределение электроэнергии	14.34	18.00	12.00	44.34
<b>Всего по Сектору Энергетики</b>	<b>120.49</b>	<b>37.00</b>	<b>22.00</b>	<b>179.49</b>

Источник: оценки совместной миссии.

**Прочие важные средне- и долгосрочные инвестиции перечисляются ниже:**

Капитальный ремонт, запасные части для технического обслуживания тепло- и гидроэлектростанций (которые устарели и нуждаются в регулярном обслуживании), включая:

150 миллионов долларов США для реабилитации Бишкекской ТЭЦ и доведения ее мощности до 350 МВт

64 миллиона долларов США для реабилитации Уч-Курганской ТЭЦ

Выявление проблемных точек в распределении, обеспечение энергетической безопасности системы. Имеются предложения по усилению сети передач электроснабжения с целью обеспечения энергетической безопасности в стране; обеспечения независимости от использования сетей, контролируемых и управляемых другими странами (Узбекистаном и Казахстаном); устранения основных препятствий в системе передач электроснабжения и укрепления региональной сети для непредвиденных обстоятельств.

342 миллиона долларов США –Линии Электропередач Датка-Кемин (500кВ) и подстанции Кемин

192 миллионов долларов США –Линия электропередач Датка-Ходжент (500кВ)

140 миллионов долларов США –Линия Электропередач Кемин-Алматы (500кВ).

*Примечание: Детали инвестиционных планов носят предварительный характер и нуждаются в согласовании с компаниями и министерством энергетики.*

## ПРИЛОЖЕНИЕ VI: ИНФРАСТРУКТУРА: ТРАНСПОРТ И КОММУНИКАЦИИ

### Введение

Раздел по оценке инфраструктуры транспорта и коммуникаций охватывает: (i) автомобильные дороги, (ii) железные дороги, (iii) гражданскую авиацию, и (iv) инфраструктуру городских и сельских коммуникаций. Сектор транспорта и коммуникаций, особенно подсектор автомобильных дорог, играет решающую роль в экономике Кыргызской республики, обеспечивая затраты - эффективный доступ к региональным и внутренним рынкам, создавая возможности в сфере трудоустройства, а также оказывая услуги. Преобладание подсектора автодорог очевидно из распределения тенденций по видам грузового и пассажирского трафика, как показано в таблице 8. Более 90 процентов пассажиров и больше 50 процентов грузов в Кыргызской республике перемещаются по автомобильным дорогам. По железным дорогам перевозятся все увеличивающиеся объемы оптовых товаров и машин, а 320 км одноколейного пути в пределах страны включают несколько ответвлений от двух линий: одно от Казахских железных дорог (на севере) и другое - от железных дорог Узбекистана (на юго - востоке). Воздушный транспорт пользуется переменным спросом (с преобладанием международных пассажиро - и грузо - перевозок) и занимает менее 5 процентов от суммарного трафика. Внутреннее воздушное сообщение осуществляется главным образом между Бишкеком и Ошем.

Табл. 8: Национальные грузовые и пассажирские транспортные потоки

Вид транспорта	2002 г.	2004 г.	2006 г.	2008 г.
<b>Грузовой</b> (миллионы тонно - километров)				
Железнодорожный	394.6	714.9	752.0	943.1
Автомобильный	875.1	847.4	864.0	1059.0
Воздушный	38.8	45.5	34.2	58.6
<b>Итоговая сумма</b>	<b>1,308.5</b>	<b>1,607.8</b>	<b>1,650.2</b>	<b>2,061.6</b>
<b>Пассажирский</b> (миллионы пассажира - километров)				
Железнодорожный	43.1	45.3	61.5	89.6
Автомобильный	4,857.3	5,407.3	5,936.4	6,509.6
Воздушный	341.9	458.9	360.2	632.7
<b>Итоговая сумма</b>	<b>5,242.3</b>	<b>5,911.5</b>	<b>6,358.1</b>	<b>7,231.3</b>

Источник: Министерство транспорта и коммуникаций

### Предыстория

**Дороги.** Сеть автомобильных дорог в Кыргызской республике покрывает все семь областей, и обеспечивает связь с отдаленными регионами, а также с соседними странами. Сеть автомобильных дорог включает 34 720 км дорог, из которых 18 810 км - это дороги государственного (республиканского) значения, и 15 910 км - городских, сельских, сельскохозяйственных, промышленных, и других дорог. По дорогам осуществляется около 95 процентов пассажирских перевозок страны и больше половины грузового трафика (90 процентов внутреннего движения). Общая протяженность дорог международного значения составляет 4 163 км, национального - 5 678 км, и местного - 8

969 км. Около 40 процентов (7 500 км) республиканских дорог имеют твердое покрытие, 50 процентов - гравийное, а остальные - грунтовое.

Согласно Закону об автомобильных дорогах, основная ответственность за планирование и руководство дорожной политикой, программами, и проектами возложена на Министерство транспорта и коммуникаций (МТК). Вопросы политики, регулирования, планирования и развития других видов транспорта и коммуникаций также находятся под юрисдикцией МТК. В настоящее время проходят через реорганизацию части данного ведомства, такие как подразделение, отвечающее за осуществление проектов, финансируемых донорами, который был реструктурирован в 2007 г. и еще раз в начале 2009 г. Это является свидетельством стремления правительства к повышению эффективности инфраструктуры и достижению соответствия быстро меняющемуся состоянию рынка. Имеются планы по сокращению существующих региональных дорожных организаций в ближайшем будущем, и приватизации 58 подразделений по обслуживанию местных дорог. Правительство планирует постепенно консолидировать другие региональные мероприятия. В Министерстве создано шесть отдельных отделов управления коридорами, которые заменят существующие региональные управления дорог. Эти отделы ответственны за действие и поддержание основной международной дорожной сети и подъездных дорог.

В существующей Стратегии развития дорожного сектора на 2007 - 2010 гг. (СРДС) в общих чертах описаны пути: (i) реабилитации и обслуживания ключевых дорог; (ii) достижения транспортной независимости; (iii) улучшения финансирования дорог; (iv) привлечения частного сектора в строительство и обслуживание; (v) привлечения местных сообществ в обслуживание местных дорог; (vi) реформы МТК и управления дорожной сетью; (vii) улучшения дорожной безопасности; и (viii) использования современных технологий в строительстве и управлении дорогами.

В то время как МТК управляет всеми дорогами республиканского уровня, которые находятся под юрисдикцией центрального правительства, остальные 16 000 км городских, сельских, сельскохозяйственных, промышленных, и других дорог находятся под юрисдикцией местных органов власти.

Дорожный фонд, созданный в 1998 г., пока не достиг своей намеченной цели. Налоги взимаются от имени Дорожного фонда, но консолидируются в центральном бюджете правительства при Министерстве финансов (МФ). Совет дорожного фонда, наделенный ответственностью наблюдать за управлением Дорожным фондом, был учрежден соответствующим постановлением в 2003 г., но еще не собирался на свои заседания. Ожидается, что более четкий и предсказуемый механизм финансирования, включая полностью функциональный Дорожный фонд, и пересмотренная структура поступлений и их источников начнут действовать, когда будет полностью реализована СРДС.

Главное беспокойство в подсекторе дорог вызывают не расширение или крупная модернизация дорог, но их реабилитация и сохранение. Дороги на всех уровнях ухудшаются: сейчас более 60 процентов требуют периодического обслуживания или реабилитации. Управление около 16 000 км, которые раньше находились в ведении совхозов и колхозов, теперь является ответственностью местных администраций.

В среднем, расходы МТК на обслуживание дорожных сетей составляют 1,320 долл. США на км, что намного ниже, чем предполагаемые 2,000 долл. США на км, необходимые для соответствующего содержания дорожной сети. Кроме того, только 20 процентов работ по обслуживанию проводится согласно графику, что приводит к очень низкому среднему показателю обслуживания на км дорожной сети. Дороги серьезно повреждены, и это делает невозможным дальнейшее текущее обслуживание, а требует капитальной реабилитации.

Из около 16 000 км других дорог, которые находятся вне юрисдикции МТК, менее 1 000 км относятся к городским дорогам и улицам и входят в сферу ответственности городских властей. В Бишкеке и Оше за последние несколько лет усилия по обслуживанию были увеличены. Однако другие муниципалитеты почти не имеют своего местного бюджета для работ по эксплуатации и обслуживанию дорог. Такая отсрочка работ по эксплуатации и техническому обслуживанию может позднее привести к большим потребностям в инвестициях в муниципалитетах по всей стране.

**Железные дороги.** Кыргызское предприятие железных дорог (на 100 процентов принадлежащее государству) владеет рельсовыми путями и оказывает услуги. Сеть железных дорог включает одну линию на севере из Казахстана через города Кара - Балта, Бишкек и Балыкчы, и восемь железнодорожных веток от Узбекстанской железной дороги на юге страны. Состояние рельсовых путей в основном адекватно для существующего низкого уровня движения, но потребует существенных улучшений, если им придется играть большую роль в экономике.

Правительство не направляло государственных средств на железные дороги, начиная с момента обретения страной независимости в 1991 г., и поэтому Кыргызские железные дороги финансируют капиталовложения и эксплуатационные расходы из своих собственных доходов. Прибыль Кыргызских железных дорог достигла максимума в 2008 г., но затем уменьшилась до 372 миллионов Сом в 2009 г. из - за влияния мирового экономического кризиса. В 2009 г. исходящее (экспортное) грузовое движение снизилось примерно на 30 процентов, а входящее (импортное) грузовое движение уменьшилось примерно на 20 процентов по сравнению с 2008 г. Грузовые услуги выгодны и увеличиваются в объеме (Табл. 8), а пассажирские услуги предоставляются с почти нулевой прибылью (оплата за проезд регулируется антимонопольными органами) и остаются незначительными по сравнению с автодорожным и воздушным транспортом.

**Гражданская авиация.** Сектор гражданской авиации включает три независимых организации: (i) национальная авиакомпания, (ii) аэропорты, и (iii) авиадиспетчерская служба. Первые два – это акционерные общества при Министерстве государственного имущества, а третья является 100 - процентным государственным предприятием. Многие предприятия зарегистрировались для работы в качестве частных авиалиний. Государство не выделяет никаких субсидий ни национальной, ни частным авиалиниям. Компания - оператор аэропорта, Международный аэропорт Манас, является организацией, контролируемой государством (государство имеет 79.1 процентов акций), и включает три международных аэропорта страны: Манас (Бишкек), Ош, и Иссык - Куль (Тамчи). Другие малые аэропорты и взлетно - посадочные полосы были фактически заброшены. В настоящее время компания - оператор аэропорта материально самостоятельна; ее чистый доход достиг максимума в 2007 г. (около 400 миллионов Сом) и немного снизился за

прошедшие два года из - за мирового экономического кризиса. От государства не поступает никаких субсидий, и компания - оператор аэропорта финансирует свои капитальные и операционные бюджеты из своих доходов, которые дополняются поддержкой в виде платежей от американской транзитной авиабазы за обслуживание.

**Коммуникации.** За прошедшие несколько лет телекоммуникационный подсектор страны рос быстрыми темпами, главным образом благодаря мобильным услугам. Кыргызтелеком (КТ) является самым крупным национальным оператором фиксированной связи; его 78 - процентная доля принадлежит государству. КТ обеспечивает широкий диапазон телекоммуникационных услуг, включая базовые телефонные услуги (местная, внутренняя, дальняя и международная связь), выход в Интернет, телеграф, и другие. В 2008 г., общая монтированная емкость составила 722 000 телефонных линий. КТ - единственный оператор наземных линий, который охватывает все области и города Кыргызской республики, и поэтому имеет стратегическое значение для коммуникационных услуг в стране.

В 2008 г. чистый доход КТ составил 266 миллионов Сом. Капиталовложения и эксплуатационные расходы полностью финансируются из собственных ресурсов КТ или за счет несuverенных кредитов. В последние годы КТ предпринял несколько проектов по расширению сети, а также цифровому вещанию в Баткенской области. КТ взял коммерческую ссуду в Китайско м банке развития в 6 0 миллионо в до лл. США для прокладки оптического волокна.

В феврале 2010 г. консорциум из четырех инвесторов выиграл тендер на 78 - процентную долю государства в Кыргызтелекоме, предложив 40 миллионов долл. США. Сразу после событий апреля 2010 г. временное правительство отменило результаты тендера на приватизацию КТ. Государственный бюджет вряд ли пострадает из - за отмены сделки по приватизации, поскольку после тендера не было сделано никаких финансовых транзакций. Ожидается, что доходы Кыргызтелекома сократятся в результате данной отмены и плана по внедрению платы за внутригородские звонки, предусмотренной в плане. Кроме того, сделка по приватизации предусматривала инъекцию значительного капитала для финансирования среднесрочных инвестиционных потребностей, которая теперь должна быть пересмотрена.

Почтовые услуги оказываются принадлежащим государству предприятием Кыргыз Почтасы, при МТК, которое руководит работой национальных, региональных, городских, и местных почтовых отделений по всей стране (всего 920 пунктов почтового обслуживания).

### **Воздействие на сектор**

**Дороги.** В результате событий апреля 2010 г. никакого прямого повреждения дорожной инфраструктуры не произошло, но после событий, имевших место в июне 2010 г., муниципальные дороги в Оше были повреждены из - за передвижения военной техники. Капиталовложения в дорожный подсектор направляются главным образом через ПГИ. Между 1995 и 2009 гг. партнеры по развитию предоставили более 400 миллионов долл. США (в среднем около 30 миллионов долл. США ежегодно) для улучшения дорог, что позволило реабилитировать почти 1 600 км дорог (40 процентов дорог международного

значения). Однако более 50 процентов дорог международного значения, включая участки дороги Бишкек - Торугарт, все еще нуждаются в реабилитации.

В 2010 г. утвержденные капиталовложения, выделенные из государственного бюджета через ПГИ для подсектора дорог, составили 169.0 миллионов долл. США или 60 процентов от общих ресурсов ПГИ. В сравнении с этим, в государственном бюджете, утвержденном на 2010 г., для подсектора дорог выделено 14.5 миллионов долл. США капиталовложений из финансовых источников внутри страны. Хотя средства для улучшения региональных коридоров будут поступать главным образом от международных финансовых учреждений, финансирование работ по обслуживанию дорог на необходимом уровне остается сложным. Так как большинство дорог было первоначально разработано для более высоких объемов перевозок, существующая пропускная способность адекватна для вероятного среднесрочного уровня экономической деятельности.

**Табл. 9: ПГИ в подсекторе дорог на 2010 г. (миллионов Сом)**

Проекты	План ПКР (P)	План ПКР ®	Отклонени е ПКР	Доноры 2010 г. (P)	Доноры 2010 г. ®	Отклонени е доноров
Реабилитация дороги Тараз - Талас - Суусамыр (ИБР)	-	-	-	52.80	53.88	1.08
Реабилитация дороги Тараз - Талас - Суусамыр 2 (ИБР)	21.45	21.45	-	157.34	160.56	3.22
Реабилитация дороги Ош - Иркештам	44.88	28.34	(16.54)	299.20	297.13	(2.07)
Южный транспортный коридор (АБР)	10.80	34.93	24.13	78.41	136.35	57.94
CAREC Улучшение регионального коридора (АБР)	66.00	51.06	(14.94)	462.44	696.09	233.65
Реабилитация дороги Бишкек - Торугарт 1 (АБР)	18.50	18.78	0.28	154.88	157.50	2.62
Реабилитация дороги Бишкек - Торугарт 2 (АБР)	79.20	53.79	(25.41)	338.80	302.30	(36.50)
Реабилитация дороги Бишкек - Торугарт (АКГ)	96.80	-	(96.80)	387.20	-	(387.20)
Реабилитация дороги Ош - Исфана (ВБ)	95.20	57.16	(38.04)	380.83	272.43	(108.40)
Реабилитация дороги Ош - Исфана (ЕС)	-	-	-	-	44.90	44.90
Реабилитация дороги Ош - Исфана (ЕБРР)	50.00	3.95	(46.05)	703.84	475.47	(228.36)
Реабилитация дороги Ош - Иркештам (КНР)	-	-	-	1 490.56	1 521.05	30.49
Реабилитация дороги Бишкек - Торугарт (КНР)	-	-	-	3 080.00	3 143.00	63.00
<b>Итоговая сумма</b>	<b>482.83</b>	<b>269.48</b>	<b>(213.35)</b>	<b>7 586.30</b>	<b>7 260.66</b>	<b>(325.64)</b>

Примечания: АКГ = Арабская координационная группа, АБР = Азиатский банк развития, ЕБРР = Европейский банк реконструкции и развития, ЕС = Европейская комиссия, ИБР = Исламский банк развития, КНР = Китайская народная республика, ВБ = Всемирный банк.

Источник: Министерство финансов

В утвержденном государственном бюджете на 2010 г. выделенные текущие расходы для работы по эксплуатации и техническому обслуживанию составляют 1.114 миллиарда Сом (24.5 миллионов долл. США). В таблице 10 показана тенденция в распределении внутренних бюджетных ассигнований для подсектора дорог, исключая внешнее финансирование.

**Табл. 10: Бюджетные ассигнования для подсектора дорог, 2000 - 2010 гг. ('000 Сом)**

Пункт	2000 г.	2003 г.	2005 г.	2007 г.	2010 г.
Капиталовложения	38 919	93 219	209 350	319 430	650 000
Обслуживание дорог	74 339	99 996	221 674	1 058 758	1 114 358
<b>Итоговая сумма</b>	<b>113 258</b>	<b>193 215</b>	<b>431 024</b>	<b>1 378 188</b>	<b>1 764 358</b>

Источник: Министерство транспорта и коммуникаций.

**Железные дороги.** По словам руководства железных дорог, апрельские и июньские события никак не повлияли на операции и финансовое положение Кыргызских железных дорог. Имуществу или интересам предприятия не было нанесено вреда. С тех пор все отделы и подразделения предприятия функционируют без перерывов или остановки. Закрытие границы Казахстаном с 7 апреля по 20 мая 2010 г. не затронуло деятельности Кыргызских железных дорог, поскольку железнодорожное сообщение было разрешено, в то время как закрытие границ Узбекистаном не имело почти никаких последствий из-за незначительного железнодорожного трафика в данном направлении. Грузовые и пассажирские перевозки немного увеличились в апреле - мае, заменив собой временно приостановленный автомобильный транспорт, поскольку международные дорожные коридоры были закрыты в пограничных точках с соседним Казахстаном и Узбекистаном. Планов по изменению грузовых или пассажирских тарифов в кратко- и средне-срочном периоде нет.

**Гражданская авиация.** Никаких повреждений инфраструктуры в результате апрельских и июньских событий не было, и работа аэропортов не пострадала. Некоторые международные авиалинии прерывали свои регулярные полеты, но возобновили их через несколько дней. Увеличение цен на топливо в результате введения топливной вывозной пошлины Российской Федерацией 1 апреля 2010 г. привело к некоторому уменьшению в грузовых и пассажирских (чартерных рейсах) перевозках. Планов по изменению грузовых или пассажирских тарифов в ближайшей перспективе нет.

**Коммуникации.** Телекоммуникации и почтовые организации по всей стране работали без перерывов или остановки во время и после известных событий. Каких-либо крупных повреждений их имущества и объектов не было. Государственное предприятие правительственной связи при МТК сообщило о повреждении его активов на 1 миллион Сом в здании Дома правительства в Бишкеке, и о 104 000 Сом ежемесячных потерях доходов, вызванных бездействием здания начиная с 7 апреля 2010 г. В этом году никакие изменения тарифов не ожидаются.

## Приоритеты

**Дороги.** Государственный бюджет на 2010 г. был пересмотрен, но без внесения изменений в ассигнования на капиталовложения из внутренних источников для подсектора дорог.

Ассигнования для подсектора дорог в ПГИ 2010 г. были немного сокращены со 169.0 миллионов долл. США до 159.8 миллионов долл. США. Пересмотр ассигнований ПГИ связан не с событиями апреля или июня 2010 г., а с изменениями в прогнозируемых выплатах. Сокращение ассигнований ПГИ в подсекторе дорог происходило главным образом из - за переноса выплат с 2010 г. на более поздние годы, а именно: (i) выплаты 8.6 миллионов долл. США от Арабской координационной группы (АКГ) для запланированной секции дороги Бишкек - Нарын - Торугарт (из - за задержки в достижении соглашения о финансировании со всеми членами АКГ)<sup>77</sup>, и (ii) 7 миллион в долл. США от ЕБРР для дороги Ош - Исфана (из - за задержки в проведении тендера на строительные работы).

Так как крупные инвестиции финансируются через уже утвержденные ПГИ, никаких крупных изменений в среднесрочных инвестиционных планах не ожидается, за исключением финансирования, предлагаемого АКГ, на 69.2 миллионов долл. США для 93 км (участок со 272 по 365 км дороги). Если Правительство не достигнет соглашения со всеми членами АКГ, то может появиться потребность в дополнительном внешнем финансировании для завершения строительства дороги<sup>78</sup>. Правительство может также просить дополнительное финансирование на сумму около 150 миллионов долл. США для восстановления не критических участков дороги Ош - Исфана. В качестве краткосрочного бюджетного эффекта на 2010 г., оползни и наводнения по всей стране привели к незапланированному расходованию ассигнований государственного бюджета, предполагавшихся для эксплуатации и технического обслуживания.

Резко выросли цены на строительные материалы и нефтепродукты (битум, цемент, сталь, дизельное топливо) из - за длительного закрытия границ с Казахстаном и Узбекистаном, и перерыва в работе отечественных цементных фабрик. Увеличение цены на битум (в основном, импортируемый из Узбекистана) почти на 100 процентов не связано с апрельскими событиями и, главным образом, вызвано увеличившимся спросом на узбекский битум в Афганистане. Российская Федерация поставляет 96 процентов импортируемого топлива и смазок в Кыргызскую республику. Цены на топливо и смазочные материалы увеличились в среднем на 30 процентов после введения вывозной пошлины на них Российской Федерацией. Цены на цемент также значительно выросли, поскольку после апрельских событий местные цементные заводы были вынуждены временно приостановить свои операции из - за прекращения импорта нефтепродуктов, необходимых для производства. Потенциальный рост цен на строительные материалы может значительно повлиять на государственный бюджет, особенно ПГИ, через которую финансируется большинство капиталовложений в подсекторе дорог. Некоторый рост носит постоянный характер и не связан с апрельскими и июньскими событиями 2010 г. Потребуется корректировка ассигнований из государственного бюджета для встречного государственного финансирования для оплаты по возросшим ценам; раннее выявление этого роста будет важно для планирования государственного бюджета. Считается, что такие существенные повышения цен могут привести к увеличению ПГИ 2010 - 12 гг. примерно на 20 миллионов долл. США. Суммарная потребность дорожного сектора,

---

<sup>77</sup> В Арабскую координационную группу входят Исламский банк развития, Саудовский фонд развития, Кувейтский фонд арабского экономического развития, Фонд Международного развития ОПЕК, и Фонд развития Абу - Даби.

<sup>78</sup> Правительство уже достигло соглашения с Исламским банком развития для того, чтобы профинансировать около на 20 миллионов долл. США. Ожидается, что соглашения с другими четырьмя членами АКГ будут достигнуты к концу 2010 г.

включая реабилитацию городских дорог, составляет 30 миллионов долл. США на период 2010 - 12 гг.

**Табл. 11: Критические инвестиции в сфере транспорта и коммуникаций (млн долл. США)**

Пункт	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Итоговая сумма
Региональные дороги	-	12.00	8.00	20.00
Муниципальные дороги <sup>1/</sup>	5.00	5.00	0.00	10.00
<b>Итоговая сумма – транспорт и коммуникации</b>	<b>5.00</b>	<b>17.00</b>	<b>8.00</b>	<b>30.00</b>

Источник: оценки ЈЕА.

1 / - Взято из секции по инфраструктуре местных органов власти.

**Железные дороги.** Существует государственный план расширения железнодорожной сети в долгосрочной перспективе для того, чтобы покончить с зависимостью Кыргызской республики от железнодорожных систем соседних стран, а также связать север и юг страны. Это выдвинуло бы страну в качестве альтернативного коридора для транс - азиатского железнодорожного сообщения. Согласно предварительному технико - экономическому обоснованию, стоимость транс - азиатской железной дороги через территорию страны составляет около 2 миллиардов долл. США, и правительство предполагает привлечь инвестиции для выполнения плана. Кроме этого мегапроекта, Кыргызские железные дороги изыскивают внешнюю помощь для двух других проектов: электрификации участка железной дороги Бишкек - Луговая (100 миллионов долл. США) и восстановлению своего парка вагонов и железнодорожных объектов. Для повышения эффективности существующей системы потребуются существенные инвестиции, поскольку весь инвентарь оборудования устарел физически или морально и должен быть заменен.

**Гражданская авиация.** В настоящее время компания - оператор аэропорта осуществляет два проекта за счет своих ресурсов: (i) строительство второго терминала в аэропорту Манас, и (ii) расширение и улучшение взлетно - посадочной полосы аэропорта Иссык - Куль, с общей стоимостью 1 750 миллионов Сом. Другие крупные проекты, такие как строительство второй взлетно - посадочной полосы в аэропорту Манас, модернизации Ошского аэропорта (105 миллионов долл. США, согласно технико - экономическому обоснованию) и модернизация объектов Иссык - Кульского аэропорта потребуют внешнего финансирования с акцентом на частно - государственное партнёрство или инвестиции двойного назначения от американской транзитной авиабазы (включая расширение системы управления воздушным движением).

### **План операций**

За прошедшие 10 лет расходы на обслуживание дорог (из государственного бюджета) постепенно увеличивались, и после апрельских и июньских событий ассигнования государственного бюджета для подсектора дорог на 2010 г. не были пересмотрены в сторону понижения. Однако расходы на обслуживание дорог все еще остаются ниже потребностей; необходимы дальнейшие увеличения, чтобы избежать потребности в крупных инвестициях в будущем из - за отсроченного обслуживания.

Все предприятия в подсекторах железных дорог, гражданской авиации и телекоммуникаций материально устойчивы и производят достаточные доходы благодаря своей экономической деятельности, чтобы покрыть срочные операционные и капитальные расходы. Ожидается, что устойчивость этих подсекторов в кратко - и средне - срочном плане будет поддерживаться без государственной или донорской поддержки.

## ПРИЛОЖЕНИЕ VII: ИНФРАСТРУКТУРА МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

### Введение

Оценка инфраструктуры местных органов власти охватывает городскую и сельскую инфраструктуру. К основным подсекторам относятся водоснабжение и канализация, а также инфраструктура малых городов, включая здания, дороги и отопление. Обзор был выполнен для (i) городов, включая Бишкек и Ош; (ii) 23 малых городов; и (iii) сельских сообществ.

### Предыстория

Кыргызская республика сталкивается с огромными трудностями в восстановлении и поддержании базовой инфраструктуры своих городских районов. Со времени развала бывшего Советского Союза произошло быстрое ухудшение ситуации с точки зрения наличия и качества общественной инфраструктуры и базовых услуг. Услуги, когда - то считавшиеся само собой разумеющимися (питьевое водоснабжение, вывоз твердых отходов, очистка сточных вод, и т. д.), теперь часто бывают доступными только периодически, если вообще предоставляются, а постоянное снижение качества этих услуг создало серьезные риски для сферы здравоохранения. Потенциал местных органов власти, ответственных за предоставление этих услуг и обеспечение необходимой инфраструктурой, сильно ограничен из - за нехватки имеющихся финансовых ресурсов, а также слабой организации коммунальных услуг. В некоторой степени события, произошедшие в апреле и июне, могут выдвинуть на первый план потребность в усилении системы оказания базовых инфраструктурных услуг в местных сообществах как способ снятия социальной напряженности.

В Кыргызской республике имеется 25 населённых пунктов городского типа, включая два крупнейших города страны Бишкек (1,2 миллиона человек) и Ош (600 000 человек), и 23 малых города (668 000 человек). Чтобы контролировать последствия растущей миграции на городское развитие в этих двух городах, в первые годы независимости Кыргызские власти начали выделять земли сельскохозяйственного назначения мигрантам для строительства жилья в полуформальных населённых пунктах, так называемых новостройках (буквально “участки, содержащие новые сооружения”). Создание таких новостроек продолжалось в течение 1990 - ых и в начале 2000 г. - ых гг. в относительно умеренном масштабе, но значительно ускорилось после 2005 г. Сегодня Бишкек имеет около пятидесяти таких населённых пунктов с населением, в зависимости от оценок, от 125 000 до 200 000 человек, или до одной пятой от общего населения города. В Оше имеется восемь новостроек с общим населением, возможно, превышающим 50 000 человек. Развитие этих новостроек способствовало сохранению упорядоченной городской среды и предотвращению появления кварталов подобных трущобам. Однако этого оказалось недостаточно для того, чтобы предоставить минимально приемлемые условия жизни для жителей этих районов или способствовать обеспечению их интеграции в городское сообщество. В результате этого два этих города оказались окруженными кольцом населённых пунктов, жители которых, как правило, бедны, испытывают недостаток в основных объектах инфраструктуры, ограничены в доступе к социальным, образовательным и другим услугам, и поэтому подвергаются риску стать жертвой политической агитации.

## Работа, проблемы и возможности сектора

### Предоставление услуг

**Водоснабжение и канализация.** Около 56 процентов городских жителей имеют водопроводную воду в своих домах, и еще 42.3 процента полагаются на уличные водопроводные краны. Качество воды низкое; в 2007 г. около 11 процентов проб воды не соответствовало микробиологическим параметрам. Объем воды ограничен, и снабжение неустойчиво. Большая часть инфраструктуры системы водоснабжения была построена в 1960 - ых гг. и сегодня находится в плохом состоянии. Кроме того, около у 75 процентов городского населения имеется доступ к услугам канализации. Доступ населения к услугам канализации составляет 21 процент, а именно: в Бишкеке - 78 процентов, в то время как в других регионах - около 10 процентов. Большинство станций очистки сточных вод не находятся в эксплуатации, или эксплуатируются не на полную мощность. Заболевания, передающиеся через воду, такие как тиф и паразитарные болезни, представляют собой большую проблему.

В ходе недавнего социально - экономического исследования<sup>79</sup> было выявлено, что основным приоритетом городских жителей является улучшение услуг водоснабжения и канализации: (i) **водоснабжение**, около одна четверть домохозяйств отметила неадекватное водоснабжение для бытовых нужд. В результате плохого качества воды заболевания, передающиеся через воду, достигли значительных уровней: 82 процента домохозяйств сообщили о подобных случаях за прошедшие 5 лет; и (ii) **канализация**, около 75 процентов домохозяйств пользуются туалетами с сухой ямой, а 24 процента - смывными туалетами или уборными промывного типа. Около 66 процентов изученных домохозяйств заявили, что они были бы готовы заплатить за подсоединение к системе канализации, что указывает на приоритетное значение улучшения канализационной службы для граждан.

Нехватка достоверных данных мешает представлению точного уровня и качества услуг водоснабжения и канализации в сельских районах. В 2008 г. только около 66 процентов населения имело доступ к услугам водоснабжения, а 51 процент имел доступ к канализационным услугам. В южных Джалал - Абадской и Ошской областях только в около 40 процентах сел имеются действующие системы водоснабжения. Сельские сообщества прибегают к локальным решениям, прежде всего наружным туалетам и полям фильтрации.

**Обработка твёрдых отходов.** Системы вывоза и утилизации твердых отходов не отвечают требованиям. Данные по обработке твёрдых отходов недостаточны, но статистические данные за 1997 г. указывают на то, что только 28.5 процентов населения охвачены регулярными муниципальными услугами по вывозу твердых отходов. Из 155 свалок по стране только одна может считаться мусорной свалкой с полной засыпкой грунтом. Из - за нехватки ресурсов города сосредоточили свои усилия на оказании услуг по вывозу твердых отходов, при этом оставив проблемы утилизации отходов без

---

<sup>79</sup> АБР, 2009 г. *Проект устойчивого развития оз. Иссык - Куль*. Манила

внимания. Места для свалки отходов таят серьезные риски загрязнения в местных сообществах, и несут экологическую опасность.

Согласно вышеупомянутому социально - экономическому опросу, около 84 процента домохозяйств заявили, что услуги по ежедневному вывозу твердых отходов были недоступны. Методы вывоза отходов включали вывоз пластмассовых бутылок и упаковочных материалов *предприятием Тазалык* от 50 процентов домохозяйств, сжигания отходов 36 процентами домохозяйств, и вывоза отходов на ближайшую мусорную свалку или в мусорную ёмкость 8 процентами домохозяйств.

**Городские дороги и общественный транспорт.** Городские дороги страдают от нехватки регулярного обслуживания. Утечки подповерхностной воды, вызванные повреждением водопроводных труб, а также суровые климатические условия зимой еще больше ухудшают состояние дорог. Обслуживание дорог осуществляется местными / муниципальными органами власти, а нехватка средств ведет к нерегулярному и неадекватному соблюдению графиков обслуживания.

Города обслуживаются предприятиями общественного транспорта находящимися в муниципальной собственности, и / или парком микроавтобусов, которыми управляют частные предприниматели. Сектор микроавтобусных перевозок практически не регулируется; ощущается недостаток в прозрачных тендерах и эксплуатационных гарантиях. Главные городские улицы, как правило, обслуживаются хорошо, в то время как предместья города часто испытывают недостаток в надежном общественном транспорте. Данный сектор нуждается в нормативно - правовой базе и интегрированной системе продаж проездных билетов с тем, чтобы гарантировать полный охват доступным и надежным общественным транспортом, обслуживающим города полностью.<sup>80</sup>

**Централизованное теплоснабжение районов.**<sup>81</sup> Услуги теплоснабжения в Бишкеке и Оше оказываются через систему центрального отопления (ТЭЦ) в этих двух городах. Государственное предприятие *КыргызЖилКоммуноСоюз* оказывает услуги теплоснабжения в остальных 23 городских центрах. Пик операций приходится на период с ноября по март, и предприятие зависит от цен на сырье для генерирования тепловой энергии для распределения ее в течение зимы. Нехватка инвестиций на капитальное расширение и реабилитацию в течение предыдущих 20 лет привела к неэффективному оказанию услуг. Поддержка данной услуги важна для ПКР, поскольку она имеет большое значение для местного населения в зимний период.

### **Институциональные вопросы**

**Городские услуги.** Администрация области следит за функционированием местных самоуправлений (включая городских администраций) в регионе через районные центры.

---

<sup>80</sup> Бишкекское троллейбусное предприятие (БТП) и Бишкекское пассажирское автотранспортное предприятие (БПАТП) являются независимыми друг от друга юридическими лицами, принадлежавшими муниципалитету; их директора назначаются мэром Бишкека. Автобусное предприятие управляет относительно современным парком из около 260 автобусов; оно перевезло 41 миллион пассажиров в 2009 г. Троллейбусное предприятие имеет устаревший парк из около 80 троллейбусов, и в 2009 г. перевезло 19 миллионов пассажиров

<sup>81</sup> Инвестиционные оценки для расширения и восстановления центрального отопления детализированы в секторе энергетики

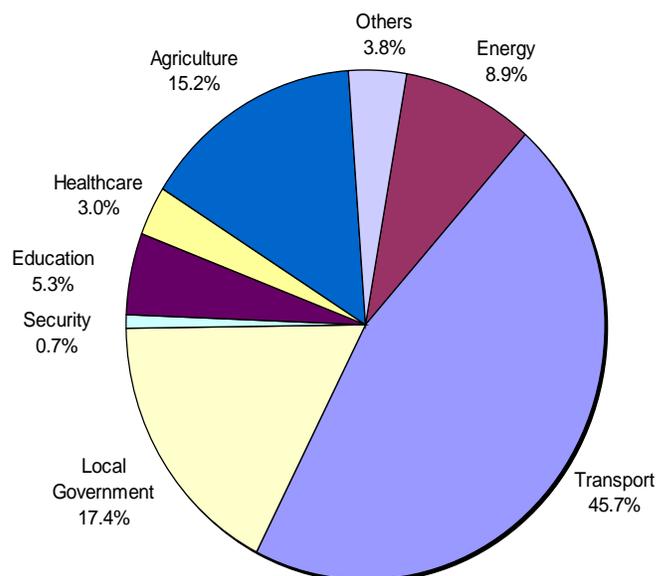
*Предприятия Водоканала*, путем заключения контрактных соглашений с городами, обеспечивают услуги водоснабжения и канализационные услуги, а *предприятия Тазалык* оказывают услуги управления твердыми отходами на основе аналогичных договорных соглашений с городскими администрациями. Чтобы улучшить эффективность и действенность управления на государственном и местном уровнях, в 2004 г. Правительство Кыргызской республики предприняло инициативы по реформе, в которых ключевой была функциональная децентрализация до уровня местных органов власти. Однако, недостаток средств капиталовложения, нехватка человеческих ресурсов, и слабое возмещение издержек производства привели к неэффективному оказанию услуг.

## **Устойчивое финансирование**

**Создание инфраструктуры.** Расходы на развитие местной инфраструктуры составляют 17.4 процентов (см. рис.1) программы государственных инвестиций, финансируемой донорами (63.55 миллиард Сом). Финансирование объектов местной инфраструктуры донорами составляет 11.08 миллиард Сом, а кредиты занимают 49 процентов портфеля. Программа государственных инвестиций (ПГИ), финансируемая донорами, запланирована на 2010 г. в объеме 12.16 миллиарда Сом с расходами местных органов власти на объекты инфраструктуры в 1.498 миллиарда Сом (Табл. 12).

К ключевым донорским ПГИ в подсекторе услуг городского водоснабжения и канализации относятся: (i) финансируемый Всемирным банком проект инфраструктуры малых городов; (ii) финансируемый АБР Проект устойчивого развития Иссык - Куля; и (iii) финансируемые ЕБРР и швейцарским SECO проекты водоснабжения Бишкека, Оша и Джалал - Абада. ПГИ, финансируемые ПКР, ограничены Бишкеком и Ошем, и, в частности, направлены на решение вопросов водоснабжения, канализации, жилищного и дорожного строительства во вновь заселенных районах. В подсекторе центрального отопления в 23 городских центрах не было сделано никаких крупных капиталовложений, а текущие расходы обслуживания только поддерживают существующую инфраструктуру. К ключевым донорским ПГИ в подсекторе услуг сельского водоснабжения и канализации относятся: (i) проект сельской санитарии и водоснабжения, финансируемый Всемирным банком и DFID; и (ii) финансируемый АБР Проект сектора инфраструктурных услуг на уровне сообществ.

**Рис. 1: Программа государственных инвестиций в целом – распределение по секторам**



Источник: ПКР, Министерство финансов, май 2010 г.

**Табл. 12: Программа государственных инвестиций на 2010 г. (в миллионах Сом)**

Пункт	План ПКР (P)	План ПКР ®	Отклонение ПКР	Донорские 2010 г. (P)	Донорские 2010 г. ®	Отклонение доноров
<b>I. Городская инфраструктура</b>						
Инфраструктура малых городов (ВБ)	-	-	-	162.45	130.91	(31.53)
Проект устойчивого развития Иссык - Куля (АБР)	4.40	5.88	1.48	44.00	98.36	54.36
Инфраструктура гг. Бишкек и Ош (ВБ)	31.75	26.75	(5.00)	300.56	306.70	6.15
Водоснабжение г. Бишкек (ЕБРР и SECO)	-	-	-	66.00	67.35	1.35
Водоснабжение г. Ош (ЕБРР и SECO)	-	-	-	-	-	-
Водоснабжение г. Джалал Абад (ЕБРР и SECO)	-	-	-	-	-	-
Водоснабжение г. Каракол (SECO)	-	-	-	89.25	91.07	1.83
Финансирование местной инфраструктуры (KfW)	-	-	-	-	7.11	7.11
<b>Промежуточный итог – города</b>	<b>35.56</b>	<b>37.04</b>	<b>(3.52)</b>	<b>662.25</b>	<b>701.51</b>	<b>39.26</b>
<b>II. Сельская инфраструктура</b>				-		

Сельская санитария и водоснабжение (WB и DFID)	31.16	31.16	-	448.39	415.55	(32.83)
Проект сектора инфраструктурных услуг на уровне сообществ (АБР)	51.36	42.24	(9.12)	354.99	300.83	(54.16)
Сельские инвестиции (KfW)	-	-	-	-	80.82	80.82
Строительство жилья (KfW)	-	-	-	-	-	-
<b>Промежуточный итог – Села</b>	<b>85.52</b>	<b>73.40</b>	<b>(9.12)</b>	<b>803.38</b>	<b>797.20</b>	<b>(6.17)</b>
<b>Итоговая сумма - местная инфраструктура</b>	<b>118.67</b>	<b>106.03</b>	<b>(12.64)</b>	<b>1 465.63</b>	<b>1 498.71</b>	<b>33.09</b>

Источник: ПКР, Министерство финансов, май 2010 г.

## Оценка воздействия, потребностей и оказание услуг

### Воздействие

События, имевшие место в апреле 2010 г., не нанесли никаких повреждений объектам инфраструктуры водоснабжения и канализации, электроснабжения и отопления, а также дорогам. В основном пострадали города Бишкек, Токмок, Талас и Нарын. Общественный транспорт и здания пострадали в Бишкеке; в других городах были зафиксированы повреждения зданий. Министерство финансов скоординировало сбор информации от следующих комиссий, чтобы оценить размеры ущерба, причиненного объектам общественной и государственной инфраструктуры: (i) Канцелярии президента, по повреждениям республиканских зданий; (ii) Министерства экономического регулирования, по повреждениям коммерческих учреждений; (iii) Комиссии по выплате компенсаций пострадавшим; и (iv) Офиса Бишкекского мэра, о повреждениях городских зданий Бишкека.

События в июне 2010 г. имели большие последствия для гражданских строений. В Ошской области пострадали г. Ош и Кара - Суйский район, а в Джалал - Абадской области - г. Джалал - Абад, Базар - Коргонский, Сузакский, и Ала - Букинский районы. Были разрушены дороги в городе Ош, а автобусы системы общественного транспорта получили серьезные повреждения. Было сожжено около 1 840 жилых домов. Размер ущерба в настоящее время оценивается Министерством чрезвычайных ситуаций, а также государственной регистрационной службой. Впоследствии, Государственная дирекция по восстановлению поврежденного имущества будет отвечать за реконструкцию и восстановление.

### Оценка потребностей

**Текущие программы государственных инвестиций.** В рис. 2 дается краткое описание плана по завершению текущих и запланированных проектов инфраструктуры, реализуемого местными органами власти. В то время как проекты городской инфраструктуры продолжатся до 2014 г., ожидается, что проекты сельской инфраструктуры, будут завершены к 2012 г. Планы соответствуют утвержденным проектным документам всех доноров.

В то время как правительство гарантировало, что капитальные инвестиции, а также инвестиции на цели восстановления продолжатся через ПГИ, финансируемые донорами,

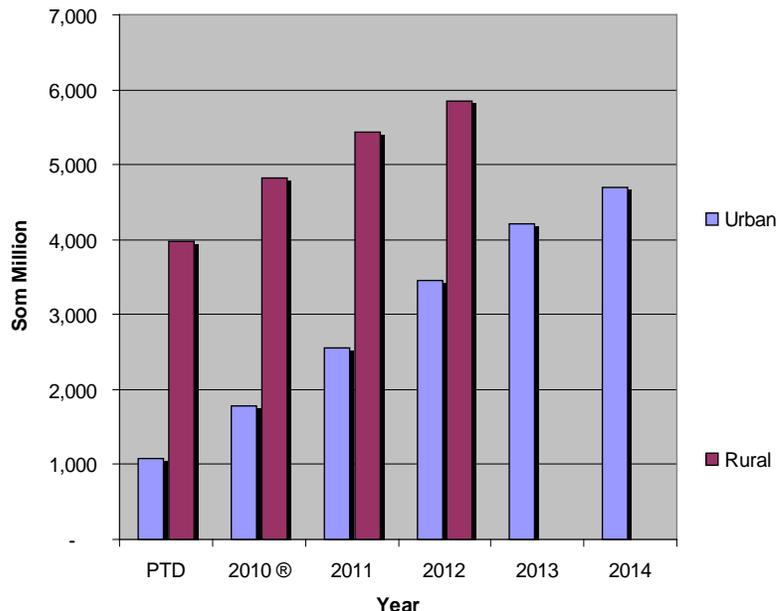
трансферты государственных субсидий для местных органов власти и государственных предприятий (ГП) должны быть защищены. В течение 2007 - 09 гг. трансферты и субсидии составляли 27 процентов текущих государственных расходов; трансферты в местные органы власти составляли 17 процентов, а в ГП - 3 процента суммарных текущих расходов.

За исключением Бишкека, трансферты государственных субсидий составляют 20 - 50 процентов операционного / текущего дохода местных органов власти. Трансферты включают зарплату учителей, зарплату штата сотрудников и гранты на цели улучшения и обслуживания инфраструктуры. При низком уровне сбора налоговых и неналоговых доходов местными органами власти, трансферты играют существенную роль в поддержании ключевых базовых услуг, включая водоснабжение и канализацию. Инфраструктура, имеющаяся в большинстве местных органов власти, значительно обветшала и требует замены; прекращение трансфертов с субсидиями в текущий период может привести к краху системы. В то время как поток денежных средств *предприятий Водоканала* помогает ему достигать безубыточности, качество предоставляемых услуг находится ниже необходимого уровня эффективности. Большая часть инфраструктуры водоснабжения и канализации требует полной замены.

КыргызЖилКоммунСоюз зависит от государственных трансфертов для поддержания услуг, что составляет 73 процента дохода данной организации (1 361 миллион Сом в 2009 г.). Снижение тарифов до прежнего уровня также повлияло на получение ее запланированного дохода, и любое сокращение государственных трансфертов будет иметь серьезные последствия для закупки сырья, требующегося для отопления малых городов по всей стране. Трансферты для КыргызЖилКоммунСоюза со стороны правительства составляют 1 000 миллион Сом ежегодно.

В ближайший период должны быть продолжены трансферты государственных субсидий в данный подсектор до тех пор, пока не станет доступна точная и полная информация, касающаяся: (i) планов по капитальному благоустройству и восстановлению; и (ii) потока денежных средств, активов и пассивов местных органов власти и ГП. В настоящее время трансферты в местные органы власти и ГП составляют 17 процентов текущих расходов республиканского бюджета. Чтобы гарантировать устойчивость систем до тех пор, пока не будет сформулирована долгосрочная политика в сфере городских услуг, основанные на результативности трансферты в подсекторы должны составлять, по крайней мере, 20 процентов текущего плана расходов республиканского бюджета.

**Рис. 2: Совокупные инвестиции в секторе**



**Потребности сектора.** Сельское водоснабжение и канализация в настоящее время охвачены проектами секторального развития Всемирного банка и АБР. Потребности в инвестициях в городском секторе включают расходы на капиталовложение и замену, гарантирующие оказание базовых услуг населению в 2 миллиона человек к 2012 г. На основе подушевых оценок (необходимо подтвердить путем технико - экономического обоснования и инженерного проектирования), предполагаемая инвестиционная потребность составляет 83.25 миллиард Сом (1.85 миллиарда долл. США). Однако, согласно выводам совместной оценки потребностей, проведенной по результатам событий в апреле и июне 2010 г., инвестиции ограничиваются подвижным составом городского / общественного транспорта. В таблице 17 дана классификация важных инфраструктурных инвестиций местных органов власти между 2010 и 2012 гг., которые ограничены вмешательствами в городской / общественный транспорт в размере около 10 миллионов долл. США.

**Табл. 17: Важные инфраструктурные инвестиции местных органов власти**

(миллионов долл. США)

Пункт	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Итоговая сумма
Городской транспорт	5.00	5.00	0.00	10.00
<b>Итоговая сумма – инфраструктура местных органов власти</b>	<b>5.00</b>	<b>5.00</b>	<b>0.00</b>	<b>10.00</b>

Источник: оценки JEА.

## Долгосрочные вмешательства в сфере оказания услуг

**Устойчивость обслуживания.** Сектора услуг водоснабжения и канализации и центрального отопления испытывают недостаток в средствах для расширения инфраструктуры и восстановления или замены системы. Донорская ПГИ вносит менее 25 процентов потребности, имеющейся в подсекторе услуг водоснабжения и канализации, в то время как для центрального отопления в 23 городских населённых пунктах не запланировано никаких инвестиций. За предыдущие 20 лет системы обветшали без внедрения улучшений, а технический потенциал штата сотрудников также не улучшился для того, чтобы можно было гарантировать обслуживание системы. Донорские ПГИ сконцентрированы на сборе информации об активах служб водоснабжения и канализации с целью разработки предложений по улучшению систем в нескольких населённых пунктах городского типа. Этот подход должен быть распространён на большее количество населённых пунктов, а также сосредоточен на секторе центрального отопления.

**Финансовая устойчивость.** Политика в сфере государственных финансов по возмещению издержек производства основных городских услуг слаба и требует усиления. Тарифы в обоих подсекторах являются низкими, а совокупные долги по поступлениям непомерно высоки; следовательно, страдает качество обслуживания. Культура производства излишков доходов для создания активов или финансового рычага отсутствует, и поэтому как местные органы власти, так и государственные предприятия продолжают зависеть от государственных трансфертов для поддержания услуг. Трансферты государственных субсидий местным органам власти и государственным предприятиям должны быть основаны на результативности и связаны с увеличением доходов и усилиями агентств - бенефициариев по управлению расходами. В большинстве местных органов власти отсутствуют робастные данные по активам и пассивам. Чтобы преодолеть недостаток информации, в рамках донорских ПГИ внедрена поддержка по улучшению финансового управления в местных органах власти и *предприятиях Водоканала*, включая программы по улучшению бухгалтерского учета и информационных систем управления. Эти программы должны быть также распространены на другие населённые пункты городского типа и сектор центрального отопления.

**Институциональная устойчивость.** ПКР испытывает недостаток в политике в сфере услуг водоснабжения и канализации и развития сектора центрального отопления, а в рамках программы помощи будет разработана структура политики в сфере городских услуг, основанная на таких тематических областях как планирование, предоставление услуг, институциональная эффективность, финансовое управление, а также законодательная и нормативно - правовая база.

## ПРИЛОЖЕНИЕ VIII: ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗДАНИЯ И СООРУЖЕНИЯ<sup>82</sup>

### Введение

В данном приложении приведена оценка инфраструктуры зданий, которая включает государственные и частные строения, особенно жилье. Обычно строительство крупных зданий государственного и частного сектора в Кыргызской республике можно разделить на две категории: старые здания, построенные, в основном, из неармированной каменной кладки (НКК, обычно не больше четырех этажей и из обожжённого кирпича, хотя некоторые здания постарше состоят из необожжённой [саманной] кладки), а более новые здания - главным образом, из железобетонного (ЖБ) каркаса с заполнением каменной кладкой (заполняющая кладка состоит либо из обожжённого кирпича, либо бетонной плиты). Коммерческие здания поменьше (то есть, в один и два этажа) обычно имеют НКК, либо ЖБ каркас с заполнением каменной кладкой.

Жилые здания могут представлять собой большие многоквартирные строения, либо индивидуальные семейные дома (в один или два этажа). Более низкие многоквартирные дома опять же состоят из НКК или ЖБ каркаса с заполнением каменной кладкой, в то время как более высокие многоквартирные дома имеют ЖБ каркас или являются многоэтажными каркасными зданиями связевой системы с заполнением из каменной кладки. В 1980 - ых гг. около 30 многоквартирных домов в Бишкеке было построено с использованием необычной технологии направляющей планки (то есть, виброизоляции фундамента), которая была весьма передовой для своего времени<sup>83</sup>. Индивидуальное семейное жилье обычно представляет собой один или два этажа НКК, с ЖБ каркасом либо без него. Сообщается, что 80 процентов жилья в г. Ош являются глиняными (саманными) НКК<sup>84</sup>.

### Предыстория

Большая часть территории Кыргызской республики расположена в зоне высокой сейсмичности, поэтому строительство инженерных сооружений и коммуникаций должно разрабатываться специально с учетом землетрясений. Нормы проектирования, применяемые обычно, основаны на российских (либо аналогичных) правилах<sup>85</sup> с тем, чтобы у крупных спроектированных зданий, построенных примерно с 1981 г., номинально имелся адекватный сейсмический проект, хотя для данной оценки информация о соблюдении строительных норм и правил, а также качестве строительных работ не была доступна. Здания поменьше и особенно индивидуальные семейные дома часто строятся их владельцем, и в лучшем случае могут иметь ЖБ 'кольцевую балку' наверху стены, что является важным усовершенствованием. Эта единственная и редко применяемая антисейсмическая мера, в большинстве случаев сочетающаяся с кладкой из

---

<sup>82</sup> В данный раздел включено обсуждение повреждений и ущерба, связанных с жилыми зданиями, но потребности связанные с этими потерями, включены в элемент строки по социальному восстановлению и примирению (см. Приложение 1). вопросы жилья также рассматриваются в приложении о примирении в контексте реабилитации вынужденных переселенцев

<sup>83</sup> Брезв (2002 г.) <http://www.world-housing.net/whereport1view.php?id=100085>

<sup>84</sup> Д. М. Абдирусалам, Отчет по оценке повреждений в Оше и Джалал - Абаде

<sup>85</sup> СНиП II - 07 - 81 (1982 г.) Основные нормы и правила для гражданского строительства, раздел «Нагрузки и воздействия», Госстрой СССР, Москва (и последующие издания)

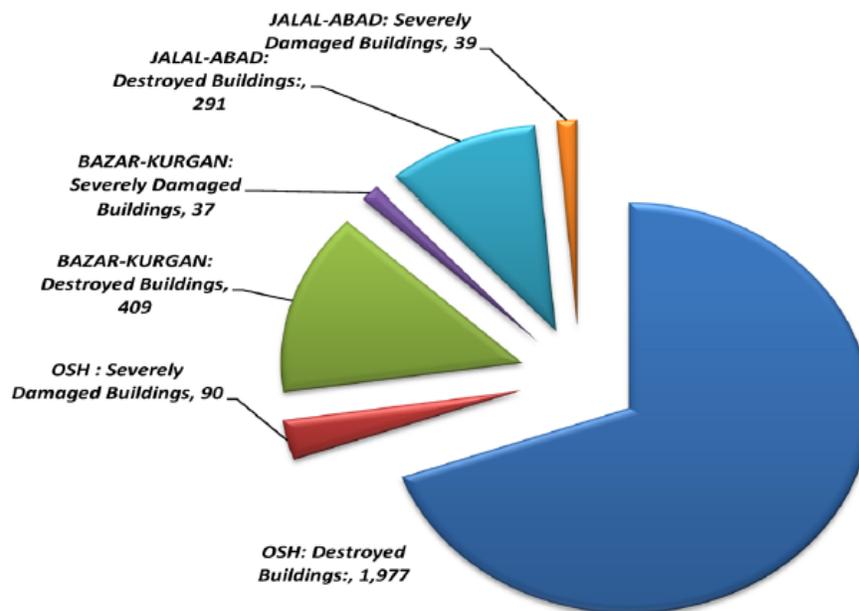
необожжённого кирпича, означает, что большинство индивидуальных семейных построек находится в опасности разрушения, если будет подвергнуто сильной тряске (то есть, МСК 8 или больше), которая может ожидаться в значительной части Кыргызской республики.

### **Воздействие на сектор**

Строительный сектор получил большую часть повреждений как во время апрельских, так и июньских событий. В таблице 18 содержатся подробные сведения о повреждениях зданий по секторам (государственному, частному коммерческому, частному жилому), причиненных в пострадавших юрисдикциях во время событий в апреле и июне 2010 г. В целом, повреждение 2 314 жилых зданий составило около 50 процентов всех повреждений зданий на сумму 6.64 миллиарда Сом, за которым следует повреждение нескольких десятков государственных зданий (34 процента), и повреждение более 700 коммерческих учреждений (16 процентов). Эти цифры получили независимое подтверждение благодаря методу дистанционного зондирования (рис. 5).

В таблице 18 учтены только прямые повреждения зданий, а не их содержимого, или последующие экономические потери. В данное время недоступны детальный учет ни содержимого, ни даже экономической деятельности для различных пострадавших зданий. В условиях отсутствия подробных данных, в таблице 19 содержатся упрощающие предположения, полученные из опыта, относительно приблизительных повреждений содержимого и последующих экономических потерь. Экономические потери в данном случае относятся к потерям, не являющимся материальным ущербом. На основе этих упрощающих допущений (см. объяснение в сноске), итоговая сумма повреждений строений и содержимого, как показано в таблице 19, составляет около 12 миллиардов Сом (или 262 миллионов долл. США); каждая из категорий государственных и жилых зданий составляет около 40 процентов этой общей суммы, а остальное - частные коммерческие здания.

Рис. 5: Оценки UNOSAT о повреждении зданий



Источник: UNOSAT (2010 г.) Резюме анализа повреждения в пострадавших городах Ош, Джалал - Абад и Базар - Курган, Кыргызстан; Анализ повреждений на основе посткризисных спутниковых снимков, записанных 18 и 21 июня 2010 г., 9 июля 2010 г., CE - 2010 - 000113 - KGZ

**Table 18: Damage to Physical Structures**

<b>Public Sector</b>		<b>Value</b> millions KGS <i>except as noted</i>	<b>Comments</b>
Bishkek	Damage to the building of the House of Government and the President's Office	224	MOER
	Damage to the General Prosecutor's office	64	MOER
	Damage to Ministry of Interior of the Kyrgyz Republic	95	MOER
	Damage to Talas oblast	13	MOER
	Damage to the City Hall of Bishkek	24	MOER
	Damage to the <i>Pervomolsky</i> district tax office of Bishkek	6	MOER
Osh City, Osh Oblast	Cultural and social community facilities	850	MOER con.
	Hamza Secondary School	30	MOER con.
	State Automobile Inspection building	35	MOER con.
	Other facilities	180	MOER con.
Karasuysky District, Osh Oblast	Cultural and social community facilities	69	MOER con.
	Southern Regional Response Center	7	MOER con.
Jalalabad Town, Jalalabad Oblast	7 public buildings	268	see Note 1
Bazar-Korgon District, Jalalabad Oblast	2 public offices	77	see Note 1
Ala-Buklinsky District, Jalalabad Oblast	9 public buildings	345	see Note 1
<b>Subtotal: Public Sector</b>		<b>KGS 2,288</b>	
<b>Private Sector (Commercial)</b>			
Osh City, Osh Oblast	171 Commercial properties	245	see Note 2
Karasuysky District, Osh Oblast	92 Office buildings	132	see Note 2
Bazar-Korgon District, Jalalabad Oblast	20 sales point, 66 canteens, 31 barns, 25 sheds, 1 warehouse	205	see Note 2
Suzaksky District, Jalalabad Oblast	8 canteens, 5 barns, 15 sheds, 3 warehouses, 7 bathhouses	54	see Note 2
Ala-Buklinsky District, Jalalabad Oblast	8 sales point and 1 café	13	see Note 2
	74 canteens, 43 barns, 41 sheds, 4 warehouses, 7 bathhouses, 52 sales point, 49 cafe:	387	see Note 2
<b>Subtotal: Private Sector (Commercial)</b>		<b>KGS 1,036</b>	
<b>Total No. Commercial Buildings reported damaged:</b>		<b>723</b>	<b>bdgs</b>
<b>Private Sector (Residential)</b>			
Osh City, Osh Oblast	656 Residential Buildings)	940	see Note 3
Karasuysky District, Osh Oblast	707 Residential buildings	1,013	see Note 4
Jalalabad Town, Jalalabad Oblast	197 Residential buildings	282	see Note 5
Bazar-Korgon District, Jalalabad Oblast	219 Residential buildings	314	see Note 5
Suzaksky District, Jalalabad Oblast	57 Residential buildings	82	see Note 5
Ala-Buklinsky District, Jalalabad Oblast	478 Residential buildings	685	see Note 5
<b>Subtotal: Private Sector (Residential)</b>		<b>KGS 3,316</b>	
<b>Total No. Residential Buildings reported damaged:</b>		<b>2,314</b>	<b>bdgs</b>
<b>Subtotal: Private Sector (Commercial and Residential)</b>		<b>KGS 4,352</b>	
<b>Total (Buildings, All Sectors)</b>		<b>KGS 6,639</b>	

**Notes**

- 1 based on average loss per building where loss known, excluding House of Govt. and Presid. Office  
38.3 = average loss per typical public building
- 2 based on Gosstroi unit costs, use value = 1 house
- 3 1.43 = 940/656 for Osh City, which agrees well with Gosstroi value for typical dwelling cost in Kyrgyzstan
- 4 274 million was reported, but appears unrealistically low, so use value from Note 3
- 5 no breakout available for these districts, so use value from Note 3.

Табл. 19: Резюме повреждений строений и содержимого, и экономических потерь (в миллионах долл. США)<sup>86</sup>

Пункт	Здание	Содержимое	Экономич.	Итоговая сумма
Государственные здания	49.73	37.30	3.36	90.38
Частные здания – коммерческие	22.52	15.77	1.58	39.86
Частные здания – жилые	72.08	36.04	2.88	111.01
<b>Итоговая сумма – здания и сооружения</b>	<b>144.33</b>	<b>89.10</b>	<b>7.82</b>	<b>241.25</b>

Примечание: затраты, связанные с их потерями, включены в элемент строки по социальному восстановлению и примирению (см. Приложение 1 основного отчета)

## Приоритеты

Все три аспекта строительного сектора (государственного, частного коммерческого и частного жилого) являются первоочередными для усилий по восстановлению и реконструкции.

Из этих трех, сектор частного жилья, пожалуй, является самым высокоприоритетным. Зимы в пострадавшей местности бывают суровыми, и поэтому требуется, чтобы любое временное жилье было особенно теплым, а также защищало от ветра и снега. Строительство такого временного жилья потребует существенных ресурсов, которые можно было бы также направить на возведение постоянного жилья, таким образом, избежав двойного строительства. Строительный сезон позволяет вести наружное строительство до примерно конца ноября, что дает почти четыре месяца для строительства, если оно может быть запущено в начале августа. Четырех месяцев достаточно для ведения строительства постоянного 'основного' дома возможно в 50 или больше кв. м, которые во многих случаях будут служить домохозяйствам в течение зимы. Поэтому, при обеспечении хорошо налаженных поставок строительных материалов, оказании технической помощи владельцу – строителю, строительство, начатое как можно быстрее, представляется уместным.

К ограничениям такой программы относятся:

- *Материальная поддержка:* Как обычно, своевременное обеспечение поддержкой (финансами, строительными материалами, технической помощью) для данной программы окажется сложной задачей, и поэтому должно быть предпринято заранее.
- *Поддержка сообществ:* Привлечение поддержки сообществ для такой программы, особенно принятие ее пострадавшими, будет жизненно важно. Слишком быстрое продвижение может подпитывать подозрения, поэтому сначала необходимо заручиться поддержкой со стороны сообщества.
- *Справедливость:* То есть, адаптация мер по восстановлению таким образом, чтобы они не возбуждали дальнейшие проявления враждебности. Этот момент был подчеркнут

<sup>86</sup> Содержимое оценивается в 50 процентов стоимости жилого здания, 70 процентов - коммерческого, и 75 процентов - государственного. Экономическая деятельность была вычислена на основе коммерческих норм прибыли в 20 % при восстановлении деловой активности после 6 месяцев, и соответствующей эквивалентной внутренней нормы доходности для государственного сектора в 8 % с перерывом в 12 месяцев, а также эквивалентной внутренней нормы доходности в 6 % с перерывом в 18 месяцев для жилых строений. Долл. США был подсчитан по курсу 46 Сом / долл. США

многими сторонами – чтобы пострадавшие не воспринимались более широким сообществом как сторона, получающая выгоду от произошедших событий; это несет угрозу роста зависти и толчка для дальнейших взрывов насилия. Строительство сначала только основной части дома поможет смягчить эту проблему.

- *Проект*: Один размер не подходит для всех; это относится также к одному проекту жилья. Потребности в жилье этнических кыргызов значительно отличаются от потребностей этнических узбеков, поэтому проект и меры по восстановлению должны предвидеть это и быть гибкими, чтобы удовлетворить эти потребности.
- *Сейсмический аспект*: Учитывая высокий сейсмический риск, присутствующий в регионе, восстановленные здания не должны быть склонными к разрушению – достижение адекватной сейсмической устойчивости не является чем-то очень трудным, но все же требует некоторого обучения владельцев и строителей. Опыт в других регионах (например, в Латинской Америке и при восстановлении после землетрясений в Гуджарате, Индия, 2001 г.; Пакистане, 2005 г. и Джокьякарте, Индонезия, 2006 г.) показывает, как можно эффективно провести это обучение и обеспечить сейсмическую адекватность.

Ни одну из этих и других проблем нельзя решать в отрыве – скорее всего их нужно решать в рамках интегрированной социальной программы, обращая внимание не только на проблемы физической реконструкции, но одновременно и на устранение проблемы физической, психологической и социальной травмы, средства к существованию, а также пол и экономические потребности. Учитывая социально-экономические корни событий, произошедших в апреле и июне, потребность в такой интегрированной социальной программе становится еще более срочной чем, скажем, при стихийном бедствии. Поэтому жизненно важно, чтобы разработка и выполнение интегрированной социальной программы предшествовали и шли параллельно с самим строительством. Эти вопросы более подробно обсуждены в Приложении I, касающемся восстановления и примирения.

После частного жилья, восстановление частных коммерческих и государственных зданий, вероятно, имеет равную приоритетность; при этом, возможно, государственные здания являются менее проблематичными. Было повреждено относительно немного государственных зданий, и в большинстве случаев их функции могут временно исполняться в других государственных или арендованных помещениях. Тем не менее, восстановлением государственных зданий нельзя пренебрегать, поскольку эти объекты являются символами власти, восстановление которой жизненно важно для Кыргызской республики.

Восстановление частных коммерческих зданий является огромной и жизненно важной задачей для восстановления экономики. Однако по своей природе торговля более гибка, и сочетание выплат компенсации и реконструкции отдельных помещений может быть самым выполнимым подходом.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ IX: БИЗНЕС СРЕДА И РАЗВИТИЕ ЧАСТНОГО СЕКТОРА**

### **Введение**

Политические и социальные волнения 7-9 апреля 2010 года и последующее за ними насилие на этнической почве в июне привели к дестабилизации, как общественной безопасности, так и деловой активности. Случаи мародерства и разрушений государственной и частной собственности, имевшие место в Бишкеке и других крупных городах, усугубили опасения о безопасности и привели к дестабилизации бизнеса. Последствия этих разрушительных событий и то, каким образом соседние страны отреагировали на политические события в Кыргызской Республике (например, закрытие границ) распространились на май месяц, что создало дополнительные трудности, как для бизнеса, так и для временного правительства. В июне, межэтнические беспорядки и насилие внутри общин на юге республики оказали еще более отрицательное воздействие на деловую среду и негативно повлияли на потенциал развития частного сектора.

### **Предыстория**

На начальном этапе переходного периода Кыргызская Республика провела ценовую и торговую либерализацию, а также либерализацию обмена иностранной валюты. Меньший прогресс был достигнут в отношении более сложных реформ, таких как крупномасштабная приватизация, реструктуризация предприятий и управления, политика конкурентности, банковская реформа, реформа небанковского финансового сектора и инфраструктуры. Трудности, связанные с переходным периодом, продолжают превалировать во всех секторах экономики и это, в свою очередь, препятствует созданию прочных сопутствующих рыночных институтов. Прогресс, достигнутый за последние несколько лет, включает упрощение бюрократических процедур. Были приняты меры, включая создание «Единого окна» для регистрации бизнеса, с целью упрощения процедуры формализации бизнеса, а также упрощены процедуры лицензирования, с целью снижения затрат на соответствие нормативам в строительном секторе.

Согласно исследованию Деловой среды и деятельности предприятий (BEEPS), проведенного совместно ЕБРР и Всемирным Банком в 2008 году, качество услуг по подаче электричества было названо предприятиями очень проблематичным. Несмотря на то, что тарифы на электричество были недорогими и тем самым позволяли фирмам «конкурировать», в 2007-2008 годах наблюдались серьезные сбои в подаче электроэнергии. В конце 2008 года для энергетического сектора был разработан среднесрочный тарифный план на 2008-2012 годы, целью которого являлось сигнализирование о снижении в будущем существенных энергопотерь электрических компаний и субсидирования между домашними хозяйствами и промышленными предприятиями. В 2009 году внедрение этого плана было отложено для того, чтобы сгладить последствия мирового экономического кризиса. В ноябре 2009 года был принят новый план в соответствии с первоначальными задачами, однако, в начале 2010 года увеличения тарифов были отменены Временным правительством. В мае 2010 года Токтогульское водохранилище достигло своей полной мощности, что должно значительно снизить частоту запланированных отключений в зимний период.

Налогообложение, доступ к кредитам и проблемы в управлении сдерживают развитие частного сектора. Предприятия в качестве самого проблематичного аспекта в их усилиях следовать требованиям назвали налоги. Также в 2009 году подорожал доступ к финансовым ресурсам для предприятий, что явилось косвенным результатом снижения международной ликвидности дочерних банков Казахстана. Приватизация государственных компаний, таких как Северэлектро (распределительная электрическая компания в Бишкеке) и Кыргызтелеком (основной оператор фиксированной связи) проходила через процедуру международных тендеров, однако этот процесс не был до конца транспарантным, и приватизация этих компаний была аннулирована. Ниже обобщены ключевые направления для улучшения и реформ, выявленные бизнес сообществом:

- Усиление верховенства закона в целом и обеспечение независимости и укрепление роли судебной власти в частности, с целью существенного уменьшения форм коррупции которые снижают инвестиции в бизнес. Это бы снизило подразумеваемый кредитный риск при проведении финансовых сделок в Кыргызской Республике и уменьшило бы стоимость финансирования. Кроме этого, необходимо укрепить процедуры, регулирующие методы контроля за исполнением финансовых контрактов и механизмы внесудебного урегулирования.
- Установление независимости регулятора в финансовом секторе и пересмотр общей регулятивной базы. Это необходимый шаг для устойчивого развития сектора, включая микро-финансовые институты. Заинтересованные стороны считают, что необходимо уделять больше политического внимания развитию источников финансирования и кредитным механизмам в национальной валюте.
- Полная прозрачность будущих приватизационных процессов и усиление институтов по поддержке рынка, включая политику в отношении конкуренции.
- Необходимо ускорение инфраструктурных реформ для привлечения инвестиций в частный сектор. Отсутствие хорошей инфраструктуры стало серьезной преградой для бизнеса и результатом недостаточного инвестирования на протяжении многих лет. Необходимо разработать соответствующую тарифную методологию, которая бы включала принципы возмещения затрат; структуру государственного-частного партнерства для решения вопроса финансирования инфраструктуры; и Закон о Концессии, который бы уточнял юридические обязанности и права концессионеров; и определить независимого регулятора. Повышение тарифов и установка счетчиков для учета коммунальных услуг являются основными условиями для стимулирования более эффективного использования энергии.

## **Влияние на сектор**

**Влияние на туризм и торговлю.** Туризм является одним из наиболее пострадавших секторов экономики. Даже, несмотря на то, что к первой неделе июня опасения в отношении безопасности поездок были в определенной степени сняты, туроператоры продолжали сообщать о существенных отменах броней, и ожидали снижения количества иностранных туристов в мае месяце. Июньские события однозначно развеяли надежды на

восстановление туризма. Соответственно уровень туристических броней снизился на 80% по сравнению с уровнем прошлого года. Беспорядки и продолжающиеся волнения на юге вновь поставили вопросы безопасности на первое место, и бизнес в этом секторе не восстановил свои прежние позиции к началу июля. Если к июлю-августу ситуация не восстановится это может очень существенно отразиться на секторе, так как на это время приходится пик туристического сезона. Это не сулит ничего хорошего, так как относящаяся к туризму экономическая активность составляет около 5% ВВП. Эпизоды политической нестабильности могут возобновляться вплоть до октябрьских выборов, что будет удерживать туристов от посещения Кыргызской Республики. Большой процент сезонной занятости, связанной с туристической экономической деятельностью, также серьезно пострадает от этой ситуации.

Общественное и этническое насилие на юге также отрицательно сказалось на бизнесе. Согласно данным Министерства чрезвычайных ситуаций 248 торговых точек на юге получили структурные повреждения. Независимое исследование предприятий<sup>87</sup>, проведенное Всемирным банком, выявило, что за исключением двух респондентов, все, владеющие малым и средним бизнесом, остановили свою деятельность в связи с июньскими событиями. Это в основном было связано с отсутствием электричества. Кроме того, из числа респондентов больше всего физических повреждений получили малые предприятия. В Оше 91 процент респондентов малого и среднего бизнеса отметили, что они не имеют возможности возобновить свою деятельность. Также были зарегистрированы случаи потери рабочих мест, так как респонденты малого и среднего бизнеса сокращали свою деятельность. Респонденты малого и среднего бизнеса в Оше отметили, что их среднее количество сотрудников значительно сократилось с 22 до 2. В Джалал-Абаде, оно снизилось с 21 до 13. Это в основном было связано с переселением рабочих.

**Таблица 1 – Стоимость ущерба, нанесенного бизнесу**

Оценка прямого ущерба нанесенного частной собственности апрельскими и июньскими событиями – задача сложная. Что касается апрельских событий, то Временное правительство через Министерство экономического регулирования предприняло серьезные попытки зарегистрировать претензии бизнес-предприятий, возникшие в результате нанесенного ущерба. Таблица, представленная ниже обобщает стоимость ущерба, нанесенного частному бизнесу апрельскими событиями:		
Большая часть пострадавшего бизнеса столкнется с трудностями при проведении необходимого ремонта, восстановления запасов и возобновления коммерческой деятельности. Доступ к финансированию даже в нормальной ситуации очень ограничен. Ущерб от апрельских событий сконцентрирован в трех центральных городах. Помощь, запрашиваемая пострадавшим бизнесом, не может быть с легкостью оказана Временным правительством за счет государственного бюджета этого года, поскольку он испытывает серьезные фискальные	Розничная торговля	657,000
	Оптовая дистрибуция	71,000
	Крупные объекты	372,000
	Всего	1,100,000
	Единица: миллион сом	
	Источник: МЭР	

<sup>87</sup> Обследование проводилось со 2 по 6 июля 2010 года и включало 250 респондентов: 100 в Оше, 100 в Джалал-Абаде и 50 в Кара-Суу.

ограничения.

Временное правительство все еще находится в процессе сбора предварительных оценок ущерба, понесенного бизнесом на юге. Обследование Всемирного банка, проведенное со 2 по 6 июля 2010 года, дает определенное предварительное представление об ущербе на юге. Большинство респондентов в Оше сообщили о повреждении зданий (71%), других активов (77%) и инвентаря (71%). Согласно оценке респондентов, восстановление поврежденного здания в среднем составит 202,000 сом. Для восстановления других активов в среднем потребуется 450,000 сом и для восстановления инвентаря 186,000 сом. В Джалал-Абаде также сильно пострадали здания, другие активы и инвентарь, и, как отметили респонденты, ущерб составил 49%, 47% и 54% соответственно. Согласно оценок респондентов на реабилитацию поврежденного здания потребуется в среднем 831,000 сом. Для восстановления активов в среднем будет необходимо 1,226,000 сом и для восстановления инвентаря около 210,000 сом. Масштаб ущерба в Кара-Суу меньше. Повреждения зданий были отмечены 14% респондентов, на восстановление которых в среднем потребуется 119,000 сом. Для восстановления ущерба, нанесенного другим активам (18%) потребуется в среднем 171,000 сом. Около 38% респондентов сообщили о потере инвентаря в среднем на сумму 34,000 сом.

Решение соседних стран о закрытии границ для передвижения грузов и населения существенно отразилось на формальной и неформальной торговле в апреле и мае. Наблюдаемое снижение экспорта одежды, фруктов, овощей, молочных продуктов, скорее всего, найдет свое отражение в торговых показателях, когда они станут доступны. Закрытие Казахской и Узбекской границ не только затруднило реэкспортную деятельность, но также создало сложности банковским заемщикам из торгового сектора в своевременной разгрузке уже импортированных грузов и выплате кредитов полученных для оборотного капитала. (Торговые операции в 2009 году составили около 16% ВВП).

Большая часть границ была открыта с конца мая, но на таможенную очистку скопившихся товаров уйдет определенное время.<sup>88</sup> Существенный объем реэкспортных операций, которые не были проведены во время 6-8 недельного закрытия границ, не может быть полностью снят. Это будет во многом зависеть от того, нашли ли Казахские и Российские заказчики альтернативных поставщиков для своих заказов, или останутся ли границы открыты в июне. Дефицит поставок также сказался на начальных ценах. Более точная картина будет получена тогда, когда появятся данные о ценах.

#### **Воздействие на банковскую систему и риски снижения уверенности инвесторов.**

Апрельская смена политической власти в стране сопровождалась молвой об утечке капитала из определенных финансовых институтов, что вызвало краткосрочную потерю уверенности в некоторых банках. Также наблюдалось определенное снижение стоимости сома, особенно во второй и третьей неделе апреля. В связи с этим временные трудности испытывала депозитная база банковской система. Для сохранения стоимости Кыргызского сома по отношению к доллару Национальный Банк Кыргызской Республики (НБКР) проводил решительные интервенции с 7 апреля по 25 мая в размере \$64.4 миллионов долларов США из официальных резервов иностранной валюты. Для минимизации утечки капитала и в рамках более широкой программы предотвращения вероятности разграбления активов, которая усиливается во время политических изменений, а также для обеспечения

<sup>88</sup> Приоритеты были отданы медицине, топливу и продуктам питания.

стабильности банковского сектора, НБКР оперативно назначил временных администраторов в несколько банков. В банках, имеющих системную значимость, инициированы процедуры аудита. В июне 2010 года Временное правительство национализировало Азия Универсал Банк (АУБ) (см. Приложение по Финансовой стабильности и Банковскому сектору).

Незамедлительные решения, принятые временным правительством по отмене недавних приватизационных соглашений и применяемые усилия по пересмотру законности владения растущего списка физических активов и недвижимости, как это было заявлено Временным правительством, воспринимались как шаги в сторону надлежащего управления. Однако в связи с трудностями в межведомственной координации этих мер, и учитывая сложную природу имеющих место вопросов, данные меры могли привести дополнительные сомнения в бизнес среду. На пример, конкретные меры Генеральной Прокуратуры (ГП) взять под контроль собственность, ассоциированную с предыдущими политическими фигурами, может в результате отрицательно сказаться на залоговом праве по кредитным контрактам определенных банков, в частности, где это имущество было заложено в качестве обеспечения кредита. Угроза экспроприации может также в дальнейшем усугубить позицию заемщиков в отношении выплаты этих кредитов и в этом смысле несколько повлиять на качество банковских активов. Эти проблемы естественно внесут дополнительную неуверенность в бизнес среду и последствия воздействия на уверенность как иностранных, так и местных инвесторов в будущем (например, восприятие риска экспроприации) необходимо будет оценить на более позднем этапе. Если эти имущественные вопросы не будут решены оперативно, четко и открыто, то может пострадать доверие к политическим переменам.

**Влияние на Инвестиции.** Параллельно с *отмеченным* небольшим ухудшением качества активов некоторых банков в связи с краткосрочным снижением реальной экономической деятельности отмеченной выше, в некоторых институтах наоборот депозитная база в последующем достигла первоначальных объемов, без необходимости увеличения депозитных ставок. Это было воспринято как стремление к безопасности индивидуальными вкладчиками и как знак уверенности в общей устойчивости банковской системы. Соответственно, несмотря на то, что в некоторых банках сохраняются трудности с ликвидностью, кредитная активность в других показала устойчивость за последние несколько недель, продолжая приветствовать заявки на кредиты.

Влияние кризиса на уверенность инвесторов в более широком смысле этого слова довольно смешанное. Некоторые управляющие банков усилили прямое взаимодействие с более крупными заемщиками во время этой стрессовой ситуации. Отклики, полученные от такого взаимодействия на сегодняшний день, говорят о том, что многие инвестиционные проекты, начатые до апрельских событий, будут продолжаться, как запланировано. Другие управляющие банков отметили спад спроса на новые кредиты, вытекающие из страха перед дальнейшей нестабильностью. Если говорить в общем, банки считают, что если ситуация будет оставаться стабильной, то после октябрьских выборов они ожидают определенное восстановление позиций. Недавнее подтверждение Кумтора о продолжении своих широкомасштабных инвестиционных проектов по добыче, создало определенную уверенность в устойчивости частного инвестиционного сектора в этом году.<sup>89</sup> Последние прогнозы по общему объему частных инвестиций указывают на снижение с 18% от ВВП в

<sup>89</sup>

В первом квартале 2010 года инвестиционная активность была действительно очень высока.

2009 году до 15% от ВВП в 2010 году, что говорит о существенном влиянии июньского кризиса на уверенность частного сектора.

Однако последние эпизоды социальной нестабильности на юге подтверждают существующие риски в основном связанные с последующей политической нестабильностью. Несколько средних по размеру инвестиционных проектов, находящихся в поиске прямого кредитования Международных финансовых институтов, уже приняли решения о приостановлении своих планов в мае. Июньские события, скорее всего, увеличат количество отмененных инвестиционных планов. Случаи мародерства в апреле уже привели к отмене нескольких Китайских и Турецких инвестиционных проектов. Также есть основания полагать, что июньские события еще больше отдалили потенциальное получение новых иностранных прямых инвестиций.

**Краткосрочные стабилизационные факторы.** Тарифы на электричество и тепловую энергию для предприятий и населения в целом, которые были в центре социальной напряженности в начале этого года, были возвращены на уровень 2009 года. В тоже время, компенсации 2010 года остались без изменений. Это, якобы, помогло восстановить социальную стабильность, но остается потенциальным источником социальных и экономических проблем политического характера в ближайшем будущем, к решению которых необходимо будет подходить структурно. Еще одним сглаживающим фактором стала превысившая ожидания добыча золота на месторождении Кумтор, которое является основным источником экспортных доходов и важной составляющей налоговой базы. Это помогло поддержать баланс между платежами и государственными расходами и избежать еще больших макроэкономических потрясений в бизнесе. Немаловажно также, что увеличились денежные переводы по сравнению с уровнем прошлого года, так как экономики стран, где работают многие граждане Кыргызстана, начали восстанавливаться после спада 2009 года. Это в свою очередь будет поддерживать внутреннее потребление. Аналогично к 2009 году ожидается, что инвестиции в розничную торговлю будут продолжать окупаться (напрямую через финансирование и косвенно через положительный эффект частного потребления) за счет продолжающегося увеличения денежных переводов, которые всегда могут быть быстро перенаправлены на превентивные сбережения, учитывая текущую ситуацию.<sup>90</sup>

## Приоритеты

В последние несколько лет Кыргызские власти, часто при поддержке доноров (АБР, МФК и ЕБРР), инициировали институциональные реформы для улучшения определенных измеряемых аспектов инвестиционного климата. Согласно опубликованным рангам, в этом были достигнуты определенные результаты. Кыргызская Республика была названа одной из 10 лидирующих реформаторов в 2010 году, согласно «Отчету Всемирного Банка по Ведению Бизнеса», а также улучшила свои позиции, переместившись на 41 место из

---

<sup>90</sup> Несмотря на то, что были зафиксированы случаи того, что некоторые проекты, финансируемые за счет коммерческих банков, были приостановлены, это не может полностью характеризовать инвестиционное поведение на данном этапе. Банки финансируют только 3-6 % от сформированного основного капитала в Кыргызской экономике, когда как большая часть инвестиций в экономику финансируется за счет нераспределенной прибыли (20-23%) и частных сбережений (27-30%). И те и другие, скорее всего, будут выгодными в 2010 году за счет ожидаемого увеличения денежных переводов на 30% по сравнению с 2009 годом.

183 стран. В других классификациях, в частности в Отчете о Глобальной Конкуренности Мирового Экономического Форума, страна стоит на 122 месте из 134 стран. Многие институциональные проблемы, выявленные в процессе исследования мнений, которые обычно формулируются под общим заголовком – инвестиционный климат (или бизнес среда) и разбиваются на индексы или балы (для межстранового сравнения) в более или менее произвольной форме, зачастую сильно отличаются по своей природе (юридической, регулятивной, институциональной) и по тому, как они воздействуют на бизнес. По этим и другим причинам, как значимость межстрановых сравнений, так и используемые методологические подходы могут быть и были поставлены под сомнение.<sup>91</sup>

**Воздействие на цели и движущую силу реформ.** Некоторые специфические неразрешенные проблемы сдерживают экономический рост и инвестирование в бизнес, что также приводит к тому, что внутри более общей категории «инвестиционный климат», некоторые вопросы более актуальны и весомы. Если эти действительно актуальные проблемы не будут поставлены на первый план хорошо-скоординированными политическими программами и не будут эффективно решены, кыргызские компании не смогут справиться с предстоящими изменениям в соседних торговых партнерах (как, например, создающийся таможенный союз, который оставляет Кыргызстан за своими пределами). Это приведет к таким макроэкономическим последствиям как безресурсные, низкопотенциальные экономический рост и занятость. Для продвижения вперед важно, чтобы правительство и доноры избрали подход диагностики роста для выявления преград, которые мешают расширению частного сектора, нежели чем расширять уже и без того длинный список проблем. Длительный политический переходный период усложнит достижение этой цели.

В последние два года оценки бизнес климата свидетельствовали об улучшениях. Однако все больше складывается мнение, которое недавно было выявлено в опросе компаний, проведенном МФК, что существует большой разрыв между регулярно озвучиваемыми бизнес сообществу законодательными изменениями и фактическим внедрением этих реформ на практике.<sup>92</sup> Реальный инвестиционный климат и бизнес среда на самом деле хуже, чем показано в оценках, и устойчивость бизнеса и его способность приспособливаться к текущим шоковым ситуациям, ниже, чем ожидалось. Существует также риск перманентной потери уверенности в реформах бизнес климата

**Кыргызская Республика постепенно усовершенствовала законодательство, но вопросы его применения до сих пор остаются проблематичными**

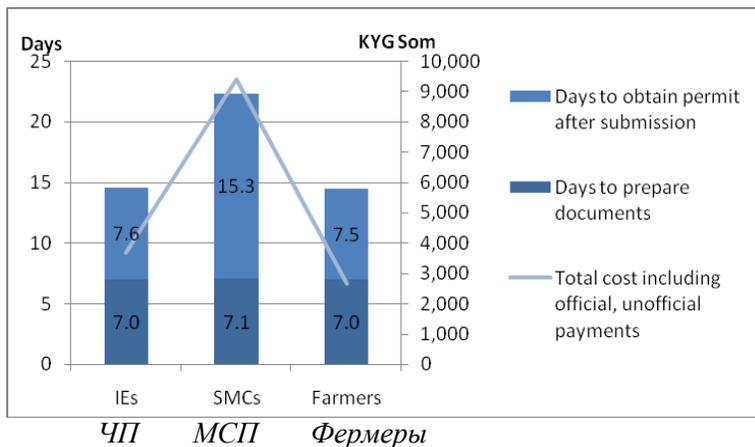
С 2007 года Правительство Кыргызской Республики предприняло существенные шаги для улучшения связанного с бизнесом законодательства. С 2007 под 2009 годы были приняты нижеследующие законы: Закон о проверках (2007), Налоговый кодекс (2008), Закон о регистрации юридических лиц (2009). Однако, несмотря на улучшение регулятивной базы, на практике ведение бизнеса в стране остается обременительным, особенно для малого и среднего бизнеса. Многие законодательные улучшения просто-напросто не были правильно воплощены в жизнь.

<sup>91</sup> См: Хаусманн, 2008. “Политика развития с высокопропускной способностью”, доклад представленный на Конференции в Брукингсе по Глобальной Экономике и Развитию, 29-30 мая 2008 года; Д.Ю. Лин и С. Монга, 2010. “Выявление и поддержание роста”, Серия рабочих докладов по исследованиям политики, №. 5313, Вашингтон, Округ Колумбия, Всемирный Банк.

<sup>92</sup> Это может быть связано либо с отсутствием необходимых инструкций по внедрению либо просто с игнорированием новых реформ.

*Регистрация бизнеса:* Закон 2009 года о Регистрации юридических лиц ввел принцип единого окна при регистрации компаний, совместив регистрацию в Государственном регистре с регистрацией в Национальном статистическом комитете, Государственной налоговой службе и Социальном фонде. Закон сократил количество необходимых документов и срок регистрации до 3 дней. Однако на практике положения закона не действуют, и регистрация юридических лиц в среднем занимает более 30 дней.

Дни Кыргызские Сомы



*Количество дней на получение разрешения после подачи заявления*

*Количество дней для подготовки документов*

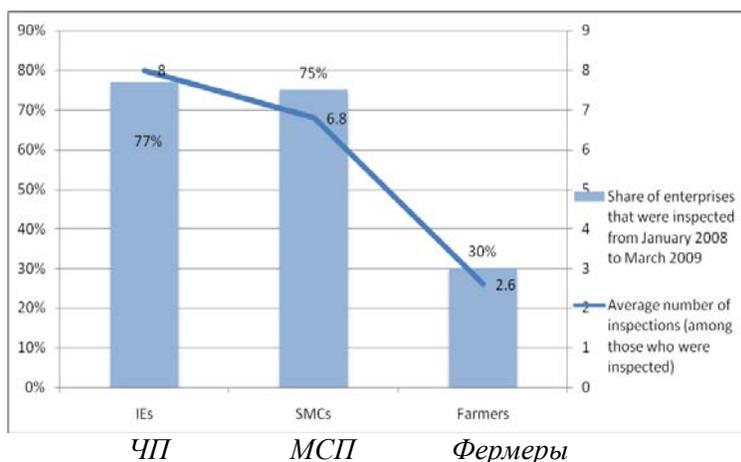
*Общая стоимость, включая официальные и неофициальные платежи*

*Лицензии и разрешения:* Требования по лицензиям и разрешениям все еще довольно широко распространены в Кыргызской Республике. Несмотря на законодательные реформы, направленные на снижение количества лицензий и разрешений, на сегодняшний день около 25% малых и средних предприятий должны иметь разрешения для ведения бизнеса и среднее количество разрешений на компанию варьирует от 1.5 до 3. Более чем половина компаний в секторе МСП имеют лицензии. В мае 2008 года, отдельно в отношении разрешений для строительного сектора были введены принципы единого окна и «молчание – знак согласия». Но, даже учитывая это, получение лицензий и разрешений все еще остается довольно сложным, длительным и высокзатратным процессом для бизнеса.

*Налоговое администрирование:* Новый Налоговый кодекс, который вступил в силу с января 2009 года, был разработан для упрощения налогового администрирования (например, за счет снижения количества налогов и введения принципа *налогового контракта*, который фактически значительно снижает бремя налоговых проверок) и для внедрения современных принципов налогообложения (управление налогов с учетом рисков, принцип добропорядочности и т.д.) а также современного налогового администрирования с целью снижения налогового бремени на бизнес, в тоже время, оптимизируя эффективность. Согласно нового Налогового кодекса, количество налогов в общем режиме было снижено с 15 до 8, что упростило налоговую систему и снизило затраты налоговых органов. Однако бремя исполнения требований остается высоким из-за сложной системы отчетности, излишних налоговых проверок и других проблем. Аудит на основе риска, предполагаемый Налоговым кодексом на практике не применяется. Налоговые органы якобы применяют критерий риска для отбора предприятий для аудита, однако на практике отбор производится, основываясь на субъективных выводах налоговых инспекторов, а не на формальной методологии.

*Проверки:* Закон 2007 года о проверках ввел дополнительные процедурные гарантии для защиты прав предприятий во время проверок. Однако закон не поддерживает подход к проверкам,

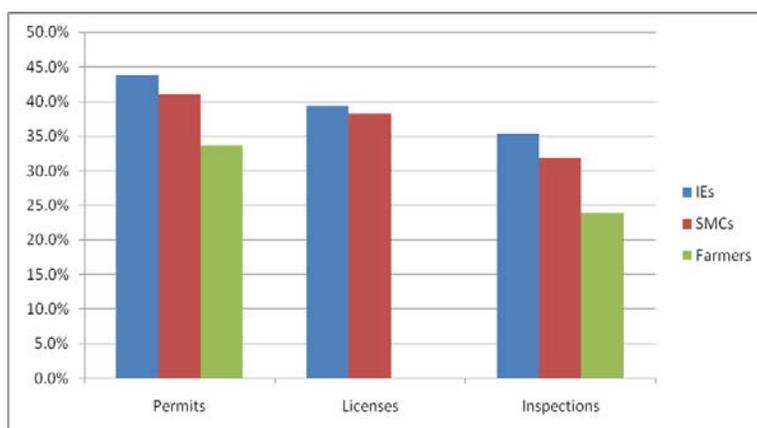
основанный на рисках и в результате предприятия остаются незащищенными от чрезмерных и необоснованных проверок. Результаты обследования инвестиционного климата, проведенного МФК, указывают на часто встречающиеся процедурные нарушения во время проверок и на то, что большая доля проверок проводятся инспекторами нелегально без соответствующего предписания или регистрации. В Кыргызстане проверяется более 75% малых и средних бизнесов и частных предпринимателей. Доля проверяемых компаний и среднее количество проверок в год в Кыргызстане выше, чем в других странах региона.



*Процент компаний, которые обследовались с января 2008 по март 2009 года*

*Среднее число инспекций (из тех, кого обследовали)*

Неофициальные платежи (взятничество) довольно распространено в государственном администрировании бизнес деятельности. Около трети малых и средних предприятий указали на свое участие в неофициальных платежах для облегчения соответствия административным процедурам. На графиках ниже представлен процент компаний, которые признались в недавнем обследовании МФК в проведении неофициальных платежей



*Частные предприниматели (ЧП)*

*Малые и Средние Предприятия (МСП)*

*Фермеры*

**Прямое влияние на проводимые реформы.** В начале 2010 года многие юридические процессы проводимых реформ находились на критических стадиях вступления в силу. Происходящие политические изменения конституционного строя, скорее всего, отсрочат на некоторое время эти реформаторские процессы, особенно если они влекут за собой создание или изменение законодательной базы, и существует риск того, что момент внедрения давно ожидаемых реформ может быть упущен.

Сразу же после апрельских событий и после формирования временного правительства, деловое сообщество и Деловой Совет (организация, поддерживаемая донорами для

содействия государственному-частному диалогу по вопросам инвестиционного климата) озвучили: (i) возможности предложить срочные меры для стабилизации ситуации с бизнесом, и (ii) риски для проводимых реформ в связи с недавними политическими переменами. Была предложена карта задач с конкретными временными рамками, обсуждение которой с временным правительством на стадии завершения. Скорее всего, похожие альтернативы будут предложены и другими объединениями (промышленными ассоциациями и профессиональными союзами), по мере того, как каждой заинтересованной стороне станет понятна возможность дачи нового импульса своим реформам. Естественно, что существует вероятность вытеснения конкурирующих реформ в этом процессе, поэтому координация будет очень важна.

Свидетельства об усилении мнения о коррупции и риске экспроприации, как внутри страны, так и за ее пределами, нашедшие свое отражение в международных новостях в 2008-2009 годах, сейчас еще больше усилились в связи с ростом неопределенности, которую всегда влекут за собой такие политические процессы как те, что происходят в настоящее время. Поэтому естественно, что инвесторы называют главным приоритетом стабилизацию экономической ситуации, в частности исключение затягивания решений по делам с недвижимостью, начатым Генеральной прокуратурой, и быстрое сворачивание мер, призванных минимизировать риски в банковской системе.

**Поддержка партнеров по развитию.** Ущерб, нанесенный коммерческим структурам, подрыв деловой активности и закрытие границ в результате апрельских и июньских событий привело к потерям в частном секторе, в частности в туризме и розничной торговле. Вынужденное перемещение людей, отсутствие безопасности и ограничение по передвижению (например, введение чрезвычайного положения) на юге еще более сократила спрос на товары и услуги. Принимая во внимание апрельские события, правительство прогнозирует, что розничная торговля и сектор гостиничного и ресторанного услуг сократятся на 7.9 процента и 4.5 процента, соответственно.

Доходы от экспорта услуг туризма в 2009 году составили приблизительно 445 миллионов долларов США, 20 процентов из которых составили доходы розничной торговли связанной с туризмом. В связи с огромным числом отмены туристических заявок, доходы от туризма в 2010 году, возможно, сократятся на 60 процентов. При таком значительном падении, прибыль туристических операторов и торговли связанной с туризмом потерпит колоссальное сокращение. Ожидается, что лишь незначительная прибыль будет реинвестирована. Потерянная прибыль, которая могла бы быть направлена на реинвестицию, составила бы примерно 20 миллионов долларов США. Таким образом, частный сектор, в частности туризм и связанная с ним торговля могут иметь доступ к финансированию проектов используя механизмы партнеров по развитию в сумме приблизительно в 20 миллионов долларов США. Это позволит им поддержать и реабилитировать их деятельность, и компенсировать потерянную прибыль в 2011 году, когда будет достигнута более стабильная экономическая ситуация<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> Экономические потери в туристическом секторе такие как потери упущенные заработки работниками, доходы поставщиков и обслуживание существующих финансовых обязательств, возможно, окажутся намного больше нежели оценочная финансовая поддержка партнеров по развитию. Дополнительная поддержка партнеров по развитию, возможно, потребуется в будущем.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ X: НАЛОГОВОЕ И ТАМОЖЕННОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ**

### **Введение**

В данном приложении содержится оценка влияния апрельских событий 2010 года и межэтнического конфликта, имевшего место в июне 2010 года, на институциональный потенциал Государственной налоговой службы (ГНС) и Государственной таможенной службы (ГТС).

События апреля и июня 2010 года не оказали серьезного влияния на налоговое и таможенное администрирование. Недостатки налогового администрирования, выявленные в ходе Оценки PEFA в 2009 году, сохраняются.

Обнаружено лишь два последствия для налогового администрирования: (i) полное уничтожение, в результате пожара, Первомайской налоговой инспекции; и (ii) закрытие счетов "специальных средств" ГНС, которые использовались для внедрения программы "единого окна" в налоговых органах.

### **Предыстория вопроса**

В ГНС трудится 2 228 сотрудников, из которых 169 сотрудников работают в центральном офисе. В ГНС имеются следующие управления и отделы: по обслуживанию налогоплательщиков, методологии местных налогов, рассмотрения жалоб налогоплательщиков, внутреннего аудита, организационной работы и надзора, доходов, контроля за сбором налогов и регистрации и надзора за налогоплательщиками, контроля налоговых взаимозачетов и возмещения, аудита налогоплательщиков, правовой помощи, информационных технологий, отдел кадров, общий отдел, пресс-служба, и отдел международных связей. У ГНС имеется 62 региональных офиса, в которых трудятся 2 059 человека. Крупнейшими по количеству сотрудников налоговыми офисами являются Свердловская (132), Первомайская (126), Октябрьская (121), Ленинская (119), и Бишкекская (63) налоговые инспекции. ГНС продолжает проводить программы налогового администрирования и модернизации.

В состав ГТС входит центральный аппарат и 40 таможенных постов, с общей численностью сотрудников 1 275 человек, из которых 158 сотрудников работают в центральном офисе. В ГТС имеются следующие управления и отделы: таможенного регулирования, юридический, финансовый, платежей, информационных технологий, статистики, таможенной безопасности, после таможенного контроля, по борьбе с контрабандой и оборотом наркотиков, расследований, отдел кадров, общий отдел, аудита, проверок и мониторинга, международных связей, пресс-служба и учебный центр. Программа модернизации таможенной службы осуществляется с 2002 года.

По результатам Оценки PEFA, проведенной в 2009 году, были определены задачи, стоящие перед налоговым администрированием. В целом, налоговое администрирование оценивается как слабое, и большинство индикаторов PEFA либо остались на том же уровне, либо ухудшились к 2009 году по сравнению с 2005 годом. Несмотря на то, что Налоговый Кодекс 2009 года был улучшен по сравнению с предыдущим кодексом, Оценкой PEFA было отмечено, что прозрачность в вопросах обязанностей и обязательств налогоплательщиков остается слабой. В частности, вызывают беспокойство администрирование некоторых видов налогов, например, нового налога с продаж, и

несоответствующее установленным нормам освобождение от НДС. Механизм рассмотрения жалоб по налоговым вопросам также признан громоздким и занимающим много времени. Существующая информационная система по налоговому администрированию является фрагментированной. Отсутствует ее интеграция с другими системами, например, с системами регистрации бизнеса и Социальным Фондом. Не внедрен механизм аудиторских проверок с учетом рисков. И, наконец, несмотря на заявления ГНС о готовности к взысканию налоговой задолженности, работа эта ведется неэффективно, и оценка коэффициента собираемости просроченных налоговых платежей, выставленная в Оценке PEFA в 2009 году, оказался ниже, чем в 2005 году.

## **Влияние на сектор**

**Налоговое администрирование.** Апрельские и июньские события 2010 года оказали минимальное влияние на институциональный потенциал ГНС. Состав и количество сотрудников, в целом, не изменились. Один из заместителей председателя был назначен И.о. Председателя, и это позволяет сохранить институциональную преемственность в отношении деятельности данного органа. За исключением заместителя председателя и руководителей четырех налоговых офисов, в руководстве ГНС изменений не произошло.<sup>94</sup> Все осталось без изменений и в Управлении по работе с крупными налогоплательщиками, которое обеспечивает сбор около 40% всех налоговых поступлений.

Деятельность налоговых офисов не прерывалась, за исключением одного районного офиса, пострадавшего в результате апрельских беспорядков. Первомайская налоговая инспекция, которая является крупнейшим и наиболее важным районным налоговым офисом страны, и которая расположена в центре Бишкека, была разграблена и полностью сожжена 7 апреля 2010 года. В этом офисе работало свыше 120 сотрудников, которые ежемесячно обеспечивали сбор более 200 миллионов сомов. По оценкам МЭР, ущерб, нанесенный офисному оборудованию (не считая здания), составляет около 124,7 тысяч долларов США (5,613 миллионов сомов). ГНС быстро восстановила деятельность данного подразделения. Данная районная инспекция была размещена в здании неподалеку, и некоторые ресурсы были перенаправлены в этот офис из головного офиса и других налоговых офисов. Кроме того, несмотря на то, что вся налоговая документация была уничтожена, ГНС удалось восстановить данные по налогоплательщикам с жесткого диска офисного сервера. За апрель этому налоговому офису удалось собрать 150 000 сомов, что ненамного ниже среднемесячного показателя. И это несмотря на то, что офис далеко не полностью оснащен всем необходимым.

ГНС продолжает выполнять поставленные перед ней задачи, за исключением плановых аудиторских проверок, которые отложены в связи с задержкой внедрения процедур по выбору объектов аудиторских проверок с учетом риска. Однако проверки по случаям уклонения от уплаты налогов будут продолжены. Апрельские события 2010 года привели к проблемам с информационными системами в банках в том, что касается обработки налоговых платежей, но уже к маю эта проблема была устранена.

---

<sup>94</sup> Речь идет о Бишкекском, Ошском, Ленинском и Южном межрегиональном офисе.

Продолжается программа реформ, осуществляемая ГНС при поддержке донорских организаций, и новое руководство ГНС подтвердило свою готовность к продолжению реформ.

**Таможенное администрирование.** Все таможенные посты остаются в действии, и физического урона в ходе апрельских и июньских событий 2010 года им не нанесено. В штате ГТС особых изменений не произошло. После апрельских событий 2010 года были заменены руководители лишь двух (из 40) пограничных постов, но это не было связано с самими событиями. Все операционные процедуры, системы и организационная структура остались без изменений. Так как назначенный И.о. Председателя являлся заместителем председателя, то институциональная приемственность ГТС сохраняется. Программа модернизации, начатая в 2002 году, будет продолжена. Специальные средства, образующиеся за счет таможенных сборов, и используемые для поддержания таможенных операций, сохраняются.

### **Приоритеты**

ГНС продолжит реформы по модернизации налогового администрирования с целью повышения его действенности и эффективности. В частности, внедрение принципа "единого окна" будет продолжено и дополнено совершенствованием информационных систем, применяемых для налогового администрирования. Эта работа продолжает усилия, призванные уменьшить контакты между налоговыми сотрудниками и налогоплательщиками, и устранить возможность произвола налоговых чиновников.

В 2010 году вероятность того, что создание таможенного союза между Россией, Казахстаном и Белоруссией поставит под угрозу международную торговлю Кыргызстана, невелика, так как существующие таможенные процедуры и тарифы сохраняются, даже при условии вступления таможенного союза в силу к июлю. Тем не менее, учитывая, что таможенный союз проводит гармонизацию своих процедур и тарифов, риски для международной торговли Кыргызстана возникнут в 2011 году, и впоследствии повлияют на таможенные сборы и деятельность.

## ПРИЛОЖЕНИЕ XI: ФИНАНСОВЫЙ СЕКТОР

В данном Приложении обсуждаются вопросы, относящиеся к банковской стабильности и микрофинансовым институтам. Здесь предоставлена предыстория банковского сектора до кризиса и описывается, как кризис повлиял на банковскую систему и её стабильность, мероприятия Правительства и воздействие на экономическую политику в будущем.

### Предыстория

До наступления кризиса банковская система Кыргызской Республики состояла из 22 коммерческих банков. Наблюдалась значительная доля иностранного участия: в 10 банках контрольные пакеты принадлежали иностранным лицам, они составляли 60% активов системы и 66% депозитной базы. По депозитам в системе доминировал один крупный (на тот момент иностранный) Азия Универсал Банк (АУБ), который на апрель 2010 года имел 23% депозитов всей системы. Государственное участие в банковской системе было низким, где государственные банки (Расчетно-сберегательная Компания и Айыл Банк) представляли 14% активов и 11% депозитов на май 2010 года. Основные пять банков вместе представляли 55% активов всей системы. Банковская система представляла низкий уровень финансового посредничества; кредиты и депозиты составляли 12% ВВП.

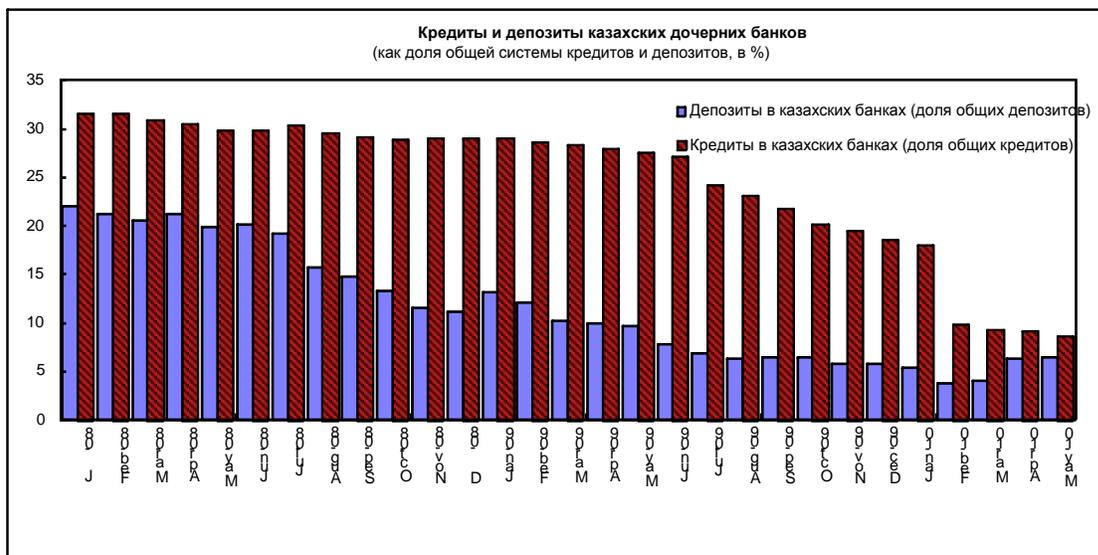
Таблица: Структура банковской системы Кыргызстана

	Активы		Депозиты		Кредиты	
	дек-09	май-10	дек-09	май-10	дек-09	май-10
	(в % от всех банков)					
Иностранные банки 1/	74	59	79	66	68	58
Казахские банки	14	9	6	6	19	9
Государственные банки	8	14	4	11	13	14
Все банки						
в % от ВВП	35	27	17	12	13	12
в миллионах долларов	1542	1182	752	518	570	552

Источник: НБКР

1/ Включая АУБ

Банковская система Кыргызстана пережила значительные преобразования за последние два года в плане присутствия иностранных банков - значительно сократилась доля казахского владения банковской системой. В начале 2008 года казахские банки составляли 30% кредитных ресурсов и более 20% депозитов. К маю 2010 эта доля упала до менее 10% по обеим позициям: депозитам и кредитам. Два дочерних банка были проданы местным покупателям.



Накануне апрельского кризиса индикаторы финансового здоровья начали демонстрировать медленное постепенное улучшение, так как экономика Кыргызстана начала свое восстановление после глобального кризиса 2008-2009гг. Банковская система демонстрировала высокие уровни ликвидности и капитала и скромный уровень проблемных кредитов – менее 10%, хотя и наблюдалась высокая степень долларизации. К концу 2009 года Фонд страхования депозитов достиг своей целевой капитализации равной 340 миллионов сом. Финансирование изначально было обеспечено Правительством, которое впоследствии должно было быть постепенно возмещено коммерческими банками.

### Влияние кризиса

Кризис негативно сказался на финансовой стабильности, так как апрельские и июньские события привели к значительным потерям в финансовом секторе. Качество кредитов ухудшилось, а коэффициент проблемных кредитов возрос с до-апрельских 8% до 11% к концу мая. Ухудшение качества кредитов в основном сконцентрировано в секторах торговли и услуг; ожидается, что подобная ситуация будет продолжаться по мере замедления роста экономики в этом году. Ухудшение качества кредитов также повлияло на доходность. (см. ниже). В результате воздействия продолжающейся политической неопределенности на бизнес рост кредитования в этом году обещает быть слабыми.

Кыргызская Республика: выборочные финансовые индикаторы  
(в %, если не указано иное)

	31-дек-08	30-январь-09	30-сентябрь-09	31-декабрь-09	31-март-10	30-апрель-10	31-май-10
<b>Адекватность капитала</b>							
Чистый общий капитал/активы, взвешенные по риску	32.6%	27.5%	29.4%	33.5%	31.7%	35.3%	27.3%
<b>Ликвидность</b>							
Коэффициент ликвидности	82.0%	82.8%	85.3%	86.8%	86.7%	90.8%	85.1%
Избыточные резервы/общие резервы	30.4%	25.7%	25.3%	33.2%	15.8%	39.7%	45.2%
<b>Качество активов</b>							
Проблемные кредиты/всего кредиты	5.3%	8.7%	9.2%	8.2%	7.9%	9.4%	11.2%
РППУ/проблемные кредиты	55.9%	52.8%	56.5%	58.4%	57.5%	53.0%	51.3%
<b>Доходность</b>							
Доходность по капиталу	20.7%	13.2%	13.2%	13.6%	12.5%	10.3%	-52.7%
Доходность по активам	8.8%	8.6%	8.4%	8.6%	8.4%	8.0%	-18.8%
<b>Кредиты и депозиты</b>							
Кредиты/депозиты	110.2%	97.2%	86.5%	75.7%	70.8%	108.5%	106.6%
Кредиты/всего активов	46.6%	39.0%	36.2%	36.9%	36.4%	45.2%	46.7%
<b>Участие иностранной валюты</b>							
Доля депозитов в иностр. валюте в общих депозитах	63.6%	67.6%	70.4%	68.3%	68.5%	54.0%	54.5%
Доля кредитов в иностр. валюте в общих кредитах	64.7%	64.0%	63.3%	62.3%	59.1%	59.1%	58.2%

Источник: Национальный Банк Кыргызской Республики

Несмотря на то, что большинство банков выглядят достаточно ликвидными и капитализированными, в некоторых банках были проблемы, включая Азия Универсал Банк (АУБ) – самый крупный банк, обладающий 20% всех депозитов. НБКР ввел в АУБ и 6 других банков (позднее это число было сокращено до четырех) временное управление после того, как в АУБ произошел значительный вывод депозитов нерезидентов, якобы связанных с предыдущим режимом (см. вставка). Банки проходят аудиторские проверки. Органы власти разрабатывают соответствующие планы действий, которые могут повлечь изменения в управлении и/или финансовые вливания по мере необходимости.

**Вставка: Действия НБКР в целях сохранения стабильности системы после апрельского кризиса** После крупного оттока депозитов нерезидентов НБКР ввел с семи банках (располагающих 45% активов всей системы) временное управление (ВУ). Деятельность Советов и Правлений была приостановлена. Власти руководствовались следующими мотивами: «По причине неустойчивой ситуации в Кыргызской Республике и в целях обеспечения контроля за движением капитала и сохранения активов в интересах вкладчиков и кредиторов банков, учитывая их системную значимость и взаимосвязь, а также факты грабежа и угрозы грабежа».

НБКР также ввел в 10 банках прямой надзор, менее ограничительная форма надзора, чем ВУ, и выдал инструкции руководству 3 других банков.

С того момента НБКР отменил ВУ для двух банков и расширил спектр разрешенных операций в банках под временным управлением. После постепенного устранения ограничений, включая по снятию депозитов в данных банках, 19 апреля НБКР разрешил этим банкам совершение обычных операций, но запретил им выдавать новые кредиты (только ролloverные кредиты) и делать инвестиции в долговые обязательства и капитал (за исключением государственных ценных бумаг). Специфические ограничения продолжают оставаться в двух банках в отношении операций с нерезидентами, инсайдерами и связанными лицами. ВУ было отменено в отношении двух других мелких банков, но они остаются под режимом прямого надзора. Ограничения продолжают оставаться по операциям с инсайдерами, связанными лицами и лицами, в отношении которых существуют соответствующие решения правоохранительных органов. В отношении АУБ были предприняты дальнейшие действия (см. ниже).

**Вставка: Воздействие кризиса на микро уровне: результаты исследования банков со стороны ЕБРР**

Пять опрошенных банков (которые активно работают на юге) заявили об ущербе, нанесенном зданиям и оборудованию их филиалов, а также сообщили о случаях мародерства в отношении некоторых банкоматов, но уровень общих потерь является незначительным.

Все опрошенные банки сообщили о значительном росте задержек с выплатой кредитов. Эти банки провели собственные оценки воздействия (которые все еще продолжаются) и сгруппировали воздействие событий на своих заемщиков следующим образом:

- Заемщики, которые погибли ;
- Разрушенный бизнес и/или залоговое обеспечение;
- Заемщики, в отношении которых отсутствует информация (заемщики, которых невозможно найти);
- Бизнес существует, но со значительно снизившимся товарооборотом; и
- Заемщики, которые не испытали никакого влияния.

В зависимости от каждого конкретного случая банки подготовили несколько вариантов реструктуризации для своих заемщиков:

- Введение льготного периода до 12 месяцев вместе с нулевым начислением процентов и пени в течение всего льготного периода для наиболее пострадавших заемщиков,
- Предоставление кредитной линии на период от 2 до 18 месяцев;
- Сокращение процентных ставок на 2-4 процента; и
- Реструктуризация графика выплат.

Влияние на качество всего портфеля в каждом банке варьируется из-за разницы уровня присутствия в южных регионах; самый высокий уровень кредитования составляет 55% от валового кредитного портфеля в одном из банков. Согласно полученной информации, сектора торговли и услуг, сконцентрированные в городах Ош и Жалал-Абад, оказались под наибольшим воздействием кризиса. Эти заемщики представляют от 8% до 52% от кредитного портфеля в южных регионах. В банке, попавшем под наибольшее воздействие, заемщики, у которых разрушен бизнес или залоговое обеспечение, составили 31% от общего числа заемщиков в этих регионах или 45% их общего кредитного портфеля на юге.

Все банки приостановили кредитование в регионах кризиса и большинство из них заявило о значительном замедлении экономической деятельности на юге страны.

В июне все банки значительно повысили резервы на покрытие убытков, и согласно оценкам опрошенных банков, их капитальная база позволяет поглотить нанесенный ущерб.

Июньские события также повлияли на кредитную деятельность банков и на севере страны. Один из банков выразил серьезные опасения о возможностях выплат со стороны своих клиентов, работающих в сфере туризма в Иссык-кульской области – известном туристическом направлении, выбираемом туристами из Казахстана и России. Туристический сезон серьезно пострадал из-за обеспокоенности по поводу безопасности; ожидается, что это негативно отразится на населении региона, которое формирует свой годовой доход, в большей степени, обслуживая туристов в течение двух летних месяцев (июль и август).

В основном все банки заявили о значительном замедлении экономической активности в стране, ожидая ухудшения кредитного портфеля по всем регионам страны. Границы с Казахстаном продолжают оставаться закрытыми по большинству категорий товаров, что негативно сказывается на экспортно-ориентированных секторах, таких как, например, текстильная промышленность. Оценка воздействия июньских событий со стороны банков все еще продолжается; в следующие месяцы ожидается увеличение уровня просроченных выплат и уровня резервов на покрытие убытков. Возможно, вторичные последствия апрельских и июньских событий скажутся на некоторых северных регионах (например, Иссык-кульская область), поэтому в северных филиалах также может возрасти уровень просроченных выплат.

Ни один из опрошенных банков не отметил значительного уровня изъятия депозитов, а также большинство из них отметили избыточную ликвидность.

## Воздействие на АУБ

АУБ в серьезной степени подвергся воздействию кризиса, а так как он является системно значимым банком, то возникают важные вопросы в отношении финансовой стабильности в целом. Большая доля кредитного портфеля банка подверглась воздействию из-за кредитования связанных лиц и инсайдеров, а качество кредитов ухудшилось, в частности после событий на юге, где банк имеет значительную активность. Объемная доля ликвидных активов банка, размещенная до кризиса в компаниях по управлению активами, возможно, не подлежит восстановлению.

В ситуации, когда банк стоит перед проблемами ликвидности, власти предприняли действия по обеспечению безопасности активов банка и защиты интересов вкладчиков и кредиторов. 4 июня 2010 года в АУБ было отменено временное управление и введено консервирование в интересах защиты вкладчиков и кредиторов банка. Впоследствии банк был национализирован. Следующие операции были ограничены, включая: (1) депозиты частных лиц приниматься не будут и (2) операции юридических лиц будут сводиться лишь к ограниченному числу операций, включая выплату заработной платы, выплаты социального фонда и выплата кредитов АУБ. Ситуация далее была усугублена недавним решением суда о передаче активов АУБ, которые были приобретены у КыргызПромстройБанка в 2007 году, обратно прежним владельцам. Данное решение в данный момент проходит рассмотрение в судах.

Органы власти рассматривают ряд вариантов по решению проблемы в банке. Они могут включать следующее: (1) полное банкротство и ликвидацию; (2) реабилитацию и продажу; (3) реструктуризацию через покупку и слияние—решение «хороший банк, плохой банк»; (4) продажу иностранному покупателю. При рассмотрении данных вопросов власти осознают системные последствия, фискальные расходы и необходимость быстрого восстановления системы, чтобы вновь придать импульс темпам роста.

Правовые последствия, скорее всего, приведут к растягиванию процесса по разрешению споров по активам. Не смотря на гарантии правового преследования уголовной деятельности, арест, наложенный Генеральным Прокурором на активы и собственность тех, кто связан с предыдущим режимом, усугубил ситуацию во многих банках. Были конфискованы активы около 150 юридических лиц, было арестовано более 300 физических лиц. Эти аресты также повлияли на акционеров и клиентов многих из этих банков. В дополнение, существует информация, что некоторая собственность, выступающая в качестве залогового обеспечения по некоторым из банковских кредитов, была также конфискована, а возможность её восстановления является неопределенной. Арест активов АУБ был отменен в середине июля.

Планы по оставшимся банкам под временным управлением зависят от продолжающейся оценки их балансовых отчетов. Крупные депозиты Социального Фонда и Фонда Развития в некоторых из этих банков – еще одно осложнение, так как их внезапное изъятие может усложнить управление ликвидностью в банках. В самом деле, такие движения уже являлись причинами сложностей в прошлом. Власти ведут переговоры по заключению межведомственного соглашения о том, как решить эту проблему.

## Приоритеты:

- Как разрешить ситуацию с АУБ так, чтобы минимизировать негативное воздействие на финансовую стабильность и систему государственных финансов;
- Как разрешить ситуацию с банками до сих пор находящимися под режимом временного управления;
- Как управлять крупными государственными депозитами;
- Правовые последствия от арестов активов и собственности, наложенных Генеральной Прокуратурой, и от прочих судебных дел

## Микрофинансирование

### Введение

Микрофинансовые организации (МФО) сыграли важную роль в предоставлении кредитных ресурсов частному сектору в Кыргызской Республике. За последние годы не только выросло количество МФО, но также и расширилось количество их операций. К концу 2009 года насчитывалось 360 МФО (включая 4 микрофинансовых компании, 237 микрокредитных компании и 128 микрофинансовых агентств, см. Таблицу 1).

**Таблица 1. Количество МФО на конец года**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
МФО	75	106	147	232	291	360
<i>включая:</i>						
Микрокредитные компании	21	35	57	103	170	237
Микрокредитные агентства	54	71	89	127	119	128
Микрофинансовые компании	-	-	1	2	2	4

Источник:НБКР

\* Май 2010г.369

МФО являются самым быстрорастущим сегментом финансовой системы. При общем кредитном портфеле равном 7.9 миллиардов сом на конец 2009 года они предоставляют 23% всех кредитов, выдаваемых финансовой системой. Кредитование МФО возросло с 1.5% ВВП в 2005 году до 4% ВВП в 2009, при этом количество заемщиков увеличилось с 42,000 в 2004 г. до 306,391 на конец 2009г. В то время средний размер кредита, выдаваемого МФО, в среднем составлял 26,070 сом при средней процентной ставке по кредитам равной 34.5%. Возвратность кредитов была сильной, классифицированные кредиты упали с 3.7% кредитного портфеля в 2006г. до 2.9% в 2009г.

Микрофинансовый сектор сконцентрирован в трех крупнейших учреждениях: ФИНКА, Бай-Тушум и Компаньон. Они представляли 75% кредитного портфеля всех МФО на конец 2009 года. Все три организации надеются получить лицензию на привлечение депозитов или даже банковскую лицензию в 2011 году. Из 369 МФО многие являются не операционными, оставаясь при этом официально работающими по причине сложностей официального закрытия бизнеса в КР.

МФО успешно расширяют кредитование для сельской местности. Они преимущественно концентрируются на финансировании сельского хозяйства (41%) и торговли (35%). Рисунок 1 представляет информацию о кредитовании МФО по секторам и областям.

Кредитные союзы предоставляют небольшую долю кредитов для частного сектора. На апрель 2010 количество кредитных союзов было равно 231, работающих во всех регионах страны и около 80% - в сельской местности. При общем объеме кредитования равного 959 миллионов сом на конец 2009 года кредитные союзы предоставляют 2.8% кредитов всего финансового сектора. Они предоставляют более крупные кредиты по немного более низким процентным ставкам (29.6%) по сравнению с МФО. Средний размер кредита составляет 52,469 сом. На конец 2009 года большинство их кредитных ресурсов (50%) было предоставлено сельскому хозяйству, а 33% - торговле и услугам. Количество заемщиков уменьшилось с 22,000 в 2004г. до 18,274 на конец 2009 года. На Рисунке 2 представлены объемы кредитования, предоставляемые кредитными союзами по сектору и области. В настоящее время кредитным союзам не хватает управленческих и операционных навыков для управления более крупными кредитными портфелями. Несмотря на это, они все же сохраняют высокую эффективность, имея только 2.7% классифицированных кредитов на конец 2009 года. В конце 2009 года было принято решение перевести Финансовую компанию по поддержке и развитию кредитных союзов (ФКПРКС), являющуюся первичным источником финансирования кредитных союзов и принадлежащую в настоящее время НБКР, в Фонд Развития. Целью такого перевода было предоставить ФКПРКС дополнительный капитал и средства для операций по пере-кредитованию, но данная передача так и не состоялась до 7 апреля 2010 года.

В марте 2010 года Парламент принял поправки в Закон «О микрофинансировании». Данные поправки разрешали четырем микрофинансовым компаниям, но не другим МФО, предоставлять кредиты в иностранной валюте. В конце 2009 года начале 2010 Парламент также обсудил преимущества установления максимальных процентных ставок по кредитам микрофинансовых организаций, так как некоторые члены Парламента были озабочены высокими процентными ставками в микрофинансовом секторе. В конечном итоге Парламент принял поправку, дающую НБКР полномочия устанавливать максимальные процентные ставки в случае монополистического поведения МФО. Эти и другие поправки к Закону «О микрофинансировании» находятся в подвешенном состоянии, так как они не были закреплены законом до 7 апреля.

## **Влияние на сектор**

**Влияние апрельских и майских событий.** Влияние событий в апреле и мае 2010 года на кредитование со стороны МФО и кредитных союзов в основном было незначительным или имело временный характер. Некоторые МФО и кредитные союзы имели счета в банках, в которых ввели временное управление, и поэтому не имели доступа к средствам от 7 до 10 дней в апреле. Более того, залоговые регистры не работали примерно три недели в апреле, и МФО и кредитные союзы не имели в это время возможности регистрировать залоговое обеспечение заемщиков. Одна из МФО стала жертвой очевидно злоумышленного поджога 5 мая, но до конца не ясно, было ли это привязано к политическим событиям. Другая МФО сообщила, что некоторые филиалы пострадали от небольшого ущерба во время беспорядков. Некоторые из более мелких МФО, функционирующих в южных регионах, попали под влияние событий по причине более высоких рисков операционной

безопасности для клиентов и сотрудников. По этим причинам некоторые МФО сократили кредитование на 30% от своих объемов, планируемых на апрель и май.

Тем не менее, большинство МФО сообщили, что их общие объемы кредитования не изменились, или отметили только лишь временное замедление темпов кредитования. Конкретная информация существует только по пяти крупным МФО. Общий объем средств, выделенных этими МФО в апреле 2010г., фактически вырос на 24% по сравнению с прошлым годом, а объемы выданных кредитов на конец апреля 2010 года были на 20% выше, чем на конец апреля 2009г.<sup>95</sup> В четырех крупных МФО выделение средств осуществлялось в первые пять месяцев 2010 года.

Как показано на Рисунке 3, на консолидированной основе данные МФО продолжали увеличивать свой уровень кредитования в апреле, не смотря на беспорядки; фактически, каждая МФО увеличила свой уровень кредитования в апреле по сравнению с предыдущими месяцами года. Но все же, исходя из проведенного опроса, такое увеличение было несколько ниже, чем предусматривалось на апрель. Тем не менее, в основном уже произошло восстановление уровней кредитования, и последствия замедления темпов кредитования для большинства МФО считаются минимальными.<sup>96</sup> Исключение составляют работающие на юге более мелкие МФО, которые испытали пропорционально более значительное нарушение своей деятельности и еще не восстановились полностью. В мае консолидированное предоставление средств упало на 7.6%.

Воздействие на возврат кредитов в апреле-мае было небольшим, но в последующие месяцы оно может слегка увеличиться. Большинство МФО и кредитных союзов отмечают, что их портфель под риском (ППР) не изменился или увеличился лишь незначительно согласно данным на конец апреля и мая. Для четырех крупных МФО, согласно имеющимся по ним данным, классифицированные кредиты увеличились до 1.66% кредитного портфеля на конец апреля 2010г., по сравнению с 1.44% в конце апреля 2009г. и 1.62% в конце марта 2010г. (см. Рисунок 4). Уровни резервов на покрытие убытков не увеличились в апреле-мае, так как МФО уже располагают адекватными резервами, согласно положениям НБКР. Некоторое увеличение ППР имеет технические причины, то есть в результате ситуации обеспечения безопасности и временного закрытия банковских филиалов некоторые заемщики не смогли туда прийти для осуществления своих выплат. В результате ППР для некоторых более мелких МФО увеличился на 10% в середине апреля. Тем не менее, они в основном все восстановились, а ППР упал на отметку ниже 5%. В мае МФО отметили увеличение числа сборов просроченных кредитов. Некоторые заемщики попросили о досрочной уплате своих кредитов, так как они не могли восстановить нормальный ход бизнеса. Некоторые клиенты попали под воздействие мародерства или прочего ущерба активов, после чего произошла некоторая реструктуризация кредитов (в общем отсрочив некоторые ранние выплаты, но сохранив тот же самый срок погашения кредитов).<sup>97</sup> Некоторые МФО высказали небольшую озабоченность, что ППР может

---

<sup>95</sup> Предоставление средств 4 из 5 МФО повысилось в апреле 2010г. по сравнению с апрелем 2009г.; предоставление средств со стороны одной МФО сократилось на 10%. Тем не менее, портфели всех пяти МФО на апрель 2010г. являются больше, чем на апрель 2009г.

<sup>96</sup> Одна МФО сообщила о превышении объема кредитования по сравнению с установленными показателями, т.к. к ней перешли клиенты АУБ-Агро после закрытия последнего.

<sup>97</sup> Пара МФО сообщили о смерти заемщиков. По крайней мере, в одном из таких случаев МФО списала кредит, понесла небольшой ущерб в размере нескольких сотен долларов.

вырасти на несколько процентных пунктов в последующие несколько месяцев, так как некоторые заемщики, особенно занимающиеся торговлей, пережили негативное воздействие в результате закрытия границ, что временно отрезало экспортные рынки и привело к понижению цен на сельскохозяйственную продукцию внутри Кыргызской Республики.

В апреле – мае МФО сообщили, что их источники финансирования остаются непрерывными и надежными. Одна МФО, тем не менее, сообщила, что международные кредиторы повысили процентные ставки на немногим более 1% из-за повысившихся рисков кредитования МФО в Кыргызстане. Акционер другой МФО отсрочил предоставление средств в апреле после оценки рисков и наступления политической неопределенности.

Ликвидность в местной валюте значительно сократилась. МФО разрешено предоставлять кредиты только в кыргызских сомах, но основной объем их финансирования поступает в долларах США.<sup>98</sup> Для получения сомов МФО обычно участвуют в операциях своп или осуществляют компенсационные займы в местных банках. Тем не менее, АУБ являлся крупнейшим источником подобных операций, охвативший ими примерно 80% рынка при спреде 4.5%.<sup>99</sup> С момента приостановления операций АУБ, МФО имеют ограниченный выбор в плане получения местной валюты. С апреля понизилась ликвидность кыргызского сома в других банках, так как процентные ставки по государственным казначейским векселям повысились, и Правительство произвело вмешательство на валютных рынках в целях поддержания местной валюты. Поэтому операции своп и компенсационные займы в других банках стоят дороже (спред составляет от 7% до 9%) и имеют более короткие сроки. Неопределенность в отношении открытия АУБ вызывает вопрос о том, смогут ли МФО в дальнейшем получать местную валюту. Тем не менее, на данный момент АУБ согласился продлить текущие договоренности по операциям своп и компенсационным займам, таким образом, временно обеспечивая ликвидность сома для МФО. Но АУБ не проводит новых операций своп и не предоставляет новых компенсационных займов.

МФО обратились в НБКР для удовлетворения своих потребностей в ликвидности, и НБКР в данный момент рассматривает два варианта. Первый вариант: НБКР будет осуществлять операции своп напрямую с МФО. МФО предложили спред 4.5% (тот же спред, что в АУБ), а НБКР, в свою очередь, предложил, что предоставит МФО финансирование в кыргызских сомах под 7% при условии, что МФО будут перекредитовывать под не более 17%. Такое предложение не привлекательно для МФО, так как их операционные расходы значительно выше. Второй вариант: НБКР осуществляет операции своп с банками, которые затем осуществляют свопы с МФО за дополнительную цену.

**Воздействие июньских событий.** Воздействие июньских событий в южных городах Ош и Жалал-Абад были гораздо более серьезными по сравнению с апрельскими событиями. Практически все кредитование было приостановлено в регионах, где произошли события, и все МФО сообщили о существенном повышении количества просроченных выплат.

---

<sup>98</sup> Первоначальное финансирование для ФКПРКС от АБР поступило через Министерство финансов в сомах, и компания продолжает полагаться на свое внутреннее финансирование, а не на иностранные кредитные линии. Апрельские события не оказали воздействия на её ликвидность.

<sup>99</sup> На 1 мая МФО располагали займами, деноминированными в иностранной валюте, в размере \$134.8 миллионов, из которых \$104 миллиона использовалось для операций своп и компенсационных займов.

Общие выплаты в июне сократились на 24% от выплат в предыдущем месяце. Основные МФО начали осуществление собственных оценок влияния (которые все ещё продолжаются) и сгруппировали воздействие событий на своих клиентов следующим образом:

- Заемщики и/или члены их семей погибшие или серьезно раненные;
- Сгоревшие и разрушенные дома и/или бизнес;
- Ограбленные дома и/или бизнес;
- Заемщики, в отношении которых нет данных (заемщики, которых невозможно найти);
- Бизнес существует, но нет оборота или бизнес переживает временное приостановление (по причине ситуации с безопасностью);
- Заемщики, не попавшие под воздействие.

Исходя из предварительных данных, в среднем 12%-15% заемщиков подверглись серьезному воздействию, как то ограбление или разрушение домов или бизнеса; другие 15% заемщиков сообщили о временном закрытии бизнеса, исходя из ситуации безопасности и разрыва торговых операций. Нет информации примерно о 20-50% заемщиков по причине невозможности их найти. Примерно 20-25% заемщиков на юге заявили, что избежали последствий событий.

Июньские события также повлияли на некоторые филиалы на севере страны. Некоторые МФО сообщили о сокращении уровня выплат и увеличении уровня просроченных выплат в Иссык-кульской области, известной как туристическое направление для казахских туристов из Алматы. Туристический сезон был серьезно пострадал из-за соображений безопасности. Ожидается, что это повлечет за собой значительное негативное воздействие на население региона, получающее основной годовой доход от обслуживания туристов в течение двух летних месяцев.

Воздействие ситуации на общее качество портфеля отличается в различных МФО в зависимости от степени участия МФО в кредитовании южных регионов. На консолидированной основе примерно 37% общего портфеля четырех крупнейших МФО было размещено в попавших под воздействие южных регионах, а общее количество классифицированных кредитов в данных регионах достигло отметки 15.2%. Количество их классифицированных кредитов по стране за июнь выросло на более 6.1 миллиона долларов, достигнув 5.9% консолидированного кредитного портфеля по сравнению с 1.6% на конец мая.

На основании результатов собственных оценок (ожидается, что они закончатся в конце июля) МФО подготовили планы реструктуризации для своих заемщиков. Большинство МФО позволили серьезно пострадавшим заемщикам отсрочить свои платежи на два-три месяца (одна МФО все же требует осуществления ежемесячных выплат, но значительно сократила процентные ставки; это было сделано для сохранения ежемесячного контакта с заемщиком).

Прямые убытки, понесенные МФО в результате смерти заемщика, не превысили десять случаев (исходя из предварительной оценки). Из-за низкого размера кредита МФО консолидированный остаток по таким случаям составляет менее 0.1% всего портфеля в четырех крупнейших МФО. В целом четыре крупнейших МФО оценивают убытки от июньских событий в размере примерно 3 миллиона долларов в наихудшем случае, что составляет примерно 7% консолидированного капитала этих МФО на конец марта 2010г.<sup>100</sup> Тем не менее, согласно оценкам МФО, текущей прибыли за этот год будет достаточно для покрытия убытков в результате июньских событий. Все четыре МФО повысили уровень резервов для покрытия убытков в июне, но, так как они исторически сохраняли достаточно высокие уровни резервов на покрытие убытков, то такая ситуация не произвела значительного воздействия на капитал: общие резервы выросли до 3.4% консолидированного портфеля четырех крупнейших МФО на конец июня. Ожидается дальнейшее увеличение резервов в последующие два-три месяца. Только одна из четырех МФО сообщила о возможной необходимости дополнительной капитализации при наступлении допущений наихудшего сценария после анализа результатов стресс тестирования.

Одним из негативных воздействий июньских событий выступает отсутствие финансирования, т.к. большинство традиционных финансовых организаций (международные микрофинансовые фонды) понизили рейтинги для Кыргызстана и приняли решение отсрочить выделение планируемых кредитов для МФО до, по меньшей мере, ноября (после проведения планируемых на октябрь выборов). Это несет в себе угрозу замедления или даже приостановления нового кредитования со стороны МФО, т.к. внешнее финансирование выступает для них основным источником. Некоторые МФО имеют значительные запланированные выплаты в течение следующих двух-трех месяцев и будут вынуждены ограничить рост кредитования, используя выплаты клиентов для осуществления своих собственных выплат. МФО еще не обратились за реструктуризацией своих долгов, и руководство четырех крупнейших МФО на данный момент не ожидают возникновения необходимости такой реструктуризации.

Другим важным упомянутым выше вопросом является отсутствие приемлемых инструментов хеджирования валютного риска. АУБ остается основным источником операций своп и компенсационных займов на местном рынке. Крупные МФО заявили о том, что операции своп и компенсационные займы с АУБ составляют 60 миллионов долларов. Из-за последних событий МФО больше не могут изымать свои средства из АУБ, т.к. в июне в банке была внедрена процедура консервации. Свопы и компенсационные займы МФО продлеваются на тех же условиях и при том же обменном курсе, закрепленных на дату заключения первоначальной сделки, что было до апрельских событий. Поэтому, при продолжающемся обесценивании кыргызского сома возникает увеличивающийся разрыв между сомами, которые держат МФО, и эквивалентом в иностранной валюте в АУБ. На данный момент разрыв оценивается в 5-6 миллионов

---

<sup>100</sup> Общее значение по капиталу в одной МФО взято на конец мая из-за значительного увеличения капитала, отмеченного во 2-м квартале 2010г.

долларов США (в настоящее время не покрытых резервами МФО), что, в случае банкротства АУБ, может уничтожить еще 13-14% капитала МФО, что вместе с ожидаемыми убытками в южных филиалах, может оказать гораздо более существенное негативное воздействие на устойчивость МФО.

Как отмечено выше, поправки к Закону «О микрофинансировании» были одобрены Парламентом в марте, но не были подписаны, и проект закона о поправках в закон не был принят до побега Президента в апреле. Кроме того, недавно НБКР выпустил два новых положения для регулирования микрофинансового сектора. Одно из положений относится к расчетам коэффициента достаточности капитала (КДК) для МФК, привлекающих депозиты. Минимальный КДК был сокращен с 18% до 8%, и эти МФК могут вычестить депозиты, используемые для хеджирования, из базы активов.<sup>101</sup> Второе положение сокращает требования к резервам на покрытие убытков для кредитов МФО, которые обеспечены групповым поручительством, приравнивая такие поручительства к материальному залогу.<sup>102</sup> Оба положения воспринимаются МФО благосклонно. После референдума 27 июня в стране ожидается, что Президент подпишет новый Закон «О микрофинансировании», и он вступит в силу.

Некоторые МФО говорят, что их посетили различные следственные органы. Хотя МФО не обвиняются ни в каких правонарушениях, в некоторых МФО руководство и сотрудники посвятили большое количество времени, чтобы принять следователей в своих организациях и ответить на их запросы. Некоторые МФО закрывались на короткое время в ходе таких расследований.

Некоторые МФО отметили, что общая бизнес среда в данный момент стала для них более безопасной, чем ранее. До наступления апрельских событий МФО чувствовали угрозу в результате влияния роста АУБ и АУБ-Агро на рынке, которые воспринимались в качестве фаворитов предыдущих властей. Они отметили о своих ожиданиях, как развернется участие на рынке в будущем.

## **Приоритеты**

МФО и кредитные союзы, как и весь прочий бизнес, нуждаются в стабильности и безопасности для продолжения своего функционирования. Так как все работают посредством счетов в коммерческих банках, то закрытие банков и приостановление операций ограничивают их способность нормально функционировать и обслуживать клиентов. Гражданские беспорядки и угрозы насилия мешают клиентам вернуться к нормальной экономической деятельности и мешают сотрудникам МФО и кредитных союзов выдавать кредиты и получать возврата кредитов. Точно также открытость границ выступает очень важным явлением для участников торговли, которые представляют собой более 30% клиентов сектора микрофинансирования. Восстановление и поддержание стабильности и безопасности являются необходимыми предварительными условиями для здоровья микрофинансового сектора и экономики в целом.

---

<sup>101</sup> Активы в этих расчетах имеют grossовый характер (то есть здесь не учтена оценка риска) Т.к. в настоящее время МФО не привлекают депозиты, данное положение не имеет прямого воздействия.

<sup>102</sup> Ни одно из положений еще не вступило в силу; они ещё должны быть зарегистрированы в Министерстве юстиции.

МФО продолжают оценку воздействия июньских событий, ожидая рост просроченных выплат и резервов на покрытие убытков в ближайшие несколько месяцев. В некоторых северных регионах (например, в Иссык-кульской области) могут быть вторичные отголоски апрельских и июньских событий, т.е. уровень просроченных выплат может в ближайшие месяцы возрасти и в филиалах на севере страны. МФО и кредитным союзам необходимо сохранять бдительность при отслеживании своей работы и разумно выполнять реструктуризацию в целях минимизации негативных воздействий.

В предстоящие месяцы ликвидность кыргызского сома, скорее всего, останется низкой, что может ограничить операции МФО и привести к повышению их расходов. Это безоговорочно привязано к вопросу валютного риска. МФО в Кыргызской Республике хеджируют свой риск посредством операций своп или компенсационных займов в банках, которые находятся в лучшем положении в отношении регулирования валютного риска. После приостановления операций АУБ органам власти, возможно, необходимо предоставить временные механизмы обеспечения доступа к сомам по рыночным процентным ставкам, при этом принимая соответствующие стратегические меры для обеспечения восстановления операций своп с участием коммерческих банков. Ещё непринятые поправки в Закон «О микрофинансировании» позволят четырем микрофинансовым компаниям (которые составляют более 50% рынка) предоставлять кредиты в иностранной валюте. Тем не менее, такое кредитование переложит валютный риск на заемщика, который находится в худшем положении в области управления этим риском, чем МФО. В долгосрочной перспективе механизмы по обеспечению ликвидности местной валюты и/или рынки деривативных инструментов (включая свопы), а также привлечение депозитов квалифицированными МФО (включая преобразование некоторых МФО в банки) могут выступить самой лучшей альтернативой для удовлетворения потребности МФО в ликвидности сома.

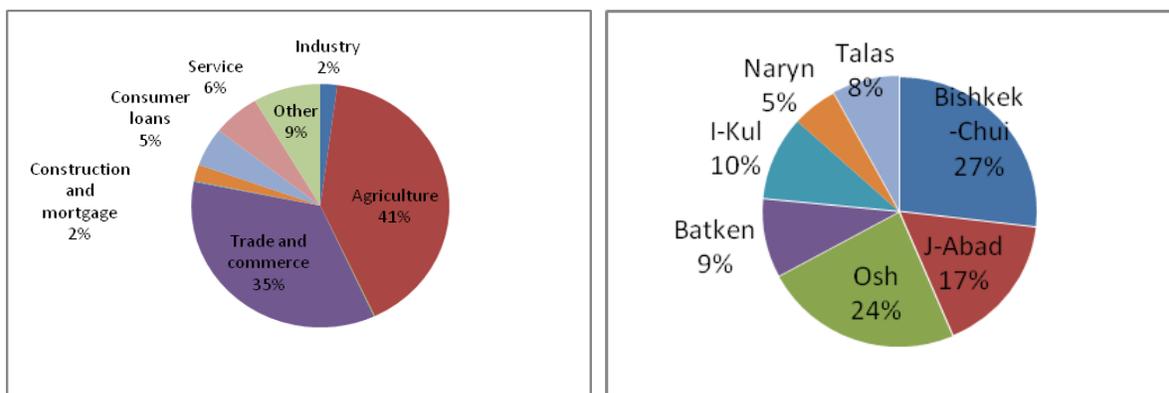
Важным является подтверждение принципа работы и установления процентных ставок на основании рыночных условий. Некоторые политики, члены ВП и представители НБКР делали ряд утверждений, критикующих МФО за их высокие процентные ставки. Некоторые вновь возвращаются к идее установления ограничений на процентные ставки. МФО озабочены тем, что подобные ограничения помешают процессу предоставления кредитов, когда кредиты будут предоставляться менее эффективным пользователям, тем самым, поставив под угрозу их устойчивость и наличие иностранных кредитных линий. Большинство иностранных кредиторов будут предоставлять кредиты только устойчивым МФО, которые работают на основе рыночных принципов. Микрофинансовый сектор Кыргызской Республики является одним из наиболее успешных в мире: в большей степени благодаря своей ориентации на рыночные принципы. Повторное подтверждение такой политики внесет вклад в сохранение и продолжение доступа населения Кыргызстана к финансированию. Это может иметь особую важность, так как расходы МФО могут вырасти в краткосрочной перспективе по мере сокращения ликвидности кыргызского сома и удорожания свопов. В той степени, в которой существуют опасения в отношении неразборчивых микрофинансовых кредиторах, органы власти могли бы пересмотреть и укрепить режим защиты потребителя в данном секторе, а также рассмотреть возможность

проведения тестов на профессиональную пригодность для владельцев и управляющих МФО.<sup>103</sup>

Стратегия по укреплению функции управления в кредитных союзах и ФКПРКС, включая приватизацию ФКПРКС, поможет исполнить потенциал кредитных союзов в Кыргызской Республике. Кредитные союзы продолжают страдать от плохого управления. Тот факт, что ФКПРКС принадлежит НБКР, в значительной степени ограничивает её доступ к ресурсам. Приверженность и стратегия приватизации ФКПРКС необходима для обеспечения безопасного и здорового роста кредитных союзов, чтобы они смогли реализовать свой потенциал в области расширения доступа к финансовым услугам в сельской местности.

Субсидии, проводимые через Айыл Банк, должны выполняться таким образом, чтобы не исказить политику Айыл Банка или всего финансового сектора в области процентных ставок. Хотя большинство участников рынка позитивно рассматривает закрытие АУБ-Агро, доступ Айыл Банка к субсидированным кредитным линиям и планы по кредитованию при процентной ставке 12% вызывают озабоченность. Это сократило спрос на кредиты МФО, так как некоторые клиенты ждут кредитов Айыл Банка. Органам власти будет необходимо отслеживать влияние кредитов Айыл Банка на рынок и обеспечивать его независимость в установлении своих процентных ставок, чтобы не подорвать тот конкурентный микрофинансовый рынок, который развился в течение многих лет. Было бы полезно получить повторное подтверждение приверженности Правительства приватизировать Айыл Банка стратегическим инвестором.

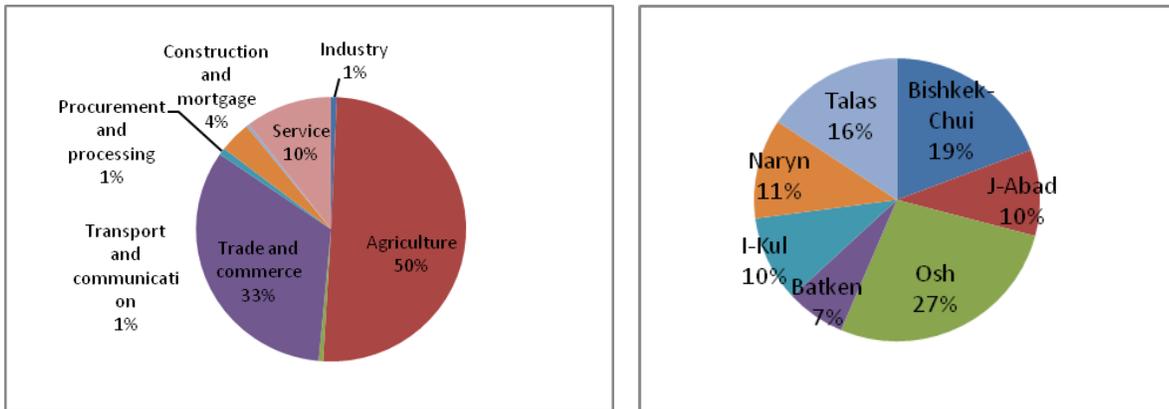
**Рисунок 1. Кредитный портфель МФО по сектору и области на конец 2009г.**



Источник: НБКР

<sup>103</sup> Ассоциация микрофинансовых организаций Кыргызской Республики, которая включает 31 МФО, представляющих более 90% рынка, в марте 2010 года приняла Кодекс Поведения. Таким образом, имеет место некоторое саморегулирование сектора.

**Рисунок 2. Кредитный портфель кредитных союзов по сектору и области в 2009г.**



Источник: НБКР

**Рисунок 3. Консолидированные месячные выплаты по четырем крупнейшим МФО**

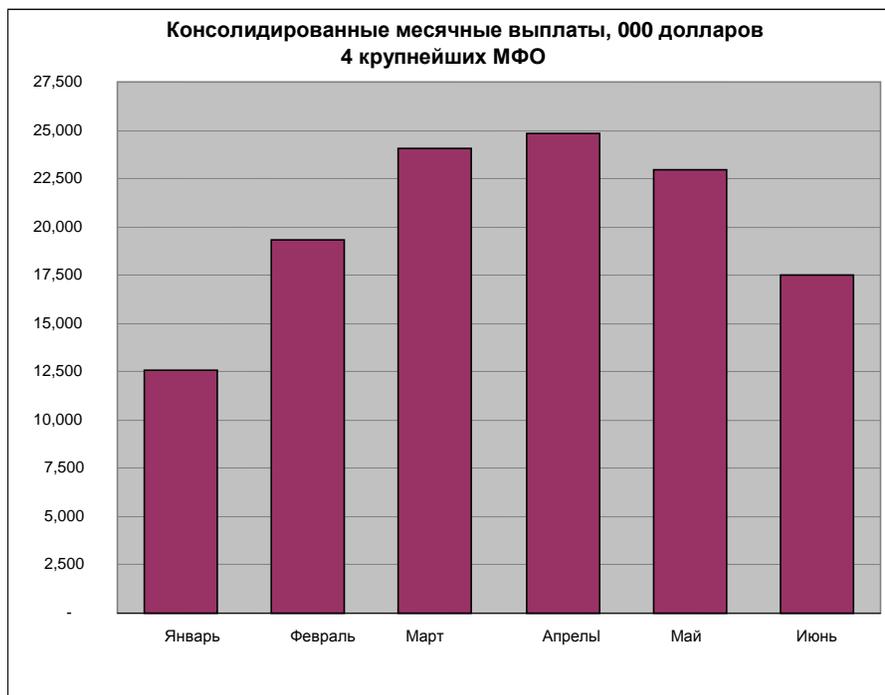
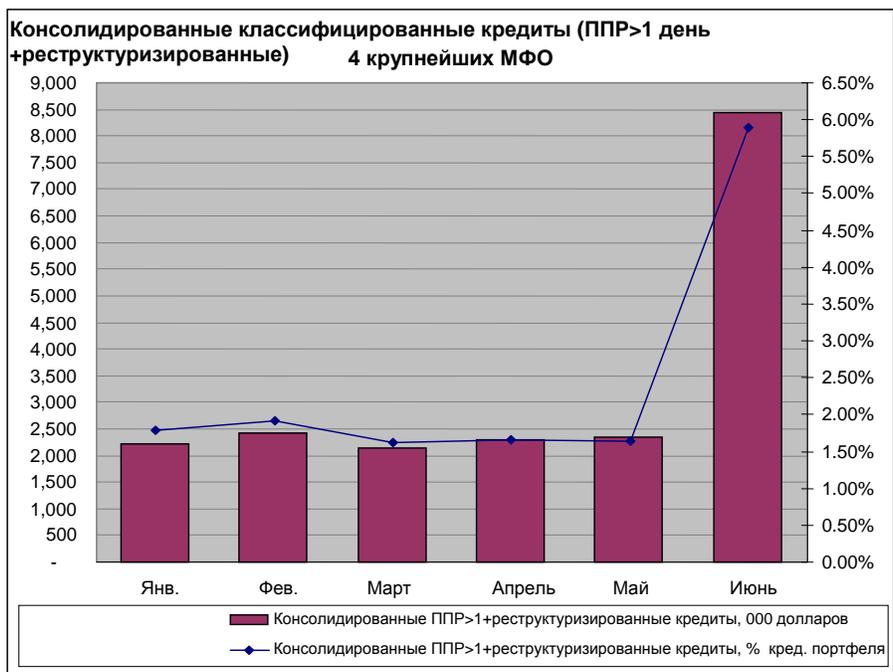


Рисунок 4. Консолидированные классифицированные кредиты в 4-х крупнейших МФО



## ПРИЛОЖЕНИЕ XII: СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО

В данном приложении представлена оценка воздействия на момент после начала политического кризиса, произошедшего 6 апреля 2010, и межэтнических стычек на юге Кыргызстана 10 июня сего года, их влияния на сектор производства сельхозпродукции, и внесены предложения на краткосрочную перспективу (до 31 декабря 2010), среднесрочную (до 30 июня 2012) и меры на долгосрочную перспективу (до 30 июня 2014) с тем, чтобы разрешить недавний удар, нанесенный доходам хозяйств и восстановление сельской экономики. Также в нем рассмотрены подсчеты стоимости ущерба, нанесенного оползнями, произошедшими на юге Кыргызстана в июне этого года.

Данная оценка основана на обсуждениях, проведенных с министерством сельского хозяйства (МСХ), членами кластера ООН по вопросам продовольствия и сельского хозяйства (включая ФАО, ВПП и АСТЕД), сельской консультационной службой, имеющейся в каждой области, Ассоциацией Агро-бизнесменов Кыргызстана (ААК), оказывающей поддержку торговцам средствами сельхозпроизводства и сельхозтехникой, Кыргызской аграрной рыночной информационной службы (КАРИС), занимающейся сбором данных о ценах со всех регионов страны, основными поставщиками удобрений, и с Проектом Агробизнеса и Маркетинга, содействующего переработчикам сельхозпродукции. Также эта миссия провела краткосрочный совместный выезд в Ошскую область с Германским проектом Agroaction и АСТЕД.

### Исходные данные

**Значимость сельского хозяйства в экономике села.** Сельскохозяйственный сектор является основой экономики сельского хозяйства и центральным в продовольственной безопасности и жизнеобеспечении узбекских и кыргызских общин. Юг Кыргызстана в значительной степени зависит от торговли с севером.

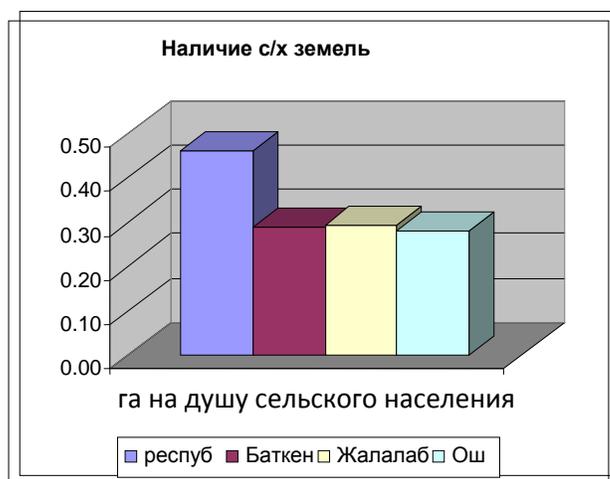
В 2008 году вклад данного сектора в ВВП составил 25 процентов. В нем задействовано около одной трети трудовых ресурсов. Земельные участки домохозяйств и мелкое животноводство обеспечивают значимую социальную сеть безопасности сельским домохозяйствам, задействованным в других секторах. В этом секторе преобладает ведение мелкого орошаемого сельского хозяйства и выпас скота на высокогорных пастбищах. Сорок один процент обрабатываемых земель используется хозяйствами, размер которых находится в пределах между 0.2 га и 10 га. Мелкие хозяйства, наряду с придомовыми земельными участками, производят 98 процентов объема валовой продукции сельского хозяйства. Также имеется незначительное количество более крупных хозяйств, большая часть которых расположена на севере. Около 1.0 миллиона из 1.3 миллионов гектаров пахотных земель относится к орошаемым, а 9 миллионов гектаров горных пастбищ поддерживают развитие животноводческого сектора. Этот сектор во многом зависит от региональной торговли. Граница с Казахстаном – это основной маршрут для экспорта продукции животноводства, молочной продукции, фруктов и овощей в Казахстан и Россию, и путь для завоза пшеницы, муки, растительного масла, сахара, горючего и запасных частей в Кыргызстан. Граница с Узбекистаном служит основным маршрутом для сезонного импорта и экспорта овощей, а также импорта азотных удобрений в Кыргызстан и экспорта животноводства. Что касается границы с Таджикистаном, то она используется в

основном в качестве торговли животноводческой продукцией. Граница с Китаем – это основной маршрут для всякого рода импорта и экспорта разнообразной продукции.

**Конкуренция за природные ресурсы на юге Кыргызстана.** На юге конкуренция за доступ к земле, ирригации, пастбищам и рынкам на протяжении длительного времени вносила свою лепту в поддержании межэтнического напряжения.

Налицо наблюдается интенсивная нехватка земель сельхозназначения на юге. Наличие сельскохозяйственных земель на душу сельского населения ниже по трем южным областям, чем по всей республике на 36 - 40 процентов (Рисунок 1). То же характерно и для Фонда Перераспределения Земель (ФПЗ), который значительно меньше на юге страны; по республике ФПС составляет 0.11га на душу имеющегося населения сел, при этом на юге эта цифра составляет только 0.07 га на душу сельского населения, проживающего в трех областях – т.е. на приблизительно 36 процентов меньше, чем в среднем по республике. В некоторых местах ситуация в действительности может выглядеть даже хуже, чем указывается в официальных данных. Так, например, в Кадамжайском районе Баткенской области официально имеется 8,941 га богарных пахотных земель, хотя на практике приблизительно 75 процентов из них не пригодны для растениеводства.

Рисунок 1. Наличие сельскохозяйственных земель



На юге конкуренция за доступ к земле, ирригации, пастбищам и рынкам на протяжении длительного времени вносила свою лепту в сохранении межэтнического напряжения - распределение аренды на землю и пастбища местными властями вызывало недовольство в отношении установления несправедливого доступа к природным ресурсам; поливная вода протекает туда и обратно вдоль этнических и республиканских границ, позволяя одной группе ограничивать доступ прочих ее пользователей; доступ к рынкам нарушен ограничением доступа вдоль узбекских анклавов и плохим состоянием альтернативных внутренних маршрутов и плохим состоянием дорог от хозяйств до рынков, а также плохой инфраструктурой хранилищ, ограничивающих гибкость кыргызских фермеров в отношении сбыта продукции узбекским торговцам. Поэтому, в то время, как краткосрочный удар, оказанный на доходы хозяйств и продовольственную безопасность, произошедший в результате кризиса, может быть разрешен посредством денежных переводов, долгосрочное реагирование на кризис должно включать в себя обновленную

программу инвестирования сельских сообществ в целях улучшения справедливого доступа к природным ресурсам для обеих общин, увеличения сельскохозяйственной производительности, стимулирования торговли между двумя сообществами и в переустановлении их экономической взаимозависимости как основы сохранения мира.

### **Прежний подход к разрешению вопроса отсутствия продовольственной безопасности.**

Прежняя вовлеченность правительства в ведение бизнеса частным сектором и рынки внесла свою лепту в имеющийся уровень недоверия правительству. При формулировании долгосрочного реагирования на кризис и стратегию достижения продовольственной безопасности новому правительству следует быть осведомленным о слабых и сильных сторонах подхода, применявшегося прежним правительством.

Кризис пришелся на тот период времени, когда стала нарастать обеспокоенность правительства в отношении продовольственной безопасности. Согласно оценкам ВПП за 2008 год, 35 процентов домохозяйств находятся в зоне отсутствия продовольственной безопасности. Кыргызстан был отнесен к ряду стран, наиболее продвинутых в Центральной Азии в значении сельскохозяйственной реформы, однако недавняя озабоченность по поводу продовольственной безопасности привела к очевидному сдвигу стратегии в сторону большего вмешательства правительства в рынки. Вслед за периодом спада, пришедшегося на время после получения независимости, данный сектор стал стремительно расширяться. Однако в последнее время его рост стал вялым, подогревая дебаты о надлежащем реагировании на стратегии. Реальный рост в сельскохозяйственном секторе в 2005, 2006, 2007, 2008 и 2009 годах составил - 4.2 процента, 1.7 процента, 1.5 процента, 0.7 процента, и 7.4 процента, по сравнению с - 0.2 процента, 3.1 процента, 8.2 процента, 7.6 процента и 2.3 соответственно в целом в экономике, хотя официальные данные, в частности по животноводству, недооценивают объемы выпуска продукции.

Ответом прежнего правительства на эти обеспокоенности стало принятие Закона «О продовольственной безопасности» в 2008 году, в результате которого была создана Агропродовольственная корпорация (АПК), под которой подразумевалась большая роль правительства в импорте продовольствия, стабилизации цен и прямого вовлечения в агробизнес. Неясно, до какого уровня такая стратегия будет адаптирована новым правительством. Вовлеченность государства в частный бизнес породило недоверие прежнему руководству страны. Государственные заявления о намерении правительства закупить продукцию сельхозпроизводства по гарантированным ценам, которые не были осуществлены, также вызвали недоверие фермеров.

При формулировании своего долгосрочного реагирования на кризис и подхода к продовольственной безопасности новому правительству следует быть осведомленным о слабых и сильных сторонах подхода, применявшегося прежним правительством. В целях установления доверия правительству оно должно быть осторожным в интервенциях в частные рынки, за исключением случаев очевидного провала рынка, и оно должно направить свои усилия на рост, учитывающий частный сектор. Также правительству необходимо строить свою стратегию на позитивных аспектах политики прежнего правительства в значении увеличения предоставления частным сектором государственных услуг и продвижения управления природными ресурсами, основанного на сообществах.

## **Воздействие на сектор**

**Структура проведения анализа.** В данный анализ вошла оценка воздействия серии кризисов на сельскохозяйственный сектор. В него включено следующее:

- а) апрельский политический кризис 2010;
- б) последовавшие за ним этнические стычки на юге Кыргызстана в июне 2010;
- в) оползни, прошедшие в изолированных местах южного Кыргызстана в июне 2010.

Эти воздействия были усугублены дождливой весной и ранним летом, что также было включено в количественную оценку производительности сельского хозяйства, поскольку они в значительной степени повлияли на кризис. В целях количественного анализа, воздействие кризиса на производительность сельского хозяйства было разделено на следующие категории воздействия:

- а) Посевные площади и урожайность, сложившаяся в результате поздней весенней посевной.
- б) Урожайность культур в результате уменьшенного наличия удобрений.
- в) Полевые работы, выполненные в условиях отсутствия безопасности.
- г) Сбыт культур и цены на продукцию, сложившиеся в результате отсутствия безопасности.
- д) Сложившиеся цены на с\х средства производства в результате отсутствия безопасности и закрытия границ.

Также в оценке были обсуждены следующие возможные воздействия на производительность сельского хозяйства, которые не были включены в количественный анализ из-за их сравнительно незначительного воздействия или их неясности на данном этапе.

- а) Уничтожение посевов в результате оползней.
- б) Слабое обеспечение скота кормами в результате уничтожения возможности выпаса и заготовки кормов.
- в) Снижение выпуска продуктов животноводства в результате воровства скота.
- г) Снижение выпуска продукции переработки сельхозпроизводства в результате снижения наличия сырья и отсутствия безопасности.

Кризис по-разному сказался на географических зонах. В количественной оценке воздействия кризиса рассматривается воздействие кризиса на три географические зоны:

Зона А: Площади, возделываемые этническими меньшинствами, находящимися в особенно небезопасной среде на юге страны.

Зона Б: Оставшиеся зоны в Ошской, Джалал-Абадской и Баткенской области

Зона В: Север Кыргызстана, включая Чуйскую, Таласскую, Иссык-Кульскую и Нарынскую области.

В данной оценке также обсуждается воздействие кризисов на сельскую торговлю и инвестиции, и возможное воздействие на продовольственную безопасность. И, наконец, в оценке даны краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные меры по преодолению кризиса в сельской местности.

**Воздействие на объемы производства.** Ожидается, что в 2010 выпуск сельхозпродукции снизится примерно на 19 процентов в результате: запоздалого весеннего посева; снижения

наличия удобрений; снижения орошения, борьбы с вредителями и заболеваниями, прополки, своевременной уборки урожая, сложившейся в результате отсутствия безопасности в среде этнических меньшинств на юге; значительного сокращения сделок по торговле продукцией земледелия на юге в виду отсутствия безопасности; повышение цен на горючее и с\х средства производства; снижения цен на сельхозпродукцию; и в меньшей степени в результате срыва мероприятий по выпасу скота. Воздействие кризиса было усугублено влажной весной и ранним летом, а также оползнями, произошедшими в изолированных местностях.

**Посевные площади и воздействие на урожайность, сложившиеся в результате позднего весеннего посева.** Запоздалая посевная, вызванная дождливой весной и отсутствием горючего вследствие закрытия границы с Казахстаном в апреле привело к 2% снижению посевных площадей и в последующем скажется на снижении урожая. Апрельским кризисом вызвана задержка в посевной на 5 – 10 дней. Дождливая весна в большей степени, чем кризис, явилась основной причиной запоздалой посевной, на которую ложится ответственность за последующую задержку в примерно 10 дней. Частично запоздалая посевная прошла в результате снижения наличия горючего, необходимого для обработки земли и посева. Задержка варьирует в зависимости от высоты и географической широты, на которой расположен район – в общих чертах, юг, где большая часть культур была засеяна до кризиса, пострадал меньше, чем север, за исключением высокогорных регионов, таких как Алайский и Чон-Алайский районы. Таким же образом яровая пшеница, засеянная в более низких районах, пострадала меньше, чем та, что была посеяна в более горных районах. В результате запоздалой посевной 2010 произошло уменьшение весенних посевных площадей на 6% по сравнению с 2009 годом. Площади под яровой пшеницей уменьшились на 15%. Также произошло значительное уменьшение площадей под масличными культурами и кукурузой, тогда как площадь посева под кормовыми культурами, хлопчатником и сахарной свеклой была существенно увеличена. В целом, посевные площади озимых и яровых культур в 2010 были уменьшены на 2% по сравнению с 2009 (Таблица 1). Согласно оценке миссии, в связи с поздним посевом урожайность яровых культур будет снижена с 1 до 10 процентов, в зависимости от вида и места посева культуры.

**Таблица 2 Посевные площади в 2009 и 2010**

	Площадь посева, '000 га			Процент изменения
	2009	2010	изменения	
Зерновые культуры	654.5	626.4	-28.1	-4%
пшеница	402.6	376.8	-25.8	-6%
ячмень	124.2	125.9	1.7	1%
продовольственная кукуруза	78.9	73.4	-5.5	-7%
рис	6.3	6.6	0.3	5%
зернобобовые	41.0	42.1	1.1	3%
технические культуры	93	94.8	1.8	2%
хлопок	16.9	26.7	9.8	58%
сахарная свекла	4.9	8.4	3.5	71%
табак	4.9	4.1	-0.8	-16%
масличные	66.2	55.3	-10.9	-16%

культуры картофель и бахчевые	137.2	133.6	-3.6	-3%
картофель	87.2	84.3	-2.9	-3%
овощи	43.4	41.9	-1.5	-3%
кормовые культуры	284.9	290.9	6.0	2%
<b>Итого</b>	<b>1,169.6</b>	<b>1,145.7</b>	<b>-23.9</b>	<b>-2%</b>

Источник: Министерство сельского хозяйства

### **Воздействие на урожайность культур вследствие снижения наличия удобрений.**

Прекращение завоза удобрений из Узбекистана после июньских событий нанесет значительное воздействие на урожайность. Урожайность культур подпадет под воздействие снижения наличия удобрений, произошедшего в результате спада импорта. Апрельские события оказали сравнительно ограниченное воздействие на поставку удобрений, хотя местами наблюдались отдельные и временные случаи их нехватки. Согласно данным МСХ по поставке удобрений, импорт удобрений в апреле 2010 составил приблизительно 105 процентов по сравнению с тем же периодом 2009 года. Завоз частной торговой компании ОшКрастек, поставляющей значительное большинство удобрений, был временно прекращен вследствие временного закрытия границы с Узбекистаном. Российские торговцы на севере, поставляющие намного меньшие объемы на рынок, снизили либо приостановили завоз в виду обеспокоенности по поводу вопросов безопасности. В этот период цены повысились незначительно.

Июньский кризис оказал намного большее воздействие на поставки, которые будут приостановлены, и тем самым повлияют на урожай 2011 в случае непринятия соответствующих мер. В июне ОшКрастеком были прекращены операции по причинам, имеющим правовую подоплеку, после которых только незначительные объемы удобрений появятся на рынках. Такое положение дел существенно повлияет на производство кукурузы, картофеля, хлопка и овощей, для выращивания которых летом обычно применяются удобрения. В анализе дается предположение, что в результате снижения применения удобрений, снижение урожая будет до 5 процентов по различным культурам.

**Полевые работы, пострадавшие результате отсутствия безопасности.** Узбекские меньшинства в селах, где преобладает кыргызское население, и кыргызские меньшинства в селах с преобладающим узбекским населением не чувствуют себя в достаточной безопасности с тем, чтобы выходить в поля для выполнения соответствующих работ. В то время, как акты насилия в основном концентрировались в городах, ряд АО с преобладающим узбекским населением в сельской местности также пострадал и, возможно, сельское население также в значительной степени было вовлечено в акты насилия, имевшие место на городской территории. Опять же, эти события случились потому что они, как последняя капля, послужили реакцией на затянувшуюся конкуренцию за пахотную землю, пастбища, поливную воду и напряжение за доступ к рынкам. Соответственно, суровое напряжение, существующее между двумя сообществами, как в сельской, так и в городской местности, не обеспечивает достаточной безопасностью группы меньшинств, которая позволила бы им выходить на работу в поля. Данное состояние дел подтверждается случаями с меньшинствами (как узбекскими в селах с преобладающим кыргызским населением, так и с кыргызскими меньшинствами, проживающими в селах с преобладающим узбекским населением), которые распродают

неубранный урожай в полях членам преобладающих этнических групп в своих селах. Также понятно почему кыргызские и узбекские меньшинства мигрируют в села, где проживают соответствующее большинство их этнических групп. Учитывая, что смешанные сообщества имели тенденцию к меньшей подверженности кризису, чем общины, в которых проживали представители одной этнической группы, очевидная поляризация кыргызских и узбекских общин не благоприятна для установления мирных межэтнических сообществ. На данном этапе уровень такой поляризации еще не ясен.

Влияние отсутствия безопасности на производство сельхозпродукции на землях, обрабатываемых этническими меньшинствами значительно. В пострадавших хозяйствах культуры, засеянные до кризиса, не поливаются и не пропалываются, пестициды не применяются в борьбе с вредителями картофеля и овощей (в самый разгар ведения борьбы с вредителями и болезнями вследствие влажной погоды), а культуры оставленные на полях, не собираются, и в некоторых местах начинают гнить. Так, например, в Арсланбобском АО Джалал-Абадской области поля были полностью покинуты в период с 10 по 20 июня. Ущерб также в незначительной степени может быть нанесен уборке пшеницы вследствие отсутствия безопасности. Комбайнеры, проживающие в Кара-Суу, не проявляют желания совершать выезды в Араван для уборки урожая, где также наблюдается нехватка уборочных комбайнов. В этом анализе предполагается, что пострадало 15% пахотных земель на юге страны. Также предполагается, что выпуск сельхозпродукции в пострадавших хозяйствах будет снижен на 20-30% в результате ненадлежащего ведения земледелия из-за отсутствия безопасности.

**Воздействие на сбыт культур и цены на сельхозпродукцию, произошедшее в результате отсутствия безопасности.** Отсутствие безопасности значительно подорвало торговлю, в особенности между югом Кыргызстана, Бишкеком и Казахстаном. Временное закрытие границ с Казахстаном и Узбекистаном в апреле оказало незначительное воздействие на большинство усредненных оптовых цен на продукцию, которые и после кризиса остаются сравнительно стабильными, хотя имеется ряд региональных исключений, таких как резкое падение цен на картофель в Оше и непостоянство цен на молоко в Бишкеке.

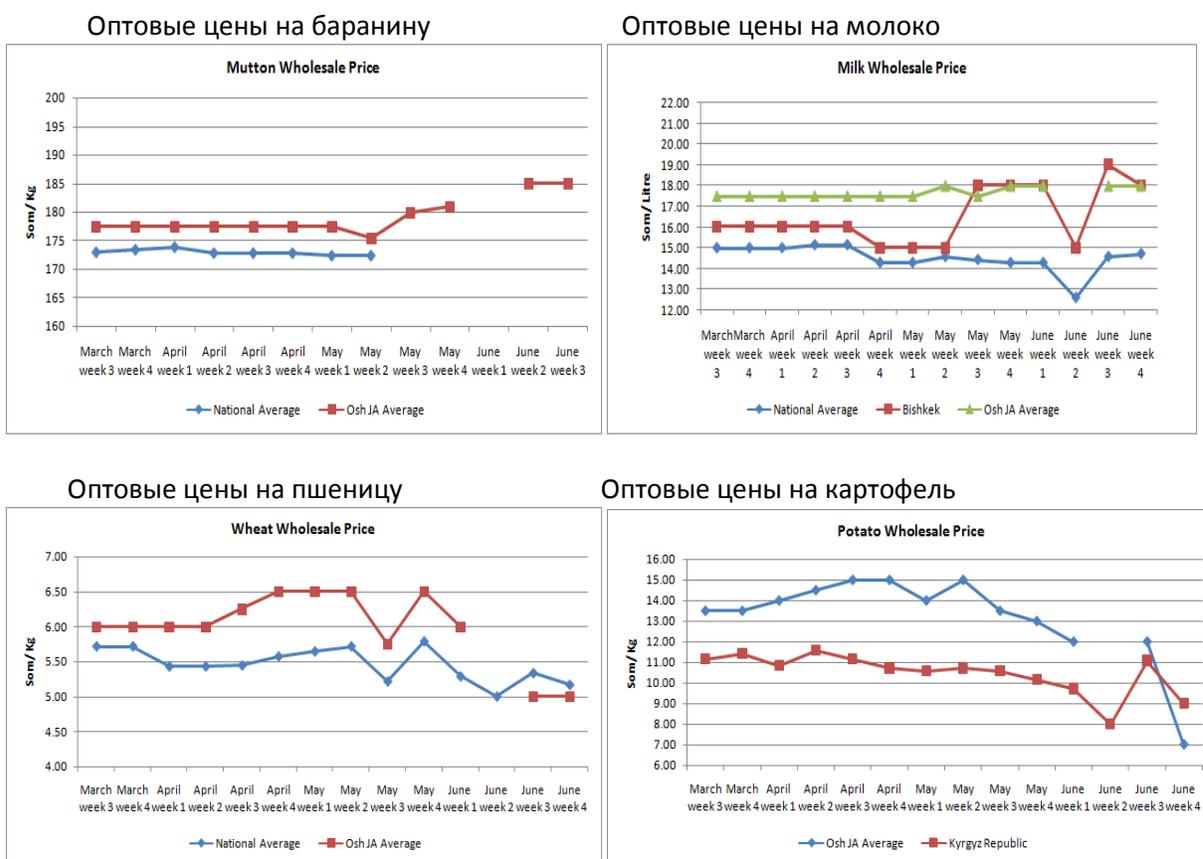
Вероятно, что июньские события оказали более существенный и более долгосрочный ущерб. Отсутствие безопасности подорвало внутреннюю и экспортную торговлю. Торговцы одной этнической группы не изъявляют желания выезжать в села с преобладающим населением другой этнической группы с целью закупки продукции, а фермеры не хотят приезжать на рынки. Покупатели из Бишкека и российские торговцы также по понятным причинам не желают выезжать на юг для закупки продукции. Коммерсанты также пытаются получить большую маржу с тем, чтобы покрыть увеличенные затраты, связанные с риском, что в свою очередь уменьшит рентабельность фермеров.

До сих пор пострадали ранние культуры, включая капусту, картофель, черешню и абрикосы вследствие ущерба, нанесенного Бишкеку и рынку экспорта, тогда как поздние овощи и бахчевые пострадают позже подобным же образом по мере накопления их запасов. Такое напряжение нанесет серьезный урон на выпуск сельхозпродукции на юге страны. Некоторая продукция будет продана за меньшую цену, тогда как другая вовсе не будет распродана. В то время, когда ряд непроданной продукции может быть

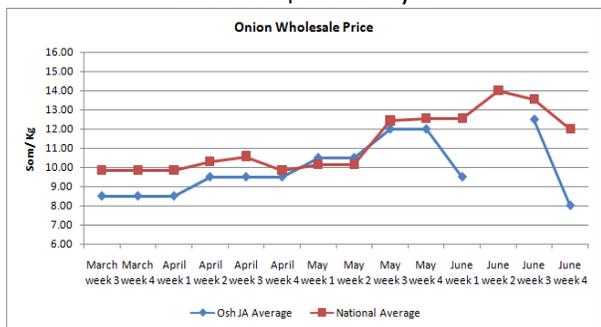
утилизирован за счет увеличения потребления в самих домохозяйствах, увеличение урона произойдет в результате: а) сгнивания необранного урожая с полей, с учетом необычно высокого уровня дождей в этом году, б) увеличения потерь на складах, учитывая плохие складские помещения, имеющиеся в наличие во многих сообществах.

На Рисунке 2 показаны изменения в оптовых ценах на определенные виды продукции, наблюдавшиеся с 1 марта по 30 июня. В анализе дается предположение, что от 10% до 30% продукции в пострадавших хозяйствах не будет продано или израсходовано в результате снижения торговой активности. Также в анализе предполагается устойчивое снижение цен на продукцию в размере от 10% до 30%. Несмотря на то, что наблюдалось резкое падение цен на некоторую продукцию, в особенности 50% снижение цен на картофель на юге в результате снижения уверенности торговцев, его нельзя полностью списать на эти кризисные моменты. Анализ ценовых тенденций за последние 5 лет показал, что в среднем на юге цены упали на 15-25% в период между маем и июнем. Тем не менее, еще следует провести уборку многих культур и, поскольку они будут складироваться в текущей застойной для торговли среде, вероятно цены на них будут падать.

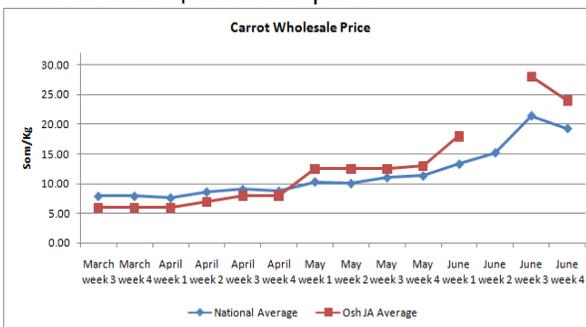
**Рисунок 2 Колебания цен во время кризисов 2010**



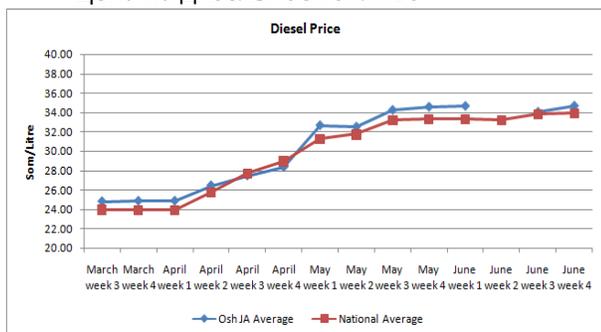
Оптовые цены на лук



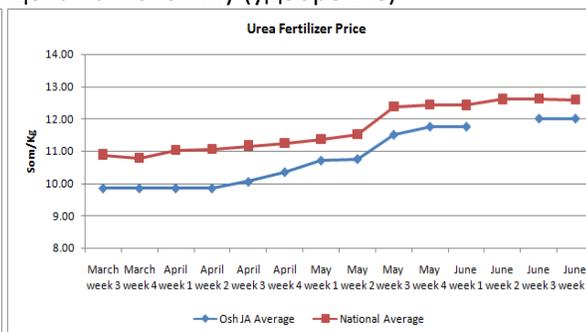
Оптовые цены на морковь



Цена на дизельное топливо



Цена на мочевины (удобрение)



**Воздействие на цены на с\х средства производства, произошедшее в результате отсутствия безопасности и закрытия границ.** Во время кризиса в среднем цены на азотные удобрения поднялись на 16% в результате приостановления импорта. Также поднялись цены на сельхозтехнику вследствие увеличения цен на горючее и в некоторой степени из-за вопросов безопасности.

**Удобрения:** После апрельских событий и закрытия границ с Узбекистаном цены на удобрения выросли незначительно (средняя оптовая цена на аммиачную селитру незначительно выросла на 6 процентов), однако они резко поднялись в июне, поскольку импорт азотных удобрений из Узбекистана прекратился вслед за прекращением торговой деятельности компании Ошкрастек – основного импортера удобрений. В среднем, во время кризиса цена на азотные удобрения увеличилась на 16% в результате прекращения импорта, хотя в отдельных местах по некоторым данным, она поднялась до 50% с 12 сом/кг до 18 сом/кг. Такое положение дел отразится на орошаемой кукурузе, картофеле, овощах и хлопчатнике, для которых обычно летом осуществлялось внесение удобрений. Пока непонятно смогут ли фирмы из частного сектора заполнить этот пробел и возобновить завоз удобрений.

**Цены на горючее и услуги сельхозтехники:** Стоимость производства сельскохозяйственных культур увеличится в результате повышенной цены на горючее и услуги сельхозтехники. Цена на дизельное топливо поднялась приблизительно на 30 процентов (с 24 сом/литр в марте и до 32 сом/литр в середине мая), и снова в конце июня до 34 КРС. Обеспечение талонами на топливо в апреле, позволившее фермерам закупить в целом 3 500 МТ (метрических тонн) горючего при дотационной цене в 24 сом/литр, в некоторой степени смягчило его нехватку. Правительством России было предложено

обеспечить дополнительно 20 000 МТ дизеля для сельскохозяйственного сектора, которое было бы распродано по дотационной цене в 31 сом/литр. Отсутствие запасных частей также способствует росту цен на сельхозтехнику и услуги, поднявшиеся от 50 до 100 процентов после апрельских событий.

**Общее воздействие на сельхозпродукцию.** Ожидается, что в 2010 объем валовой продукции сельского хозяйства снизится примерно на 19% в результате снижения продукции растениеводства, который оценочно снизится до 32%.

Ожидаемое 32 процентное падение объема растениеводства в валовой продукции сельского хозяйства в результате суммарного воздействия апрельских и июньских событий, произойдет вследствие:

- a. уменьшения посевных площадей и урожайности, произошедшего в результате запоздалой посевной;
- b. снижения урожайности, произошедшей в результате заниженного применения удобрений и последовавших после этого июньских событий,
- c. приостановления полевых работ рядом этнических меньшинств вследствие отсутствия безопасности;
- d. снижения торговой активности, в особенности между югом Кыргызстана, Бишкеком и Казахстаном; и
- e. повышения цен на с\х средства производства и сельхозтехнику.

Учитывая то, что вклад земледелия в сельскохозяйственное производство в целом в 2008 составил 59%, данный показатель переводится в 19% спад валового сельскохозяйственного объема добавленной стоимости сектора в целом. В Таблице 2 представлены предположения, примененные для оценки воздействия кризисов на объем валовой продукции сельского хозяйства. В этом анализе использовалось предположение о том, что 15% фермеров на юге страны были значительно ограничены в проведении полевых работ вследствие их обеспокоенности вопросом собственной безопасности.

Таблица 2 Предположения по расчету воздействия кризиса на выпуск сельхозпродукции

Воздействие	Орошаемые/ неорошаемые	Культура	ПЛОЩАДЬ		
			A	B	C
Воздействие на урожайность культуры, удобрения	Орошаемые	Яровая пшеница /масличные/ бобовые	-2.50%	-2.50%	-2.50%
Воздействие на урожайность культуры, удобрения	Орошаемые	Прочие культуры	-5.00%	-5.00%	-5.00%
Воздействие на урожайность культуры, удобрения	Неорошаемые	Яровая пшеница / масличные/ бобовые	-1.25%	-1.25%	-1.25%
Воздействие на урожайность культуры, удобрения	Неорошаемые	Прочие культуры	-2.50%	-2.50%	-2.50%
Воздействие на земледелие	Все	пшеница / масличные/ бобовые	-20.00%	0.00%	0.00%
Воздействие на сбыт культуры	Все	Прочие культуры пшеница /масличные/ бобовые	-30.00%	0.00%	0.00%
	Все	Прочие культуры	-10.00%	-5.00%	0.00%
	Все	Прочие культуры	-30.00%	-15.00%	0.00%

**Таблица 3 Краткий обзор оценочного воздействия кризиса на выпуск сельхозпродукции**

	Площадь (га)	А ВП (валовая прибыль) без кризиса	В Нарастающая ВП при кризисе	(В/С)*100 Изменение процентности
Площадь А	53,195	2,256,671	-1,898,460	-84%
Площадь В	355,410	15,077,312	-5,190,584	-34%
Площадь С	792,224	22,109,839	-5,690,949	-26%
Всего	1,200,829	39,443,822	-12,779,993	-32%

Источник: данные СЭО

Спад валовой продукции при кризисе (000 сом)	-12,779,993
Спад валовой продукции при кризисе в процентах от валовой добавленной стоимости растениеводства	-32%
Валовая добавленная стоимость растениеводства в процентах от общего выпуска сельхозпродукции (на основе данных за 2009)	59%
Процент снижения сельскохозяйственной валовой продукции	<b>-19%</b>

Источник: данные СЭО

### **Прочие воздействия**

**Уничтожение растениеводства вследствие оползней.** Девять сел пострадало от серьезных оползней на юге страны, вызванных интенсивными атмосферными осадками и неустойчивостью почвы. Это воздействие будет ограничено незначительными площадями, но достаточно суровым. Грязевые потоки повредили небольшие посевные площади (напр. в Наукатском районе, в АО Кыргыз Ата - 20 га), однако при этом были повреждены ирригационные сооружения, обслуживающие более крупные территории (например, в Наукатском районе, в АО Кыргыз Ата - 85 га). Большой потенциальный урон страна понесет в виде большей площади сельскохозяйственных земель, а также снесенных домов, если селевые обводные каналы длиной в несколько сотен метров, заполненные в настоящее время камнями, не будут очищены экскаваторами и восстановлены. В этом анализе высказано предположение, что воздействие в целом на выпуск сельхозпродукции незначителен, хотя является существенным для пострадавших хозяйств. Список пострадавших площадей в результате прошедших оползней прилагается в Таблице 5.

**Ирригационная и дренажная инфраструктура.** Отчетов об основном ущербе, нанесенном ирригационной и дренажной инфраструктуре в качестве прямого последствия насилия на юге не имеется. Эта система пострадала от неуделения ей внимания во время кризиса, и сейчас ряд каналов заилен наносами и вышел из строя. В результате этого некоторые затворы и прочие сооружения были повреждены. Список пострадавших систем и затраты на их очистку прилагается. В то время, когда в результате прошедшего кризиса, эта система не была серьезно разрушена, ее ненадлежащий ремонт и эксплуатация подразумевают, что большая часть системы плохо ремонтировалась, несмотря на то, что за последние 12 лет в нее были вложены значительные инвестиции, также как и в развитие ассоциаций водопользователей в рамках программы государственных инвестиций. Обеспечение улучшенного справедливого доступа к орошаемой воде является важным аспектом программы восстановления.

**Сектор животноводства.** Животноводству будет нанесен меньший ущерб, чем растениеводству, несмотря на то, что в какой-то степени пострадает выпас и зимнее кормление скота. Будут снижены показатели по урожаю люцерны и кукурузы вследствие вопросов ведения растениеводства, обсужденных выше. В некоторый степени также пострадал летний выпас животных – Имеются отчеты о том, что некоторые владельцы скота во время кризиса не хотели выпасать свой скот на весенних и летних пастбищах, беспокоясь о своей безопасности. Это означает, что скот может войти в зимний период в худшем состоянии, что во время зимы в наличие будет меньше кормов. Тем не менее, выпас скота в этом году на весеннее- летних пастбищах пойдет ему во благо, так как в этом году наблюдалось большое количество дождей и рост растительности на пастбищах. Уровень воздействия на сектор животноводства пока не ясен, хотя предполагается, что по сравнению с растениеводством, он будет незначительным. В отчетах также отмечалось воровство скота, распространившееся в АО, которые больше всего пострадали от насилия. Данные факты являются опустошительными для пострадавших семей, хотя, предполагая, что скот все же остался в стране, в целом выпуск продукции животноводства не понесет ущерба.

**Выпуск продукции агропереработки, сложившегося вследствие снижения наличия сырья и отсутствия безопасности.** В наличие всесторонней оценки статуса агропереработчиков Юга Кыргызстана не имеется, хотя несколько переработчиков, вовлеченных в переработку овощей, отметили, что в этом году они не будут работать вследствие обеспокоенности по поводу поиска сырья среди фермеров в небезопасном окружении, и их озабоченности в сбыте своей продукции. Данное положение дел усугубляется вышеупомянутыми проблемами с рынком, с которыми сталкиваются фермеры, в частности в отношении снижения качества продукции. Не было встречено упоминания о значительном ущербе, нанесенном компаниям по переработке сельхозпродукции на юге.

**Долгосрочное воздействие на торговлю.** Временное закрытие границы с Казахстаном в апреле повлияло на экспорт скота, молочной продукции и овощей в Казахстан, а также на импорт горючего, запасных частей, пшеницы, муки, растительного масла и сахара. Ужесточение контроля на границе с Узбекистаном повлияло на ранний экспорт овощей из Узбекистана в Кыргызстан и своевременный завоз азотных удобрений. Поставки, осуществляемые через железную дорогу, включая из России, не пострадали, так как обычно удобрения завозятся из Узбекистана.

Июньское насилие может повлечь за собой более длительное воздействие на торговлю, выраженное в снижении уверенности в торговле. Спад желания вести торговлю с Кыргызстаном может произойти в результате нежелания создавать резервы в Кыргызстане вследствие обеспокоенности по поводу безопасности и неуверенности в последующем спросе, и нежелании предоставления торгового кредита либо признания банковских гарантий и аккредитивных писем Кыргызскими банками, и неуверенности в последовательности поставок со стороны кыргызских экспортеров.

В ряд определенных примеров подобного отсутствия уверенности торговцев входит: значительное снижение запланированного ввоза удобрений одним из небольших поставщиков из России ввиду озабоченности вопросами безопасности и спросом; приостановление контракта с переработчиком молока из-за озабоченности

непрерывностью поставок; отчет о возможном воздействии на наличие запасных частей из России, так как Российские торговцы не хотят создавать резервы в Кыргызстане. Время покажет, как быстро восстановится уверенность торговцев.

**Финансирование и инвестирование сельского хозяйства.** Инвестиции в сектор могут быть снижены на краткосрочный или среднесрочный период вследствие падения уверенности в этом секторе. Вероятно, что заемщики столкнутся с высоким уровнем процента просроченных ссуд со стороны фермеров, пытающихся выплачивать свои займы.

Согласно отчетам, после кризиса падение цен на аренду земли составит в некоторых случаях приблизительно 50 процентов вслед за апрельскими событиями, что наводит на мысль о том, что доверие фермеров в секторе снизилось. Это может произойти в результате как повышения затрат на производство, так и неуверенности в безопасности аренды в условиях нестабильной политической ситуации. Падение доверия фермеров может выразиться в форме снижения готовности платить за услуги (плату за ирригационные услуги, плату за ветеринарные услуги, плату за использование пастбищ, плату за предоставление сельхозконсультирования), снижения спроса на с\х средства производства, а также сниженного спроса на земли сельхозназначения. Вероятно, что в результате кризиса доверие иностранных инвесторов в данный сектор будет ослаблено. По крайней мере известно об одном зарубежном инвесторе, который приостановил свой контракт, может быть только временно, на инвестирование в производство красной фасоли. Затруднение в обеспечении с\х средствами производства во время апрельских событий усугублялось временной приостановкой предоставления краткосрочных кредитов, когда банки и подразделения микрофинансовых институтов были закрыты, и был принят мораторий на регистрацию залога. Однако, согласно отчетности Айыл Банка, этот перерыв был незначительным и существенно не повлиял на выплаты. Также возможно, что в этот период торговцы с\х средствами производства с меньшей охотой будут продвигать торговые кредиты.

Вероятно, что июньские события будут иметь более серьезные последствия. Фермеры, столкнувшись с повышенными затратами на с\х средства производства и сниженными денежными доходами от урожая этого года, будут иметь меньше возможности выплачивать по своим просроченным заемным обязательствам. Ряд заемщиков захотят распродать свой скот с тем, чтобы выполнить свои обязательства по ссудам с целью поддержания хорошей кредитной записи, что в последующем отрицательно скажется на их будущих денежных доходах. Аил Банк, МФИ и прочие кредиторы могут ожидать столкновения с ростом процента просроченных ссуд и им придется реструктурировать ряд ссуд, выданных по всем секторам.

Российский РоссельхозБанк согласился предоставить \$30 миллионную кредитную линию в долларах США двум кыргызским банкам — банку РСК и Айыл Банку по \$15 миллионов долларов США каждому – в качестве срочной помощи, оказываемой после апрельских событий. Срок погашения данной ссуды составляет 5 лет и один год льготного периода со ставкой процента в 1%. Было принято решение с Айыл Банком о выдаче ссуды в сомах с примерно 12-18 % ставкой процента с тем, чтобы поддержать фермеров и бизнес агропереработки, и с банком РСК о ссуде в долларах США с 9% ставкой процента с тем, чтобы помочь бизнесу, пострадавшему во время этих событий. Наряду с тем, что эта

кредитная линия не обеспечена гарантиями Кыргызского Правительства, Министерству финансов предоставлено право проведения мониторинга использования этих средств.

Согласно Министерству финансов, соглашений по данной кредитной линии, подписанные между РоссельхозБанком и названными выше двумя банками, еще нет. Тем не менее, Министерство финансов продолжает вести работу по подготовке остальной документации с тем, чтобы соответствовать международным процедурам. Поэтому Минфин, РСК Банк и Айыл Банк подписали меморандум об осуществлении мониторинга за использованием данной кредитной линии. Был разработан проект соглашения о механизме проведения мониторинга, подписание которого ожидается сторонами после выхода соответствующего временного постановления правительства. В данном постановлении правительства будут обозначены условия, по которым РСК Банк и Айыл Банк будут осуществлять операции по этой ссуде.

### **Краткосрочное, среднесрочное и долгосрочное реагирование**

**Обоснование и принципы.** Несмотря на то, что большинство аспектов насилия кризиса в основном заметны на городской территории, сельские общины также значительно пострадали, и опасное напряжение все еще существует между сельскими кыргызскими и узбекскими сообществами, подтверждаемые в некоторых селах страхом узбекских либо кыргызских меньшинств выходить на полевые работы. Конкуренция за доступ к природным ресурсам (сельскохозяйственным землям, поливной воде, пастбищам), также как и доступ к рынкам, проходящий через анклав, служили в качестве факторов, способствовавших длительному этническому напряжению на юге страны. Эти напряжения усугублялись слабым и несправедливым управлением природными ресурсами, в конечном итоге приведшем к низким доходам, отсутствию продовольственной безопасности, деградации окружающей среды и недостаточности доверия местным властям.

Несмотря на длительное напряжение, также имело место высокая степень экономической взаимозависимости между узбекскими и кыргызскими общинами. Наряду с тем, что основное внимание в усилиях должны быть направлены на восстановление дружественных отношений и построение мира, они могут быть лучше всего поддержаны в условиях живой сельской экономики, при которой узбекские и кыргызские общины стали бы восстанавливать свою экономическую взаимозависимость. Поэтому развитие сектора путем улучшения справедливого доступа к природным ресурсам для обеих общин, увеличения производительности сельского хозяйства и стимулирования торговли между ними внесет важный вклад в длительный мир и стабильность на юге Кыргызстана. В данном секторе были выявлены краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные меры по их достижению.

При формулировании долгосрочного реагирования на кризис и достижения продовольственной безопасности новому правительству следует быть в курсе сильных и слабых сторон стратегического подхода, применявшегося бывшим правительством. Вовлеченность бывшего правительства в ведение бизнеса частным сектором и рынок внесло свою лепту в формирование недоверия правительству. В целях восстановления доверия правительству, новому правительству следует быть осторожным при вмешательстве в частный рынок, за исключением случаев очевидного провала рынка, и строить свою политику с учетом позитивных аспектов, имевшихся в стратегиях бывшего

правительства в значении увеличения обеспечения частного сектора государственными услугами и продвижением управления природными ресурсами на основе сообществ.

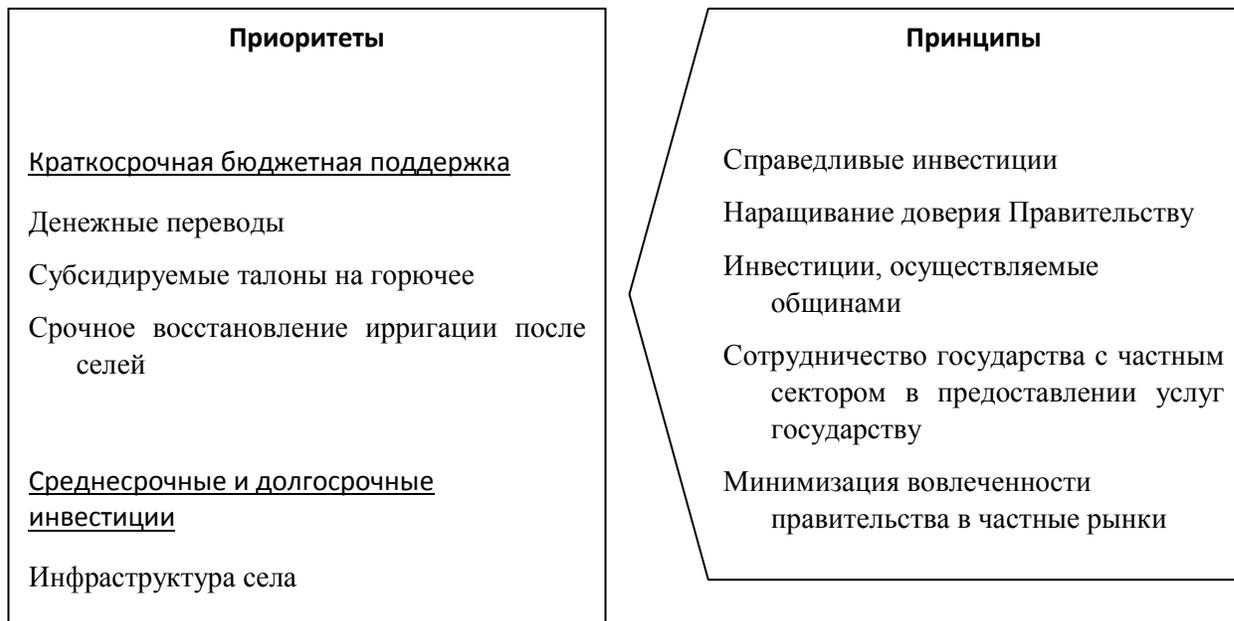
В краткосрочный период удар, нанесенный доходам хозяйств и продовольственной безопасности в результате прошедшего кризиса, может быть в основном разрешен посредством денежных переводов. Частный сектор достаточно развит для того, чтобы быть способным заниматься импортом и распределением необходимых с\х средств производства, материалов и производством продовольственных продуктов при существовании спроса на них. За последние 8 лет импорт продовольственных товаров вырос и отвечает внутреннему спросу, что свидетельствует о том, что отсутствие продовольственной безопасности по сути своей является проблемой низких доходов, а не снижения наличия продуктов. В части усилий, направляемых на восстановление доверия правительству, новому правительству следует по возможности удерживаться от вмешательства в частные рынки – обеспечение наличностью намного предпочтительней в отношении распределения с\х средств производства и выпуска продукции правительством до тех пор, пока это будет происходить прозрачно.

В среднесрочной и долгосрочной перспективе реагирование на кризис должно выглядеть в виде обновленной программы инвестиций в сельские сообщества с целью улучшения справедливого доступа к природным ресурсам обеих общин, увеличения производительности сельского хозяйства и стимулирования торговли между обоими общинами. В нее необходимо включить инвестиции с тем, чтобы улучшить инфраструктуру села, доступ к рынкам и производительность сельского хозяйства.

Для восстановления доверия правительству и построения мирных общин, эти инвестиции должны основываться на следующих принципах: а) справедливые инвестиции – означающие обеспечение справедливого географического распределения инвестиций с тем, чтобы выгоды справедливо распределялись между всеми этническими группами; и б) инвестиции, осуществляемые под руководством сообществ либо частным сектором – означающий планирование и реализация инвестиций посредством организаций, основанных на сообществах (таких, как местные инвестиционные комитеты, ассоциации водопользователей и объединения пастбищепользователей) и управление общественной инфраструктурой и услугами посредством транспарентного сотрудничества между государством и частным сектором там, где это возможно.

В кратком обзоре этих принципов и приоритетов, представленном ниже на Рисунке 2, дается предлагаемое восстановление дружественных отношений, мер по реконструкции и построению мира, описанных в различных частях данного отчета.

**Рисунок 2: Приоритеты и принципы проведения среднесрочных и долгосрочных инвестиций**



### **Краткосрочное реагирование (до 31 декабря 2010)**

**Денежные переводы:** В это мгоду фермеры пострадали от жестоких цен и ударов, пришедшихся на производство. Согласно этой оценке, ожидается, что в результате кризиса выпуск сельхозпродукции снизится на 19%, и многие жители сел почувствуют на себе отсутствие продовольственной безопасности. Помня о принципах построения доверия правительству, описанных выше, надлежащим краткосрочным реагированием на период в последующие шесть месяцев станет программа целевых денежных переводов, финансируемая из бюджетной поддержки. Механизмы краткосрочных денежных переводов описаны в других разделах данного отчета.

**Талоны на горючее:** Министерство сельского хозяйства запросило оказать ему бюджетную поддержку с целью финансирования программы выдачи талонов на горючее. В обычных условиях предоставление денежных переводов могло бы послужить для этой же цели, как и талоны на горючее, и обеспечить большую гибкость для домохозяйств при решении вопроса о том, как следует справляться с кризисом. Однако у правительства уже имеются планы по предоставлению 23,000 МТ горючего, предназначенного для сельского хозяйства (из которых 20,000 МТ будет предоставлено Правительством России) по дотационной цене в 31 сом за литр<sup>104</sup>. Согласно подсчетам правительства, общая потребность в горючем на летнюю уборку и осеннюю посевную составляет 50,200 МТ. Наряду с тем, что при обычных условиях данное не служит сильным аргументом для

<sup>104</sup> В июне Правительство (Госматрезерв) закупило 3 000 МТ у Гаспрома Кыргызстана по цене 34 КРС за литр, включая налоги, не подлежащие освобождению, поскольку горючее пришлось закупать в срочном порядке в такой неотложной ситуации. Любые последующие партии горючего будут закупаться напрямую из России по цене 31 КРС за литр без выплаты пошлин за импорт, за исключением оплаты 0.15% таможенной пошлины – горючее будет продано фермерам по цене 31 КРС за литр. Сейчас розничные цены для фермеров варьируют между 32 и 40 КРС за литр, в зависимости от местности. На данный момент бюджетных средств, выделяемых для закупки горючего Госматрезервом, не имеется.

организации импорта правительством и субсидирования горючего, в нынешних условиях подобная дотация правительства была бы вполне соответствующей. Это поясняется тем, что: а) цены на горючее в короткий период критически взлетели как раз в середине вегетационного периода, и у фермеров не будет возможности поменять свои решения в отношении производства в ответ на рост цен. Во-вторых, при нынешней напряженной обстановке в сельской местности, было бы неразумно субсидировать только часть объема горючего, имеющегося на рынке для сельскохозяйственного сектора – вероятно, что споры по распределению горючего и дотациям спровоцируют последующее напряжение и принесут больше вреда, чем пользы. Для финансирования дотации по 3 сом за литр на остальные 26,800 МТ дизельного топлива потребуется выделение бюджета в размере \$1.8 миллионов долларов США.

**Реагирование на аварийную ирригацию и селевые каналы:** Государственному Комитету по Водным Ресурсам/ Министерству по чрезвычайным ситуациям после прошедших оползней на юге страны незамедлительно необходимы средства для очистки и ремонта селеотводящих каналов, а также для очистки заиленных ирригационных и дренажных каналов. Эти работы необходимо выполнить в срочном порядке с тем, чтобы избежать последующего ущерба, наносимого селями сельскохозяйственным землям и собственности. В Таблице 4 дается описание общих затрат на эти виды работ, которые примерно равны 430,000 долл. США. По большинству указанных работ требуется механическая очистка, однако определенная часть работ может быть выполнена вручную при организации питания для тех, кто будет их осуществлять.

**Таблица 4. Сметная стоимость срочной очистки ирригационных и селевых каналов**

Область	Район	АWC (если таковые имеются)	Канал	Стоимость работ	
				Объем работ (м³)	Стоимость (КРС)
Ошская	Алайский		Кунгей, Савай		340,500.00
	Араванский		Мазар-Арык, Найман Головной и прочие		360,900.00
	Кара-Кульджинский		Ылай-Талаа, Сары-Камыш и другие		2,000,000.00
	Кара-Суйский		Савай, Талдык, Лаглан и другие		3,440,000.00
	Наукатский		Ходжа, Кунгей, Сапарбаево-1 и другие		5,750,000.00
	Узгенский		Жаны, Могол, Кара-Дыйкан, Мирза, Козу-Уулу и другие		1,590,000.00
	Карасуйский	Мурза-Ажы	Кайырма-2	3,200.00	384,000.00
	Карасуйский		Ак-Сай	600.00	72,000.00
	Карасуйский	Ворух-Али	С-3	18.00	384,000.00
	Карасуйский	Ак-Суу			138,820.00
	Карасуйский	Султан-Наз	Ак-Добо	3,300.00	396,000.00
<b>Подитог</b>				<b>7,118.00</b>	<b>14,856,220.00</b>

Область	Район	АВС ( если таковые имеются )	Канал	Стоимость работ		
				Объем работ (м³)	Стоимость (КРС)	
Джалал- Абадская	Сузакский		Октябрьский-Объединяющий, Аче-Сай		1,270,000.00	
		Унусов А	Благовешенский	800.00	96,000.00	
			П1	310.00	37,200.00	
			Мамайрам	680.00	81,600.00	
			Коммунизм-1	430.00	51,600.00	
		Мурок-Суу	Базарчи	1,020.00	122,400.00	
			Кал-1	440.00	52,800.00	
		Шабнам	СДС (СДС)	1,190.00	142,800.00	
		Тушум-Суу	Котур-Каман	630.00	78,000.00	
			Ворошилов	340.00	40,800.00	
		Таш-Булак	Таш-Булак	900.00	108,000.00	
		Ала- Букинский	Сары-Талаа Суу	Тешик	2,300.00	345,000.00
				Чанач-Сай		1,500,000.00
	Базар- Коргонский		Жаны-Жогорку-Акман, Эски- Жогорку-Акман		292,600.00	
		Карача-Суу	Эски Жогорку Акман	30.00	3,600.00	
		Кашка-Суу	Тоо-Тилек	360.00	43,200.00	
			ПК-58	200.00	24,000.00	
			КДК	200.00	24,000.00	
			Ала-Талаа	450.00	54,000.00	
		Тамчи-Булак	Кара-Жыгач	160.00	19,200.00	
			Темирген-Кол	100.00	12,000.00	
			Ничке-Колот	100.00	12,000.00	
	<b>Под-итог</b>			<b>10,640.00</b>	<b>4,410,800.00</b>	
<b>Итого</b>			<b>17,758.00</b>	<b>19,267,020.00</b>		

Среднесрочное (с 1 января 2011 по 30 июня 2012) и долгосрочное реагирование (с июня 2012 и далее)

Среднесрочное и долгосрочное реагирование должно быть нацелено на построение инфраструктуры села, улучшение доступа к рынкам и улучшение производительности сельского хозяйства.

**Улучшение инфраструктуры села.** На юге Кыргызстана наблюдается острая необходимость в земле и увеличивающееся обеспечение поливной водой является одним из способов ее снижения, также как и связанных с нею этническими напряжениями. Восемьдесят процентов обрабатываемых земель являются орошаемыми, на которых производится даже большая часть выпуска продукции растениеводства. Доступ к ирригации потенциально может запустить в действие очередной этнический конфликт.

Вода протекает вдоль этнических и государственных границ, позволяя одной этнической группе ограничивать этот доступ для других. Реабилитация может вызвать вспышку конфликта, однако при деликатной реализации, улучшит производительность земель всех этнических групп.

Значительные инвестиции были вложены для развития ассоциаций водопользователей с тем, чтобы они управляли внутривладельческими системами и при Комитете по Водным Ресурсам уже создана сеть отделов поддержки АВП (ассоциаций водопользователей) для содействия их развитию. Несмотря на то, что за последние пятнадцать лет были вложены значительные инвестиции в ирригацию и дренаж, многие из этих систем еще не прошли реабилитацию. Для некоторых систем проекты уже разработаны и находятся в ожидании финансирования. Согласно расчетам Комитета по Водным Ресурсам, для дальнейшей реабилитации 63 АВП, обслуживающих 78,000 га требуются затраты в \$17 миллионов долларов США (таблица 5). Данную потребность можно реализовать путем предоставления дополнительного финансирования действующему Проекту внутривладельческого орошения. Реабилитация ирригации и дренажа должны стать важной частью усилий, направленных на долгосрочную программу восстановления.

Среднесрочная программа включает бюджет в 12.5 млн. долл. США для реабилитации ирригационной и дренажной сети на примерно 30,000 га.

**Таблица 3 Список ирригационных и дренажных систем хозяйств на юге Кыргызстана, нуждающихся в реабилитации**

№	Название области	Название района	Аил окмоту	Наименование АВП	Орошаемая площадь, га
1	Баткенская	Баткенский	Торт-Гуль	Баваш	856
2	Баткенская	Баткенский	Самаркандык	Торт-Гуль толкуну	1,376
3	Баткенская	Баткенский	Баткен	Базар-баши-Баткен	1,506
4	Баткенская	Кадамжайский	Алга	Алга-Жаркотон	715
5	Баткенская	Кадамжайский	Бирлик	Гауян	2,458
6	Баткенская	Кадамжайский	Майдан	Иса-Марижам	560
7	Баткенская	Кадамжайский	Уч-Коргон	Уч-Коргон-Исфайрам	2,194
8	Баткенская	Кадамжайский	Марказ	Кожо-Кайыю	2,200
9	Баткенская	Кадамжайский	Кыргыз-Кыштак	Тиля-суу (Митал-Мурап)	1,839
10	Баткенская	Лейлекский	Жаны-Жер	Ырысмат	2,793
11	Баткенская	Лейлекский	Тогуз-Булак	Саркентсуу	1,172
12	Баткенская	Лейлекский	Катран	Кырк-Булак	1,072
13	Баткенская	Лейлекский	Ак-Суу	Омурсуу	550

14	Баткенская	Кызыл-Кия	Ак-Булак	Ак-Булак Дыйкан	700
15	Джалал-Абадская	Ала-букинский	Т.Балтагулова	Сулайман-Суу	2,046
16	Джалал-Абадская	Ала-букинский	Орукту	Арашан-Булак	1,007
17	Джалал-Абадская	Базар-Коргонский	Сейдикум	Алмаз-Суу	1,805
18	Джалал-Абадская	Базар-Коргонский	Акман	Кашка-Суу	1,642
19	Джалал-Абадская	Базар-Коргонский	Бешик-Жон	Карача-Суу	343
20	Джалал-Абадская	Базар-коргонский	Сейдикум	Тойчубек Чек	1,000
21	Джалал-Абадская	Ноокенский	Сакалды	Таймонку	1,317
22	Джалал-Абадская	Ноокенский	Шайдан	Айкол-Суу	802
23	Джалал-Абадская	Ноокенский	г. Таш-Кумыр	Ак-Шар-Суу	1,067
24	Джалал-Абадская	Ноокенский	Сакалды	Сакалды-Суу	972
25	Джалал-Абадская	Ноокенский	Сакалды	Суюмбай-Суу	1,149
26	Джалал-Абадская	Сузакский	Кара-Дарья	Алтын-Суу	1,900
27	Джалал-Абадская	Сузакский	Багыш	Достук-Багыш-Суу	3,668
28	Джалал-Абадская	Токтогульский	Ничке-Сай	Чабар-Кашка-Суу	1,360
29	Джалал-Абадская	Токтогульский	Торкент	Торкен-Суу	1,350
30	Джалал-Абадская	Тогуз-Тороузский	Атай	Каба	357
31	Джалал-Абадская	Чаткальский	Каныш-Кия	Суу Каныш-Кия	2,005
32	Ошская	Алайский	Жаны-Алай	Кадлар	250
33	Ошская	Араванский	Керме-Тоо	Исан	2,162
34	Ошская	Араванский	Туя-Моюн	Кур-Таш	800
35	Ошская	Араванский	Туя-Моюн	Тал-Булак	1,150
36	Ошская	Араванский	Туя-Моюн	Асангай	1,700
37	Ошская	Араванский	Туя-Моюн	АЖМ	401
38	Ошская	Араванский	Туя-Моюн	КМЗ	431
39	Ошская	Кара-Суйский	Сарай	Монгу-Суу	2,100
40	Ошская	Кара-Суйский	Кашгар-Кыштак	Жар-Ооз	485
41		Кара-Суйский	Жоош	Султан-Наз	

	Ошская				1,997
42	Ошская	Кара-Суйский	Жоош	Жоош-Канал	520
43	Ошская	Кара-Суйский	Жоош	Кызыл-Кошчу	520
44	Ошская	Кара-Суйский	Жоош	Конурат-Юг	901
45	Ошская	Кара-Суйский	Жоош	Сарай-Суу	280
46	Ошская	Кара-Суйский	Жаны-Арык	Жаны-Турмуш	2,298
47	Ошская	Кара-Суйский	Ката-Талдык	Эшме	154
48	Ошская	Кара-Суйский	Сары-Колот	Эне-Сай	1,002
49	Ошская	Кара-Суйский	Сарай	Кыдырша-Суу	858
50	Ошская	Кара-кульджинский	Кара-Кульджа	Шадай	1,257
51	Ошская	Наукатский	Кыргыз-Ата	Кызыр-Ата	1,479
52	Ошская	Наукатский	Жаны-Ноокат	Тегирмеч	909
53	Ошская	Наукатский	Кенеш	Шанкол-Сай	1,521
54	Ошская	Наукатский	Бель-Кайрагач	Мурок	1,028
55	Ошская	Наукатский	Ынтымак, Кулатов	Ходжа-Арык (Абшир-Ата)	1,832
56	Ошская	Наукатский	Зулпуев	Кызыл-Бостон	1,056
57	Ошская	Наукатский	Жаны-Ноокат	Кызыл-Теит	356
58	Ошская	Наукатский	Он эки бель	Молтур-Суу	1,200
59	Ошская	Узгенский	Куршаб	Куршаб-Арзыбек	1,516
60	Ошская	Узгенский	Торт кол	Нур-Булак-Башат	1,417
61	Ошская	Узгенский	Жазы	Жашоо	1,206
62	Ошская	Узгенский	Ак-Жар	Жаны	580
63	Ошская	Чон-Алайский	Кашка-Суу	Чекендели	1,200
<b>Общая площадь (га)</b>					<b>78,347</b>
<b>Затраты на га (\$США)</b>					<b>220</b>
<b>Общая стоимость (\$США)</b>					<b>17,236,340</b>

**Улучшение доступа к рынкам.** Между кыргызскими и узбекскими общинами существуют прочные сельскохозяйственные торговые связи. Производители чувствуют себя эксплуатируемыми покупателями, когда они ограничены в своем выборе покупателя, когда они сталкиваются с ростом цен при доступе к рынку и с отсутствием гибкости при хранении и продаже продукции в наиболее благоприятное для них время. Плохо содержащиеся дороги от хозяйств до рынка, нехватка соответствующих хранилищ для корневых культур, фруктов и овощей, и плохая инфраструктура районных и областных рынков – все это увеличивает физическую деградацию продукции, увеличивает рыночные цены и снижает конкуренцию между торговцами. Необходимо провести оценку реабилитационных потребностей, системы владения и управления дорогами от хозяйств до рынков, мест на рынках и хранилищ с тем, чтобы подготовить инвестиционный проект по улучшению принятия мер по вышеуказанным проблемам. Для такого потенциального инвестирования необходимо финансирование в рамках нового проекта ссуды стоимостью приблизительно в \$30 миллионов долларов США в среднесрочной программе.

**Улучшение производительности сельского хозяйства.** Предлагаемое инвестирование в улучшение доступа к рынкам должно быть дополнено мерами по улучшению производительности хозяйств и привязыванию фермеров к рынкам. Для этого необходимы меры по улучшению обеспечения семенами, восстановлению садов, реабилитации малой полевой ирригационной инфраструктуры, реализации мер по охране и правильному использованию земель и улучшению растениеводства и животноводства. Для этого также необходимы деловые советы для содействия фермерам в поисках покупателей, создания формальных и неформальных маркетинговых групп, установления соглашений с покупателями и адаптации их производственных систем к требованиям покупателей. Потребности отдельно взятого сообщества будут отличны, и подобные инвестиции будут реализованы посредством грантовой программы сельскохозяйственных микро-проектов, основанных на сообществах. Гранты позволят сообществам закупать пакеты у поставщиков сельхозконсультаций и материалов для реализации этих микро-проектов. На юге Кыргызстана имеется существенный потенциал в предоставлении подобного рода помощи. Прежними проектами были учреждены организации на основе сообществ для реализации микро-проектов и независимое сельхозконсультирование для предоставления необходимых технических услуг. В Кыргызстане у всех АО имеется прежний опыт управления микро-проектами. Для такого потенциального инвестирования потребуются средства в рамках нового проекта займа размером приблизительно в \$15 миллионов долларов США по среднесрочной программе.

9 миллионов гектаров пастбищ в Кыргызстане являются одним из наиболее важных природных ресурсов, однако одной из причин этнического конфликта, стали в частности приграничные территории. В 2009 Правительство приняло новый Закон «О Пастбищах», согласно которому ответственность за управление пастбищами передается в руки местных сообществ. Данное положение дел обеспечит важным механизмом предоставления справедливого доступа к пастбищам, и может потенциально внести вклад в существенное снижение конфликтов, возникающих вокруг вопросов пастбищепользования. Правительством также был принят улучшенный подход к предоставлению ветеринарных услуг посредством организации контрактов на предоставление услуг с частными ветеринарами. Оно также работает над разработкой международно признаваемых стратегий борьбы с заболеваниями животных, которые будут реализованы в сотрудничестве с Объединениями Пастбищепользователей. В настоящий момент

финансирование этих мер будет осуществляться до июля 2013. Впоследствии, дальнейшее финансирование размером в примерно \$ 8.0 миллионов долларов США, необходимо для последующего инвестирования в улучшение пастбищ и борьбу с заболеваниями животных. В комбинации такое среднесрочное и долгосрочное инвестирование обеспечит необходимой основой для установления длительного мира в сельских общинах. Краткий обзор предлагаемых краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных мер представлен в Таблице 6.

**Таблица 6 Краткий обзор краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных потребностей в финансировании сельскохозяйственного сектора**

	Реагирование		Источник финансирования	Бюджет (US\$)
<b>Краткосрочное (до 31 июня)</b>	Талоны на горючее	26,800 МТ дизеля. Субсидия 3 сом / литр	Поддержка бюджета	1,800,000
	Аварийное очищение от наносов иригации и очистка селеотводящих каналов после селей	Механическая и ручная очистка	Поддержка бюджета	430,000
<b>Среднесрочное (с 1 янв. 2011 – по 30 июня 2012)</b>	Инвестирование в инфраструктуру села	Реабилитация иригации и дренажа в 3 южных областях	Доп.финансирование ВБ для Проекта внутрихозяйственного орошения II	7,500,000
	Инвестирование в улучшенный доступ к рынкам	Оценка и инвестирование в дороги от хозяйств до рынков Оценка и инвестирование в склады и организационно-техн. базы сбыта продукции	Новый инвестиционный заем А	15,000,000
	Инвестирование в улучшение производительности сельского хозяйства	Сельскохозяйственные микро-проекты, основанные на общинах Сельхозконсультирование и маркетинговая служба Улучшение земель и почв Общественно- семменные фонды Группы сбережений и займов Малая переработка	Новый инвестиционный заем А	7,500,000
<b>Долгосрочное (с 1 июля 2012 и далее)</b>	Инфраструктура села II	Как и выше	Продолжение доп.финансирования ВБ ириг. проекта внутрихозяйственн	7,500,000

			ого орошени я (ПВО II)	
	Доступ к рынкам II	Как и выше	Продолж ение нового инвестиц ионного займа А	15,000,000
	Производительность сельского хозяйства II	Сельскохозяйственные микро-проекты, основанные на общинах	Продолж ение нового инвестиц ионного займа А	7,000,000
	Здоровье животных и управление пастбищами	Улучшение и управление пастбищами Последующие инвестиции в ветеринарные услуги	Доп.фина нсирован ие Проекта сельских инвестиц ий и услуг	8,000,000
<b>Всего</b>				<b>69,730,000</b>
<b>Всего на краткосрочный период</b>				<b>2,230,000</b>
<b>Всего на среднесрочный период</b>				<b>30,000,000</b>
<b>Всего на долгосрочный период</b>				<b>37,500,000</b>

## **ПРИЛОЖЕНИЕ XIII: УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ (УГФ) И ФИДУЦИАРНЫЕ РАСХОДЫ**

Управление внешней помощью, направленной на восстановление, должно опираться на прогресс, достигнутый Кыргызской Республикой и донорскими организациями в сфере гармонизации помощи. Кыргызстан стал первой страной в центрально-азиатском регионе, участвующей в международных инициативах по гармонизации и эффективности помощи в соответствии с принципами Римской и Парижской деклараций по эффективности помощи.

В настоящем разделе описано общее состояние фидуциарной ситуации (управление государственными финансами, фидуциарные условия и меры защиты), потенциальные возможности финансирования усилий по восстановлению, а также принципы и механизмы, которыми следует руководствоваться при реализации и мониторинге внешней помощи, предоставляемой в рамках программы восстановления.

### **Предыстория вопроса**

Основным достижением десятилетнего реформирования системы УГФ<sup>105</sup> в КР стало постепенное формирование профессиональной технической команды в Министерстве финансов и Центральном Казначействе, а также создание достаточно жесткой общей фискальной дисциплины в исполнении бюджета. Это повлекло за собой процесс налогово-бюджетной консолидации и переброски внебюджетных средств в бюджет, прогнозирования движения денежной наличности и внедрения сбалансированного бюджета, а также привело к появлению некоторых элементов подотчетности в том, что касается использования государственных средств, и значительно улучшило качество отчетности в результате внедрения новой бюджетной классификации и единого плана счетов.

Остающиеся слабые места в системе УГФ объясняются недостатками стратегического планирования и общим низким уровнем управления в стране. Это приводит к: (i) противоречивым результатам бюджетной политики, характеризующимся большими колебаниями качества предоставления государственных услуг в разных частях страны; (ii) частому перераспределению средств в рамках первоначально утвержденного бюджета, а отсюда, и низкой предсказуемости средств в расчете на затратную единицу; (iii) слабым связям между отраслевыми стратегиями, Среднесрочным прогнозом бюджета (СПБ) и годовым бюджетом; (iv) отсутствию прозрачности и затрудненному доступу общественности к информации о бюджете; и (v) неразвитости системы внутренних сдержек и противовесов, за исключением отдельных затратных субъектов. Система внутреннего аудита находится на раннем этапе своего развития, и не в состоянии обеспечить надежные гарантии законности, эффективности и действенности использования государственных средств.

---

<sup>105</sup> Оценка хода реформ в сфере УГФ стала возможной благодаря сравнению результатов двух последовательных оценок государственных расходов и финансовой отчетности (Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)), проведенных в 2005 и 2009 годах.

Программа реформ УГФ продолжается и нацелена на устранение перечисленных недостатков. Программе оказывается помощь в размере 5 миллионов долларов США через Мультидонорский Трастовый Фонд (МДТФ), финансируемый совместными силами ЕС, DFID, SECO и SIDA, и управляемый ВБ. МДТФ также предназначен для оказания помощи Минфину и отраслевым министерствам в развитии потенциала в сфере УГФ у соответствующих государственных служащих. Неосвоенными остаются 4,5 миллиона долларов, которые могут быть использованы для поддержки реформ и развития базового потенциала.

### **Влияние недавних событий на систему УГФ и ее институциональную структуру**

Система УГФ прошла проверку на устойчивость. Система УГФ была ослаблена и фрагментирована попытками предыдущего Правительства монополизировать ключевые функции УГФ в рамках Центрального агентства по развитию, инвестициям и инновациям (ЦАРИИ). ЦАРИИ было создано при Администрации Президента в октябре 2009 года, и руководил им сын бывшего Президента. Это агентство взяло под свой контроль бюджет государственных инвестиций, управление государственными предприятиями и вопросы приватизации. Оно отвечало за поддержку крупных национальных проектов в энергетической отрасли, сельском хозяйстве и строительстве социального жилья, а де-факто, за политику стратегического бюджета. Минфин сумел выйти из этой ситуации регресса благодаря возвращению функций и технических специалистов в Министерство финансов.

Временное правительство упразднило ЦАРИИ вместе с ФР КР в апреле 2010 года. Все функции, которые ранее были переданы в ЦАРИИ, вернулись назад в Минфин. Теперь надзор за всеми капитальными затратами и текущими расходами будет осуществлять Минфин. В настоящее время Минфин проводит конкурсный отбор государственных служащих в штат подразделения, отвечающего за Программу государственных инвестиций.

Во-вторых, система управления государственными финансами доказала свою устойчивость по отношению к дестабилизации, вызванной апрельскими и июньскими событиями, обеспечив функционирование основных бюджетных организаций.

Институциональный потенциал Минфина и Казначейства сохранился на докризисном уровне. После политических событий, произошедших в апреле 2010 года, Минфин и Центральное Казначейство (ЦК) предприняли следующие действия и политические меры:

(i) С данных Казначейства была своевременно сделана резервная копия в главном центре обработки данных еще до начала атак на помещения Казначейства. Кроме того, были приняты меры защиты учетных записей об исполнении бюджета в офисах, находящихся близко к зонам межэтнических и политических противостояний. В результате, информация об исполнении бюджета была защищена, несмотря на физические повреждения, нанесенные территориальным отделением Казначейства.

(ii) Минфин и Центральное Казначейство продолжают следовать строгой общей бюджетной дисциплине в вопросах исполнения бюджета – основное достижение реформы УГФ в КР. Исключение было сделано лишь в июне, когда давление со стороны расходов стало неподконтрольным, подорвав концепцию сбалансированного бюджета.

(iii) На центральном уровне текучесть кадров остается минимальной, она наблюдается лишь на суб-национальном уровне, где были избраны новые главы местных органов власти.

(iv) Значительные средства были конфискованы из банковских ячеек, принадлежавших лицам, предположительно связанным с прежним политическим режимом. В настоящее время Счетная палата работает над выяснением происхождения и принадлежности этих средств.

Временное Правительство также ренационализировало три государственных предприятия и приостановило планы по дальнейшей приватизации. Три ренационализированных государственных предприятия были приватизированы прежним режимом – это "Кыргызтелеком" и две распределительных электростанции – "Востокэлектро" и "Северэлектро". Расторжение договора купли-продажи по электростанциям произошло добровольно, после того как стало известно о нарушении процедур приватизации. Новый этап приватизации отложен до времени, когда будет избран новый Парламент и Правительство изучит действующие правила и процедуры.

### **Государственные закупки**

**Государственные закупки.** Система государственных закупок претерпела некоторое реформирование посредством изменений в Законе о государственных закупках, внесенных с целью приведения его в соответствие с международными стандартами; внедрения принципов и этапов эффективного процесса закупок, и определения мандата и полномочий Государственного агентства по закупкам. Тем не менее, это агентство, созданное в качестве независимого органа по надзору за государственными закупками, в октябре 2009 года было упразднено в рамках правительственной реорганизации, предпринятой прежним правительством. Вместо этого, в Министерстве финансов КР было создано новое Управление методологии государственных закупок, в то время как надзорная функция не была куда-либо передана. Кроме того, Национальный учебный центр по закупкам был передан в частное владение, а количество различных учебных курсов по вопросам закупок постепенно сократилось.

Бюджетные организации теперь сами полностью отвечают за процесс закупок без какого-либо регулярного надзора со стороны государственных органов. Выборочные проверки проводятся Счетной палатой раз в два года. Такое решение серьезным образом подрывает систему сдержек и противовесов в государственных закупках и создает зазор в сфере ответственности по обеспечению качества государственных закупок, особенно с учетом того обстоятельства, что внутренний аудит в государственной системе развит слабо. Это повышает риск коррупции в закупках.

Отдел закупок Минфина намерен приступить к публикации информации о присуждении контрактов с целью повысить степень прозрачности системы закупок. Однако процесс принятия мер, в случае нарушения тендера, остается неясным. Учитывая, что государственные закупки сопряжены с большим риском коррупции, обеспечение должного надзора и прозрачности становится приоритетной задачей. Минфин осознает этот приоритет, однако, его потенциал и существующие правовые основы являются основным препятствием на пути немедленного осуществления таких улучшений. В отделе

Минфина, отвечающем за государственные закупки, работают всего пять сотрудников, основные задачи которых связаны с методологией государственных закупок. С недавних пор отдел начал запрашивать протоколы заседаний тендерных комиссий с целью проверки степени соблюдения процедур тендерного процесса; однако очевидно, что потенциала, который позволял бы проводить эту работу быстро и с приемлемым уровнем качества, у отдела недостаточно. Силами отдела также разработан проект нового закона о государственных закупках, которым предусматривается воссоздание соответствующего надзора за закупками. Процесс утверждения законопроекта потребует времени. Когда же закон будет принят, то все равно останется необходимость в развитии всестороннего потенциала и институциональных возможностей.

Казначейством создается база данных по контрактам, однако сохраняется институциональный зазор в том, что касается мониторинга соблюдения правил закупок. Счетная палата осуществляет проверку процесса закупок только в ходе регулярных инспекций, которые проводятся в бюджетных организациях раз в два года. Правительство обратило свое внимание на то, что надзорная функция в системе закупок стала источником административной коррупции. Временному правительству необходимо создать функцию надзора за осуществлением закупок для воспитания заслуживающих доверия государственных учреждений, развития механизма урегулирования споров и рассмотрения жалоб, и снижения уровня коррупции в сфере закупок.

### **Внешний аудит**

Влияние апрельских событий на внешний аудит оказалось двойственным. Первый аспект касается открывающегося доступа к предприятиям, которые были закрыты бывшим Президентом для общественного доступа и аудиторских проверок. Второй связан с временной приостановкой деятельности Ревизионной комиссии из-за отсутствия кворума из семи членов Ревизионной комиссии. Ожидается, что временное правительство примет решение о назначении замены для наблюдательного члена Ревизионной комиссии (включая двух членов парламента и других). Восстановление деятельности Ревизионной комиссии является безотлагательным требованием, которое позволит узаконить решения Счетной палаты, являющейся верховным учреждением в сфере аудита.

Счетная палата принимает активное участие в проверке специальных средств государственных предприятий и организаций. Вновь назначенный И.о. Председателя руководит усилиями Счетной палаты, направленными на выявление нарушений в учете государственных средств. Такой аудит даст возможность для взыскания средств и их передачи в государственный бюджет. Результаты аудиторской проверки должны быть направлены на рассмотрение Президента для принятия решения.

### **Влияние недавних событий на бюджет**

**Пересмотренный бюджет на 2010 год.** Установившаяся практика внесения в течение года поправок в бюджет представляют собой механизм, который позволяет учитывать новые институциональные, политические и экономические реалии. Перед апрельскими событиями Минфин рассматривал возможность внесения поправок в Республиканский бюджет с целью отражения снижения прогнозируемых доходов и необходимости дополнительных расходов на заработную плату и социальные выплаты, включенные в утвержденный бюджет 2010 года. Поправки планировалось внести в мае. Однако

апрельские и июньские события привели к большим потерям (включая жизни, здоровье и имущество) и ущерб государственной и коммунальной инфраструктуре.

Поэтому налогово-бюджетный аспект влияния апрельских и июньских событий является значительным, и он будет еще нарастать. Давление дополнительных расходов на бюджет возникает в связи с необходимостью смягчения экономических и социальных последствий недавних событий и восстановления пострадавших районов, оказания социальной помощи, компенсации ущерба, понесенного пострадавшим населением, обеспечения общественной безопасности и построения мира в регионе. Комиссия во главе с Министерством экономического регулирования создана с целью оценки ущерба и суммы необходимых компенсаций. Общая сумма необходимых дополнительных расходов еще не определена, но, по предварительным расчетам, составляет около 14 миллиардов сомов. По результатам Совместной экономической оценки, потребность в дополнительном финансировании в 2010 году составит около 335 миллионов долларов США.

Недавние экономические и политические события также отрицательно повлияли и на доходную часть бюджета. Сбор доходов уменьшился, и в ближайшие месяцы эта тенденция будет сохраняться. По оценкам, общий уровень доходов и грантов снизился на 4 млрд. сомов, увеличив, таким образом, дефицит бюджета, приблизительно, на 28,2 млрд. сомов (или на 15,9 млрд. больше, чем было первоначально утверждено на 2010 год).

В Таблице 1 показан прогноз бюджета на 2010 год в сравнении с утвержденным бюджетом, что позволяет увидеть влияние кризиса.

**Таблица 1. Государственный бюджет на 2010 год (миллионов сомов)**

<b>Статья бюджета</b>	<b>Закон о бюджете на 2010 г.</b>	<b>Прогноз бюджета на 2010 г., отражающий влияние кризиса по состоянию на июль 2010 г.</b>	<b>Разница</b>
<b>Всего доходы и гранты</b>	<b>61.576</b>	<b>57.608</b>	<b>-3.968</b>
Всего доходы	54.067	50.201	-3.866
Налоговые поступления	53.507	37.674	-15.833
Неналоговые доходы	11.384	11.959	575
Капитальные доходы	559	568	9
<b>Всего гранты</b>	<b>7.509</b>	<b>7.407</b>	<b>-102</b>
Программные гранты	2.462	2.397	-65
Гранты ПГИ	5.047	5.010	-37
<b>Всего расходы (включая чистое кредитование)</b>	<b>73.867</b>	<b>85.839</b>	<b>11.972</b>
<b>Всего расходы</b>	<b>74.595</b>	<b>81.769</b>	<b>7.174</b>
<b>Текущие расходы</b>	<b>56.951</b>	<b>60.654</b>	<b>3.703</b>
Заработная плата и отчисления в Социальный фонд	19.609	21.102	1.493
Трансферты и субсидии	7.975	9.002	1.027
Трансферты в Социальный фонд	4.999	5.487	488
Проценты	2.043	2.367	324
Приобретение других товаров и услуг	22.324	22.696	372
<b>Капитальные расходы</b>	<b>17.644</b>	<b>21.114</b>	<b>3.470</b>
Капитальные расходы за счет внутренних ресурсов	4.353	8.532	4.179
Капитальные расходы, финансируемые из внешних источников	13.291	12.582	-709
<b>Чистое кредитование</b>	<b>-728</b>	<b>4.070</b>	<b>4.798</b>
<b>Дефицит бюджета</b>	<b>-12.300</b>	<b>-28.230</b>	<b>-15.930</b>

Временное правительство планирует утвердить Дополнительный бюджет с условием его реализации Минфином. Ожидается, что после формирования нового парламента, которое запланировано на октябрь 2010 года, Дополнительный бюджет будет включен в проект закона о пересмотренном Законе о бюджете на 2010 год, что позволит задним числом утвердить меры, принятые в течение переходного периода. Временное правительство планирует, что до его утверждения, проект Дополнительного бюджета будет размещен в Интернете.

### **Налогово-бюджетный отклик Правительства на недавние события**

Чтобы избежать фискальной несбалансированности в результате прогнозируемого снижения доходов, Казначейство отложило в апреле финансирование незащищенных расходов на 14 дней, чтобы защищенные бюджетные статьи (главным образом, заработная плата и социальные выплаты) можно было профинансировать на 100%. Выплаты по незащищенным расходам были возобновлены во второй половине апреля, после того, как Временное правительство получило российский грант в размере 20 миллионов долларов США на покрытие этого фискального разрыва. Бюджет вновь попал в ситуацию давления в расходной части из-за особых обстоятельств, которые произошли в июне на юге страны. Эта ситуация поставила под угрозу созданную практику сбалансированного бюджета. Органам власти удалось временно сдерживать давление расходов в июле, возобновив жесткий контроль расходов, и противостоять давлению дополнительных расходов. Несмотря на то, что Казначейство пристально отслеживает поступление доходов и готовит еженедельные прогнозы движения денежной наличности, исполнение бюджета продолжает осуществляться с учетом конкретных обстоятельств, возникающих потребностей и соответствующих декретов правительства, требующих дополнительного финансирования. Поэтому вопрос предсказуемости средств (помимо защищенных статей) для затратных единиц остается проблематичным.

### **Подготовка бюджета на 2011 год**

Недавние политические события также повлияли на процесс формирования бюджета на 2011 год. Учитывая, что ближайшей задачей временного правительства является подготовка Дополнительного бюджета, процесс формирования бюджета на 2011 год еще не начинался. Еще до апрельских событий Минфин разработал среднесрочный прогноз бюджета на 2011-13 годы в качестве основы для подготовки бюджета. Однако фискальная неопределенность, вытекающая из апрельского кризиса, заставляет предполагать, что фискальный прогноз уже нельзя считать достоверным или использовать его в качестве основы для подготовки СПБ на 2011-13 гг. В этом году Минфин планирует сформировать бюджет только на 2011 год. Минфин намерен придерживаться календаря подготовки бюджета, предписываемого Бюджетным Кодексом. Тем не менее, есть вероятность, что сроки формирования нового парламента (после выборов 10 октября) могут отодвинуть последний срок утверждения Закона о бюджете на 2011 год.

Минфин принял решение применять параметры 2010 года (пересмотренные после апрельских событий) для определения верхнего предела расходов на 2011 год. Причиной такого решения послужило то, что рост будет, скорее всего, ограниченным, а сбор доходов - пребывать в состоянии застоя. Минфин выпустил руководство по формированию бюджета, определив в нем верхние отраслевые пределы расходов для бюджетных организаций, начиная, таким образом, процесс работы с заявками по подготовке бюджета.

### **Основные риски и рекомендации по их смягчению**

Основные риски связаны с сохраняющейся слабостью системы сдержек и противовесов, проблемами с обеспечением прозрачности и подотчетности, а также недостаточной ориентацией бюджета на результаты. Потребность в дополнительных средствах, эрозия доходной базы и исключительный объем донорских средств, который будет мобилизован для смягчения влияния недавних событий, - все это создает дополнительное давление на систему УГФ.

В течение 2010 года система управления государственными финансами, скорей всего, будет находиться в напряженном состоянии в связи с возрастающей неопределенностью в сфере доходов; дополнительным давлением со стороны расходов в связи с компенсацией ущерба, нанесенного гражданам и инфраструктуре в течение апрельских и июньских событий; выплатой дополнительных социальных пособий, утвержденных в конце 2009 года; и расходами, связанными с проведением Референдума и всеобщими выборами. События прошлого месяца также нанесли урон некоторым коммерческим и торговым предприятиям, и это продолжит оказывать влияние на собираемость доходов. Необходимость увеличения заработной платы работникам силовых структур также создает дополнительную напряженность. По всей вероятности, бюджет 2011 года будет сформирован на основе нынешней структуры расходов, учитывая краткосрочность доходов и политическую неопределенность, и, по-видимому, он подвергнется дальнейшим корректировкам с целью отражения текущих экономических реалий.

Для смягчения описанных выше рисков очень важно (i) сохранять независимость технической команды в сфере УГФ, (ii) готовить и ясно излагать временные решения, позволяющие преодолевать чрезвычайные обстоятельства и новое давление на бюджет. Это приведет к созданию, наделению полномочиями и поддержке технической команды из Минфина и Казначейства, и поручению ей разработать инструменты и методологию, позволяющие эффективно справляться с необходимостью управления дополнительными расходами и снижать политическое давление на бюджетный процесс. Техническую команду экспертов из Минфина и Казначейства необходимо создать немедленно, чтобы она дала свою оценку ситуации и возникших проблем, и предложила пути выхода из создавшейся ситуации. Необходимо, чтобы работу этой команды при необходимости поддерживали ключевые доноры, а результаты работы были изучены и одобрены временным правительством и озвучены для общественности. Особое внимание необходимо уделить созданию и внедрению механизма строго контроля, отчетности и мониторинга использования расходов, мобилизованных для смягчения последствий июньских событий, поскольку они не могут быть успешно интегрированы в бюджет.

Условия для более основательных реформ в сфере УГФ представляются многообещающими и могут привести к снижению фидуциарного риска. Прежнее Правительство предприняло некоторые действия, которые привели к ухудшению прозрачности и подотчетности его деятельности. В недавних выступлениях Президент и Министр финансов заявили о своих намерениях повысить прозрачность и подотчетность деятельности правительства. Требование о повышении прозрачности поддерживает и гражданское общество, которое ощущает преимущества большей свободы прессы, появившейся после апрельских событий. Конкретные меры, принятые и озвученные временным правительством, и касающиеся финансовой и общественной подотчетности в вопросах использования государственных средств, будут непосредственно влиять на создание общественного доверия.

Несмотря на то, что нормативная и методологическая база для внедрения внутреннего аудита уже создана, многое еще предстоит сделать для создания надежных систем внутреннего контроля. На сегодняшний день из 14 запланированных отделов в министерствах и центральных агентствах создано 12. Однако потенциал самих аудиторов нуждается в развитии, кроме того, руководители придают этой функции недостаточное значение. Министерство финансов, как организация-флагман, планирует некоторые

мероприятия, направленные на повышение потенциала и дальнейшее развитие систем внутреннего контроля для государственного управления в целом.

Текущая кадровая ситуация может представлять дополнительные риски для местных органов власти во время подготовки и исполнения бюджета. Минфину необходимо рассмотреть меры по компенсации пробелов в потенциале через обучение и другие мероприятия.

## ПРИЛОЖЕНИЕ XIV: СПИСОК КОМАНДЫ ПО ПОДГОТОВКЕ ОТЧЕТА СЭО

Отчет подготовлен командой под руководством Азиатского Банка Развития (Рамеш Субраманьям), Международного Валютного Фонда (Налим Илахи) и Всемирного Банка (Афсане Седжи). Основная группа, подготовившая отчет, также состояла из представителей ЕБРР (Кенжи Наказава), Европейской Комиссии (Рафаэль Агирра Унчета) и ООН (Нил Уолкер).

Команда благодарит за руководство и поддержку Мото Кониши, Роджера Робинсона (Всемирный Банк), Лэн Ву (АБР) и Давида Оуэна (МВФ).

### *Секторные команды*

Отчет был подготовлен при поддержке следующих групп:

*Центральная команда:* Хосе Антонио Тан III, Виджай Падманаблан (АБР), Коба Гвенетадзе, Давид Амаглобели (МВФ), Сомия Митра, Фабрис Хударт (ВБ)

*Команда по экономике:* Давид Амаглобели, Эркаэм Шамбетова (МВФ), Сомия Митра, Бакыт Дубашев (ВБ), Рика Ишии (ЕБРР)

*Команда по бюджету:* Хосе Антонио Тан III, Гулькаир Тентиева, Роман Могилевский, Нурбек Жениш (АБР), Екатерина Вашакмадзе, Светлана Проскуровска, Марк Тобиас Шиффбауэр, Хассан Алиев (ВБ), Наталья Писарева (Антикризисный Фонд), Штефан Бруни (Швейцарское Бюро по сотрудничеству), Питер Браджес (ЮСАИД), Станислав Тошков (Европейская Комиссия)

*Согласие и Восстановление:* Кэролайн Кенде-Робб, Сара Майкл, Асгер Кристенсен, Нареш Дурасвами (ВБ), Ян Хафтс (ПРООН), Гордон Денон (Офис по координации гуманитарной помощи)

*Команда по социальной защите и бедности:* Олаф Хайдельбах, Марк Рэймэкерс, Жаклин Дэлор и Гнель Седракян (Европейская Комиссия), Балаш Хорватанд (ПРООН); Сарош Саттар, Анастасия Александрова, Асель Саргалдакова (ВБ); Асель Чынгышева (АБР)

*Команда по финансовому и банковскому сектору:* Масару Хонма, Рика Ишии, Майк Тэйлор, Сабина Дзирман, Артур Погосян, Айнура Гуппи, Руслан Курманбеков (ЕБРР), Пьябха Конгсамут, Лилия Кадыбердиева (МВФ), Бретт Колман, Кришнамурти Дамодаран, Нурланбек Тынаев (ВБ), Жао Педро Фаринха (АБР)

*Команда по сельскому хозяйству и продовольственной безопасности:* Питер Гудман, Талайбек Кошматов, Айнура Купуева (ВБ), Марк Рэймэкерс (Европейская Комиссия)

*Команда по инфраструктуре:* Салман Анис, Оливье Ле Бэр, Наргис Рыскулова, Чарльз Скотторн (ВБ), Виджай Падманабхан, Бобур Алимов, Мирдин Эшеналиев (АБР), Катарина Бьёрлин Хансен, Талай Асылжоеков (ЕБРР)

*Команда по энергетике:* Сунил Косла, Мирлан Алдаяров (ВБ), Бен Слэй (ПРООН), Такафуми Кадоно (АБР)

*Команда по частному сектору:* Жао Педро Фаринха (АБР), Хосе Антонио Тан III (АБР), Масару Хонма, Рика Ишии, Жылдыз Галиева (ЕБРР), Буяна Перолли, Хектор Малетта (ВБ), Ричард Штерн, Всеволод Паевский (МФК)

*Команда по поддержке миссии:* Асель Алманбетова, Нургуль Ирсалиева (ВБ), Ирина Акматова, Умут Кожомуратова (МВФ), Олеся Протченко (АБР), Марал Сагыналиева (ЕБРР), Аркадий Чаковский и Владимир Славнов (переводчики МВФ)

*Команда по подготовке отчета к публикации:* Уильям В. Мэвилл, Асель Алманбетова, Ян Николас Паркер, Сара Нанкья Бабирья (ВБ)