



**COVID-19 в Кыргызской Республике:
Оценка воздействия на социально-
экономическую ситуацию и уязвимость
и ответные меры политики**

Август 2020 года

Предисловие

Можно почти не сомневаться в том, что пандемия COVID-19 представляет собой один из величайших вызовов для государственного управления в наше время: не только из-за вызывающего тревогу глобального уровня заболеваемости и смертности, но и из-за экономического и социального опустошения, которое ощущается в странах по всему миру.

Правительства стран, партнеры по развитию, агентства по оказанию помощи и неправительственные организации пытаются решить серьезную проблему: как найти баланс сдерживания распространения инфекции и социально-экономических последствий, возникающих в результате таких кризисных мер, как режим изоляции и социальное дистанцирование.

Будучи небольшой, не имеющей выхода к морю страной с относительно высоким уровнем бедности и зависимой от денежных переводов трудовых мигрантов, работающих в соседних странах, Кыргызская Республика сталкивается с рядом неотложных и сложных вызовов.

Столкнувшись с существенными потерями в основных секторах экономики — туризме, торговле, потребительских услугах и строительстве — валовой внутренний продукт страны в 2020 году, как ожидается, сократится на целых 10%.

Многие из источников дохода либо временно приостановлены, либо находятся под угрозой полного коллапса, что создает дефицит внешнего финансирования в размере 500 млн. долл. США и требует поддержки со стороны Международного валютного фонда, Азиатского банка развития и других многосторонних и двусторонних партнеров.

По модели наихудшего сценария уровень безработицы в Кыргызской Республике может достичь 21% к концу 2020 года, и это в стране, где в 2019 году более 20% населения уже проживало в бедности (согласно национальному определению).

Правительство Кыргызской Республики предприняло важные шаги для преодоления кризиса COVID-19, но еще больше предстоит сделать. Правительство должно рассмотреть дальнейшие варианты политики для укрепления системы здравоохранения страны, стимулирования роста за счет устойчивых микропредприятий, и поддержки возвращающихся мигрантов (а также граждан, находящихся за границей, которые хотят вернуться домой).

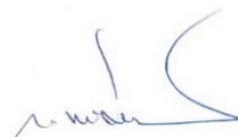
В качестве приоритета правительство должно также предпринять шаги по расширению охвата национальной системой социальной защиты и поощрять переход к инвестициям в цифровизацию и зеленую экономику в рамках восстановления после пандемии.

Данная оценка социально-экономического воздействия призвана служить руководством для уполномоченных органов при справедливом распределении

финансирования в целях восстановления после COVID-19. Надеемся, что многие перспективы и рекомендации отчета помогут Кыргызской Республике быстро вернуться к экономическому процветанию и социальной стабильности.



Луиз Чемберлен
постоянный представитель Программы
развития ООН в Кыргызской
Республике



Кэндис МакДэйган
директор по стране Постоянного
представительства Азиатского банка
развития в Кыргызской Республике

12 августа, 2020

Выражение признательности

Данная оценка является результатом тесного сотрудничества системы развития Организации Объединенных Наций под техническим руководством Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Азиатского банка развития (АБР), для поддержки усилий Правительства Кыргызской Республики по реагированию на пандемию КОВИД-19. Работа по оценке проводилась под руководством Луиз Чемберлен, постоянного представителя ПРООН в Кыргызской Республике, и Кэндис МакДэйган, директора по стране Постоянного представительства АБР в Кыргызской Республике.

Оценка также опирается на результаты обследования социально-экономического воздействия пандемии, проведенного Институтом исследований экономической политики при Министерстве экономики Кыргызской Республики.

Оценку подготовили Раджеш Васудеван (старший экономист АБР), Бен Слей (старший экономист ПРООН), Роман Могилевский (заместитель директора и старший научный сотрудник Института государственной политики и управления Университета Центральной Азии) и Алмаз Исанов (директор Института исследований экономической политики); в подготовке Оценки также принимали участие Гульнара Абдыкалыкова, Ноа Беквит, Рафкат Хасанов, Дженти Кирш-Вуд, Каныбек Конокбаев, Шейла Марни и Ли́ра Жолдубаева из ПРООН; и Венди Уолкер, Амир Хамза Джилани, Такаши Яmano, Ханс Уолдринг, Натан Рив, Массимо Петроне, Гулькаир Тентиева и Стивен Льюис-Воркман из АБР.

Мы бы хотели выразить признательность за важный вклад страновой группы Организации Объединенных Наций в Кыргызской Республике, а также региональных советников из Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, Международной организации труда, Международной организации по миграции, Детского фонда Организации Объединенных Наций, Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана, Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, Всемирной продовольственной программы и Всемирной организации здравоохранения, а также поддержку офиса Постоянного координатора ООН и полезные предложения членов Координационного совета партнеров по развитию, включая, в частности, Европейский банк реконструкции и развития, Международный валютный фонд, Посольство Швейцарии и Представительство Европейского Союза в Кыргызской Республике, Всемирный банк. Высокую оценку получил вклад Института ЦАРЭС (Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества).

Сокращения

АБР	Азиатский банк развития
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ВВП	валовой внутренний продукт
ВРП	валовой региональный продукт
ИКТ	информационные и коммуникационные технологии
МВФ	Международный валютный фонд
МОМ	Международная организация по миграции
ЕПМСД	ежемесячное пособие для малоимущих семей с детьми
ММСБ	микро-, малый и средний бизнес
НБКР	Национальный банк Кыргызской Республики
СИЗ	средства индивидуальной защиты
КНР	Китайская Народная Республика
ЦУР	Цель устойчивого развития
ООН	Организация Объединенных Наций
ПРООН	Программа развития ООН
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ВПП	Всемирная продовольственная программа

Если не указано иное, знак „\$“ относится к долларам США.

Содержание

1	Исполнительное резюме.....	viii
2	Введение.....	12
3	Макроэкономические последствия.....	17
3.1	Внешние и внутренние каналы сбоев, вызванных COVID-19.....	17
3.2	Экономический кризис	20
3.3	Торговля, денежные переводы и другие международные потоки.....	21
3.4	Фискальная ситуация.....	24
3.5	Денежно-кредитный и финансовый сектор.....	27
4	Социально-экономические последствия.....	28
4.1	Влияние на секторы экономики и рынки труда.....	28
4.2	Региональные различия (географические аспекты, ограничения и барьеры) 41	
4.3	Стимулирование экономики	45
4.4	Продовольственная безопасность	48
4.5	Бедность, уязвимость и социальная защита	50
4.6	Риски системы здравоохранения и социально-экономические риски.....	58
5	Ответные меры политики, рекомендации и будущие возможности	62
5.1	Реализованные и предстоящие меры политики.....	62
5.2	Экономическая реструктуризация для восстановления и не только.....	63
5.3	Повышение социально-экономической устойчивости.....	65
5.4	Рекомендации по мерам политики.....	66

Рисунки

Рисунок 1. Аналитическая структура для оценки социально-экономического воздействия

Рисунок 2. Эпидемиологические тенденции COVID-19 в Кыргызской Республике

Рисунок 3. Приток денежных переводов в Кыргызскую Республику

Рисунок 4. Денежные переводы и другие финансовые потоки в Кыргызскую Республику

Рисунок 5. Приток денежных переводов и уровень бедности в Кыргызской Республике

Рисунок 6. Годовые тенденции притока денежных переводов в Кыргызскую Республику

Рисунок 7. Показатели бедности в Кыргызской Республике по регионам, 2018 год

Рисунок 8. Прогнозируемое сокращение валового регионального продукта на душу населения в 2020 году

Рисунок 9. Домохозяйства, получающие внешнюю помощь, по регионам

Рисунок 10. Домохозяйства, получающие внешнюю помощь, по демографическим данным

Рисунок 11. Валовой внутренний продукт, направленный на инструменты социальной защиты, 2018

Рисунок 12. Разрыв в размере ежемесячных пособий социальной защиты по сравнению с прожиточным минимумом, 2018

Рисунок 13. Случаи COVID-19 в Кыргызской Республике по состоянию на 30 июня 2020 года

Таблицы

Таблица 1. Основные параметры дополнительного республиканского бюджета на 2020 год

Таблица 2. Ответные политические меры правительства в борьбе с кризисом, вызванным COVID-19

Приложения

Приложение 1. Подробные аналитические записки по рекомендациям отчета
Записка о методологическом подходе в Совместном отчете АБР–ПРООН

Приложение 2. Графики и диаграммы

Приложение 3. Социально-экономическое обследование уязвимых групп населения, пострадавших от кризиса COVID-19

1 Исполнительное резюме

Первые случаи COVID-19 в Кыргызской Республике были обнаружены 18 марта 2020 года. 22 марта 2020 года был введен режим чрезвычайной ситуации, а в марте-мае 2020 года – режим очень жесткого карантина в Бишкеке, Оше и некоторых других регионах страны. Как и многие другие страны, Кыргызская Республика тогда ввела ограничения на границах с соседними странами и приостановила все международные и внутренние рейсы.

Хотя эти меры имеют важнейшее значение для общественного здравоохранения, они оказали существенное влияние на экономическую стабильность и социальное положение страны. Более того, несмотря на их серьезность, эти меры не смогли предотвратить углубление кризиса вслед за последовавшим за этим всплеском COVID-19 и смертности. В дополнение к тому, что COVID-19 стал тяжелым бременем для систем реагирования на пандемию в Кыргызской Республике, он снизил способность системы здравоохранения реагировать на другие неотложные медицинские потребности, и это негативно сказалось на многих других государственных услугах. Большое количество медицинских работников и других государственных служащих, затронутых пандемией, усугубило проблемы.

В условиях экономических шоков частные расходы на непродовольственные товары и услуги резко упали, поскольку в первой половине 2020 года было отмечено снижение объема розничной торговли на 15%. Резкое снижение внутреннего спроса привело к сокращению валового внутреннего продукта (ВВП) на 5,3% за январь-июнь.

Поступления от экспорта услуг туризма и организации путешествий, составлявшие 5,6% ВВП в 2018 году, по прогнозам, практически исчезнут в 2020 году при прогнозируемом падении доходов на 90%.

Кыргызская Республика также зависит от денежных переводов от трудовых мигрантов, и приток этих доходов сократился на 25% в годовом исчислении в январе-мае 2020 года. Продолжающиеся тенденции к снижению, оцениваемые в 20%-25% в течение 2020 года и далее, означают, что сокращение денежных переводов может составить 4%-5% ВВП.

Учитывая совокупное влияние этих тенденций, группа по подготовке данного отчета оценивает, что ВВП Кыргызской Республики снизится на 10% в 2020 году (снижение за январь-июнь составило 5,3%).

Наиболее затронутыми секторами экономики станут туризм, торговля и потребительские услуги, и строительство, в каждом из которых можно ожидать сокращения валовой добавленной стоимости на 20% и более.

Предполагается, что при условии только консервативного роста предложения рабочей силы, уровень безработицы в Кыргызской Республике вырастет до 13,6% в

2020 году. Однако, если произойдет наихудший случай увеличения предложения рабочей силы на 500 000 человек, то уровень безработицы может подскочить до 21%.

Географические регионы, наиболее затронутые пандемией, – это города Бишкек и Ош, некоторые районы Иссык-Кульской области (курортные зоны), Карасуйский район Ошской области и Чуйская область (где находятся многие швейные предприятия). Ожидается, что южные области – Баткенская, Джалал-Абадская и Ошская – пострадают от наибольших шоков, связанных со снижением денежных переводов и возвращением мигрантов.

После начала осуществления первоначального плана действий в чрезвычайных ситуациях в области здравоохранения и принятия ряда экономических мер быстрого реагирования, Правительство Кыргызской Республики утвердило пакет фискальных стимулов, состоящий из 21 мероприятия по преодолению последствий пандемии. Для адаптации к внешним шокам Правительство также допустило колебания курса доллара к сому, что привело к значительному снижению курса сома.

Антикризисный фонд был создан для субсидирования кыргызстанских предприятий, особенно фирм, работающих на экспорт. Цель этого фонда – обеспечить надлежащую координацию всей фискальной деятельности в рамках борьбы с пандемией.

Правительство также работает с многосторонними и двусторонними партнерами по развитию в целях мобилизации ресурсов, которые позволят восполнить дефицит внешнего финансирования, оцениваемый в 500 млн. долл. США. Международный валютный фонд утвердил бюджетную поддержку в размере 241,8 млн. долл. США для оказания помощи правительству в удовлетворении его неотложных потребностей в отношении платежного баланса, и другая поддержка была обещана и/или частично предоставлена Азиатским банком развития, Всемирным банком, системой Организации Объединенных Наций и двусторонними донорами.

Однако экономическое и социальное бремя кризиса COVID-19 непропорционально несут бедные, а также уязвимые сообщества Кыргызской Республики. Одной из социальных групп, на которую негативно влияет этот кризис, являются работники неформального сектора, особенно в городских районах.

В рамках исследования, проведенного Институтом исследований экономической политики при Министерстве экономики в мае-июне, 52% всех бедных домохозяйств сообщили о некотором или существенном ухудшении своего финансового положения. Доля тех, кто пострадал, была особенно высокой среди домохозяйств с женщиной-кормильцем (65%), проживающих в городах Бишкек или Ош (65%) и тех, кто не получает пособия по социальному обеспечению (58%).

Доступ к продуктам питания находится под угрозой из-за падения доходов и роста цен на продукты питания. В ходе последнего опроса, проведенного Всемирной

продовольственной программой (ВПП), 93% респондентов выразили обеспокоенность по поводу высоких цен на продукты питания (что вызывает особую тревогу, поскольку бедные тратят свыше двух третей своего дохода на продукты питания). Обследование ВПП также показало снижение потребления полноценных продуктов питания в 2020 году.

Многочисленные данные указывают на рост гендерного насилия и других форм поведения, влияющих на социальную сплоченность в Кыргызской Республике. В январе–марте число зарегистрированных случаев домашнего насилия выросло на 65% по сравнению с аналогичным периодом в 2019 году.

Среди ряда рекомендаций по вопросам политики для рассмотрения правительством, предложенных группой по подготовке данного отчета, некоторые ключевые варианты включают:

(i) увеличение инвестиций в услуги здравоохранения для обеспечения „двухвекторного“ подхода, при котором важнейшие медицинские услуги, особенно для уязвимых сообществ, не приносятся в жертву борьбе с COVID-19, а система здравоохранения укрепляется для того, чтобы справиться с устойчивым характером этого кризиса;

(ii) механизм поддержки производительных активов для микро-, малого и среднего бизнеса, чтобы помочь стабилизировать и подготовить предприятия к восстановлению после пандемии;

(iii) гендерно-ориентированная гуманитарная помощь для трудовых мигрантов, „застрявших“ в странах, где они трудятся, и другие социальные услуги в городах и других населенных пунктах, где сосредоточены возвращающиеся мигранты;

(iv) увеличение объема социальной помощи в целях более эффективного удовлетворения потребностей неохваченных работников в неформальном секторе, при установлении величины основных пособий по социальному обеспечению в размере 1000 сомов на каждого получателя в месяц, и продлении срока выплаты этих пособий на шесть месяцев для 500 000 новых получателей;

(v) создание рабочих мест и меры на рынке труда для расширения возможностей для трудоустройства, включая расширение программ „деньги в обмен на труд (оплата работы наличными)“ и связанных с ними услуг;

(vi) использование возможностей для „восстановления лучше, чем было“ путем приведения деятельности Антикризисного фонда в соответствие с приоритетами „зеленой“ экономики, включая эффективное использование водных ресурсов в сельском хозяйстве, модернизированное управление твердыми отходами, „зеленое“ и инклюзивное городское планирование, и устойчивый экотуризм.

В рамках этой оценки было подготовлено пять аналитических записок (Приложение 1) по вопросам здравоохранения, неформальной экономики и занятости, социальной защиты и обеспечения продовольственной безопасности, миграции и денежных переводов, а также связей с более долгосрочным устойчивым развитием. В них основное внимание уделяется комплексным мерам реагирования на этот кризис COVID-19 в сфере развития, и они могут помочь уполномоченным органам разработать более долгосрочные стратегии восстановления в целях сокращения структурной бедности и неравенства, с целью достижения Целей в области устойчивого развития (ЦУР) и чтобы никто не был оставлен без внимания.

2 Введение

1. **Предыстория.** Данная Оценка социально-экономического воздействия (далее – оценка) сбоев, вызванных коронавирусной болезнью (COVID-19) в Кыргызской Республике, является совместным аналитическим продуктом, подготовленным Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Азиатским банком развития (АБР) и Институтом исследований экономической политики при Министерстве экономики Кыргызской Республики.¹ Ожидается, что данная оценка внесет вклад в принятие Правительством обоснованных решений по снижению неблагоприятных социально-экономических последствий COVID-19.

2. Глобальный кризис, вызванный вирусом COVID-19, беспрецедентен. Четкими приоритетами первого порядка в Кыргызской Республике, как и в других странах, являются предотвращение гибели людей, лечение инфицированных и минимизация заражения. Однако со временем социально-экономические издержки, связанные с режимом карантина, социальным дистанцированием и другими мерами общественного здравоохранения, принимаемыми на глобальном и национальном уровнях, стали более острыми, и реагирование на социально-экономические последствия пандемии стало более неотложным.

3. Как и в других странах, Правительство Кыргызской Республики столкнется с рядом неопределенностей в отношении последствий для здоровья при ослаблении ограничений общественного здравоохранения. Безопасное возобновление экономики страны может зависеть от наличия вакцин или лекарств против COVID-19, а также от эпидемиологических тенденций и политических мер реагирования в соседних странах (особенно учитывая тесные связи Кыргызской Республики с соседними странами, особенно через такие каналы, как торговля и перемещение рабочей силы мигрантов). В свете этого оценка фокусируется, прежде всего, на социально-экономических последствиях и мерах реагирования, которые отражают так называемый „новый нормальный уровень“, вытекающий из COVID-19. Она также направлена на выявление вызовов и, по возможности, на использование возможностей, которые появились в результате пандемии, например, сокращение выбросов парниковых газов, связанных с сокращением дорожного движения и промышленного производства, а также других сниженных нагрузок на природный капитал страны.

4. После выявления трех случаев COVID-19 в Кыргызской Республике 18 марта 2020 года, Правительство ввело режим чрезвычайной ситуации во всей стране. Затем, 25 марта 2020 года было объявлено чрезвычайное положение сроком до 15 апреля 2020 года в городах Бишкек и Ош, Ноокатском и Карасуйском районах Ошской области и Сузакском районе Джалал-Абадской области. 15 апреля 2020 года чрезвычайное положение было распространено на город Нарын и Ат-Башинский район Нарынской области. По состоянию на середину июля 2020 года уровень инфицирования COVID-19 резко возрос, что привело к перегрузке местных медицинских служб в нескольких населенных пунктах, включая крупные города.

¹ Совместный отчет об оценке был подготовлен в тесных консультациях с различными агентствами Страновой группы ООН в Кыргызской Республике и другими многосторонними и двусторонними партнерами по развитию. Были также проведены консультации с некоторыми организациями гражданского общества и научно-исследовательскими институтами.

5. Кыргызская Республика и ее соседи также приняли меры по предотвращению дальнейшего распространения коронавируса в регионе. Закрыв свою границу с Китайской Народной Республикой (КНР) в январе 2020 года (задолго до того, как в середине марта был зарегистрирован первый случай заражения)², Кыргызская Республика ввела ограничения на границах с Казахстаном, Таджикистаном и Узбекистаном. Она также приостановила все международные и внутренние рейсы. Несмотря на то, что эти меры были необходимы с точки зрения общественного здравоохранения, они существенно подорвали торговлю и мобильность и привели к дефициту внешнего финансирования, оцениваемому в 500 млн. долл. США (раздел 3.4). Кроме того, ряд дополнительных внешних воздействий, вызванных шоком COVID-19 (как показано на Рисунке 1), привели к экономическим последствиям и неблагоприятным социальным результатам, многие из которых взаимно усиливают друг друга.

6. Для того чтобы закрыть предполагаемый дефицит внешнего финансирования в размере 500 млн. долл. США, Правительство Кыргызской Республики обратилось к двусторонним и многосторонним партнерам по развитию с просьбой о дополнительном финансировании и, по возможности, реструктуризации задолженности. Исполнительный совет Международного валютного фонда (МВФ) утвердил бюджетную поддержку в размере 241,8 млн. долл. США в рамках инструмента для ускоренного финансирования и предоставлении средств по механизму ускоренного кредитования (первый чрезвычайный кредит МВФ в рамках этих механизмов) для оказания помощи Правительству Кыргызской Республики в удовлетворении его неотложных потребностей платежного баланса, обусловленных вспышкой COVID-19. В дополнение к финансированию МВФ была обещана и уже частично предоставлена поддержка со стороны АБР (120 млн. долл. США), Всемирного банка, двусторонних доноров и системы Организации Объединенных Наций (ООН).

7. Правительство Кыргызской Республики также ввело ряд внутренних стимулирующих мер для устранения негативных социально-экономических последствий пандемии по всей стране. После запуска первоначального плана действий в чрезвычайных ситуациях в области здравоохранения и некоторых экономических мер быстрого реагирования правительство утвердило более обширный и более комплексный пакет мер фискальных стимулов из 21 мероприятия.

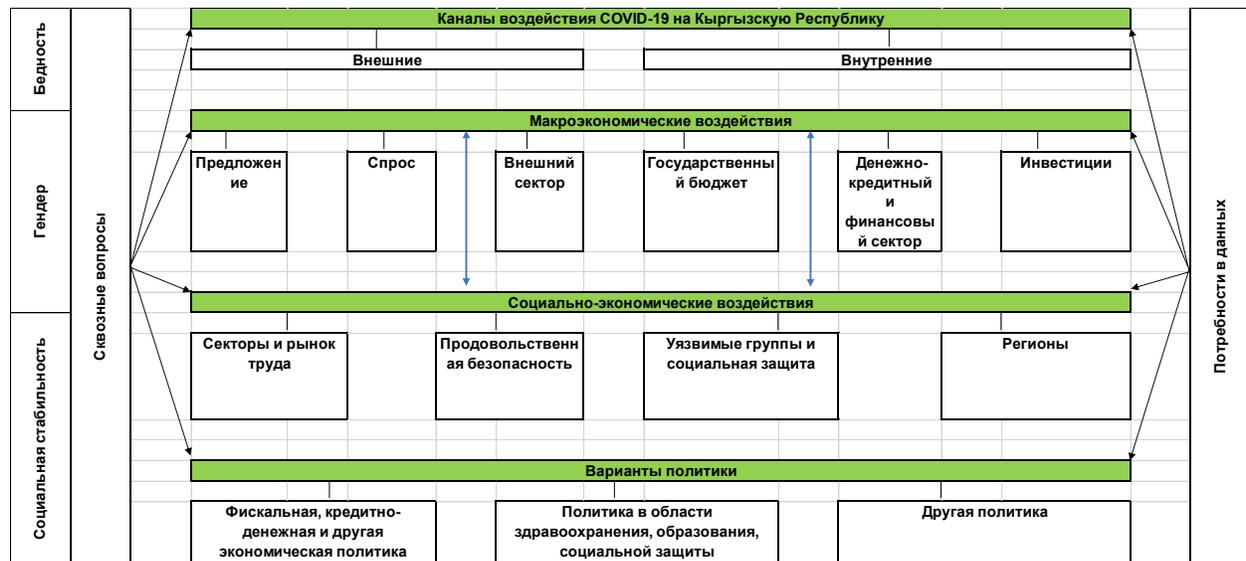
8. **Цели данной оценки.** Оценка направлена на три итога для Кыргызской Республики. Во-первых, она анализирует влияние макроэкономических сбоев, вызванных COVID-19, с точки зрения потерь доходов государственного сектора, притока денежных переводов, экспортных доходов и поступлений от туризма, среди прочего. Во-вторых, в ней описывается, как шоки на макроэкономическом уровне влияют на население страны, включая неформальные сегменты и рынки труда, и охватывают регионы, города Бишкек и Ош, сельскую местность. Оценка подчеркивает непропорционально тяжелое бремя негативных воздействий, которое несут группы населения, которые были социально и экономически уязвимыми до COVID-19, а также новые группы, которые стали уязвимыми в период COVID-19 из-за безработицы, роста цен на продукты питания и ограниченного доступа к товарам и услугам. В-третьих, оценка используется для разработки

² КНР является крупнейшим торговым партнером Кыргызской Республики, на долю которого приходилось 35% импорта страны в 2019 году. Таким образом, закрытие границы КНР не только снизило налоговые поступления для Правительства Кыргызской Республики, но и повлияло на внутреннюю производственную базу страны.

аналитических записок, в которых содержатся рекомендации для усилий правительства по смягчению негативных социально-экономических последствий пандемии и поддержке экономического восстановления (Приложение 1).

9. **Аналитическая рамка.** Оценка опирается на аналитическую рамку, в которой рассматриваются последствия пандемии COVID-19, не ограничиваясь определением ее как кризиса в области здравоохранения, который усугубил неравенство в отношении здоровья и негативно сказался на слабых системах здравоохранения и социальной помощи. Аналитическая рамка состоит из четырех взаимосвязанных компонентов: (i) каналы воздействия пандемии, как внешние, так и внутренние, в Кыргызской Республике; (ii) влияние пандемии на основные макроэкономические показатели страны; (iii) направления воздействия макроэкономических шоков на население в городских и сельских районах Кыргызской Республики, особенно на уязвимые группы, а также социально-экономическое воздействие на рынки труда, бедность и обеспечение продовольственной безопасности; и (iv) достаточность проводимой государственной политики и принимаемых мер. В структуре рассматриваются гендерные аспекты, бедность и социальная стабильность в качестве сквозных приоритетов, причем фактические данные по каждому компоненту составляют основу для рекомендаций.

Рисунок 1: Аналитическая рамка для оценки социально-экономического воздействия



Источник: Группа по подготовке социально-экономической оценки – Азиатский банк развития и Программа развития Организации Объединенных Наций

10. Каналы воздействия пандемии COVID-19 в Кыргызской Республике имеют как внешние, так и внутренние триггеры. Внешние триггеры включают закрытие границ, экспортные ограничения и запреты, снижение спроса на рабочую силу кыргызстанских мигрантов в Российской Федерации и Казахстане, низкие международные цены на нефть, высокие международные цены на золото, цены на продукты питания и их наличие, и распространение волатильности на международных финансовых рынках. Все эти внешние триггеры способны влиять на обменный курс и внутренние цены в Кыргызской Республике. Внутренние триггеры включают прямое воздействие пандемии на людей и системы здравоохранения и социального обеспечения страны. Пандемия COVID-19 выявила и усилила незащищенность, с которой так много людей сталкиваются изо дня в день.

Например, она показала, как воздействие социально-экономических шоков, таких как потеря дохода, когда люди болеют или вынуждены ухаживать за больными родственниками, усугубляется в отсутствие достаточного охвата социальной защитой. Такие сценарии могут ввергнуть людей в бедность или углубить существующую бедность. Эти последствия непропорционально тяжело несут на себе женщины и другие лица с ограниченными экономическими ресурсами, что еще больше ухудшает их способность возобновить экономическую деятельность после режима карантина – что тем самым ограничивает более долгосрочные перспективы роста Кыргызской Республики. Другие внутренние триггеры включают необходимость введения правительством чрезвычайного положения и связанные с ним ограничения экономической активности и мобильности. Чрезвычайное положение привело к росту неопределенности на рынке и неприятию коммерческих рисков, и вызвало социальные последствия, такие как отсутствие контактов с остальными родственниками и трудности перехода к работе на дому (которая в Кыргызской Республике была менее распространенной, чем в более богатых странах, частично из-за пробелов в инфраструктуре широкополосной связи и технологической экосистеме, которая все еще развивается, и частично из-за того, что в стране мало крупных секторов экономики, способных функционировать в удаленном режиме).

11. Макроэкономические воздействия, возникающие в результате совокупного воздействия внешнего и внутреннего триггеров, носят широкомасштабный характер. Резкое сокращение частных расходов на непродовольственные товары и услуги, сокращение государственного потребления из-за сокращения бюджетных доходов (налоговые поступления сократились на 20% с января 2020 года по май 2020 года по сравнению с аналогичным периодом 2019 года), а также последствия экспортных и импортных шоков снижают совокупный спрос в Кыргызской Республике (несмотря на фискальное стимулирование). Между тем, принудительное закрытие многих предприятий в результате режима карантина, а также перебои с поставками сырья и промежуточных товаров из-за закрытия границ (особенно с КНР) сократили совокупное предложение. Несмотря на увеличение доходов от экспорта золота, сокращение притока денежных переводов, падение экспорта (и реэкспорта) других товаров и услуг, и сокращение притока капитала оказывают понижательное давление на обменный курс. Повышение уровня инфляции и увеличение проблемных кредитов³ являются ключевыми проблемами в финансовом секторе, что требует постоянного мониторинга. Ожидается, что совокупное влияние этих тенденций сократит валовой внутренний продукт (ВВП) Кыргызской Республики на 10% в 2020 году (снижение ВВП на 4,8% зафиксировано в январе–мае), и этот прогноз сопровождается значительными рисками снижения темпов роста. Развивающийся социально-экономический кризис ставит под угрозу перспективы достижения ЦУР, особенно в том, что касается Целей 1 (ликвидация нищеты), 2 (ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности), 3 (здравоохранение), 4 (обучение на протяжении всей жизни), 5 (гендерное равенство), 8 (достойный труд), 10 (неравенство) и устойчивые города (11).

12. В этой оценке рассматривается социально-экономическое воздействие этих событий для населения Кыргызской Республики путем анализа данных и фактических данных по шести направлениям: (i) сбои в секторе экономики и на рынке труда в результате как чрезвычайного положения, так и экономического спада; (ii) дифференцированное региональное воздействие с точки зрения северных и южных регионов, городских и

³ Проведенная в мае 2020 года Агентством по техническому сотрудничеству и развитию (АКТЕД)/ПРООН оценка воздействия пандемии на микро-, малый и средний бизнес в Кыргызской Республике показала, что две трети из них не в состоянии обслуживать свои кредиты.

сельских районов и городов Бишкек и Ош по сравнению со средними городами; (iii) повышенные риски для системы здравоохранения и ограниченный доступ к услугам здравоохранения; (iv) последствия для обеспечения продовольственной безопасности и воздействия бедности на существующие и новые уязвимые слои населения; (v) воздействие фискальных и денежно-кредитных стимулов, либо путем предоставления ликвидности, поощрения кредитования финансовым сектором, либо путем прямого финансирования домашних хозяйств и предприятий; и (vi) проблемы, с которыми сталкиваются существующие инструменты социальной защиты в попытке ограничить негативные социально-экономические последствия пандемии. В этой оценке также сквозной фокус направлен на гендерные вопросы, причем особое внимание уделяется женщинам, занятым в неформальном секторе, и их ограниченному доступу к уходу и другим услугам.

13. Рекомендации в отношении политики действий, предложенные оценкой, основаны на представленных доказательствах, аналитических выводах, оценке текущих мер правительства и передовой практике из международного опыта, которые могут быть применимы к Кыргызской Республике. В рамках этой оценки было подготовлено пять аналитических записок по вопросам здравоохранения, неформальной экономики⁴ и занятости, социальной защиты и обеспечения продовольственной безопасности, миграции и денежных переводов, а также связей с более долгосрочными императивами устойчивого развития. Эти аналитические записки разработаны в качестве краткого справочного руководства для правительства. Сроки выполнения рекомендаций по вопросам политики приведены в соответствии с циклами планирования и программирования правительства, т.е. краткосрочными – до конца 2020 года, среднесрочными – до 2022 года и на долгосрочную перспективу – до 2040 года (Приложение 2). Эффективное реагирование на пандемию и скорейшее возвращение к экономическому росту являются ключевыми для стремления Кыргызской Республики реализовать Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и ЦУР.

14. ЦУР отражены в Национальной стратегии развития страны (2018–2040 годы) и Программе правительства Кыргызской Республики „Единство, доверие, созидание“ (2018–2022 годы). Как поясняется в Добровольном национальном обзоре достижения Целей устойчивого развития в Кыргызской Республике, представленном на Политическом форуме высокого уровня ООН по устойчивому развитию в июле 2020 года, правительство стремится обеспечить достойный уровень жизни путем ускорения прогресса в достижении ЦУР. В соответствии с этими принципами правительство обязалось, „чтобы никто не был оставлен без внимания“, с особым акцентом и приоритетным вниманием к наиболее уязвимым сообществам в стране.

15. **Основные допущения.** По состоянию на середину 2020 года некоторые крупные страны осуществляют постепенное, поэтапное оживление своей экономики. Наиболее

⁴ В данном отчете используется определение неформального сектора, данное Национальным статистическим комитетом. Согласно этому определению, предприятие является неформальным, если оно не зарегистрировано как юридическое лицо. Это не просто механическое правило; обычно это подразумевает, что такие предприятия (в основном зарегистрированные как индивидуальные предприниматели) используют режим, основанный на выплате единой суммы (патентный) или другой упрощенный налоговый режим. Им разрешается либо не сдавать отчетность по показателям экономической деятельности (оборот, занятость и т.д.), либо иметь некоторые очень легкие требования к отчетности. Поэтому Правительство и общество мало знают об их деятельности, и их вклад в налоговые поступления минимален. Однако важно подчеркнуть, что такой режим работы является законным, и эти люди обычно охвачены системами медицинского и пенсионного страхования. Таким образом, согласно этому определению, „неформальный“ не означает „незаконный“.

заметными среди них являются КНР, несколько европейских стран и основные экономические партнеры Кыргызской Республики — Российская Федерация и Казахстан. Их способность вновь открыться, контролируя при этом уровень инфицирования и повторного заражения, будет ключевым фактором в определении того, смогут ли такие страны, как Кыргызская Республика, полностью восстановиться в течение разумного периода времени. Данная оценка предполагает, что динамика COVID-19 в Кыргызской Республике будет соответствовать закономерностям, наблюдаемым в других странах, которые в настоящее время стремятся возобновить свою деятельность. Несмотря на недавний всплеск уровня заболеваемости в стране, Правительство Кыргызской Республики очень четко дало понять, что возврат к режиму карантина является самым последним вариантом для рассмотрения, так как страна, по-видимому, не в состоянии позволить себе такие меры с экономической точки зрения. Однако даже в отсутствие официального режима карантина люди по всей Кыргызской Республике, особенно жители больших городов, значительно снизили свою экономическую и социальную активность в свете пандемии. Эти поведенческие изменения вводят существенные риски снижения темпов роста в экономические и другие прогнозы, лежащие в основе этой оценки, особенно в свете отсутствия вакцины или лечения COVID-19 и пробелов в системах здравоохранения и социального обеспечения Кыргызской Республики. Настоятельно рекомендуется укреплять потенциал систем здравоохранения и социальной защиты в стране, чтобы повысить устойчивость, уменьшить распространение инфекции и избежать дальнейшего режима карантина. Более серьезные инвестиции в здравоохранение могут также защитить человеческий капитал Кыргызской Республики и укрепить перспективы сильного восстановления экономики после пандемии.

3 Макроэкономические последствия

3.1 Внешние и внутренние каналы сбоев, вызванных COVID-19

16. **Внешние каналы.** Существует четыре основных внешних канала, по которым пандемия вызывает сбои социально-экономической жизни: (i) закрытие границ, (ii) торговые меры, (iii) цены на международном рынке и (iv) последствия пандемии в других странах. Между Кыргызской Республикой и соседними странами были закрыты все сухопутные границы.⁵ Граница с КНР была закрыта в январе 2020 г. в связи с празднованием китайского Нового года и оставалась закрытой после начала пандемии. Это остановило большую часть импорта из КНР, являющегося основным источником потребительских товаров, обеспечивающего важнейшие ресурсы для швейной промышленности и реэкспортных предприятий Кыргызстана, и вносящего значительный вклад в налоговые поступления Кыргызской Республики. 15 апреля 2020 г. один из двух пунктов пересечения границы —Иркештам —возобновил работу только для грузовых перевозок. Этот пункт пересечения границы обеспечивает доступ из КНР в южную часть Кыргызской Республики, а затем в другие части страны. Границы с другими соседями (Казахстан, Таджикистан, Узбекистан) были закрыты для пассажирских перевозок во второй половине марта. Грузовые перевозки через отдельные пункты пересечения границы оставались открытыми. В конце марта международные и внутренние пассажирские авиарейсы были на неопределенный срок приостановлены Кыргызской Республикой и международными авиационными транзитными пунктами. Таким образом,

⁵ Основными пунктами пересечения границы для грузовых перевозок (в основном сельскохозяйственной продукции, продуктов питания и потребительских товаров, а также транзитных грузов), которые Кыргызская Республика делит с Казахстаном, являются Ак-Тилек и Чон-Капка; с Узбекистаном – Достук, Дустлик и Кызыл-Кия; а с Таджикистаном – Кызылбель, Гулистон, Кайрагач и Маданият. Перевозка авиагрузов осуществляется без ограничений через контрольно-пропускной пункт в аэропорту "Манас".

перемещение людей (в том числе до одного миллиона трудовых мигрантов) через границы Кыргызской Республики, за очень немногими исключениями, фактически прекратилось к началу апреля. Последующий рост трансграничной мобильности и транспортного сообщения, как правило, носил эпизодический и непоследовательный характер.

17. Что касается торговых мер, Правительство Кыргызской Республики 22 марта 2020 года ввело 6-месячный запрет на экспорт пшеницы, муки и некоторых других продуктов питания, а также дезинфицирующих материалов (это было скорее превентивной мерой, как правило, страна импортирует, а не экспортирует эти товары). Далее, 31 марта 2020 года Евразийская экономическая комиссия ввела временный запрет (до 30 июня 2020 года) на экспорт за пределы Евразийского экономического союза (ЕАЭС) отдельных зерновых и овощей (эта мера, судя по всему, не имеет практических последствий для Кыргызской Республики, поскольку страна, как правило, не экспортирует эти товары за пределы ЕАЭС). Более важным был введенный Правительством Казахстана в конце марта 2020 года запрет на экспорт пшеничного зерна и муки. Хотя этот запрет был снят с 1 июня 2020 года (раздел 3.1), он способствовал росту цен на продовольствие в течение первого полугодия. Несмотря на временный характер, эти меры подчеркивают тот факт, что возможное возвращение к открытым границам не может автоматически привести к уровням торговли, транспорта и туризма до пандемии.

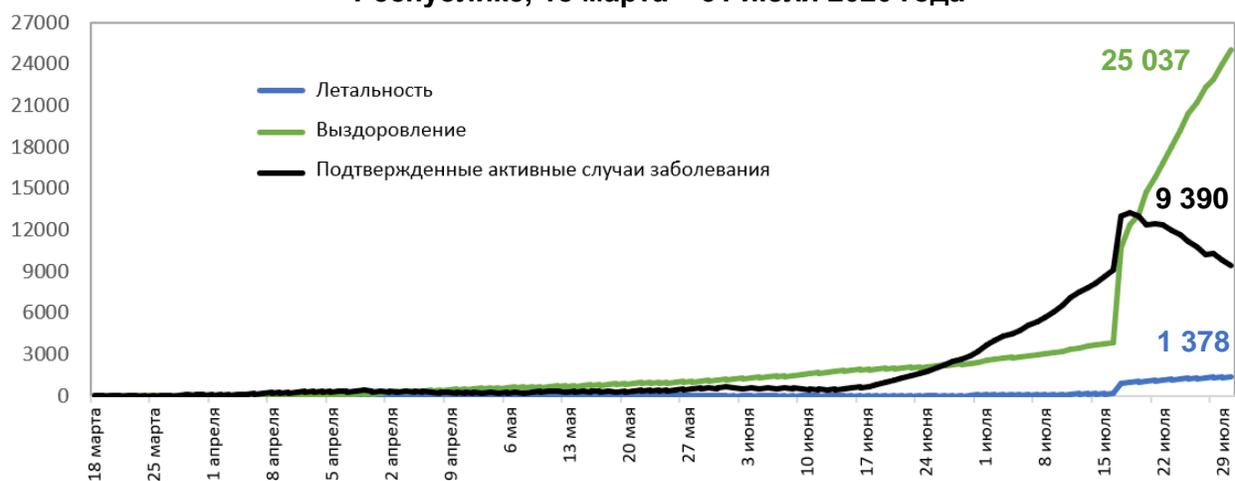
18. Цены на три товара на международном рынке имеют решающее значение для платежного баланса Кыргызской Республики: (i) золото, основной экспортный товар страны; (ii) продукты питания, основной импортный и экспортный товар; и (iii) нефть, которая является движущей силой экономического роста в Российской Федерации и Казахстане, двух основных торговых и миграционных партнерах Кыргызской Республики. Цены на золото в мае 2020 года превысили 1700 долл. США за тройскую унцию, что на 34% больше по сравнению с маем 2019 года. Благодаря этим более высоким ценам экспортные поступления страны за первые 4 месяца 2020 года были на 3% выше уровня 2019 года. Согласно Индексу продовольственных цен Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО) Объединенных Наций, цены на продукты питания в мае 2020 года снизились на 1,9% по сравнению с апрелем 2020 года и были на 6,5% ниже, чем в мае 2019 года. Цены на нефть резко упали в марте 2020 года, достигнув 15–35 долл. США за баррель, хотя бы частично из-за падения спроса, вызванного режимом карантина в ответ на глобальную пандемию.

19. Согласно последним прогнозам МВФ, в 2020 году ожидается сокращение ВВП в Российской Федерации на 6,6% и в Казахстане на 2,5%. Ожидается, что сфера услуг и строительство в этих странах, где работает большинство кыргызстанских мигрантов, испытают еще более сильные шоки. Первоначальные данные платежного баланса указывают на 25% снижение притока денежных переводов в Кыргызскую Республику в течение первых пяти месяцев 2020 года. В связи с этими тенденциями обменный курс российского рубля и казахского тенге резко снизился в течение первых месяцев 2020 года, что оказало понижающее давление на кыргызский сом.

20. **Внутренние каналы.** Эти каналы включают прямое воздействие COVID-19 на здоровье, а также национальный режим карантина, введенный Правительством, и связанные с ним меры. Первый случай заражения был зарегистрирован в Кыргызской Республике 18 марта 2020 года, а на 31 июля 2020 года общее число подтвержденных случаев заболевания составило 35 805 (Рисунок 2). Высокий процент подтвержденных случаев заболевания был зарегистрирован среди медицинских работников, что подчеркивает серьезность угрозы пандемии для системы здравоохранения страны.

Вызывающий беспокойство всплеск подтвержденных активных случаев заболевания в стране наблюдался с середины июня, при этом количество активных случаев возросло почти на 600% примерно за 2 недели. Очень похожие тенденции к росту были отмечены также в соседних Казахстане и Узбекистане. 18 июля Правительство Кыргызской Республики решило объединить все подтвержденные случаи заболевания, случаи выздоровления и летального исхода (i) по лабораторно подтвержденному COVID-19; и (ii) так называемой внебольничной пневмонии без лабораторного подтверждения или с отрицательным результатом теста COVID-19. Около 70% всех подтвержденных случаев по состоянию на 31 июля 2020 года были классифицированы как случаи выздоровления, при этом инфицированные лица были выписаны из лечебных учреждений.

Рисунок 2: Эпидемиологические тенденции COVID-19 в Кыргызской Республике, 18 марта – 31 июля 2020 года



Обратите внимание на структурный разрыв 18 июля, когда Правительство Кыргызской Республики решило объединить все подтвержденные случаи заболевания, случаи выздоровления и летального исхода (i) по лабораторно подтвержденному COVID-19 и (ii) от так называемой внебольничной пневмонии без лабораторного подтверждения или с отрицательным результатом теста COVID.

Источник: Правительство Кыргызской Республики, Министерство здравоохранения.

21. Режим чрезвычайной ситуации был объявлен на всей территории Кыргызской Республики 22 марта 2020 года. Два дня спустя чрезвычайное положение было введено в городах Бишкек, Джалал-Абад и Ош, а также в Карасуйском, Ноокатском и Сузакском районах.⁶ Затем чрезвычайное положение было введено в городе Нарын и Ат-Башинском районе. В целом, режим чрезвычайного положения непосредственно затронул 2,6 млн. человек, или 40% всего населения страны.⁷ Чрезвычайное положение повлекло за собой жесткие ограничения на передвижение людей и требования по соблюдению правил социального дистанцирования. Это привело к временному закрытию многих предприятий микро-, малого и среднего бизнеса (ММСБ), а также некоторых более крупных коммерческих организаций. Социальные и гостиничные учреждения и мероприятия в

⁶ Чрезвычайная ситуация и чрезвычайное положение являются двумя различными режимами в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Они рассчитаны на преодоление потрясений любого характера, в том числе медицинских и биологических. Оба режима допускают такие действия, как карантин, проверки транспортных средств, эпидемиологические мероприятия и т. д. Кроме того, чрезвычайное положение подразумевает временное ограничение некоторых прав и свобод граждан, создание комендантур, введение комендантского часа и т. д.

⁷ Официальные данные по состоянию на 1 января 2020 года; с учетом незарегистрированных внутренних мигрантов в Бишкеке и Оше, фактическое число жителей в этих районах может быть на 10–20% выше.

сфере образования, отдыха и культуры были либо закрыты, либо переведены на удаленный режим работы. Смягчение большинства ограничений после отмены чрезвычайного положения 11 мая 2020 года и связанная с этим активизация экономической и социальной жизни может быть фактором, способствовавшим резкому росту уровня заболеваемости и смертности от COVID-19 в середине июня.

3.2 Экономический кризис

22. Хотя среднегодовые темпы роста ВВП Кыргызской Республики в 2000-2019 годах составляли 4,4%, этот рост был нестабильным и варьировался от -0,5% в 2010 году до 10,9% в 2013 году. Эти резкие колебания были вызваны многочисленными политическими, экономическими и другими шоками. Основными факторами роста в последние годы стали частное потребление (100% ВВП) и инвестиции в основной капитал (>30% ВВП), причем большая часть инвестиций в основной капитал была в форме расходов на строительство, финансируемых в основном за счет денежных переводов и внешних заимствований. Последний прогноз МВФ на 2020 год предполагает снижение ВВП на 12%, а по последним оценкам АБР снижение ВВП составит 5%.⁸ В качестве базового сценария в данной оценке воздействия принимается снижение ВВП на 10%. Такое снижение может иметь серьезные неблагоприятные последствия для перспектив Кыргызской Республики по достижению ряда ЦУР, включая ЦУР 1 (ликвидация нищеты), ЦУР 2 (ликвидация голода), ЦУР 8 (достойная занятость) и ЦУР 10 (сокращение неравенства).

23. Отрицательная оценка ВВП основана на значительных шоках, влияющих на совокупный спрос и предложение в Кыргызской Республике. Можно выделить следующие **шоки предложения**:

- (i) временное закрытие границ с КНР, что делало невозможным или более дорогим импорт машин, производственных ресурсов и потребительских товаров из КНР,
- (ii) закрытие всех границ для передвижения людей, что препятствовало прибытию иностранных рабочих⁹ и международных туристов (эти границы могут оставаться закрытыми в течение многих месяцев — даже если они будут открыты со стороны Кыргызской Республики, они могут оставаться закрытыми соседней страной);
- (iii) рабочие-мигранты из Кыргызской Республики, которые вернулись домой на зиму, не могут вернуться на свои рабочие места в Российской Федерации, Казахстане и других странах;
- (iv) снижение курса сома, которое одновременно увеличивает стоимость импорта и увеличивает финансовые риски и затраты на обслуживание долга, тем самым ограничивая способность финансового сектора предоставлять новые кредиты; и
- (v) режим карантина в Бишкеке, Оше и других частях страны, который остановил или затруднил экономическую деятельность в городских районах, а также социальное дистанцирование, ужесточение санитарно-гигиенических требований, ограничение числа людей, работающих параллельно, или клиентов, обслуживаемых одновременно, и т.д., которые останутся в течение многих месяцев в будущем и снизят производительность и объем продаж на многих предприятиях и рынках (в том числе на Дордое и в Кара-Суу).

24. Следующие **шоки спроса** негативно влияют на экономику Кыргызстана:

⁸ Азиатский банк развития. 2020. Обзор развития Азии, дополнение, июнь 2020 года. Манила.

⁹ В том числе управленческий/инженерный персонал иностранных компаний, работающих в Кыргызстане; проблема была недавно решена в принципе (см. раздел 4.1).

- (i) резкое сокращение притока денежных переводов (снижение на 25% в течение первых 5 месяцев 2020 года), что может существенно сократить расходы домашних хозяйств на жилищное строительство, а также на многие потребительские товары и услуги высокого класса;
- (ii) резкое падение доходов многих домохозяйств в период режима карантина и после него, что, как ожидается, приведет к сокращению внутреннего спроса в целом;
- (iii) падение бюджетных доходов, что приведет к сокращению государственных расходов на товары и услуги; и
- (iv) сокращение спроса на туристические услуги в Кыргызстане в связи с закрытием границ и сокращением международных коммерческих авиаперевозок, а также падение располагаемого дохода, затрагивающее средний класс в Казахстане, Российской Федерации и Узбекистане – странах, из которых Кыргызская Республика привлекает наибольшее количество иностранных туристов (вероятно, уменьшится и иностранный спрос на экспорт товаров страны).

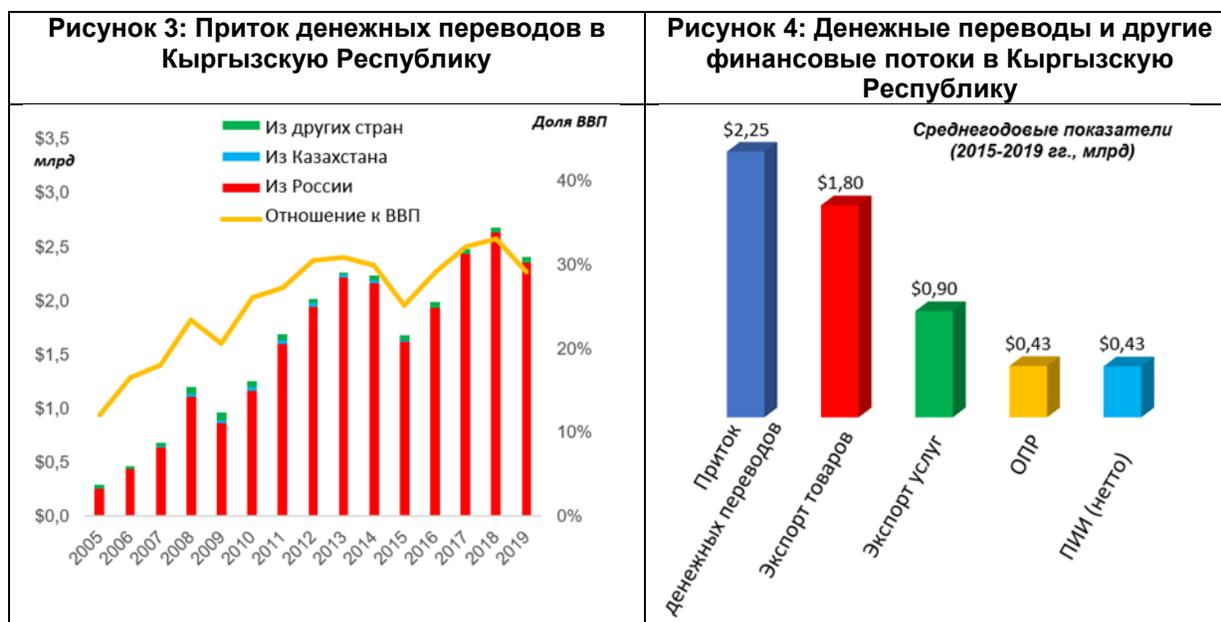
25. Этот базовый прогноз предполагает значительное восстановление экономики торговых партнеров Кыргызской Республики и успешное ослабление национального режима карантина во второй половине года (т.е. без второго всплеска инфекций COVID-19). Тем не менее, прогноз также сталкивается с рядом негативных рисков с серьезными социально-экономическими последствиями.

26. Текущая политика Правительства Кыргызской Республики в ответ на продолжающийся и ожидаемый экономический спад в основном состоит из пакета фискальных стимулов для поддержки экспортоориентированных предприятий и ММСБ через Антикризисный фонд, наряду с некоторыми временными мерами по налогообложению и облегчению долгового бремени (раздел 5.1). Меры по стимулированию внутреннего спроса и увеличению расходов на социальную защиту до сих пор не получили особого внимания.

3.3 Торговля, денежные переводы и другие международные потоки

27. Будучи небольшой, открытой экономикой, Кыргызская Республика в значительной степени зависит от международной торговли. В 2018 году экспорт и импорт товаров и услуг составляли 32% и 67% ВВП, соответственно, при этом товарооборот приближался к национальному ВВП.¹⁰ Огромный торговый дефицит страны (35% ВВП) в основном финансируется за счет притока денежных переводов, который в течение 2012–2019 годов составлял около 30% ВВП (Рисунок 3). Другие важные международные финансовые потоки включают иностранную помощь и прямые иностранные инвестиции (Рисунок 4).

¹⁰ Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.



ПИИ = прямые иностранные инвестиции, ВВП = валовой внутренний продукт, ОПР = официальная помощь в целях развития.

Источник: Расчеты Программы развития ООН на основе данных Национального банка Кыргызской Республики, Всемирного банка и Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам.

28. Ожидается, что пандемия COVID-19 приведет к серьезным нарушениям в платежном балансе Кыргызской Республики. В то время как не ожидается, что экспорт товаров значительно сократится,¹¹ поступления от экспорта туризма и туристических услуг, которые, по данным Национального банка Кыргызской Республики (НБКР), составили 5,6% ВВП в 2018 году, могут почти исчезнуть в 2020 году (при прогнозируемом падении доходов на 90%) из-за закрытия границ и проблем, с которыми сталкивается туризм во всем мире. Хотя границы могут оставаться закрытыми в течение некоторого времени, ожидаемое общее снижение доходов среднего класса в соседних странах и во всем мире также, видимо, будет ключевым фактором. Ожидается, что приток денежных переводов резко сократится из-за сокращения числа кыргызстанских мигрантов, работающих за границей, и снижения их доходов (и, следовательно, их платежеспособности для осуществления переводов), особенно тех, кто работает в Российской Федерации и Казахстане. Во время предыдущих экономических кризисов аналогичного масштаба (2008–2009 и 2014–2015 годы) общий объем денежных переводов сократился на 20%–25% в долларовом выражении. Если предположить аналогичное воздействие на денежные переводы в 2020 году,¹² то ожидаемое сокращение денежных переводов может составить 4–5% ВВП (потенциально консервативная оценка).¹³

¹¹ Рост цен на золото и начало производства золота на втором по величине золоторудном месторождении страны Джеруй могут оказать положительное влияние на экспорт Кыргызстана. Тем не менее, ожидается, что производство золота в 2020 году (в натуральном выражении) будет несколько ниже, чем в 2019 году. Таким образом, в целом не следует ожидать каких-либо существенных изменений доходов от экспорта золота.

¹² Это предположение (которое основано на прогнозируемом снижении реального ВВП на 10%, среднегодовом обменном курсе 1 долл. США = 80 сомов и годовом росте дефлятора ВВП на 9%) соответствует снижению денежных переводов в регионе Европы и Центральной Азии на 28% в 2020 году, как прогнозирует Всемирный банк (Всемирный банк. 2020. Краткий обзор миграции и развития 32: кризис COVID-19 через объектив миграции. Вашингтон, округ Колумбия).

¹³ Результаты моделирования Всемирного банка показывают, что сокращение денежных переводов на 30% соответствует увеличению уровня бедности в стране на 2,5 процентных пункта, причем две трети этого увеличения приходится на сельскую местность.

29. Падение мировых цен на нефть привело к снижению курса российского рубля и казахского тенге. Это вызвало значительное снижение курса кыргызского сома по отношению к доллару США, и официальный обменный курс 11 марта 2020 года снизился с 69,85 до 84,9 сома всего лишь 3 недели спустя. К началу мая курс стабилизировался на уровне чуть ниже 1 долл. США = 80 сомов (обратите внимание, что данная оценка воздействия основана на предполагаемом среднегодовом обменном курсе 1 долл. США = 80 сомов на 2020 год). Режим карантина в КНР и закрытие границ привели к снижению импорта Кыргызской Республики (в долларовом выражении) на 30% за первые 4 месяца 2020 года (эта оценка воздействия основана на прогнозируемом сокращении общего импорта товаров и услуг на 10% в 2020).

30. Ожидается, что значительное увеличение льготного кредитования со стороны международных финансовых институтов и грантов от доноров, а также возможное облегчение долгового бремени со стороны КНР достигнет 500 млн. долл. США (около 7% ВВП) в 2020 году. Несмотря на то, что приток официальной помощи в целях развития является более значительным для Кыргызской Республики, чем для большинства соседних стран, ее объем сократился с 12% до 5% от ВВП в период с 2015 по 2018 год, поэтому даже значительное увеличение помощи в целях развития (если оно осуществится) может сделать немногим больше, чем вернуть Кыргызскую Республику на ее место в 2015 году. Тем не менее, прогнозируется, что эти притоки сбалансируют внешние платежи страны в 2020 году. Вышеприведенные оценки согласуются с увеличением дефицита счета текущих операций на 7,5% ВВП в 2020 году, как и прогнозировалось в *Региональном экономическом прогнозе МВФ* на 2020 год в апреле 2020 года. Если ожидаемый приток будет меньше ожидаемого, прогнозируемое снижение ВВП в 2020 году может составить более 10%.

31. Правительство отреагировало на эти шоки следующим образом: (i) оно позволило обменному курсу доллара к сому свободно плавать, чтобы смягчить корректировку финансовой системы (раздел 3.5); (ii) работало с многосторонними и двусторонними партнерами по развитию с целью мобилизации дополнительных финансовых ресурсов для поддержки экономики (раздел 3.4); (iii) вело переговоры о скорейшем открытии границы с КНР (при этом пункт пересечения границы Иркештам уже функционирует для перевозки грузов); и (iv) планировало сконцентрировать поддержку предприятий COVID-19 на экспортоориентированных фирмах. Хотя это может поддержать платежный баланс Кыргызской Республики, капиталоемкий характер экспортной корзины страны подразумевает, что такая поддержка вряд ли окажет влияние на создание рабочих мест и мало что может сделать для снижения социально-экономической уязвимости.

32. Параллельно со стимулированием экспорта, которому отдают предпочтение все заинтересованные стороны, идея поддержки импортозамещения иногда обсуждается в политических дискуссиях. В контексте кризиса COVID-19 эта концепция не представляется продуктивной по нескольким причинам. Целью всех мер реагирования является сохранение уровня жизни в Кыргызской Республике. Это означает содействие поставкам более качественной, экологически чистой и дешевой импортной продукции на внутренний рынок. В Кыргызской Республике замещение импорта может практически привести к снижению качества продукции (например, известно, что хлеб без казахстанской пшеницы обладает более низкими питательными свойствами), большему количеству вредных выбросов от бензина и дизельного топлива низкого качества и, учитывая относительно небольшую экономику страны, к созданию или консолидации монополий и/или олигополий на многих товарных рынках, что приведет к сопутствующему повышению цен. Импорт также является важным источником государственных доходов, поэтому замещение импорта

внутренним производством с низкими налогами может стать еще одним экономическим ударом. Более того, снижение импорта на 30%, зафиксированное в январе–апреле 2020 года, указывает на значительное сжатие импорта. Дальнейшее сокращение импорта может иметь серьезные последствия как для производства, зависящего от импорта, так и для уровня жизни.

3.4 Фискальная ситуация

33. Бюджетная система Кыргызской Республики включает бюджет центрального правительства (республиканский бюджет), бюджеты городов, поселков и сельских населенных пунктов или айыл аймаков (местные бюджеты), и несколько внебюджетных фондов.¹⁴ По оценкам МВФ, общие государственные доходы и расходы в 2019 году составили 34,0% и 34,1% ВВП, соответственно.¹⁵ Более 90% государственных доходов, как правило, поступает из внутренних источников, таких как налоги, социальные отчисления и неналоговые доходы. В 2019 году иностранные гранты составляли 2,2% ВВП. Часть государственных расходов финансируется за счет иностранных льготных кредитов, которые также составляли 2,2% ВВП в 2019 году. В 2019 году иностранная помощь в различных формах финансировала около 13% общих государственных расходов.

34. Данные за январь–май 2020 года показывают, что пандемия COVID-19 уже усугубила фискальную ситуацию в Кыргызской Республике. По данным Министерства финансов, по сравнению с аналогичным периодом 2019 года доходы государственного бюджета¹⁶ сократились на 12,7 млрд. сомов (достигнув 79% от уровня 2019 года). Почти 50% всех потерь доходов связаны всего с двумя налоговыми потоками: налог на добавленную стоимость на импорт из стран, не входящих в ЕАЭС, и налоги на международную торговлю. Оба этих налоговых потока включают импорт из КНР в качестве ключевого компонента их налоговой базы. Как упоминалось ранее, импорт из КНР резко сократился в начале 2020 года, равно как и налоговые поступления от этого импорта. В то же время, расходы государственного бюджета увеличились на 2,6 млрд. сомов по причинам, не связанным с COVID-19. Это включало увеличение расходов на заработную плату в секторе образования и капиталовложения в рамках Программы государственных инвестиций страны. Так, в январе–мае 2020 года по сравнению с аналогичным периодом 2019 года баланс государственного бюджета ухудшился на 15,3 млрд. сомов.

35. В течение оставшейся части 2020 года воздействие COVID-19 на фискальную ситуацию Кыргызской Республики должно отражать масштабы общего экономического спада, сокращение облагаемого налогом импорта (что составило 42% от общих доходов государственного бюджета в 2019 году) и увеличение расходов по здравоохранению (в том числе по сдерживанию вспышек COVID-19). Еще одним фактором является увеличение расходов на поддержку предприятий, включая налоговые льготы. Приток иностранной помощи, в основном в форме грантов, льготных кредитов и возможно отсрочки

¹⁴. К таким фондам относятся: Социальный фонд, Иссык-Кульский фонд развития, Фонд развития природы и Фонд социального партнерства по развитию регионов. Социальный фонд управляет средствами четырех отдельных фондов: Пенсионного фонда, Государственного накопительного пенсионного фонда, Фонда обязательного медицинского страхования и Фонда оздоровления трудящихся. Остальные три фонда капитализируются за счет взносов компании "Кумтор Голд Компани". В 2019 году эти выплаты составили 75,5 млн. долл. США или 0,9% ВВП Кыргызской Республики.

¹⁵ Консолидирует республиканский бюджет, местные бюджеты и Социальный фонд.

¹⁶ Консолидирует республиканский и местные бюджеты, т.е. бюджет общего правительства без Социального фонда, который имеет отдельную систему отчетности.

обслуживания долга, также может быть значительным. Ожидания правительства относительно ситуации с бюджетом до конца 2020 года обобщены в таблице 1.

Таблица 1: Основные параметры дополнительного республиканского бюджета на 2020 год
(млрд. сомов)

	2019 Факт	2020 Первонач	2020 Пересмотр
Всего доходов	148.5	163.7	135.3
Налоговые доходы	105.9	127.9	94.6
Налоги на доходы	11.9	11.1	8.1
НДС на отечественное производство	12.1	16.4	12.3
НДС на импорт	38.8	51.0	36.8
Акцизы на импорт	8.7	12.0	7.7
Налоги на внешнюю торговлю	22.0	22.7	18.2
Прочее (налог на доход Кумтора, налог с продаж, внутренние акцизы)	12.5	14.7	13.8
Официальные трансферты	13.5	9.7	12.8
Неналоговые доходы	29.1	26.1	25.7
Всего расходов	149.3	171.7	163.0
Заработная плата работников	47.7	59.3	58.8
Приобретение товаров и услуг	19.4	24.0	21.1
Трансферты во внебюджетные фонды, местные бюджеты	34.7	36.1	36.5
Социальные пособия	9.9	9.9	10.2
Капитальные вложения	26.5	29.6	23.7
Другие расходы	11.0	12.7	12.8
Дефицит	-0.9	-8.0	-27.7
Субсидии ГП	3.2	5.3	20.5
Общий бюджетный баланс (дефицит за вычетом кредитов)	-4.1	-13.3	-48.2
Внешнее финансирование	2.9	4.8	38.5
Новые займы	13.1	16.7	51.6
Погашение	-10.1	-11.8	-13.1
Для сведения:			
Номинальный ВВП	590.0	667.1	583.2
Расходы на здравоохранение, финансируемые из республиканского бюджета (включая трансферты в Фонд обязательного медицинского страхования)	14.3	15.6	18.1

ВВП = валовой внутренний продукт, ГП = государственное предприятие, НДС = налог на добавленную стоимость

Примечание: Субсидии госпредприятиям включают капитализацию Антикризисного фонда.

Источник: Закон „О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики „О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2020 год и прогнозе на 2021–2022 годы“. (№ 60 от 8 июня 2020 года)

36. Ожидается, что номинальная налоговая база как для источников внутренних доходов (номинальный ВВП), так и для налогообложения импорта (в сомовом выражении) не претерпит существенных изменений в 2020 году (по сравнению с 2019 годом), поскольку ожидаемое снижение реального ВВП на 10%, по прогнозам, будет в значительной степени компенсировано ростом инфляции (раздел 3.5). Кроме того, известно, что на долю секторов экономики, наиболее затронутых пандемией (торговля и потребительские услуги, строительство и туризм), приходится непропорционально малая доля в общих налоговых поступлениях, поэтому потери доходов от этих секторов будут относительно незначительными. Аналогичным образом, фискальное воздействие сокращения импорта

(в долларовом выражении) будет компенсировано снижением курса сома.¹⁷ Однако в случае более значительного, чем прогнозировалось, снижения номинального ВВП в 2020 году дефицит бюджета, вызванный рецессией, может оказаться больше, чем ожидалось.

37. Сценарий отсутствия существенного изменения номинального ВВП по сравнению с 2019 годом предполагает выпадение доходов в 2020 году (по сравнению с утвержденным бюджетом), эквивалентное 3,7% ВВП. Следует отметить, что этот оценочный показатель выпадения внутренних доходов несколько ниже прогнозов МВФ, сделанных в марте 2020 года (4,7% ВВП), но не сильно отличается от них. Он также лишь незначительно ниже текущих оценок правительства по потерям в доходах в размере 28,4 млрд. сомов (4,9% ВВП), как показано в Таблице 1.¹⁸ Благо, ожидаемый приток дополнительных льготных кредитов и иностранных грантов (эквивалентный 7% ВВП) должен быть достаточным для полной компенсации потерь внутренних доходов.

38. Что касается расходов, финансовое давление заставило правительство сократить расходы на незащищенные статьи на 10% в 2020 году (защищенные статьи расходов включают заработную плату в государственном секторе и социальные пособия, которые составили 57% расходов государственного бюджета в 2019 году). Ожидается, что сокращение незащищенных статей расходов государственного бюджета на 10% позволит сэкономить 1,2% ВВП для финансирования расходов на здравоохранение и другие более приоритетные нужды. В дополнение к смягчению социально-экономических (и человеческих) издержек пандемии необходимо увеличить расходы на здравоохранение для предотвращения (или преодоления) всплеска инфекций, последовавшего за окончанием чрезвычайного положения в мае. Как следует из таблицы 1, расходы республиканского бюджета на здравоохранение планируется увеличить на 3,7 млрд. сомов (0,6% ВВП) по сравнению с 2019 годом и на 2,5 млрд. сомов (0,4% ВВП) по сравнению с первоначальным республиканским бюджетом на 2020 год.

39. Приток иностранной помощи и перераспределение бюджетных расходов могли бы обеспечить дополнительные ресурсы государственного бюджета в размере 150–230 млн. долл. США (2–3% ВВП) для расходов на антикризисные меры. Кроме того, у правительства есть около 75 млн. долл. США внебюджетных средств и более 200 млн. долл. США в Российско-Кыргызском фонде развития (хотя последние сами по себе не являются бюджетными средствами). В целом это дает 300–400 млн. долл. США, что было бы достаточно как для капитализации Антикризисного фонда в 14 млрд. сомов (около 170 млн. долл. США), так и для того, чтобы оставить 10–18 млн. сомов (2–3% ВВП) на другие формы поддержки населения в 2020 году.

40. Правительство Кыргызской Республики очень серьезно относится к фискальной ситуации в стране и в настоящее время предпринимает ряд мер в рамках пакета экономических мер реагирования. Эти меры включают мобилизацию иностранной помощи, включая переговоры с правительствами КНР и других стран-доноров о возможной реструктуризации погашения долга (на основе решения стран „Большой двадцатки“ предоставить странам с низким уровнем доходов облегчение по обслуживанию долга, приходящегося на 2020 год). Правительство собирается предоставить некоторые

¹⁷ Это предположение в решающей степени зависит от открытия границы с КНР, которое частично проводится.

¹⁸ МВФ. 2020. Кыргызская Республика – Запрос на покупку в рамках механизма быстрого финансирования и выплату по Механизму быстрого кредитования – Отчет сотрудников, информационное приложение; и анализ устойчивости долга. Вашингтон, округ Колумбия.

налоговые льготы малому и среднему бизнесу, а также более крупным коммерческим организациям. Предусмотрены также меры по льготам по налогам на недвижимость для налогоплательщиков, пострадавших от форс-мажорных обстоятельств, связанных с COVID-19, хотя это требует дальнейшей оценки, поскольку эти налогоплательщики обычно принадлежат к более экономически благополучным слоям населения.¹⁹

41. Антикризисный фонд был создан для субсидирования предприятий в Кыргызской Республике, при этом ожидается, что он будет охватывать те предприятия, которые уже включены в программу финансирования сельского хозяйства страны. Фонд очень важен для того, чтобы обеспечить надлежащую координацию всей фискальной деятельности в рамках борьбы с пандемией. Все ресурсы, имеющиеся в распоряжении правительства (за исключением более 200 млн. долл. США Российско-Кыргызском фонде развития, часть из которых инвестирована за рубежом), должны быть либо полностью консолидированы в общем государственном бюджете, либо тесно скоординированы с бюджетными мероприятиями (при работе с Российско-Кыргызским фондом развития, в частности, в рамках поддержки ММСБ). Антикризисный фонд должен также обеспечить полную прозрачность бюджета, предоставляя информацию о доходах и расходах гражданам и партнерам по развитию. Некоторые из планов по предоставлению налоговых льгот могут потребовать критического пересмотра, учитывая острую потребность в ресурсах и традиционно низкую эффективность и действенность налоговых льгот. Везде, где это возможно, инвестиции, финансируемые из этого Фонда, должны согласовываться с более долгосрочными приоритетами устойчивого развития, особенно касающимися цифровизации, достойного труда и устойчивого управления природными ресурсами. (Более подробную информацию об этом см. в аналитической записке "Устойчивое будущее" в Приложении 1).

3.5 Денежно-кредитный и финансовый сектор

42. До наступления кризиса, вызванного вспышкой COVID-19 денежно-кредитная и финансовая система в Кыргызской Республике, развивалась быстро. В 2016–2019 годах объем широкой денежной массы (совокупный M2x) возрос в среднем на 12,6% в год. В конце 2019 года коэффициент монетизации (широкая денежная масса/ВВП) достиг 39%; кредиты коммерческих банков, микрофинансовых организаций и других кредитных организаций достигли 29% ВВП; и банковские депозиты были на уровне 26% ВВП. Все эти показатели были историческими максимумами для страны. Снижение среднегодовых темпов инфляции потребительских цен до 2% в период с 2016 по 2019 годы (с обменным курсом в качестве номинальной привязки), несомненно, поддержало этот прогресс. Несмотря на то, что Национальному банку Кыргызской Республики (НБКР) потребовались чистые продажи иностранной валюты для поддержания данного стабильного обменного курса, тем не менее, резервы центрального банка, обеспечивали покрытие импорта на протяжении 4–5 месяцев в период с 2015 по 2019 годы (обычно бывает достаточно и 3 месяцев для подобных целей).

43. Однако резкое снижение потока денежных переводов и экспорта, помимо золота, которое прогнозируется на 2020 год, усилит давление на обменный курс и инфляцию, а также ужесточит условия предоставления денежных средств в виде ссуды и кредитования. После достижения уровня равного 2% или ниже на протяжении большей части с 2018 по 2019 годы годовые темпы инфляции подскочили в 2020 году (еще до начала

¹⁹ Более подробно см. ["Недавно назначенный премьер-министр обозначил 11 главных приоритетов работы правительства"](#), Кабар (18 июня 2020 года)

обесценивания, а на фоне обесценивающегося обменного курса в особенности). Потребительские цены в июне 2020 года были на 5,8% выше чем за аналогичный период предыдущего года, в то время как цены на продовольственные товары выросли на 10,7% за это время (что свидетельствует о проблемах продовольственной безопасности). Мониторинг рынка, проведенный Всемирной продовольственной программой (ВПП), показал, что цены на пшеничную муку в апреле 2020 года были на 20% выше, чем в феврале 2020 года. Стабилизация валютного рынка в мае, ожидаемое ослабление условий карантина и открытие границ как в Кыргызской Республике, так и за рубежом, и надежды на повышение помощи со стороны доноров, как ожидается, помогут сдержать инфляцию на уровне 10% в 2020 году. Однако в случае если не будет ожидаемого притока иностранной помощи или предлагаемые послабления по открытию границ не будут внедрены, то резкое снижение обменного курса и более резкое ужесточение денежно-кредитных условий могут усугубить рецессионные тенденции в 2020 году и в последующие годы.

44. НБКР отреагировал на это растущее инфляционное давление, повысив учетную ставку (с 4,25% до 5%) в конце февраля, а также изменив ставку по депозитам овернайт для коммерческих банков с 2% до 2,75% в начале марта. В совокупности с новыми механизмами финансирования МВФ данное повышение ставок помогло стабилизировать валютный рынок. С другой стороны, НБКР также пытается смягчить пруденциальные требования к банкам и небанковским финансовым учреждениям и поддержать реструктуризацию кредитных портфелей ММСБ, чтобы предотвратить дефолт среди заемщиков по кредитам коммерческих банков. В то время как эти шаги могут помочь снизить воздействие кризиса в связи с COVID-19 на ММСБ, они также могут повысить риски наступления общего банковского и финансового кризиса, что может иметь серьезные негативные последствия для экономики в целом. Чтобы облегчить социальное дистанцирование, НБКР также отменил некоторые сборы за использование банковских карт, стимулируя тем самым сокращение физического присутствия в зданиях банковских учреждений.

45. До сегодняшнего дня НБКР концентрировался на сдерживании инфляции, согласно его уставным требованиям. Однако более высокие процентные ставки для поддержания обменного курса трудно совместить с призывами к вливанию свежей ликвидности для предоставления дешевых кредитов для предприятий. Как всегда, лучше использовать фискальные инструменты для фискальных целей, оставляя за НБКР роль денежно-кредитного регулятора и освобождая его от любой квазифискальной деятельности. При этом, как сказано в отчете МВФ за март 2020 года, в случае недостаточной ликвидности, угрожающей стабильности финансовой системы Кыргызской Республики, „НБКР должен быть готов предоставить ликвидность финансовой системе в случае такой необходимости, обеспечивая при этом прозрачную информацию по приемлемому залоговому обеспечению.“²⁰

4 Социально-экономические последствия

4.1 Влияние на секторы экономики и рынки труда

²⁰ МВФ. 2020. Кыргызская Республика – Запрос на покупку в рамках механизма быстрого финансирования и выплату по Механизму быстрого кредитования – Отчет сотрудников, информационное приложение; и анализ устойчивости долга. Вашингтон, округ Колумбия

46. Ключевыми секторами экономики Кыргызской Республики являются торговля и потребительские услуги (18% ВВП), обрабатывающая промышленность (14% ВВП), сельское хозяйство (12% ВВП) и строительство (10% ВВП), как указано в Приложении 3, Рисунок А3.1. Государственные услуги, такие как управление, образование, здравоохранение и культура, также важны. В то время как практически все сектора способствовали снижению ВВП на 4,8%, о котором сообщалось в январе-мае 2020 года (по сравнению с аналогичным периодом 2019 года), строительный сектор и сектор услуг испытали наибольшие шоки.

47. **Сельскохозяйственный сектор.** В то время как COVID-19 меньше всего повлиял на сельскохозяйственное производство по сравнению с другими секторами, мониторинг ВПП показывает, что ограничения на передвижение затруднили своевременное начало посевного сезона почти для четверти (23%) опрошенных фермеров. По данным ВПП, число фермеров, жалующихся на трудности с доступом к орошаемой воде, выросло до 25% в 2020 году (с 14% в 2018 году). Причиной этого роста стал и тот факт, что в дополнение к проблемам, связанным с засушливостью, прибавилась и нехватка своевременно оказываемых ирригационных услуг в режиме чрезвычайной ситуации, введенной по всей стране. Согласно отчетам Министерства сельского хозяйства, возможно, на урожайность некоторых сельскохозяйственных культур (в частности фруктов и овощей) значительно повлияли поздние заморозки в апреле месяце (особенно в южных областях). Тем не менее, сообщается, что полевые работы ведутся по графику, даже в тех сельских районах, что закрыты на карантин. Ввозимые в страну ресурсы, такие как дизельное топливо для сельскохозяйственной техники из Российской Федерации; удобрения и семена картофеля из Узбекистана и т. д. – продолжают поставляться, несмотря на более высокие импортные цены и закрытие границ. Тем не менее, следует отметить, что большинство семян все же местного производства.

48. Между тем, закрытие городов Бишкек и Ош повлияли на продажи фермерских хозяйств (скота, в частности), поскольку некоторые рынки были закрыты или стали более труднодоступными (а то и вовсе недоступными). Сельскохозяйственные производители, которые рассчитывали на выручку от этих продаж, были вынуждены обратиться в финансовый сектор за кредитами для покрытия эксплуатационных расходов на весенние полевые работы. Сообщается, что кредиты легкодоступны, но дорогие, что вызывает беспокойство по поводу возможных сложностей с их погашением для фермерских домохозяйств и ростом просроченных банковских кредитов. Некоторые подсекторы, производящие конечную продукцию (например, рыболовство), серьезно пострадали, но их доля в валовой продукции сельского хозяйства невелика (рыболовство составляло <0,1% от объема производства в 2018 году). Кроме того, сокращение количества пунктов пересечения границы на кыргызско-казахской границе в сочетании с ужесточением контроля на границе со стороны казахстанских властей привело к длительным задержкам для грузоперевозчиков, перевозящим экспортную продукцию из Кыргызстана, включая некоторые сельскохозяйственные продукты, и вызвало кризис в двусторонних отношениях. Данная проблема была решена путем открытия некоторых пунктов пересечения.

49. Произошла незначительная переориентация сельского хозяйства в Кыргызской Республике в сторону самообеспечения, вызванного проблемами продовольственной безопасности, поднятыми правительством и фермерами. Например, согласно данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики, площадь посевных площадей под пшеницу увеличилась на 7900 гектаров или 3,3% по сравнению с 2019 годом. Пшеница частично заменила товарные культуры, такие как масличные семена (-24,7% по

сравнению с 2019), хлопок (–10,9%), сахарная свекла (–41,6%).²¹ В период с 2009 по 2019 годы посевная площадь пшеницы сократилась на 40%, и пшеницу заменили ячменем, кукурузой и другими кормовыми культурами для целей животноводства. Возвращение трудовых мигрантов по причине вспышки пандемии в сельские районы может увеличить рабочую силу в сельскохозяйственном секторе и несколько повысить сельскохозяйственное производство, хотя данные обследования Международной организации по миграции (МОМ) показывают, что большинство трудовых мигрантов предпочли бы уехать за границу, нежели работать на родине. В то время как продолжающийся сдвиг в сторону менее продуктивных основных продуктов питания, таких как пшеница, может привести к снижению эффективности, ожидается, что валовой объем сельскохозяйственного производства в 2020 году, который в основном оставался неизменным в течение первых 4 месяцев года, может увеличиться на 5% по сравнению с данными 2019 года. Сбои в цепочках поставок могут поставить под угрозу этот прогнозируемый рост и усугубить тенденции к спаду.

50. Промышленный сектор. Около 40% от общего объема промышленного производства в Кыргызской Республике, который упал почти на 3% за первые 4 месяца 2020 года, обеспечивается только одним предприятием: компанией «Кумтор Голд». Рентабельность на этом предприятии не была затронута COVID-19. Несмотря на то, что производственные планы на 2020 год, объявленные компанией, предполагают сокращение добычи золота на 7–13% по сравнению с 2019 годом, не следует ожидать снижения выручки и налоговых платежей предприятия, учитывая рост цен на золото, наблюдавшийся в 2020 году. Кроме того, второе по величине золоторудное месторождение, Джеруй, должно начать добычу золота в 2020 году. Однако производство на некоторых других горнодобывающих предприятиях было отложено из-за закрытия границ, что не позволило квалифицированным иностранным работникам (таким как сотрудники горнодобывающих компаний из КНР) вернуться в Кыргызскую Республику. Это фактически привело к временной остановке производства на таких предприятиях.²² Для решения этой проблемы правительство разрешило иностранным специалистам вернуться в страну с 17 апреля 2020 года.

51. В производственном секторе Кыргызстана преобладает швейное производство, на которое приходится 10% от общей занятости в стране, и только 0,5% от ВВП, 3% промышленного производства и 7% экспорта товаров по данным Национального статистического комитета.²³ По состоянию на конец апреля 2020 года многие швейные фабрики утратили доступ к основным импортируемым материалам из КНР (например, к тканям, машинам и т. д.), и это стало причиной снижения производства текстильной продукции, одежды, обуви, кожаных изделий на 13% в период с января по май. Конкуренентоспособность производителей на ключевых экспортных рынках (таких как Российская Федерация и другие страны Центральной Азии) также подвержена изменениям рыночных условий. Повышение курса юаня по отношению к сому повысит стоимость импортируемых материалов, сделав одежду из Кыргызстана более дорогой. В то же время ожидаемое снижение доходов физических лиц в Российской Федерации и на других ключевых экспортных рынках приведет к снижению спроса на одежду в целом. Несмотря

²¹ Это изменение может быть частично обусловлено собственными стратегиями фермеров и частично стимулами, предоставляемыми правительством для повышения самообеспеченности страны основными сельскохозяйственными культурами (см. выступление министра сельского хозяйства. <https://www.tazabek.kg/news:1614713/?from=kgnews&place=maincats>).

²² 30 марта 2020 года Правительство сообщило о том, что три золотых прииска простаивают из-за нехватки иностранного персонала.

²³ Скорее всего, в эту стоимость входит чисто кыргызстанское производство и реэкспортная одежда КНР.

на это, снижение доходов может привести к тому, что потребители с ограниченным бюджетом обратят внимание на одежду, произведенную в Кыргызской республике, которая, как ожидается, будет дешевле, чем конкурирующие товары из Беларуси, Турции и т. д.

52. Другие промышленные подсекторы, такие как пищевая промышленность, производство электроэнергии, водоснабжение и т. д., были затронуты пандемией лишь в незначительной степени. Важно отметить, что производственно-сбытовые цепочки в Кыргызской Республике короткие,²⁴ с небольшим количеством поставщиков и звеньев в производственной цепочке. Это делает производственный процесс немного менее уязвимым, чем в других странах. Во время чрезвычайного положения были временные проблемы с передвижением людей, транспортировкой сырья и продукции в карантинные зоны. Учитывая все эти разнообразные факторы, можно ожидать, что общий объем промышленного производства и валовой добавленной стоимости может снизиться примерно на 2%. Отрадно, что предварительные данные Национального статистического комитета указывают на рост промышленного производства на 0,1% в январе-июне 2020 года в связи с увеличением производства золота. Тем не менее, поскольку в КНР и Европе произошел резкий спад промышленного производства во время изоляции этих стран, фактическое падение годового объема промышленного производства в Кыргызской Республике может быть значительно выше 2%, что добавляет дополнительные риски снижения к прогнозируемому снижению ВВП на 10%.

53. **Строительный сектор.** Строительный сектор Кыргызской Республики состоит из четырех основных компонентов: (i) жилищное строительство, финансируемое преимущественно домохозяйствами (38% от общего объема инвестиций в здания и сооружения в 2018 году);²⁵ (ii) инфраструктура, финансируемая из государственного бюджета, включая кредиты, предоставленные в рамках Программы государственных инвестиций (20% от общего объема инвестиций в 2018 году);²⁶ (iii) прямые иностранные инвестиции в производственные проекты (11%); и (iv) отечественное частное промышленное и гражданское строительство (31%).

54. Резкое сокращение государственных доходов и упор на поддержку предоставления услуг и доходов государственного сектора, как ожидается, приведут к сокращению капитальных вложений на 15% в 2020 году. Местные и иностранные частные предприятия, занимающиеся инвестиционной деятельностью, в основном являются крупными субъектами и менее уязвимы к сокращению финансирования, связанному с COVID-19. С другой стороны, инвестиции в жилищное строительство в основном финансируются за счет денежных переводов и сбережений домохозяйств, и сокращение того и другого может сократить расходы на жилищное строительство на целых 50%. Принимая все это во внимание, ожидаемое снижение объемов строительства и добавленной стоимости в 2020 году прогнозируется на уровне 22% – снижение объема инвестиций в основной капитал на 14,8% было зарегистрировано в январе-июне, согласно данным Национального статистического комитета.

²⁴ За исключением металлургии и швейной промышленности, другие производства основаны на местных ресурсах, и их продукция предназначена в основном для внутреннего рынка.

²⁵ Доля ипотечных кредитов от общей суммы кредитов коммерческих банков нефинансовому сектору в 2019 году составила всего 10,5%.

²⁶ Программа государственных инвестиций включает в себя все проекты, финансируемые за счет льготных кредитов и грантов, предоставляемых многосторонними учреждениями и двусторонними партнерами по развитию.

55. **Сектор услуг.** Сектор торговли и потребительских услуг в Кыргызской Республике пострадал больше остальных в результате вспышки пандемии COVID-19. Данный сектор сконцентрирован в основном в Бишкеке, Оше и Карасуу, где карантин парализовал розничную и оптовую торговлю непродовольственными товарами, а также бытовые услуги, такие как ремонт автомобилей и жилых помещений, услуги парикмахерских, химчистки и другие. Преимущественная часть этого сектора получает доход через рынки Дордой и Кара-Суу, которые были закрыты на несколько недель из-за карантина. Деятельность этих рынков, особенно Дордоя, сильно пострадала от закрытия границ, что существенно подорвало их позиции по реэкспорту товаров в Центральной Азии. Открытие границ в ближайшее время не предвидится, что не позволит посетителям из Казахстана и Узбекистана посещать рынки, а также ограничит поставки товаров через пункт пересечения границы Торугарт на границе Кыргызстана и КНР.

56. Роль Дордоя в качестве рынка по реэкспорту, а также деятельность Кыргызской Республики по реэкспорту в целом ставилась под сомнение еще до начала кризиса, из-за COVID-19. За последние 3 года Казахстан приложил значительные усилия для предотвращения ввоза товаров из КНР, которые могут противоречить правилам ЕАЭС о стране происхождения, через территорию Кыргызской Республики. Вызванная карантинной приостановкой коммерческой деятельности на Дордое, Кара-Суу и других крупных рынках (и возможные требования по работе данных рынков в соответствии с требованиями социального дистанцирования) может ускорить упадок отрасли реэкспорта страны. Таким образом, прогнозируемое снижение валовой добавленной стоимости торгового сектора на 20% в 2020 году может оказаться заниженным.

57. Ожидается, что гостиничный и ресторанный бизнес также ощутит существенный и продолжительный спад. Сектор по обслуживанию туризма состоит из двух компонентов: (i) ориентированный на внутренних потребителей (75% от валовой добавленной стоимости сектора), и (ii) ориентированный на туристов, включая объекты, сосредоточенные вокруг озера Иссык-Куль (25% валовой добавленной стоимости). Закрытие границ, приостановка международных рейсов и ожидаемое снижение доходов среднего класса в Кыргызской Республике, Казахстане, Российской Федерации и Узбекистане может привести к значительному падению спроса на туристические услуги в Кыргызской Республике. Требования по социальному дистанцированию и соблюдению дистанции между клиентами также отрицательно скажутся на способности этого сектора получать доход. Таким образом, объем производства в секторе по обслуживанию туризма и валовая добавленная стоимость могут упасть на 20% в 2020 году.

58. Аналогичным образом может пострадать транспортный сектор, особенно его пассажирский сегмент. Относительно небольшой и слабый подсектор гражданской авиации может вообще рухнуть. Железнодорожный транспорт обычно обслуживает импорт нефтепродуктов и промежуточных промышленных товаров, таких как древесина, сталь и т. д., а также некоторые внутренние и экспортные потоки. Ожидается, что в связи со снижением импорта, особенно строительных материалов, грузооборот железных дорог значительно сократится. Автомобильный транспорт, который является самым загруженным видом транспорта в стране, может потерять часть своего грузооборота и пассажиропотока из-за закрытия границ и сокращения импорта, но его внутренние потоки не должны существенно поменяться. Коротко говоря, в 2020 году прогнозируется снижение валовой добавленной стоимости в транспортном секторе на 10% (хотя для некоторых видов транспортной деятельности сообщалось о более значительном снижении в январе-июне).

59. Сектор информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) практически единственный сектор, который выиграл от ситуации вокруг кризиса, связанного с COVID-19. Меры по карантину и долгосрочному социальному дистанцированию привели к увеличению спроса на все виды цифровых и телекоммуникационных товаров и услуг, в то время как производственные мощности в этом секторе, похоже, не были затронуты каким-либо негативным образом. Таким образом, ожидается, что в этом секторе в 2020 году темпы роста могут составить 10%. Задача этого сектора заключается в удовлетворении возросшего спроса без необходимых инвестиций и повышении качества обслуживания, особенно с учетом того, что многие специалисты в области ИКТ покинули страну.

60. Ожидается, что расходы на финансируемые государством услуги (управление, образование, здравоохранение и культура) существенно не изменятся в 2020 году.²⁷ Хотя здравоохранение, конечно, увеличит свою деятельность на несколько процентных пунктов, угроза здоровью и жизни работников здравоохранения, снижение потребности на другие медицинские услуги и ограниченный потенциал сектора здравоохранения будут сдерживать этот рост. Ожидается, что повышение заработной платы учителей приведет к увеличению добавленной стоимости в секторе образования.²⁸ В то время как другие виды деятельности в сфере общественных услуг могут несколько снизиться из-за сокращения бюджета на так называемые «несущественные» виды деятельности, изменение общих расходов на услуги, финансируемые государством, не ожидается.

61. Укрепление системы здравоохранения, необходимое для эффективного реагирования на пандемию, сосредоточено на значительном улучшении потенциала ИКТ. Органам общественного здравоохранения необходимы более совершенные системы медицинской информации и расширенные платформы телемедицины для выявления новых случаев заболевания, случаев смерти, чрезмерной смертности, географического распределения новых случаев и других аспектов заражения и более эффективного управления ими. Такие информационные системы также необходимы для лучшей координации между сетями здравоохранения, социальной помощи и социальной защиты, а также для ускорения внедрения и расширения электронного здравоохранения (электронные рецепты) и телемедицины, которые могут улучшить доступ к медицинскому обслуживанию в отдаленных районах.

62. В то время как некоторые другие сферы обслуживания очень уязвимы для последствий коронавируса (например, сфера недвижимости), другие страдают лишь незначительно (например, профессиональная, научная и техническая деятельность). Некоторые могут даже немного расширить свою деятельность. Таким образом, ожидается, что совокупное изменение в этих небольших секторах услуг составит 0%. Однако в случае роста инфляции или сокращения расходов государственного или частного секторов больше прогнозируемого эти виды деятельности в сфере услуг могут легко сократиться в 2020 году.

²⁷ Тем не менее, учреждения культуры (как финансируемые государством, так и частные) сильно пострадали от пандемии. Отмененные концерты, перенесенные фестивали, отложенный выпуск альбомов, приостановленное производство фильмов и закрытые кинотеатры и музеи оказали разрушительное воздействие на жизнь художников и творческих работников. Многие работают на себя или в ММСБ, и больше остальных пострадали в сложившейся ситуации.

²⁸ Эта видимая стабильность маскирует критические долгосрочные риски для человеческого капитала КР, связанные с прекращением обучения в школах (особенно среди наиболее уязвимых и малообеспеченных семей), а также сокращением расходов на частное образование.

63. Анализ рынка труда в Кыргызской Республике за 2018 год (самый последний год, по которому имеются данные) представлен в Приложении 3, Таблица А3.1. Среди прочего, этот анализ указывает на уязвимость женщин на рынке труда: их участие в рабочей силе и уровень занятости намного ниже, а уровень безработицы выше, чем среди мужчин. Несмотря на устойчивый экономический рост в Кыргызской Республике до 2020 года, доля незадействованных и безработных женщин (по сравнению с общим числом женщин в возрасте 15 лет и старше) выросла с 50% до 57% в период с 2006 по 2018 годы по сравнению с постоянной долей равной 29% среди мужчин за тот же период. Безработица в средних городах, сельских районах и изолированных горных районах вызывает особую обеспокоенность и является одним из основных факторов миграционного оттока страны.

64. В структуре занятости Кыргызской Республики по секторам наблюдается значительный гендерный разрыв. Женщины, в основном, задействованы на относительно низкооплачиваемых государственных должностях (на которые приходится 32% всех занятых женщин по сравнению с 18% от общей занятости), а также в швейной промышленности (17% трудоустроенных женщин по сравнению с 9% от общей занятости). В то же время женщины реже работают на более высокооплачиваемых работах в секторе строительства (1% от всех занятых женщин) и на других производственных работах (3%) – процентное соотношение значительно ниже, чем процентное соотношение от общего числа занятости.²⁹

65. С учетом этих гендерных различий в занятости и заработной плате, согласно Отчету ПРООН о человеческом развитии женщины в Кыргызской Республике зарабатывали в среднем на 51% меньше, чем мужчины в 2018 году (по сравнению со средним мировым показателем в 44%). Другие рабочие места в секторе промышленности и сфере обслуживания сосредоточены в городах, в то время как занятость в сельском хозяйстве преобладает в сельской местности. Занятость в других секторах равномерно распределена между городскими и сельскими районами. Структура занятости по секторам экономики и географическим регионам представлена в Приложении 3, Рисунок А3.3.

66. Большинство граждан Кыргызской Республики выезжают за границу в качестве трудовых мигрантов либо на сезонную, либо на постоянную работу. Более 90% из которых уезжают в Российскую Федерацию, а также кыргызстанские трудовые мигранты работают в Казахстане, Турции и других странах, с которыми Кыргызская Республика имеет безвизовый режим, а также прочные языковые, культурные и исторические связи.

67. Из-за сохраняющейся неформальной занятости точное число кыргызстанских трудовых мигрантов неизвестно. На основании данных обследования рабочей силы, Национальный статистический комитет в 2018 году оценил число работающих за границей граждан в 263 000 человек. Однако в том же году Министерство внутренних дел Российской Федерации сообщило о регистрации 877 000 граждан Кыргызской Республики, из которых 77% заявили «поиск работы» в качестве основной причины прибытия в страну. В 2019 году общее количество зарегистрированных пребывающих увеличилось до 1 055 000. Более

²⁹ В рабочем варианте анализа структуры «ООН-женщины», опубликованном в мае 2020 года, отмечается, что «доля женщин среди занятого населения наиболее высока в таких видах экономической деятельности, как: операции с недвижимым имуществом (93,2%); здравоохранение и социальные услуги (84,1%); образование (78,7%); гостиницы и рестораны (59,4%). Кроме того, мужчины преобладают в общем числе занятых в качестве работодателей (66,9%), а среди неоплачиваемых семейных работников, напротив, большинство составляют женщины (71%)».

того, значительное количество трудовых мигрантов из Кыргызской Республики получили российское гражданство,³⁰ и поэтому российские власти не классифицируют их как мигрантов. Эти цифры означают, что от 800 000 до 1 000 000 граждан Кыргызской Республики (до 40% рабочей силы) работают за пределами страны. Поскольку 30% занятых в стране людей работают из дома или занимаются индивидуальным предпринимательством, 40% рабочей силы мигрируют, а 18% работают на низкооплачиваемых работах в государственном секторе, достойная занятость остается вызовом для страны и ее граждан.

68. Ключевыми секторами, в которых задействованы кыргызстанские мигранты, являются (i) городские услуги, такие как розничная торговля, гостиницы и рестораны, услуги такси и т. д. (56% занятости среди мигрантов); (ii) строительство (24%); (iii) промышленность (16%); и (iv) сельское хозяйство (4%). Большинство работников строительного и сельскохозяйственного сектора являются сезонными работниками, в то время как работники в других секторах с большей вероятностью останутся навсегда в стране пребывания.³¹ Следовательно, доля сезонных работников от общей численности кыргызстанских трудовых мигрантов может составлять около 20%. Предположительно эти сезонные мигранты, в основном, выходцы из сельской местности: жители городов в Кыргызской Республике обычно лучше владеют русским и/или другими языками и владеют навыками работы на постоянных (не сезонных) работах.

69. В апреле 2020 года официальная средняя заработная плата в Кыргызской Республике составила 17 700 сомов в месяц (что равнозначно 224 долларам в месяц). Это цифра оценивается только для заработной платы работников официального сектора. Оплата труда в неформальном секторе, которая включает доход фермеров и других самозанятых, примерно такая же. Согласно данным опроса домохозяйств 2018 года, средняя доля оплаты труда (включая доход от приусадебных участков) в общем доходе домохозяйства составила 80%, еще 16% это социальные пособия, остальные 4% это доход от собственности и т. д. Текущие официальные показатели заболеваемости и смертности от COVID-19 свидетельствуют о том, что прямое воздействие коронавируса на рынок труда незначительно. Более существенные последствия на конъюнктуру рынка труда ощущаются в результате закрытия границ, сокращения денежных переводов, а также мер во время карантина и после его снятия в крупных городах и некоторых сельских районах.

70. **Предложение на рынке труда.** Основное воздействие на предложение рабочей силы в Кыргызской Республике связано с трудовой миграцией и в основном имеет три аспекта: (i) закрытие границ, (ii) возвращающиеся мигранты и (iii) падение денежных переводов (данные НБКР указывают на то, что за первые 4 месяца 2020 года они сократились на 28% по сравнению с аналогичным периодом 2019 года). В результате вспышки пандемии некоторые мигранты вернулись домой из стран пребывания. По состоянию на 23 апреля 2020 года сообщалось о 6700 гражданах Кыргызстана, которые вернулись в страну из-за рубежа, по причине вспышки пандемии, среди которых лишь некоторые были трудовыми мигрантами, а остальные были туристами, студентами и т. д.

71. Другой группой, способствующей предложению рабочей силы, является когорта сезонных мигрантов, которые возвратились домой из Российской Федерации, Казахстана и других стран в зимнее время до того, как началась пандемия, и которые не могли весной

³⁰ Двойное гражданство юридически законно в обеих странах.

³¹ Возможно, три четверти занятых в строительстве и сельском хозяйстве – сезонные рабочие – оценка основана на неподтвержденных данных.

вернуться на работу за границу из-за закрытия границ в марте. По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации, число кыргызстанских мигрантов, прибывших на работу в страну в январе-марте 2020 года, составило 93 000 (по сравнению с 97 000 в том же квартале 2019 года). Еще больше сезонных мигрантов планировали вернуться в Российскую Федерацию и Казахстан на строительные и сельскохозяйственные работы в апреле.³² Если половина всех сезонных мигрантов (которые составляют 20% от общей численности трудовых мигрантов, составляющей до 1 000 000 человек) не смогли вернуться в страны своего пребывания из-за закрытия границ, возможно, что до 100 000 рабочих были вынуждены остаться на территории Кыргызской Республики (до открытия границ). Хотя данные опроса МОМ показывают, что многие из этих мигрантов предпочитают быстрее вернуться на работу за границу, ожидается, что, по крайней мере, некоторые из них будут помогать в своих фермерских хозяйствах или искать работу в городских центрах. Присутствие большого количества молодых безработных мужчин в городской местности может создать угрозу для социально-экономической стабильности в стране.

72. Сокращение денежных переводов от мигрантов, которые остались в странах пребывания, но в настоящее время зарабатывают меньше или являются безработными, может также вынудить ранее неактивных лиц, ищущих работу (например, домохозяйек и студентов), приступить к поиску работы.³³ В 2018 году число экономически незадействованных людей трудоспособного возраста (15–64 года) составило около 1 440 000 человек.³⁴ Даже если бы лишь 10% этих людей вышли на рынок труда, предложение рабочей силы увеличилось бы на 140 000 – 150 000.

73. Таким образом, если объединить трудовых мигрантов, неспособных вернуться на работу за границу, и рост рабочей силы на рынке труда из-за сокращения денежных переводов, предложение на рынке труда может увеличиться на 220 000 – 250 000 работников (9–10% от текущей занятости). В худшем случае рост предложения на рынке труда может достигать 500 000 человек (более 20% от текущей занятости). Эти цифры имеют большое значение для программ быстрого трудоустройства, которые должны быть согласованы с принципами социального дистанцирования и поэтому могут быть развернуты на этапе карантина из-за пандемии.

74. **Спрос на рабочую силу.** Изменения в спросе на рабочую силу были вызваны мерами во время карантина и после него, закрытием границ и сокращением коммерческих расходов и расходов домохозяйств, как в Кыргызской Республике, так и за рубежом. При условии отсутствия серьезных изменений в краткосрочной производительности труда в несельскохозяйственных секторах, снижение спроса на рабочую силу должно быть пропорционально снижению валовой добавленной стоимости в этих секторах. Это грозит серьезными последствиями для тех, кто занят в сфере услуг (кроме государственных служащих).

75. Существенные неофициальные данные свидетельствуют о том, что в течение последних нескольких лет многие домохозяйства, получающие денежные переводы, прекратили возделывание своих земельных угодий. Это было связано с нехваткой сельскохозяйственных трудовых ресурсов, для этих домохозяйств, а также с относительно низкими доходами, полученными от сельскохозяйственной деятельности по сравнению с

³² Данные о прибывших в Россию в апреле-июне 2020 года будут доступны только в июле 2020 года.

³³ Включая работу на собственных землях.

³⁴ В это число входят трудовые эмигранты.

денежными переводами. Некоторые домохозяйства даже предпочли сдавать свои участки в аренду более производительным сельскохозяйственным предпринимателям. Эта тенденция подкрепляется снижением оценок занятости в сельском хозяйстве на макроуровне – с 727 000 в 2014 году до 483 000 в 2018 году (сокращение на одну треть всего за 4 года). За тот же период сельскохозяйственная продукция выросла на 15%. Это означает, что производительность в секторе увеличилась благодаря лучшему распределению земли, более разумным инвестициям и, что важно, лучшему учету фактической занятости в секторе. Однако данный рост производительности и снижение количества работников в сельском хозяйстве могут пойти в противоположном направлении. Занятость в сельском хозяйстве потенциально может вернуться к своему пиковому уровню 2014 года, в котором было максимальное использование труда в данном секторе. Хотя это может негативно сказаться на производительности сельского хозяйства и доходах сельского населения на душу населения, это также может помочь предоставить социальную защиту в случае ухудшения ситуации в стране из-за пандемии.

76. Ожидаемые результаты на рынке труда. Предполагая некоторый рост производства в сельском хозяйстве (5%) за счет притока рабочей силы в сектор; более быстрый рост ИКТ (10%); и отсутствие изменений в секторе государственных услуг, финансовом секторе, секторе профессиональных услуг, в золотодобывающем секторе и других отраслях, ожидается, что снижение объема производства и/или валовой добавленной стоимости в других секторах (торговля и потребительские услуги, строительство, отели и рестораны, транспорт, и т.д.) составит около 21%. Эти расчеты основаны на предположении о 10% снижении ВВП в 2020 году и долях секторов в ВВП в 2019 году.

77. Если предположить, рост предложения рабочей силы будет умеренным (10% от уровня 2018 года), и что этот рост предложения рабочей силы будет в значительной степени поглощен сельским хозяйством,³⁵ и что не будет никаких изменений производительности в несельскохозяйственных секторах (что подразумевает снижение спроса на рабочую силу на 221 000 человек) можно предположить, что уровень безработицы может возрасти до 13,6% в 2020 году (по сравнению с 6,2% в 2018 году). Данный прогноз кажется достаточно надежным в отношении умеренных изменений в допущениях, сделанных при оценке воздействия. Однако, в случае наступления наихудшего сценария роста предложения рабочей силы на 500 000 человек, уровень безработицы может подскочить до 21%. Подобные сценарии имеют разрушительные последствия для перспектив Кыргызской Республики по достижению ЦУР 8 (достойная работа) и ЦУР 10 (всеобщее процветание).

78. Данные расчеты по занятости и безработице могут быть дополнительно дезагрегированы.³⁶ Доля сельского хозяйства в общей занятости увеличится только на 10 процентных пунктов при соответствующем снижении доли несельскохозяйственных секторов. Используя данные по отраслевой структуре занятости по полу, можно оценить уровень безработицы по полу на конец 2020 года. Эти оценки составляют 11,8% для женщин (рост на 4,9 процентных пункта по сравнению с 2018 годом) и 14,7% для мужчин (рост на 9,0 процентных пункта). Следовательно из-за концентрации женщин в секторах, меньше затронутых пандемией (например, на государственной службе), перспективы

³⁵ Важно отметить, что занятость в официальной статистике Кыргызстана включает частичную занятость. Частичная занятость в сельском хозяйстве с низкой производительностью является основной причиной бедности в сельской местности.

³⁶ Приведенные ниже оценки рассчитаны только для умеренного сценария.

трудоустройства женщин могут пострадать меньше от кризиса, чем перспективы трудоустройства мужчин.

79. Помимо того, что денежные переводы являются крупнейшим источником внешних доходов Кыргызской Республики, они помогают снизить уровень бедности в стране, особенно в сельских районах, откуда большинство трудовых мигрантов покидают страну в поисках работы. Снижение уровня бедности в стране на 11,1 процентного пункта, связанное с денежными переводами в 2019 году (Рисунок 5), означает, что в том же году 715 000 человек вышли из нищеты. Однако миграция и денежные переводы могут также привести к значительным социально-экономическим издержкам. Многие граждане, работающие за границей, перебиваются нерегулярными заработками, без социальной или правовой защиты; некоторые становятся жертвами торговли людьми и других форм насилия. Несмотря на то, что дети и другие члены семьи получают пользу от денежных переводов, отправляемых членами семьи, работающими за пределами страны, они также страдают от последствий отсутствия родителей или супругов и разрушенных семей. Отток миграционных работников может также представлять экономические потери (как например, «утечка мозгов») для Кыргызской Республики, если бы эти работники остались дома и создавали добавленную стоимость для экономики страны.

Рисунок 5: Приток денежных переводов и уровень бедности в Кыргызской Республике

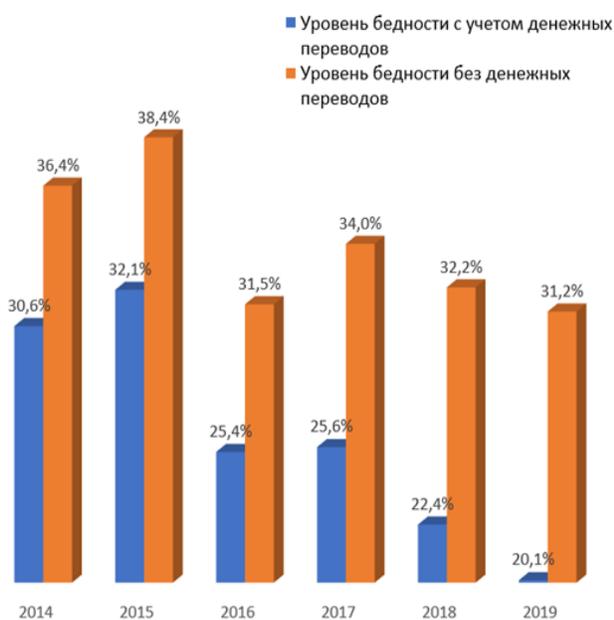


Рисунок 6: Годовые тенденции притока денежных переводов в Кыргызскую Республику (%)



Источник: Национальный банк Кыргызской Республики, данные Национального статистического комитета Кыргызской Республики.

80. Правительство отреагировало на масштабную, но в значительной степени неформальную интеграцию рынков труда Кыргызстана и России, приняв стратегический подход к решению проблем миграции в стране. В конечном итоге это может быть хорошим предзнаменованием для того, чтобы использовать миграционные и денежные потоки страны для более масштабных целей развития, а также минимизировать сопутствующие социальные издержки.

81. Однако в краткосрочной перспективе в Кыргызской Республике ожидается резкое сокращение притока денежных переводов и значительное числа возвращающихся мигрантов в 2020 году, поскольку COVID-19 вызвал рецессию в Казахстане, Российской Федерации, Турции и других странах пребывания. Это видно из данных о денежных переводах НБКР, которые показывают, что приток денежных переводов падает в период с января по апрель 2020 года (Рисунок 6). В последние месяцы все больше кыргызстанских трудовых мигрантов возвращаются домой из Российской Федерации, некоторые из которых были заражены вирусом, а многие из них живут в условиях (например, в тесных жилищных условиях), способствующих быстрому распространению болезни. Поскольку официальные данные по COVID-19 в Российской Федерации и Турции были выше, чем в Кыргызской Республике, возвращающиеся мигранты могут стать катализатором для передачи второй волны пандемии.

82. Закрытие границ России с другими странами ЕАЭС и внезапное прекращение международных поездок являются препятствиями, с которыми мигрантам и политикам страны ранее не приходилось сталкиваться. В дополнение к возможному ухудшению и продлению рецессий в России и других странах трудовой миграции, разворачивающиеся «новые нормы» могут включать более жесткие правила пересечения границ и повышенную враждебность по отношению к мигрантам в странах пребывания. Если резкое сокращение денежных переводов, отмеченное в первом квартале 2020 года, задаст тон для последующих месяцев года (и далее), более вероятными будут замедление экономического роста, более высокий уровень бедности и уязвимости и другие неблагоприятные социально-экономические последствия. Без предохранительного клапана в виде трудовой миграции и притока денежных переводов, которые она зарабатывает, перспективы устойчивого развития Кыргызской Республики и политическая экономика могут претерпеть значительные изменения.

83. С другой стороны, данные обследования ВПП и MOM относительно будущих планов кыргызстанских мигрантов в Российской Федерации показывают, что большинство трудовых мигрантов, которые являются основными кормильцами в семье, не планируют возвращаться домой в ближайшее время. Вместо этого многие отправляют членов своей семьи, особенно женщин и детей, обратно в Кыргызскую Республику чартерными рейсами, организованными правительством. Более того, в то время как обстоятельства, связанные с пандемией, могут привести к тому, что они сократят объем денежных переводов, отправляемых домой, имеются несколько признаков того, что кыргызстанские мигранты меняют свои намерения. Результаты опроса MOM показывают, что (как и в прошлом) мигранты, возвращающиеся домой из Российской Федерации и других стран, ищут другие возможные места для трудоустройства или рассматривают возможность отправки других членов семьи на работу за границу, чтобы компенсировать потерю дохода семьи. Похоже, что многие уязвимые домохозяйства в Кыргызской Республике продолжают рассматривать трудовую миграцию как лучшую и, возможно, единственную стратегию для улучшения условий жизни в целом и для преодоления экономических последствий от COVID-19, в частности. Подобное отношение к вопросу может увеличить риск заражения, как в стране, так и за рубежом.

84. В свете этого правительство Кыргызской Республики в последние годы приняло стратегический подход к решению проблем миграции в стране. Сюда входит (i) инвестирование в учебные курсы для трудящихся-мигрантов до отъезда (с акцентом на улучшение навыков русского языка и знаний о правах и обязанностях мигрантов в Российской Федерации), (ii) открытие консульств в городах России (кроме Москвы) где имеется большая концентрация трудящихся из Кыргызской Республики, и (iii) усиление работы с работодателями и кыргызскими диаспорами за рубежом. Вступление Кыргызской Республики в ЕАЭС в 2015 году стало важным шагом в улучшении правового положения ее мигрантов в Казахстане и Российской Федерации. В более долгосрочной перспективе эти меры могут способствовать возвращению в страну кыргызстанских специалистов и приобретенных ими навыков за рубежом (например, «приток мозгов»).

85. Однако, похоже, что у уполномоченных органов в Бишкеке имеется несколько хороших краткосрочных решений, чтобы справиться с происходящим снижением спроса на рабочую силу мигрантов и сокращением денежных переводов. В 2009 и 2015 годах циклическое сокращение этих потоков, вызванное падением цен на нефть в Российской Федерации, было кратковременным. Это, снизило как количество возвращающихся мигрантов, так и продолжительность их пребывания в Кыргызской Республике. Несмотря на это, в некоторых отчетах о политических беспорядках с апреля по июнь 2010 года, которые привели к побегу президента из страны и сотням смертей на юге страны, особо подчеркивается роль, мигрантов, вернувшихся в страну и не способных трудоустроиться на оплачиваемую работу на родине. Поэтому политические последствия рецессии, вызванной пандемией, могут быть серьезными, особенно в преддверии выборов, запланированных на октябрь.

86. Краткосрочной, но важной политической проблемой для правительства является статус трудящихся-мигрантов, которые могут быть изолированы (или планируют остаться) в Российской Федерации и других странах пребывания. Необходимо также учитывать то, что может случиться с возвращающимися трудовыми мигрантами, которые могут быть заражены COVID-19 и для которых будет нелегко организовать соответствующие рабочие места в Кыргызской Республике.

87. В узком понимании политика на рынке труда никогда масштабно не применялась в Кыргызской Республике. В 2019 году эти меры включали в себя общественные работы и переподготовку, которые охватывали 25 600 человек (около 1% рабочей силы), а государственная служба занятости помогла трудоустроить 2 7000 человек. Существует также небольшая программа пособий по безработице (раздел 4.5). Политика в области трудовой миграции в основном сосредоточена на правовой защите мигрантов в странах пребывания. На бумаге работники из Кыргызской Республики имеют тот же правовой статус в странах пребывания ЕАЭС, что и граждане стран-членов. Это делает их более защищенными юридически и социально по сравнению с мигрантами из Таджикистана, Украины, Узбекистана и других стран.

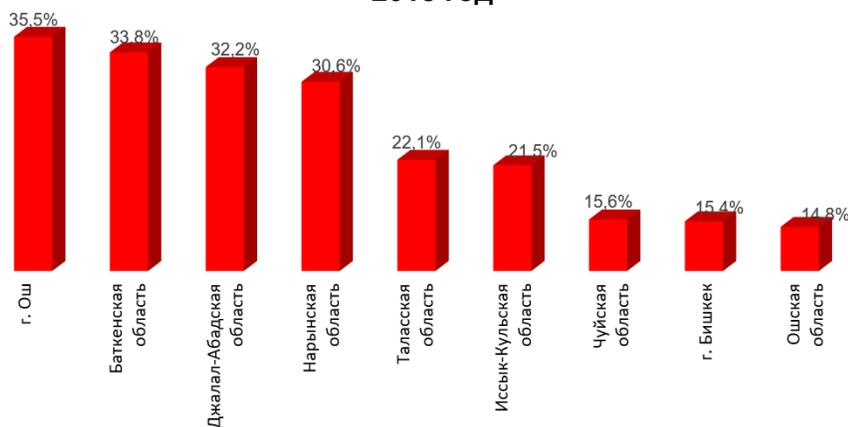
88. Правительство Кыргызской Республики отреагировало на экономические шоки, вызванные COVID-19, с помощью двух основных пакетов политических мер (раздел 5,1). Конкретные действия на рынке труда, включенные во второй пакет, предназначены для привлечения безработных на сезонные сельскохозяйственные и другие временные работы и для предоставления программ бесплатной переподготовки с небольшой стипендией для безработных.

4.2 Региональные различия (географические аспекты, ограничения и барьеры)

89. География является ключевым фактором, определяющим социально-экономические различия в Кыргызской Республике. С административной точки зрения Кыргызская Республика состоит из семи областей и двух городов, а именно Бишкек и Ош. В стране два крупных региона: север (город Бишкек, Чуйская, Иссык-Кульская, Нарынская и Таласская области) и юг (город Ош и Баткенская, Джалал-Абадская и Ошская области). По официальным данным, население страны проживает в двух крупных городах (в которых проживают 21% от общей численности населения), средних городах (13% населения) и сельских районах (66% населения). На практике, однако, доля малых городов и сельских районов в общей численности населения меньше, чем гласит официальная статистика, поскольку многие жители, зарегистрированные в этих районах, фактически мигрировали в город Бишкек и, чуть меньше в Ош. Многие жители средних городов и сельских районов также являются трудовыми мигрантами, работающими за пределами страны.

90. Географические регионы Кыргызской Республики (городские и сельские) крайне неравномерны с точки зрения их социально-экономического развития. В столице страны Бишкеке сконцентрировано 40% ВВП страны (Приложение 2, Рисунок А3.5). Разрыв в валовом региональном продукте (ВРП) на душу населения между самым богатым регионом (город Бишкек) и самым бедным регионом (Ошская область) в 6,3 раз выше (Приложение 3, Рисунок А3.6). Во всех семи областях (кроме Бишкека) основным видом экономической деятельности является сельское хозяйство, за которым следуют торговля и потребительские услуги, государственные услуги и строительство (Приложение 3, Рисунок А3.7). Большая часть производства сосредоточена в Бишкеке, а также в Чуйской, Иссык-Кульской³⁷ и Джалал-Абадской областях. Секторы транспорта, ИКТ и гостиничного бизнеса (гостиницы и рестораны) сконцентрированы в Бишкеке, некоторые виды деятельности находятся в городе Ош, а также в Чуйской и Иссык-Кульской областях. Эти различия отражены в региональных данных о бедности, которые, как правило, показывают высокий уровень бедности на юге страны и более низкие показатели на севере (Рисунок 7).

Рисунок 7: Показатели бедности в Кыргызской Республике по регионам, 2018 год



³⁷ Распределение ВРП в Иссык-Кульской области искажено, потому что: (i) здесь находится золотодобывающий рудник Кумтор, и продукция этого рудника входит в промышленную деятельность этой области; и (ii) Многие курорты Иссык-Куля зарегистрированы в качестве юридических лиц в Бишкеке, поэтому статистически их деятельность относится к городу Бишкек. На практике Иссык-Кульская область является гораздо менее промышленной зоной, и куда более туристическим направлением, чем это подтверждается статистическими данными.

Источники: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Группа по подготовке социально-экономической оценки для Азиатского банка развития и Программы развития ООН.

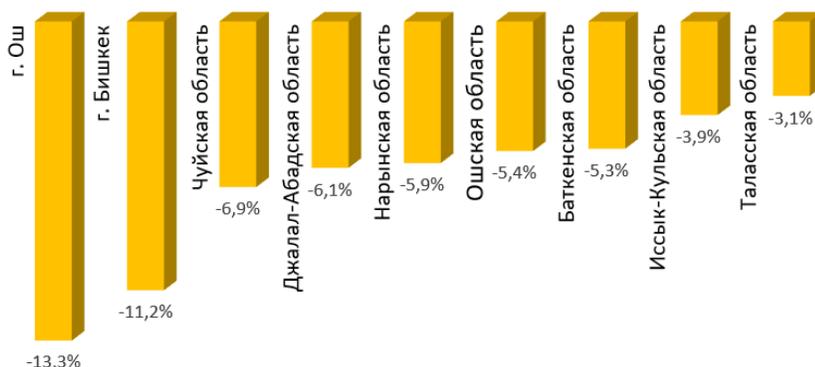
91. Зависимость от внешней трудовой миграции и денежных переводов является еще одной важной причиной региональной дифференциации, поскольку большинство трудовых мигрантов – это выходцы с юга страны. Имеющиеся данные о частоте и объемах денежных переводов подтверждают это (Приложение 2, Рисунок А3.8). Несмотря на то, что крупные денежные переводы географически привязаны к городу Бишкек, это может быть ошибочным, поскольку многие люди предпочитают проводить коммерческие операции в этом городе, независимо от места их проживания.

92. Чрезвычайное положение было введено только в некоторых частях Кыргызской Республики, а именно в городах Бишкек и Ош, средних городах Джалал-Абад и Нарын, а также в отдельных районах Джалал-Абадской, Нарынской и Ошской областей. В местах введения чрезвычайного положения большинство видов деятельности в сфере услуг (за исключением розничной торговли продуктами питания и телекоммуникаций) были практически парализованы, хотя крупные промышленные предприятия и фермерские хозяйства продолжали вести свою деятельность в обычном режиме. В некоторых частях страны, где отсутствует чрезвычайное положение, но действует режим чрезвычайной ситуации, экономическая активность также несколько снизилась. Жители не могли беспрепятственно передвигаться между населенными пунктами, и многие жители не могли добраться до своих рабочих мест в городах Бишкек и Ош.

93. Помимо прямых последствий от карантина, географические регионы различаются по степени подверженности экономическим шокам, вызванным пандемией COVID-19. Регионы, в которых сконцентрированы наиболее пострадавшие отрасли (туризм, торговля и транспорт), включают города Бишкек и Ош, некоторые районы Иссык-Кульской области (курортные зоны), Карасуйский район в Ошской области и Чуйскую область, где сосредоточена швейная промышленность. Ожидается, что больше всего будут подвержены сильнейшим шокам южные области (Баткенская, Джалал-Абадская и Ошская), вызванным снижением денежных переводов и возвращением трудовых мигрантов.

94. На рисунке 8 показано прогнозируемое снижение ВРП на 2020 год. Эти расчеты основаны на масштабе секторальных шоков и региональном распределении деятельности каждого сектора. С точки зрения снижения доходов наиболее пострадавшими регионами, по прогнозам, станут города Бишкек и Ош, где сосредоточены неформальные поселения и сфера услуг.

Рисунок 8: Прогнозируемое сокращение валового регионального продукта на душу населения в 2020 году

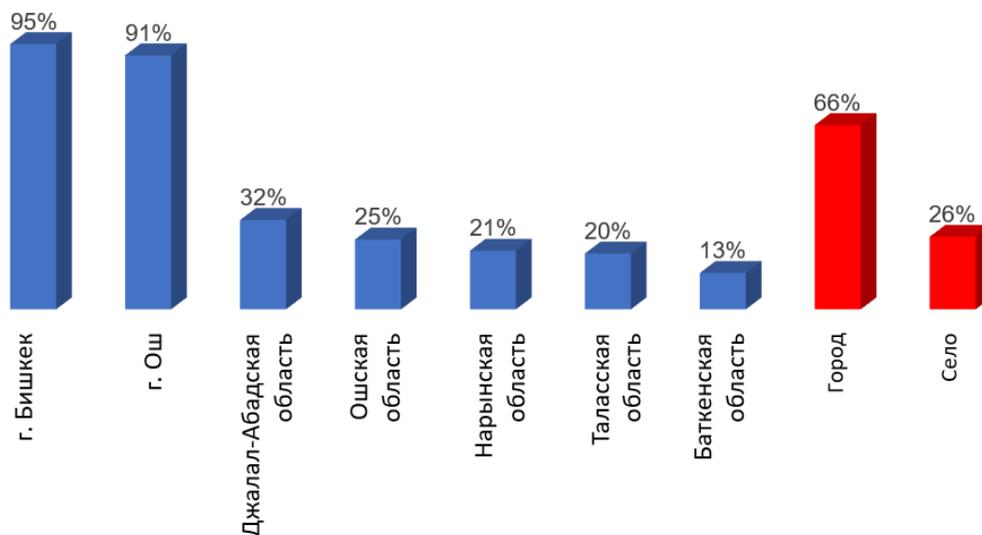


Источники: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Группа по подготовке социально-экономической оценки для Азиатского банка развития и Программы развития ООН.

95. И наоборот, домохозяйства среднего класса в городах Бишкек и Ош также имеют лучшую в стране инфраструктуру ИКТ и здравоохранения и имеют наилучшие перспективы для адаптации к социально-экономическим проблемам, вызванным пандемией. Данные обследования ВПП по домохозяйствам, получившим продовольственные пакеты и другую поддержку в натуральной форме в апреле 2020 года, показывают, что программам по оказанию помощи легче охватить уязвимые домохозяйства в городах, нежели в сельской местности (Рисунок 9). Тот факт, что только 13% уязвимых домохозяйств в Баткенской области сообщили о получении внешней помощи, подчеркивает насколько сельские домохозяйства могут быть отрезаны от источников оказания поддержки. В то же время данные об адресности помощи говорят об ее адекватности (рисунок 10).

96. Более высокий уровень бедности и традиционная зависимость от денежных переводов, наблюдаемая в южных областях страны, позволяют предположить, что даже небольшое снижение доходов домашних хозяйств может привести к значительному росту бедности и уязвимости. Положение города Ош как населенного пункта с высоким уровнем бедности до вспышки пандемии и значительным прогнозируемым ударом по ВВП предполагает особую уязвимость для ведущего города на юге Кыргызстана. Политические волнения в апреле-июне 2010 года, которые в основном имели место в Оше и которые были спровоцированы значительным сокращением денежных переводов, подчеркивают важность обеспечения того, чтобы социально-экономические шоки не переросли в политическую нестабильность.

Рисунок 9: Домохозяйства, получающие внешнюю помощь, по регионам



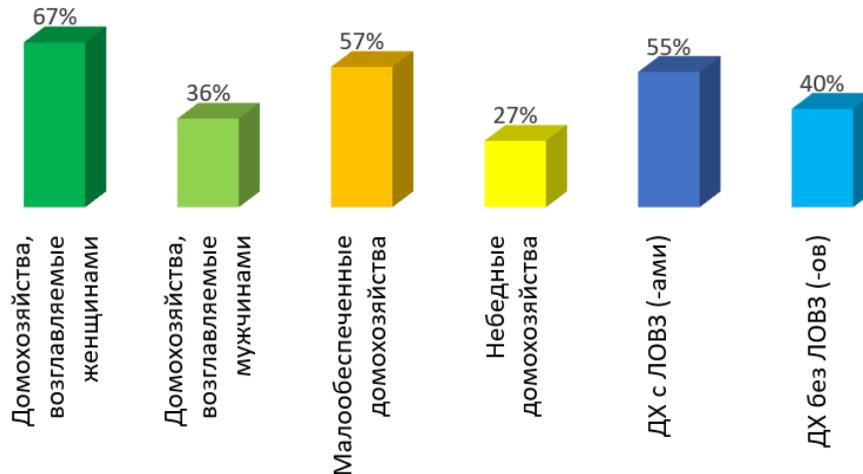
Примечание. Данные за апрель 2020 г. Среди опрошенных респондентов были (i) бенефициары проекта Всемирной продовольственной программы; (ii) случайно отобранные жители, проживающие поблизости от бенефициаров проекта; и (iii) бенефициары государственной программы по сокращению бедности (в Бишкеке и Оше).

Источник: Всемирная продовольственная программа ООН

97. Принимая во внимание ожидаемые шоки в секторах и географических регионах и предполагая, что рост предложения рабочей силы в основном будет иметь место в южных областях, куда, вероятно, вернется больше трудовых мигрантов, уровень безработицы

может быть оценен по областям. Самые высокие показатели ожидаются в городе Ош (15,5%), Чуйской области (15,3%), в городе Бишкек (14,8%) и Баткенской области (14,7%). В других регионах страны уровень безработицы продолжит расти, но, возможно, менее резко, с самым низким уровнем в 6,9% в Таласской области (по сравнению с 2,3% в 2018 году). Данное изменение в уровне безработицы соответствует динамике ВРП.

Рисунок 10: Домохозяйства, получающие внешнюю помощь, по демографическим данным



Примечание. Данные за апрель 2020 г. Среди опрошенных респондентов были (i) бенефициары проекта Всемирной продовольственной программы; (ii) случайно отобранные жители, проживающие поблизости от бенефициаров проекта; и (iii) бенефициары государственной программы по сокращению бедности (в Бишкеке и Оше).

Источник: Всемирная продовольственная программа ООН

98. В то время как первый, так и второй пакеты правительственных мер реагирования не имели явных региональных аспектов, предполагается, что те, кто занимается неформальными услугами в городах, больше всего пострадают от последствий данного кризиса. Например, правительство сделало приоритетным распределение гуманитарной помощи в виде продуктовых наборов в тех частях Бишкека и Оша, где проживает много неформальных работников сферы услуг. В последние годы политика регионального развития была сосредоточена на малых городах, где особенно высока концентрация неформальной занятости. В продолжение этой политики правительство хотело бы использовать ресурсы Антикризисного фонда для поддержки развития экспортно-ориентированных предприятий за пределами Бишкека. Эффективность подобных усилий зависит от того насколько быстро и как долго будут открыты границы и послабления мер карантина как внутри страны, так и за рубежом.

99. Уязвимость, риски и угрозы в регионах подчеркивают важность своевременных усилий по повышению устойчивости сообществ к социально-экономическим шокам, вызванным пандемией. Более тесное сотрудничество между центральными и местными органами власти, коммерческими структурами, общественными организациями и партнерами по развитию, работающими на местном уровне, имеет важное значение для оказания помощи сообществам в подготовке к этим шокам и реагировании на них. Правительству следует направить хотя бы часть фискальных ресурсов, выделяемых на восстановление после пандемии на поддержку построения подобного сотрудничества и устойчивости сообществ.

4.3 Стимулирование экономики

100. Большинство предприятий в наиболее пострадавших секторах экономики – это ММСБ, работающие неформально. Официальная оценка неформальной занятости как процентной доли от общей занятости в каждом из этих секторов составляет около 90% (Приложение 3, Рисунок А3.4). К менее пострадавшим секторам относятся крупные официальные предприятия, такие как телекоммуникационные компании, поставщики интернет-услуг, банки и микрофинансовые учреждения, производственные и горнодобывающие предприятия, университеты, школы, больницы и амбулаторные медицинские учреждения. Поскольку неформальные ММСБ, как правило, очень гибкие и могут легко сократить масштабы своих операций и уровень занятости, ожидается, что работники этих предприятий больше всего пострадают от последствий кризиса.

101. В то время как занятость в неформальном секторе является важным финансовым выходом для многих уязвимых домохозяйств, это не означает, что данная существенная часть рабочей силы работает нелегально. Многие самозанятые люди, индивидуальные предприниматели и рабочие, а также малые предприятия, не зарегистрированные в качестве юридических лиц, официально действуют в рамках так называемого «патентного» режима (который разрешается при годовом обороте в размере от 100 000 до 110 000 долларов в зависимости от курса доллара к сом). Приобретение патента дает право его владельцу на более благоприятный налоговый режим по сравнению с другими ММСБ, а также освобождение от ряда бюрократических проверок. Количество физических лиц и малых предприятий, работающих на основе патентов, выросло на 37% с 2014 по 2017 год, и около 24% ВВП в 2017 году составили доходы от владельцев патентов.³⁸

102. В то время как владельцы патентов в стране имеют официальные пенсионные права, они и их сотрудники могут по-прежнему сталкиваться с небезопасными условиями труда (особые опасения высказывались по поводу условий в швейной промышленности). Также они, как правило, имеют нерегулярный доход или работают сверхурочно. В целом данные о неформальном секторе в стране предполагают наличие двойного рынка труда, при котором работники неформального сектора имеют другие возможности и права, чем работники официального сектора. Как и другие работники неформального сектора, владельцы патентов часто находятся в менее благоприятных условиях и больше подвержены экономическим шокам.

103. Это указывает на то, что кризис, вызванный COVID-19, может затронуть большую часть владельцев патентов. По данным Национального статистического комитета, в 2018 году общая занятость в сфере розничной торговли и бытовых услуг составила 374 тысячи человек (40% из которых женщины), а 247 тысяч человек были заняты в строительном секторе. Всего на двух рынках, Дордой и Карасуу (оба закрыты до 1 июня 2020 года), работало 54 000 и 16 000 человек соответственно (согласно исследованию, проведенного в рамках партнерства АБР со страной). В 2018 году оценочное количество людей, неформально занятых в производстве (в основном, в производстве одежды), составляло 219000 человек (44% из которых женщины). Аналогичным образом, в гостиничном секторе (аналог туризма) занято 143 000 человек (из которых 49% женщин и 89% неформальных работников). Совокупная занятость в этих секторах составляет около 1 миллиона человек

³⁸ Брукингс. Июль 2019. Что сдерживает частный сектор Кыргызской Республики?

<https://www.brookings.edu/blog/future-development/2019/07/25/whats-holding-back-the-kyrgyz-republic-private-sector/>

или 41% –42% от общей занятости в Кыргызской Республике. Похоже также на то, что существует определенное пересечение между этими людьми и внутренними мигрантами, работающими в неформальном секторе в Бишкеке и Оше (параграф 124).

104. Социально-экономическое исследование, проведенное в апреле – июне 2020 года Институтом исследований экономической политики при Министерстве экономики Кыргызской Республики и его партнерами, охватывало, среди других групп, малых предпринимателей, самозанятых лиц и работников, работающих в неформальном секторе (Приложение 4). Из предпринимателей 80% являются владельцами патентов, еще 7% используют упрощенную систему налогообложения, основанную на едином налоговом режиме, и 3% сообщили об отсутствии какой-либо формы налоговой регистрации, в то время как 32% сообщили о найме рабочей силы. Вызывает тревогу тот факт, что 59% всех опрошенных предпринимателей потеряли весь свой доход в апреле – мае 2020 года, а 31% сообщили о снижении своих доходов (при среднем значении снижения на 50%). Что еще хуже, 69% предпринимателей в сфере услуг (кроме торговли) потеряли весь свой доход; 51% работающих в сфере торговли; и 48% в сфере производства (в основном в обрабатывающей промышленности). Предприниматели объяснили свои потери последствием карантина, таким как закрытие бизнеса (58%) или уменьшение количества клиентов из-за невозможности доступа к точкам продаж (38%). Среди предприятий, на которых работали наемные работники, 84% были либо уволены, либо частично отправлены в неоплачиваемый отпуск.

105. Лишь 19% всех опрошенных предпринимателей (и 15% женщин-предпринимателей) сохранили полную платежеспособность, в то время как 36% сообщили о трудностях с обслуживанием своих кредитов, у 24% возникли трудности с оплатой налогов, а 20% столкнулись с трудностями по оплате аренды или коммунальных услуг. Между тем, 62% женщин и 55% мужчин-предпринимателей заявили, что их доходов в апреле – мае не хватило для покрытия всех расходов их домохозяйств. Чтобы покрыть эти пробелы, 20% использовали имеющиеся сбережения, а 14% взяли займы у родственников или друзей. Однако люди сохраняют осторожный оптимизм: 43% ожидают некоторого улучшения своего финансового положения в июне – августе 2020 года, и только 31% ожидают дальнейшего ухудшения. Только около 25% всех респондентов в этой группе были осведомлены об антикризисных мерах Правительства, и только 6% планировали воспользоваться льготными кредитами, которые будут выделены Антикризисным фондом. Около 40% респондентов заинтересованы в получении беспроцентных кредитов, в то время как другие ожидали некоторого облегчения налогов и административных затрат.

106. Среди опрошенных работников 51% были либо самозанятыми (эти люди просто идентифицируют себя как работников, а не предпринимателей), либо были задействованы в семейном бизнесе, 21% работали в частной компании или на частное лицо, а 28% считали себя безработными. Как и среди предпринимателей, 80% рабочих сообщили о частичной или полной потере дохода, при этом 67% женщин и 58% мужчин столкнулись с трудностями в покрытии своих домашних расходов. Чтобы выйти из сложившейся ситуации, 36% полагались на собственный доход или доход других членов семьи, 14% использовали семейные сбережения, 15% взяли займы у родственников или друзей, 6% продали некоторые активы (скот и т. д.), а 4% взяли кредиты в банках или других финансовых учреждениях. Уровень оптимизма среди рабочих был примерно таким же, что и у предпринимателей, относительно ближайшего будущего (40% ожидают положительного исхода событий, а 32% отрицательного исхода). В группе рабочих 10% респондентов сообщили о некоторых негативных изменениях в своем статусе занятости (частичная или полная потеря работы и заработной платы). Лишь 5% обращались за какой-

либо поддержкой, а 3% получили продовольственную помощь. Другие сотрудники либо посчитали, что не нуждаются во внешней поддержке, и не ожидали положительного результата от подобных обращений, либо не знали, куда и как подать заявку на получение помощи. Что касается переподготовки или смены места работы, 13% выразили интерес к общественным работам, а 4% заявили, что хотели бы принять участие в какой-либо программе по обучению.

107. Несмотря на широко распространенный неформальный сектор и неравномерное региональное распределение предпринимательской деятельности, правительство в своих мерах уделяло приоритетное внимание поддержке официальных предприятий, часто посредством предоставления налоговых льгот. Однако для многих ММСБ налоговые льготы являются не актуальными, учитывая отсутствие активности и падение спроса в период чрезвычайного положения, их налоговые обязательства в любом случае будут близки к нулю (за исключением некоторых налогов, не связанных с прибылью или оборотом, таких как земельный налог и налог на имущество). Правительство оценило меры по налоговым льготам в размере 8 млрд. сомов (100 млн. долл. США) в 2020 году.

108. Правительство получило доступ к значительным финансовым ресурсам (40 млрд. сомов или 500 млн. долл. США) для поддержки предприятий за счет внешней помощи и других источников.³⁹ Поддержка предприятий посредством льготного кредитования является очевидной мерой реагирования на кризисную ситуацию, и ею воспользовались практически все правительства по всему миру. Однако такие меры имеют среднесрочную направленность, а не краткосрочное воздействие, потому что мобилизация ресурсов и разработка конкретных схем поддержки требует времени. По сути, эти меры вряд ли обеспечат быструю и значительную поддержку нуждающимся семьям. Это подчеркивает необходимость более активного использования инструментов социальной защиты для прямой поддержки доходов уязвимых семей.

109. Государственная программа финансирования предпринимательства, утвержденная Постановлением №315 от 9 июня 2020 года, ориентирована на следующие секторы бизнеса: пищевая, швейная и текстильная промышленность, производство резиновых и пластмассовых изделий, фармацевтическое производство, грузовой автомобильный транспорт и туризм. Программа будет финансироваться из средств Антикризисного фонда, будет капитализирована за счет средств республиканского бюджета и дополнена дополнительными ресурсами, предоставляемыми НБКР по мере необходимости. Ожидается, что большая часть кредитных продуктов, выделенных в 2020 году (для капитальных вложений, оборотного капитала или рефинансирования предыдущих кредитов), охватит не менее 1290 предприятий, на которых работает 8700 сотрудников. Еще 20 000 субъектов предпринимательства (предприятий и индивидуальных предпринимателей), в которых задействовано 40 000 работников, должны получить доступ к беззалоговым кредитам. Масштабы программы возрастут в три раза в 2021 году. Все эти кредиты имеют субсидируемую процентную ставку (6–10% годовых⁴⁰ сроком от 3 до 5 лет с 12-месячным льготным периодом или микрокредиты под 14% годовых). В общей сложности программа должна охватывать почти 50 000 работников или чуть более 2% от

³⁹ Источники включают 14 млрд. сомов от международных финансовых организаций, 4,3 млрд. сомов экономии по обслуживанию внешнего долга, 4,2 млрд. сомов от Кумтора, а остаток от таких источников, как Российско-Кыргызский фонд развития и Евразийский фонд стабилизации и развития.

⁴⁰ Даже в том случае, когда предприятие не может подтвердить использование кредитных средств для согласованных целей и, следовательно, должно будет выплатить более высокую процентную ставку (с дополнительными 10-15% годовых), субсидируемый кредит все равно имеет лучшие или схожие с обычными условиями кредитования в любом коммерческом банке.

общей занятости в стране. Вероятно, что основной упор в рамках программы правительства будет сделан на капиталоемкие предприятия, в основном в сфере производства и, в гораздо меньшей степени, в сфере услуг.

110. При реализации данных мер поддержки очень важно придерживаться хороших практик фискального управления, которые уже существуют в Кыргызской Республике. К ним относятся разделение фискальной и нефискальной деятельности, а также недопущение квазифискальной деятельности со стороны государственных корпораций. В идеале вся фискальная деятельность должна быть сконцентрирована в государственном бюджете. Точно так же важно, чтобы все меры по налоговым послаблениям и льготам в конечном итоге прошли проверку в парламенте.

111. Наконец, поскольку результаты некоторых других мер, применявшихся в прошлом (например, амнистии для капиталов), оказались скромными, то остается неясным, почему данные меры должны привести к лучшим результатам сейчас.

4.4 Продовольственная безопасность

112. Продовольственная безопасность имеет четыре ключевых аспекта: наличие, доступ, стабильность и использование. По всем аспектам ситуация в Кыргызской Республике в целом была стабильной или улучшалась за последнее десятилетие. Средняя достаточность калорийности рациона (показатель доступности) увеличилась со 113% от средней потребности в калорийности питания для конкретной страны в 2006–2008 годах до 120% в 2016–2018 годах. Распространенность недоедания (показатель доступности) составляла около 7% населения в течение 2010–2018 годов. Процент пахотных земель (показатель стабильности), устойчиво держится на уровне 80%. Доля детей в возрасте до 5 лет с задержкой роста (показатель использования) снизилась с 18,1% в 2006 году до 12,0% в 2018 году. Однако, напротив, данные Национального статистического комитета показывают, что доля детей с недостаточным весом (младше 7 лет) выросла с 7,1% в 2016 году до 7,9% в 2018 году, несмотря на рост ВВП и личного потребления, зарегистрированные за этот период. Этот прирост вызван, в основном, более высокой долей девочек с недостаточным весом, которая выросла с 7,6% в 2016 году до 9,6% в 2018 году.

113. В законодательстве Кыргызской Республики следующие продукты отмечены как ключевые для обеспечения продовольственной безопасности: хлеб, картофель, овощи и дыня, фрукты и ягоды, сахар и сладости, растительное масло, мясо и мясные продукты, рыба и рыбные продукты, молоко и молочные продукты, а также яйца. Многие из этих продуктов или важнейшие ресурсы для их производства необходимо импортировать в страну. К ним относится пшеница с высоким содержанием глютена, сахар, рыба и птица. Медленный рост внутреннего производства продуктов питания – видимый через снижение доли сельскохозяйственного сектора в ВВП с 23% в 2008 году до 12% в 2019 году – может иметь серьезные последствия для продовольственной безопасности страны, особенно когда основные торговые партнеры, такие как Казахстан и Российская Федерация вводят ограничения на экспорт продуктов питания.

114. В 2019 году правительство приняло Программу продовольственной безопасности и питания на 2019–2023 годы, в которой основное внимание уделяется всем четырем ключевым аспектам продовольственной безопасности. Данная программа сыграла важную

роль в формировании ответных мер правительства в борьбе с COVID-19 в отношении продовольственной безопасности.⁴¹

115. Хотя внутреннее производство продуктов питания, похоже, не сильно пострадало от кризиса, вызванного COVID-19, импорту продуктов питания препятствовали закрытие границ и связанные с этим торговые меры соседних стран. Ограничения Казахстана на экспорт пшеницы (снятые с 1 июня 2020 года) создали проблемы для Кыргызской Республики, которая импортирует из Казахстана пшеницу с высоким содержанием глютена и твердые сорта (зерна, которые трудно выращивать внутри страны ввиду климатических условий).

116. Замена запрета на экспорт в Казахстане экспортными квотами частично улучшила ситуацию с продовольствием. Экспортная квота Казахстана для Кыргызской Республики в апреле составила 22 тысячи тонн муки и 30 тысяч тонн зерна. Правительство также обсудило возможность импорта пшеницы из Российской Федерации в случае необходимости. Отчасти благодаря этим мерам опрос, проведенный ВПП в июне 2020 года, показал, что большинство домохозяйств оценили наличие продуктов питания на ближайших рынках как «достаточное». Другие менее важные импортные товары, такие как корм для рыб и икра для выращивания мальков, все еще ждут открытия границы и возобновления международных рейсов.

117. Однако доступ к продуктам питания находится под риском из-за снижения доходов и роста цен на продукты питания. Около 93% респондентов в последнем опросе ВПП выразили обеспокоенность высокими или растущими ценами на продукты питания, что вызывает особую тревогу, поскольку бедные слои населения тратят более двух третей своего дохода на продукты питания. Среди трех основных продуктов питания, наиболее пострадавших от роста цен, были отмечены мука (64% от всех респондентов), картофель (35%) и растительное масло (29%). Также ожидается рост трудностей с обслуживанием долга как для мелких фермеров, так и для домохозяйств, не имеющих продовольственной безопасности. Недавнее моделирование развития ситуации в стране со стороны Всемирного банка показывает, что повышение потребительских цен на 5% может повысить национальный уровень бедности на 3,6 процентных пункта. Данные обследования ВПП также указывают на снижение потребления продуктов, богатых белком и гемоглобином, в 2020 году (по сравнению с потреблением аналогичных продуктов до вспышки пандемии). Из общего числа респондентов 37% сообщили о некотором ухудшении своего рациона с уменьшением потребления мясных и молочных продуктов, снижении количества потребляемой пищи и/или переходом на более дешевые (менее питательные) продукты – данная категория респондентов составила 43% в Бишкеке и Оше. Если подобные модели потребления продуктов питания сохранятся в долгосрочной перспективе, они могут представлять опасность для здоровья и питания, особенно для женщин и детей.

118. Ответные меры правительства в области продовольственной безопасности включают:

- (i) оказание продовольственной помощи уязвимым слоям населения – сотни тысяч человек получили продовольственные пакеты с основными продуктами питания (мука, растительное масло, сахар);

⁴¹ АБР. 2020. Оценка сектора (резюме): сельское хозяйство, природные ресурсы и развитие сельской местности (внутренняя). Манила.

- (ii) оказание финансовой поддержки предприятиям, имеющим значение для национальной продовольственной безопасности;
- (iii) стимулирование фермеров к выращиванию большего количества пшеницы для целей повышения самообеспеченности производства пшеницы; и
- (iv) включение в перечень основных товаров, на которые возможно государственное регулирование розничных цен: чай, рыба, яйца, гречка, овощи, яблоки.

119. В то же время поощрение национальной продовольственной самообеспеченности может сдерживать конкуренцию и повышать цены на продовольствие, тем самым еще больше сокращая доступ к продовольствию. Самообеспеченность домохозяйства (то есть выращивание продуктов питания для собственного потребления) может привести к снижению разнообразия рациона и потенциальным проблемам с соответствующим питанием.

4.5 Бедность, уязвимость и социальная защита

120. До наступления кризиса, вызванного COVID-19, Кыргызская Республика демонстрировала хороший показатель по сокращению бедности, поскольку общий уровень бедности (по национальному определению) упал с 31,7% от общей численности населения в 2008–2009 годах до 20,1% в 2019 году.⁴² Уровень крайней бедности (согласно национальной черте крайней бедности) упал с 6,1% в 2008 году до 0,5% в 2019 году. Сопоставимые на международном уровне данные за 2018 год показывают, что 15,5% населения страны жили ниже рекомендованного Всемирным банком порогового уровня в 3,20 доллара США в день (по паритету покупательной способности) для международных сопоставлений бедности в странах с уровнем дохода ниже среднего

121. Возможно, более важным для экономического благосостояния Кыргызской Республики, имеет тот факт, что более 90% населения страны в 2018 году продолжало жить ниже уровня в 10 долларов США в день (по паритету покупательной способности), что все еще является пороговым показателем для включения в средний класс по мировым показателям. Таким образом, значительная часть населения либо бедна, либо подвержена бедности и подвержена риску утраты дохода, что может привести их к нищете. Более того, последствия пандемии COVID-19 повысили число лиц, которые либо работают на себя, либо имеют нестабильную занятость и не имеют доступа к столь необходимой поддержке во время кризиса через национальную систему социальной защиты.

122. Хотя последствия кризиса появились лишь недавно, чтобы их можно было зафиксировать в официальных данных о бедности, 82% респондентов домохозяйств в опросе ВПП в мае 2020 года сообщили об использовании негативных стратегий выживания, таких как продажа активов или их истощение, чтобы справиться с сокращением экономического потенциала (по сравнению с 58% домохозяйств-респондентов в 2019 году). Более того, недавние прогнозы Всемирного банка и ЮНИСЕФ показывают, что последствия пандемии могут привести к росту национального уровня бедности на 10,5 процентных пункта по сравнению с уровнями 2018 года, при этом количество бедных среди детей возрастет с 570 000 до 810 000. Это может иметь разрушительные последствия для перспектив Кыргызской Республики по достижению ЦУР 1 (искоренение бедности), 2 (продовольственная безопасность) и 4 (обучение на протяжении всей жизни).

⁴² Согласно национальной черте бедности, эквивалентной 3,9 международных долларов на человека в день (по паритету покупательной способности).

123. Следующие социальные группы традиционно считаются уязвимыми в Кыргызской Республике и в той или иной степени охвачены системой социальной защиты:⁴³

- (i) **Пожилые люди.** Это те люди, которые имеют право на солидарную пенсию по старости. Стандартный пенсионный возраст в Кыргызской Республике составляет 58 лет для женщин и 63 года для мужчин. Практически все имеющие на это право люди получают пенсию. По состоянию на конец 2018 года число получателей пенсий по достижению пенсионного возраста составляло 511000 человек (8% от общей численности населения), из которых 70% женщины. В 2018 году пенсии по случаю потери кормильца получили около 65 тысяч человек.
- (ii) **Бедные семьи с детьми.** Статистические данные показывают, что бедность в стране положительно коррелирует с количеством детей в семье. Уровень бедности среди детей в возрасте 0–17 лет в 2018 г. составил 28,3%, т.е. значительно выше, чем среди всего населения. По этой причине основная программа социальной защиты страны, не предусматривающая взносов, ориентирована на домохозяйства с детьми. В 2019 году 309000 детей в возрасте до 16 лет (13,5% всех детей этого возраста) получили ежемесячное пособие для малоимущих семей с детьми (ЕПМСД), нуждающихся в особой поддержке.⁴⁴ Средняя сумма данного пособия в 2019 году составила 871 сом (12,50 долларов США) на ребенка в месяц. Благодаря особенностям механизма данного пособия более 90% его получателей это жители сельских местностей. Принимая во внимание относительно небольшой охват (только 4–5% людей, живущих за национальной чертой бедности, получают ЕПМСД) и скромный охват (охвачено менее 20% сельских детей и менее 5% городских детей), ЕПМСД во многих случаях не помогает получателям вырваться из бедности (хотя помогает улучшить их положение).
- (iii) **Женщины.** В свете значительного гендерного разрыва в занятости, заработной плате и доходе, а также роста домашнего насилия⁴⁵ и увеличения обязанностей по уходу за домом во время карантина⁴⁶ женщины нуждаются в более широком рассмотрении в рамках системы социальной защиты.
- (iv) **Люди с особыми потребностями.** По состоянию на 2018 год в Кыргызской Республике пенсии получали 119 тысяч с ограниченными возможностями. Кроме того, 68000 человек получают ежемесячное социальное пособие, поскольку не имеют права на пенсию или являются лицами с ограниченными возможностями с детства.

⁴³ В данном отчете под социальной защитой понимаются программы социальной помощи без взносов и программы социального страхования с уплатой взносов. Систематический обзор системы социальной защиты Кыргызской Республики представлен в публикации ОЭСР 2018 года. Организация экономического сотрудничества и развития ОЭСР (2018), Пути развития ОЭСР. *Обзор системы социальной защиты Кыргызстана*, Париж.

⁴⁴ Номинальными получателями этого пособия являются дети, но пособием распоряжаются родители (обычно матери). Название пособия, использованного в этом отчете - Үй-Бүлөгө Көмөк (УБК).

⁴⁵ Проект (май 2020 г.) исследования структуры «ООН-женщины» показывает, что количество случаев домашнего насилия, зарегистрированных в первом квартале 2020 года, было почти на две трети выше, чем количество таких инцидентов, зарегистрированных в первом квартале 2019 года – 2319 инцидентов в 2020 году по сравнению с 1404 в 2019 году.

⁴⁶ Проект (май 2020 г.) исследования структуры «ООН-женщины» также показывает, что с начала карантина женщины тратят почти три четверти своего внерабочего времени на уход за детьми и пожилыми людьми и приготовление пищи. Мужчины тратят примерно одинаковое количество внерабочего времени на уборку и/или другие виды работы по дому, управление домашними финансами и покупки.

- (v) **Безработные.** Только 71 000 человек (50% женщины) официально зарегистрированы как безработные. Из этих многих тысяч лишь немногим более ста человек получают номинальное пособие по безработице, которое составляет всего 300 сомов (менее 4 долларов США) в месяц по данным Министерства труда и социального развития.
- (vi) **Другие.** В Бишкеке существует жилищное пособие для особо нуждающихся, которое помогает примерно 7000 малоимущим домохозяйствам оплачивать коммунальные услуги. Имеется 11 интернатов для престарелых и взрослых с ограниченными возможностями, в которых проживает 2000 человек; 5 учреждений на 400 детей с ограниченными возможностями; и программа социальной помощи по уходу за престарелыми на дому.

124. **Уязвимые группы, прямо не охваченные системой социальной защиты.** Эти группы включают работников неформального сектора в городах (многие из которых частично занятые либо безработные) и членов их домохозяйств. Многие из этих людей являются внутренними мигрантами из сельской местности и малых городов, которые ищут работу в Бишкеке и Оше. Из-за работы в неформальном секторе сложно оценить их общее число. Однако если применить уровень бедности 2019 года в городе (14,7%) к расчетному городскому населению в этом году (2,21 миллиона человек) и предположить, что большинство этих бедных людей проживает в домохозяйствах с неформальными работниками, то, по оценкам, насчитывается 325000 человек (5,2% от всего населения), проживающего в этих домохозяйствах.

125. Пандемия влияет на благосостояние уязвимых групп следующим образом: (i) потеря дохода и/или потеря работы или рабочих мест (как в стране, так и за рубежом) из-за карантина и закрытия границ; (ii) более высокие потребительские цены и цены на продукты питания (соответствующие годовые темпы инфляции в апреле 2020 года составили около 9% и 16% соответственно); (iii) ограниченный доступ к качественному медицинскому обслуживанию и другим основным социальным услугам, которые предусматривают оплату из собственного кармана; и (iv) снижение устойчивости к предстоящим шокам (например, за счет сокращения сбережений или других активов). Низкий уровень владения компьютерной техникой и ограниченный доступ к скоростному интернету, что исключает онлайн или удаленные методы работы, обостряют влияние этих факторов.

126. Бедные слои населения в городах особенно уязвимы перед последствиями пандемии, поскольку практически не имеют доступа к механизмам социальной защиты. Многие из них потеряли большую часть или все свои доходы (и сбережения) во время карантина, а жизнь в городе не позволяет им заниматься натуральным сельским хозяйством. Таким образом, эти люди наиболее уязвимы перед ростом цен на продукты питания и утратой трудоустройства в неформальном секторе. Бедное население сельской местности, напротив, больше страдает от сокращения денежных переводов и ограниченного доступа к медицинским и другим социальным услугам, которые могут быть недоступны на местном уровне.

127. В рамках опроса уязвимых групп, проведенного Институтом исследований экономической политики, предоставлены доказательства, подтверждающие вышеуказанные утверждения (Приложение 4). Из всех бедных домохозяйств 52% сообщили о некотором или значительном ухудшении своего финансового положения во время пандемии. Доля пострадавших была особенно высока среди домохозяйств в которых кормильцем является женщина (65%), проживающих в Бишкеке или Оше (65%) и

среди тех, кто не получал ЕПМСД (58%).⁴⁷ Из всех малоимущих респондентов 44% сообщили об увеличении расходов на питание, а 34% сообщили об увеличении расходов на лекарства. Рост расходов связан, в основном, с инфляцией. Почти две трети опрошенных бедных домохозяйств сообщили, что получали некоторую помощь от центрального или местного правительства. Практически все респонденты (96%) более тщательно соблюдают правила гигиены, чем раньше. Среди бедных домохозяйств 51% предпочли бы продолжение карантина, сопровождаемое экономическим спадом, нежели отмену всех ограничений и потенциально более высокий уровень инфицирования. Они хотели бы, чтобы усилия правительства были сконцентрированы на создании рабочих мест (23%), предоставлении финансовой и продовольственной помощи уязвимым домохозяйствам (17%) и предотвращении распространения пандемии посредством социального дистанцирования, карантина, информационных кампаний и т. д. (13%).

128. Обследование пенсионеров и людей с особыми потребностями дало очень схожие результаты: 43% пенсионеров и 68% семей с людьми с особыми потребностями сообщили об ухудшении своего финансового положения. Эти группы также пострадали от продовольственной инфляции, особенно от роста цен на муку, растительное масло, картофель, овощи, фрукты и мясо. В результате 44% пенсионеров и 65% людей с особыми потребностями были вынуждены перейти на более дешевую и менее питательную пищу. Из всех респондентов 56% пенсионеров и 64% людей с особыми потребностями получили некоторую помощь во время кризиса, в основном от государства, но также от Красного Полумесяца и других источников. Практически все респонденты с хроническими заболеваниями сообщили об ухудшении доступа к специализированной медицинской помощи либо из-за более высоких затрат, ограничением физического доступа, либо из-за повышенного внимания медицинских учреждений к пациентам с диагнозом COVID-19. Что касается социальных ограничений, 35% пенсионеров и 54% людей с особыми потребностями оценили карантинные и связанные с ним меры как необходимые и своевременные, и только около 5% отрицательно оценили меры, предпринятые правительством для борьбы с пандемией.

129. Связанная с пандемией утрата рабочего места сильно ударила по многим жителям, как в городах, так и в сельской местности, которые ранее не входили в категорию бедных или уязвимых слоев населения. 17–18 апреля 2020 года два основных интернет-агентства страны, www.24.kg и www.akipress.org, опубликовали результаты опроса, показывающие, что более половины их читателей полностью лишились своего трудового дохода.⁴⁸

130. Согласно закону Кыргызской Республики, правительство должно выплачивать все заработные платы, социальные пособия и пенсии государственному сектору, независимо от бюджетной ситуации и других сокращений расходов. В этом смысле доходы сотрудников бюджетных организаций (образования, здравоохранения, управления и т. д.), пенсионеров и получателей пособий защищены, хотя инфляция снижает их покупательную способность. Пожилые люди, люди с ограниченными возможностями, проживающие в специализированных учреждениях, и заключенные также составляют небольшие, но очень уязвимые группы. Даже до начала вспышки пандемии стандарты обслуживания в этих учреждениях были невысокими, и жители (и сотрудники) теперь сталкиваются со страхом

⁴⁷ Это означает, что даже несмотря на то, что денежный размер пособия довольно невелик, он все же имеет значение для благосостояния получающих домохозяйств.

⁴⁸ Хотя эти опросы не следует рассматривать как образцовые, они, похоже, дают представление о социально-экономической ситуации, особенно в Бишкеке и Оше.

вспышки COVID-19 в своих учреждениях. Поэтому регулярное государственное финансирование этих учреждений имеет решающее значение.

131. Дети, молодежь и их матери также являются уязвимой группой населения. Большинство детских садов, а также все школы и университеты были закрыты или переведены в режим дистанционного обучения во время карантина, и открытие этих учреждений в ближайшее время не предвидится. Это резко снижает перспективы получения дохода среди работающих матерей, еще больше усугубляя гендерную уязвимость и разрыв в доходах, и другие гендерные различия. Под угрозой также качество и непрерывность образования. В последнем квартале учебного года школы перешли на режим дистанционного обучения через телевидение и другие вещательные каналы. Поскольку система образования (особенно в государственных школах) не была готова к этим изменениям, а проблемы с передачей данных ограничивали доступ домашних хозяйств к скоростному интернету, то было отмечено резкое снижение качества образования. Что еще хуже, дети из отдаленных и/или бедных семей могут вообще не иметь доступа к дистанционному образованию или иметь доступ к низкокачественному дистанционному обучению. Продление этих тенденций может иметь драматические последствия для перспектив Кыргызской Республики по достижению ЦУР 4 (обучение на протяжении всей жизни) и ЦУР 5 (гендерное равенство).

132. Многие свидетельства указывают на рост гендерного насилия и других факторов, влияющих на социальную сплоченность в Кыргызской Республике (например, запрет на въезд людей из других мест в конкретное село). Тревожный рост гендерного насилия в 2020 году требует дальнейшего внимания. В период с января по март количество зарегистрированных случаев домашнего насилия выросло на 65% по сравнению с тем же периодом 2019 года.⁴⁹ Хотя частота и интенсивность этих проблем может снизиться после отмены карантина, социальная структура страны может и впредь пребывать под длительным давлением в связи с продолжающимися экономическими и социальными шоками, вызванными пандемией. Это подчеркивает важность инвестирования в социальные услуги и соответствующие структуры управления.

133. Ответные меры правительства в области социальной защиты были ограниченными. Единственная мера в первом пакете мер государственной политики,⁵⁰ направленная непосредственно на уязвимые домохозяйства, – это предоставление продовольственной помощи уязвимым людям (согласно спискам, предоставленным Министерством труда и социального развития).⁵¹ Таким образом, правительство очень скромно воспользовалось стандартными инструментами социальной помощи.

134. Теоретически страны с хорошо развитыми системами социальной защиты должны иметь возможность быстро реагировать на социально-экономические шоки, расширяя эти системы по горизонтали (т.е. расширяя охват) и вертикально (т.е. увеличивая ценность или продолжительность пособий). Также должна быть возможность «совмещать» существующие системы для предоставления отдельных экстренных мер. Более того, когда

⁴⁹ ПРООН. Июнь 2020 г. Форум женщин-депутатов-лидеров. Гендерно-чувствительный ответ на COVID-19. [Форум женщин-депутатов выступает за гендерно-чувствительный подход к COVID-19.](https://eurasianet.org/kygerystan-shocking-case-of-domestic-violence-sparks-demand-if-little-hope-for-change), более подробную информацию о сложных факторах, способствующих увековечиванию гендерного насилия, см. на странице <https://eurasianet.org/kygerystan-shocking-case-of-domestic-violence-sparks-demand-if-little-hope-for-change>.

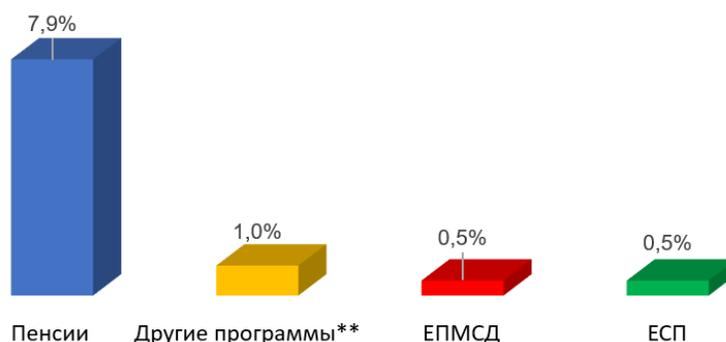
⁵⁰ Правительство Кыргызской Республики. 2020. Распоряжение Премьер-министра Кыргызской Республики. № 186 от 30 марта 2020 г.

⁵¹ Меры по контролю розничных цен и пополнение обязательных продовольственных резервов рассматриваются в разделе 3.4 о продовольственной безопасности.

можно показать, что инструменты социальной защиты сокращают уровень бедности и уязвимости, то правительства стран-доноров и организации-доноры иногда предоставляют дополнительное финансирование в дополнение к внутреннему финансированию в таких кризисных ситуациях.

135. По сравнению со многими другими странами с уровнем дохода ниже среднего, Кыргызская Республика имеет относительно продвинутое системы социальной защиты. Расходы на социальную защиту в 2018 году составили 10% ВВП и составили более 25% общих государственных расходов. Однако большая часть этой суммы (8% ВВП) пошла на выплату пенсий по возрасту, инвалидности и по случаю потери кормильца (Рисунок 11). Более того, высокий уровень неформальной занятости в стране, а также миграция за границу привели к сокращению взносов работодателей и работников в Пенсионный фонд, что потребовало постоянного повышения трансфертов из государственного бюджета для обеспечения пенсионных выплат. Пенсионные взносы составляют лишь 57% доходов Социального фонда, а в 2015 году пенсии по возрасту составили 53% отчислений из бюджета в Социальный фонд.

Рисунок 11: Валовой внутренний продукт, направленный на инструменты социальной защиты, 2018 год



ЕПМСД = Ежемесячное пособие для малоимущих семей с детьми, ЕСП = Ежемесячное социальное пособие

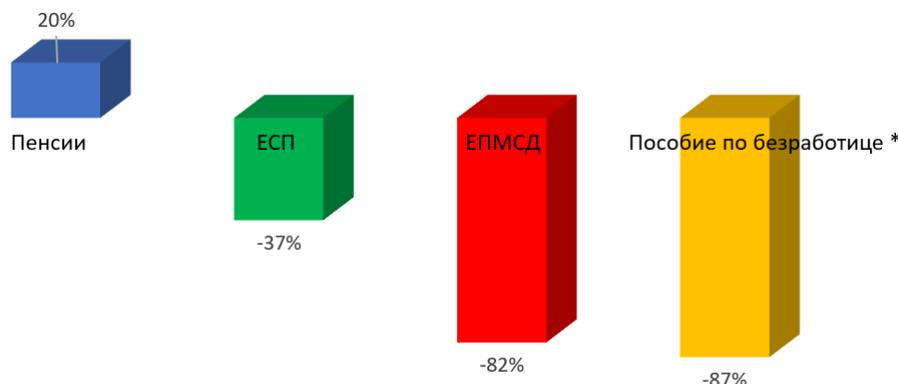
** Включая пособие по безработице и жилищные пособия, выплаченные 7000 домохозяйствам в Бишкеке.

Источник: расчеты Программы развития Организации Объединённых Наций на основе данных Национального статистического комитета.

136. Напротив, расходы на социальную помощь охватывают лишь около 1% ВВП. Поскольку уровень бедности домохозяйств в Кыргызской Республике положительно коррелировал с количеством детей, проживающих в этих домохозяйствах, ЕПМСД ориентирован на бедные домохозяйства с детьми. Наряду с ежемесячным социальным пособием охват и размер этих пособий оставляют желать лучшего.⁵² Поскольку размеры пособий намного ниже прожиточного минимума (Рисунок 12), их влияние на сокращение бедности незначительно.

Рисунок 12: Разрыв в размере ежемесячных пособий социальной защиты по сравнению с прожиточным минимумом, 2018 г.

⁵² Для недавней оценки системы социальной защиты Кыргызской Республики см. *Обзор системы социальной защиты Кыргызстана*, Пути развития ОЭСР, 2018..



ЕПМСД (МВРФС) = ежемесячное пособие для малоимущих семей с детьми, ЕСП (MSB) = ежемесячное социальное пособие. Примечание: разрыв -82% для ЕПМСД означает, что средний размер, выплаченного пособия составил всего 18% от национального прожиточного минимума в 2018 году.

Источник: Организация экономического сотрудничества и развития ОЭСР (2018), Пути развития ОЭСР. *Обзор системы социальной защиты Кыргызстана*, Париж

137. Охват трудоспособного населения системой социальной защиты также низкий, а расходы на программы рынка труда очень ограничены. По оценкам, только 25% безработных зарегистрированы в государственных службах занятости, и в 2015 году только 5% безработных получали пособия по безработице, за счет государства, а не за счет взносов. Низкие размеры пособий говорят о том, что у безработных мало стимула для регистрации. Более того, те, у кого есть пахотный участок земли общей площадью более 0,05 гектаров, классифицируются как занятые, независимо от того, возделывают ли они этот участок или нет, и эта классификация лишает их права на получение пособия по безработице.⁵³ На практике многие безработные покидают категорию работоспособного населения – особенно женщины, о чем свидетельствует их низкий уровень участия в рабочей силе – работают самозанятыми или работают в неформальном секторе в торговле или сельском хозяйстве или пополняют ряды многочисленных трудовых мигрантов, направляющихся за границу в поисках трудоустройства.

138. Вместо этого приоритетным стало оказание помощи компаниям в кризисных ситуациях с целью гарантии рабочих мест и производственных мощностей. Дополнительная прямая поддержка домохозяйств для смягчения социально-экономических последствий от пандемии в основном ограничивалась раздачей продуктовых наборов на сумму 800 сом (10 долларов США) примерно каждой из 225 000 уязвимых домохозяйств. Раздачей данной помощи занимались местные власти, иногда в обход существующих инструментов социальной защиты. Первый пакет антикризисных мер, запущенный в марте 2020 года, не предусматривал и не рассматривал увеличения охвата или размера ЕПМСД, ежемесячного социального пособия или покрытия пособий по безработице. Горизонтальное или вертикальное расширение этих (или других) инструментов помощи, по-видимому, не ожидается.

139. Это прискорбно, поскольку усилия по борьбе с кризисом путем временного увеличения охвата и размера социальных пособий – особенно ЕПМСД и пособий по

⁵³ Однако эти люди имеют право зарегистрироваться в качестве соискателей работы и участвовать в программах профессиональной подготовки и переподготовки, получать поддержку в поиске работы и принимать участие в общественных работах. Для получения дополнительной информации перейдите на сайт: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111258>.

безработице – могут принести важные результаты. Эти программы предназначены или могут быть нацелены на такие уязвимые группы, как работники неформального сектора в городской и сельской местностях. Рост денежных трансфертов, направляемых через систему социальной защиты, также может помочь в экономической стабилизации за счет повышения спроса на более дешевые продукты питания и другие продукты местного производства в краткосрочной перспективе, тем самым поддерживая ММСБ и фермеров, которые поставляют такие товары. В дополнение к текущему распределению продуктов питания, такие денежные трансферты позволят расширить размер помощи (помимо продовольственной и гуманитарной помощи) уязвимым группам населения, возможно, опираясь на адресные (точечные) механизмы ВПП для выявления наиболее уязвимых домохозяйств.

140. Если бы ЕПМСД, и ежемесячное пособие по безработице были бы установлены в размере 1000 сом на получателя в месяц и если бы эти пособия выплачивались в течение 6 месяцев примерно 500 000 новым получателям, дополнительные расходы государственного бюджета на 2020 год составили бы 3 сом 3,35 млрд. сомов (0,6% ВВП). Такую сумму можно будет найти в бюджете, особенно с учетом роста международной донорской поддержки, которая, как ожидается в ближайшее время. Вложение в размере всего 0,6% ВВП может оказаться жизненно важным для поддержания человеческого капитала и социальной стабильности страны.

141. Хотя отсутствие финансирования может быть серьезным препятствием для расширения и укрепления системы социальной защиты, это не единственное препятствие. Отсутствие политической воли, устаревшие взгляды на роль социальной защиты и отсутствие приоритетов в течение некоторого времени ограничивали долгосрочные инвестиции в систему социальной защиты Кыргызской Республики. Большое число потенциально правомочных лиц на получение помощи получателей, исключенных из основных программ социальной помощи, подорвало способность страны оказывать сопротивляемость и поддерживать социально-экономическую и политическую стабильность во время кризиса. Последствия нынешней пандемии иллюстрируют важность такой долгосрочной подготовительной работы, а также подчеркивают, насколько сложно в кратчайшие сроки восполнить пробелы, когда требуются срочные и критические меры

142. Помимо необходимости более крупных финансовых затрат, расширения охвата и адекватности социальной защиты потребуются немедленная работа по упрощению и оцифровке приложений и механизмов предоставления. Это также потребовало бы большей терпимости к ошибкам при составлении списков (люди ошибочно получали пособия) и меньшей терпимости к ошибкам исключения из списка (людям ошибочно отказывали в пособиях) – опасения по поводу снижения стимулов для людей к участию на рынке труда вряд ли кажутся уместными во время карантина. Цифровизация систем социальной защиты Кыргызской Республики началась с момента создания системы межведомственного электронного взаимодействия Тундук, в то время как онлайн-переводы могут осуществляться через банковскую систему, а также через мобильные платежные устройства.

143. Как только требования социального дистанцирования будут смягчены, программы социальной защиты могут быть объединены с программами оплаты труда или обучения, трудоемкими общественными работами и другими мерами, которые могут помочь уязвимым работникам восстановить свои средства к существованию. Это может

сопровождаться обзором проекта национальной стратегии социальной защиты с прицелом на более тесное согласование с политикой в области занятости, управления миграцией и другими политиками. Такие меры также гарантируют изучение новых механизмов финансирования для финансирования старых и новых программ социальной защиты. Помимо донорской поддержки, сокращение субсидий на ископаемое топливо и усилия по сокращению незаконных финансовых потоков (которые могли бы пойти в государственный бюджет) могут быть использованы для увеличения фискального пространства для расширенной социальной защиты.

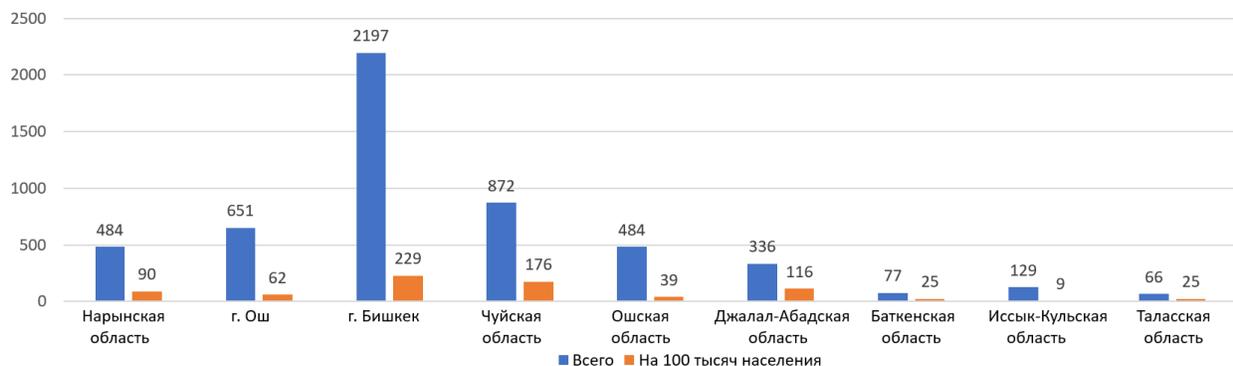
144. На этапе восстановления больше внимания следует уделять схемам оплаты труда наличными и самостоятельному выбору участия в трудоемких и экологически безопасных общественных работах, объединяя средства для этих целей со средствами со стороны международных доноров и местных властей (общественные работы, проводимые в настоящее время, финансируются только местными властями). Параллельно с этим может быть открыт доступ к онлайн-обучению и курсам повышения квалификации, чтобы помочь сопоставить навыки соискателя работы с возможностями и потребностями рынка. Благодаря сотрудничеству между государственными службами занятости и местными техническими колледжами могут появиться варианты внедрения механизма социального заказа Министерства труда и социального развития для привлечения неправительственных организаций к предоставлению онлайн-обучения и/или консультационных услуг. Система ООН имеет все возможности для оказания помощи национальным партнерам в увеличении инвестиций в экологически устойчивую деятельность с низким уровнем выбросов углерода.

4.6 Риски системы здравоохранения и социально-экономические риски

145. Вспышка COVID-19 в Кыргызской Республике отмечена кластерными случаями (Рисунок 13). Усилия по раннему выявлению и сдерживанию путем введения карантина и отслеживания контактов больных COVID-19 закреплены в Национальном плане действий в чрезвычайных ситуациях, который был подготовлен Министерством здравоохранения при поддержке Всемирной организации здравоохранения и других партнеров по развитию. Национальный план действий в чрезвычайных ситуациях – это риск-ориентированный подход к борьбе со вспышками с набором дифференцированных действий, продиктованных существующими условиями на местах. Он был одобрен парламентом 18 марта 2020 года и предусматривает расходы в размере 15,67 млн. долл. США на первый год. Пять основных направлений плана являются (i) эпидемиологический надзор, (ii) профилактика инфекций и борьба с ними, (iii) клиническое ведение больных, (iv) информирование о рисках и участие сообщества, а также (v) координация между различными учреждениями-исполнителями в системе здравоохранения.

Рисунок 13: Случаи COVID-19 в Кыргызской Республике по состоянию на 30 июня 2020 года

59



Источник. Правительство КР, Минздрав.

146. Потенциал системы здравоохранения по борьбе с COVID-19 возложен на 24 больницы, отобранных для клинического ведения и наблюдения за пациентами, с подозрениями на COVID-19 и на 2 больницы в Бишкеке и Оше, предназначенных для лечения подтвержденных пациентов. Тестирование проводится для прибывающих из-за границы, и контакты инфицированных лиц отслеживаются после выявления случаев заболевания. С 5 февраля по 12 мая 2020 года было проведено около 71349 тестов, причем многие люди прошли тестирование более одного раза.

147. Хотя Национальный план действий в чрезвычайных ситуациях является гибким и согласован с преобладающими сценариями передачи инфекции, существующее число коек в центрах наблюдения и лечения ограничено. Существуют пробелы в координации (включая сценарии планирования), обеспечении безопасности (в том числе для сотрудников больниц) и коммуникации (включая работу с местными сообществами), а также в клинических, медицинских и других вспомогательных услугах. Для преодоления этих ограничений предоставляется адресная техническая поддержка.

148. Раннее введение карантина и других мер первоначально привело к низким зарегистрированным показателям инфицирования и смертности, хотя динамика развития пандемии в стране с середины июня показывает экспоненциальный рост, как случаев заражения, так и смертности. Однако международный опыт показывает, что сохранение режима карантина может усугубить социально-экономические и политические аспекты кризиса, и что преждевременное ослабление мер карантина может резко ухудшить эпидемиологические тенденции.

149. По состоянию на 29 июня 2020 года 783 работникам здравоохранения Кыргызской Республики был поставлен диагноз заболевания COVID-19 (15% всех подтвержденных случаев в стране на эту дату). Эта очень высокая соотношение вызывает вопросы о поставках средств индивидуальной защиты (СИЗ) для медицинских работников и подчеркивает необходимость дополнительной подготовки медицинских работников по профилактике инфекций и борьбе с ними. Часть помощи, полученной государством, может быть направлена на создание достаточного количества местных запасов и/или на производство доступных, но качественных СИЗ.

150. Социально-экономическое исследование, проведенное Институтом исследования экономической политики Кыргызской Республики, дает дополнительные данные о проблемах, с которыми сталкивается система здравоохранения страны (Приложение 4). В рамках данного исследования 79% опрошенных медицинских работников сообщили о нехватке оборудования. основными проблемами с которыми они столкнулись стали

проблемы с нехваткой транспортных средств и средств коммуникаций (по мнению 28% медицинских работников), недостаточное знание о COVID-19 (по мнению 18%), отсутствие СИЗ (15%) и нехватка лекарств и необходимых материалов (15%). Эти работники считали проблемы с СИЗ – нехватку (32%), ненадлежащее использование (26%) и низкое качество (14%) вместе с отсутствием знаний о болезни (14%) основными причинами высокого уровня инфицирования среди медицинского персонала. Респонденты отметили тенденцию к дистанционному лечению как COVID-19, так и обычных пациентов: консультации по телефону (27% респондентов), видеоконсультации (12%), визиты на дом, расходы на которые несет приглашающая организация или частное лицо (17%), а также переход от стационарного лечения к амбулаторному (5%).

151. Хотя медицинские работники обеспокоены рисками заражения коронавирусом на рабочем месте (45% всех респондентов), они также считают, что риски заражения при обычном режиме являются высокими (43% указали магазины, общественный транспорт и т. д. в качестве зон повышенного риска). Из всех респондентов 17% сообщили о случаях, когда некоторые медицинские работники отказывались работать с пациентами из-за высокого предполагаемого риска заражения.

152. Предложения медицинских работников по лучшей организации лечения пациентов, похоже, согласуются с тем, что уже предпринимается в медицинских учреждениях: установка дезинфицирующих средств (26%), разделение пациентов по степени риска (25%), создание отдельной больницы и отдельного входа для пациентов с COVID-19 и не зараженных COVID-19 (22%) и соблюдение социального дистанцирования (20%).

153. При определении мер, которые государство должно предпринять в рамках системы здравоохранения, опрошенные медицинские работники предложили расширить материальную базу инфраструктуры здравоохранения (77% всех респондентов), улучшить финансирование (71%), предоставить обновленную информацию и провести обучение по вопросам здравоохранения по лечению пациентов с COVID-19 (69%), создать мобильные бригады для борьбы с COVID-19 (65%), регулярно пополнять лекарственные запасы (58%) и оказывать психологическую поддержку медицинским работникам (46%).

154. Программа реагирования на COVID-19 отодвинула на второй план другие плановые мероприятия в системе здравоохранения Кыргызской Республики. Доступ пациентов к общей и специализированной помощи был ограничен из-за карантина, существуют ограничения по перемещению между населенными пунктами, а система здравоохранения была вынуждена переориентироваться на борьбу с пандемией. В какой-то момент лечение людей с диагнозом COVID-19 необходимо будет упорядочить, а другие критически важные мероприятия – например, вакцинация детей, оказание услуг по охране здоровья ребенка и матери (включая репродуктивное здоровье), финансирование закупки основных лекарственных средств – должны быть полностью возобновлены. Это, конечно, подразумевает необходимость увеличения человеческих и других ресурсов системы здравоохранения.

155. Чрезвычайно важно усилить двойное направление оказания медицинских услуг во время пандемии, т. е. лучше сбалансировать ответные меры для борьбы с COVID-19 с восстановлением и/или возобновлением регулярного предоставления медицинских услуг. В противном случае успехи в улучшении лечения пациентов с COVID-19 могут быть нивелированы сокращением доступа к медицинской помощи при других серьезных заболеваниях. Это может иметь серьезные последствия для перспектив Кыргызской Республики по достижению ЦУР 3 (здоровье и благополучие).

156. Согласно первому направлению, системы здравоохранения должны быть готовыми к предоставлению полного спектра услуг, необходимых для профилактики, диагностики, изоляции и лечения пациентов с COVID-19. По мере постепенного смягчения ограничительных мер необходимо расширение масштабов мер общественного здравоохранения для предотвращения цепочек передачи путем выявления, изоляции и тестирования случаев, а также для отслеживания и карантина контактных лиц. Для этого требуется значительный и быстрый рост мощностей больниц и государственных клиник, улучшение лабораторных услуг, усовершенствование программ психического здоровья, повышение подготовки и защиты персонала, работающего на передовых рубежах, и более быстрое медицинское реагирование на рост домашнего насилия. Система здравоохранения должна оставаться готовой к потенциальному всплеску случаев COVID-19, особенно после снятия ограничительных мер, что в свою очередь, требует создания гибкости и быстрого реагирования в использовании служб неотложной и интенсивной терапии.

157. В рамках второго направления системы здравоохранения должны удовлетворять накопившийся спрос на другие услуги (включая те, которые касаются репродуктивного здоровья), которые ушли на второй план в силу неотложной помощи для больных COVID-19 во время вспышки. Растут данные о низком уровне обращения за медицинскими услугами из-за перебоев в предоставлении услуг, трудностей с использованием преимуществ новых информационных платформ предоставления услуг и опасений заразиться.

158. После детальной оценки мер реагирования на пандемию эпидемиологическими и медицинскими службами правительству может потребоваться разработать подробный план действий по противодействию возможной второй волне COVID-19 в осенне-зимний период с сентября 2020 года по март 2021 года. (и для последующих вспышек, при необходимости). В этом плане следует четко рассмотреть возможность введения дальнейших широкомасштабных ограничений, учитывая их очень высокие социальные и экономические издержки. Альтернативные сценарии должны прогнозировать влияние различных уровней инвестиций на повышение потенциала системы здравоохранения, а именно на тестирование, отслеживание контактов и выявление пациентов, больных COVID-19. Есть истории успеха стран со средним уровнем дохода, таких как Вьетнам, где проверка температуры и тестирование, целевые точечные карантинные меры и постоянное информирование были признаны успешными мерами во избежание введения общего карантина.

159. Помимо режима изоляции, правила социального дистанцирования должны быть тщательно проанализированы, задокументированы и доведены до сведения населения посредством скоординированной и хорошо финансируемой информационной кампании. В частности, такая кампания должна давать четкие практические рекомендации для повседневной деятельности (покупки, общение, образование и т. д.) и массовых мероприятий (свадьбы, похороны и т. д.) перед лицом постоянной угрозы заражения. Необходимо разработать, принять и довести до сведения общественности четкое законодательство для реализации мер социального дистанцирования, особенно в отношении прав сотрудников санитарной и/или эпидемиологической службы и других правоохранительных органов, а также возможных санкций за несоблюдение этих мер.

160. Сама система здравоохранения должна адаптироваться к новым реалиям обязательного социального дистанцирования. Может потребоваться незамедлительное

внедрение некоторых элементов электронного здравоохранения (например, удаленных консультаций и/или выписки рецептов для хронических пациентов и т. д.), особенно в городах с высокой степенью подключения к интернету. Затем эту работу следует расширить, чтобы охватить удаленные части страны, что резко улучшит общий доступ к качественным услугам здравоохранения. Кризис, вызванный COVID-19 предлагает политические возможности для увеличения ИКТ-потенциала в системе здравоохранения. Расширенная и улучшенная инфраструктура ИКТ будет иметь ключевое значение для выявления ранних случаев при следующей волне пандемии, что, в свою очередь, позволит властям выявлять, отслеживать и изолировать подтвержденные случаи. Такие меры могут проложить путь к более адресным карантинам или полностью устранить необходимость в них. Конечно, любое расширение ИКТ в системе здравоохранения должно осуществляться в соответствии с основными принципами прав человека и защиты персональных данных.⁵⁴

5 Ответные меры политики, рекомендации и будущие возможности

5.1 Реализованные и предстоящие меры политики

161. Заявленные цели государственных мер реагирования на пандемию заключаются в защите здоровья населения, обеспечении своевременного восстановления экономики, защите благосостояния домашних хозяйств и ускорении возобновления нормальной общественной жизни. Однако фактические ответные меры политики, сформулированные в пакете стимулов, разработанных в марте и мае, были сосредоточены в первую очередь на увеличении ликвидности предприятий, а не на социальной защите домашних хозяйств. Эти меры кратко описаны в таблице 2.

Таблица 2: Ответные политические меры правительства в борьбе с кризисом, вызванным COVID-19

Область политических мер	Ключевые меры	Сроки
Фискальная политика	Сокращение бюджета на неприоритетные статьи	Немедленный, краткосрочный
	Мобилизация внешней помощи, включая привлечение новых грантов, льготных кредитов и облегчение долгового бремени	Немедленный, краткосрочный
	Меры по снижению налогов и арендной платы для ММСБ	Немедленный, краткосрочный
	Налоговые льготы и облегчение налогового бремени для средних и крупных предприятий, отвечающих определенным критериям (подтвержденный ущерб от карантина, вклад в продовольственную безопасность и т. д.)	Краткосрочный и среднесрочный
	Капитализация программ поддержки предприятий	Краткосрочный и среднесрочный
	Увеличение расходов на сектор здравоохранения	Немедленный, среднесрочный
Инвестиционная политика	Развертывание программы поддержки предприятий (в основном льготное кредитование) с использованием существующих (РКФР) и новых механизмов антикризисного фонда	Краткосрочный и среднесрочный

⁵⁴ За более подробной информацией о COVID-19 и измерениях прав человека перейдите на сайт: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID-19.aspx>.

Область политических мер	Ключевые меры	Сроки
	Переориентация некоторых проектов ПГИ на поддержку мер для борьбы с пандемией	Немедленный, среднесрочный
Денежно-кредитная и финансовая политика	Возврат от де-факто фиксированного к регулируемому плавающему обменному курсу	Немедленный
	Изменение ставок политики НБКР для преодоления инфляционных рисков	Немедленный, среднесрочный
	Смягчение регулирования финансового сектора для поддержки реструктуризации кредитов нефинансовому сектору	Немедленный, краткосрочный
	Режим ожидания для предоставления необходимой ликвидности финансовому сектору при необходимости	Немедленный, среднесрочный
Торговля и региональная интеграция	Координация приграничной торговли в рамках ЕАЭС	Немедленный, среднесрочный
	Переговоры с КНР и другими соседями об открытии границ для грузового транспорта	Немедленный, краткосрочный
Нормативная политика	Сокращение количества и частоты проверок предприятий государственными органами	Немедленный
	Расширение списка основных продовольственных и непродовольственных товаров с регулируемыми ценами	Немедленный
Политика продовольственной безопасности	Контроль розничных и оптовых цен на основные продукты питания, пополнение запасов пшеницы на экстренные случаи	Немедленный, краткосрочный
Политика социальной защиты	Оказание продовольственной помощи уязвимым домохозяйствам	Немедленный, краткосрочный

ЕАЭС = Евразийский экономический союз, ММСБ = микро-, малый и средний бизнес, НБКР = Национальный банк Кыргызской Республики, ПГИ = Программа государственных инвестиций, КНР = Китайская Народная Республика, РКФР = Российско-Кыргызский фонд развития

Примечание: немедленный срок = до 30 июня 2020 года, краткосрочный срок = до конца 2020 года, среднесрочный срок = до 2021 или даже 2022 года.

Источник: Составлено Группой по подготовке социально-экономической оценки Азиатского банка развития и Программы развития Организации Объединенных Наций на основе запроса Правительства Кыргызской Республики.

162. Некоторые меры правительства по реагированию на пандемию уже официально приняты; другие все еще находятся на стадии планирования с разной степенью готовности. Многие из этих мер требуют тщательного финансового, экономического, социального и юридического анализа и проверки. Для многих мер необходимы финансовые, человеческие и материальные ресурсы, которые еще предстоит мобилизовать, и поэтому ожидать их реализации можно только в конце 2020 года или в начале 2021 года.

5.2 Экономическая реструктуризация для восстановления и не только

163. Ожидается, что предприятия, получившие поддержку в рамках ответных мер правительства на пандемию, не только поддержат экономику Кыргызстана за счет восстановления производства, но и обеспечат новое качество экономического роста. Согласно имеющейся информации, правительство поддерживает предприятия, занимающиеся экспортной ориентацией, импортозамещением, содействием продовольственной безопасности, производством медицинского оборудования и СИЗ, а также цифровизацией. Оно также уделяет приоритетное внимание проектам за пределами

крупных городских центров. Правительство оценило общую стоимость этого пакета стимулов в 40 млрд. сомов (около 500 млн. долл. США).

164. При обсуждении потенциала реструктуризации экономики Кыргызской Республики при реагировании на кризис, вызванный COVID-19, следует применять следующие принципы:

- (i) Создание и/или сохранение рабочих мест на предприятии может быть добавлено в качестве основного обоснования финансовой поддержки. Это означает, что антикризисные программы должны быть нацелены на трудоемкие, а не на капиталоемкие проекты.
- (ii) Для продвижения экспорта требуется не только поддержка предприятий дешевыми кредитами, но и продвижение усилий по упрощению процедур торговли, которые просрочены в отношении обязательств Кыргызской Республики перед Всемирной торговой организацией.
- (iii) Повестка дня по улучшению деловой среды должна быть переориентирована на экономически эффективный комплекс мер по облегчению трудностей для ММСБ и увеличению притока прямых иностранных инвестиций в страну.
- (iv) Акцент на формализацию (например, обязательное использование онлайн-кассовых аппаратов и т. д.) в качестве предварительного условия для получения государственной поддержки можно расширить, чтобы требовать от компаний наличия стандартных трудовых договоров с работниками, соблюдения требований безопасности труда (особенно на рабочих местах, где преобладают женщины (например, в швейной промышленности), и соблюдение ими технических правил внутреннего и внешнего рынков, а также санитарных и фитосанитарных мер. В идеале это должно включать стимулы для инвестирования в рабочую силу через обучение или повышение квалификации.
- (v) Конкурентоспособность, экономическая диверсификация и сокращение ресурсоемкости и углеродного следа должны быть долгосрочными темами восстановления экономики. С этой точки зрения экспортная ориентация предпочтительнее импортозамещения.
- (vi) Конкурентоспособность и диверсификация также требуют инвестиций в человеческий капитал, поэтому поддержка системы образования (среднего, профессионального и профессионального), удержание квалифицированной рабочей силы, управление миграцией и значительные инвестиции в ИКТ и цифровизацию должны быть интегрированы в пакет экономического восстановления.
- (vii) Поскольку некоторые ключевые секторы (например, сельское хозяйство с высокой добавленной стоимостью, переработка сельхозпродукции и туризм) требуют чистой воды, воздуха и устойчивого биоразнообразия, природные экосистемы и проблемы сохранения должны быть более решительно отражены в антикризисном пакете. Это может быть хорошим моментом для переориентации инвестиций в возобновляемые источники энергии и энергоэффективность, которые помогут модернизировать энергетический сектор Кыргызской Республики. Дефицит бюджета можно решить за счет сокращения субсидий на ископаемое топливо и незаконных финансовых потоков, а также за счет улучшения управления доходами, особенно в отношении налогообложения импорта.
- (viii) Усилия в области цифровизации должны включать нормативную поддержку расширения финансовых услуг и продвижения повестки дня электронного управления.

- (ix) Следует продолжить меры по улучшению правовой и кредитной инфраструктуры для ММСБ. В этом контексте особенно важны лизинг и финансирование производственно-сбытовой деятельности (факторинг), частный капитал, венчурный капитал и развитие системы сельскохозяйственного страхования.

5.3 Повышение социально-экономической устойчивости

165. Наряду с остановкой и предотвращением последствий рецессии Правительство, возможно, захочет рассмотреть меры, направленные на прямую поддержку уязвимых групп и домашних хозяйств с точки зрения поддержки доходов и продовольствия, а также доступа к основным социальным услугам. Эти меры могут быть сосредоточены в следующих направлениях:

- (i) Немедленное и долгосрочное укрепление системы здравоохранения и ее способности бороться как с чрезвычайными вызовами, связанными с пандемией, так и с другими неотложными задачами.
- (ii) Развитие потенциала системы образования (особенно начальных и средних школ, а также учреждений профессионального образования и обучающих центров) для работы в режимах дистанционного обучения, чтобы уменьшить исключение из системы образования и количество детей и молодых людей, подвергающихся риску отставания.
- (iii) Более тесная привязка регионального развития с ответными мерами борьбы с COVID-19. Могут быть составлены «карты красных зон», с возможными тревожными эпидемиологическими тенденциями в областях или районах с высоким уровнем социально-экономической уязвимости. В этих областях необходимо тщательно рассмотреть экологический аспект и вопросы прав трудящихся.
- (iv) Хотя инвестирование в региональное развитие является очевидным приоритетом, большинство групп населения, подверженных риску, проживают в городах Бишкек и Ош, поэтому их потребности должны быть удовлетворены через городские повестку дня.
- (v) Краткосрочная поддержка молодежи и других уязвимых групп населения должна выходить за рамки продовольственной или гуманитарной помощи и сосредотачиваться на возможном расширении социальной защиты и активной политики на рынке труда. Можно ожидать, что увеличение выплат по социальной защите повысит спрос на более доступные продукты питания и другие продукты местного производства, тем самым помогая бедным домохозяйствам, ММСБ и фермерам, которые поставляют подобные товары.
- (vi) Поскольку продовольственная инфляция оказывает наибольшее влияние на беднейшие слои населения, может потребоваться соответствующая (скажем, 10%) индексация социальных пособий (за исключением пенсий по возрасту выше определенного порога) в скорректированном бюджете для 2020.
- (vii) Поскольку традиционные программы социальной защиты не включают большинство работников неформального сектора в городской местности, установленные критерии назначения выплат пособий этими программами, в частности, ЕПМСД и пособия по безработице, возможно, потребуются временно смягчить (без проверки необходимости в такой поддержке или с очень легкой формой).
- (viii) Следует смириться с возможными ошибками того, что не бедные люди получают доступ к системе социальной защиты (величина этих пособий не заинтересует более обеспеченные слои населения прилагать свои усилия по их получению). По

приблизительным оценкам, установление величины ЕПМСД, так и пособия по безработице в размере 1000 сомов в месяц на каждого получателя и выплата этих пособий в течение 6 месяцев 500 000 новым получателям (т.е. детям из малообеспеченным городским семьям, сельским домохозяйствам, не охваченным ЕПМСД, и некоторым безработным в городах) обойдется в 3,35 млрд. сомов (0,6% ВВП) в 2020 году. Эту сумму можно будет изыскать в бюджете, особенно при расширении донорской поддержки.

5.4 Рекомендации по мерам политики

166. Нижеследующие рекомендации сделаны на основе понимания того, что Кыргызская Республика, как ожидается, получит существенную финансовую поддержку от международных доноров, привлекая кризисное финансирование на сумму около 500 миллионов долларов США. В сочетании с доступными внутри страны ресурсами этих средств должно быть достаточно для решения основных проблем, связанных с пандемией. Ожидается, что все действия, намеченные группой по проведению оценки, уместятся в этот финансовый пакет. Однако необходимо признать трудности для мобилизации иностранной помощи такого размера в ближайшем будущем, поэтому имеющиеся в настоящее время ресурсы следует расходовать стратегически. Пересмотр расходов государственного бюджета – с акцентом на сокращение субсидий на ископаемое топливо и других неустойчивых расходов может поддержать более стратегические расходы и создать фискальное пространство, необходимое для реализации ключевых социальных мер и стратегий.

167. Приоритеты расходов должны быть сформулированы в рамках государственных программ и должны быть сосредоточены на (i) борьбе с пандемией и спасении жизней и здоровья людей; (ii) защите тех, кто больше всего пострадал от кризиса, в том числе путем создания рабочих мест, расширения социальной защиты и укрепления системы образования и т. д.; и (iii) инвестирование в долгосрочное развитие и реструктуризацию экономики Кыргызской Республики (зеленая инфраструктура, цифровизация, международная конкурентоспособность и т. д.).

168. В связи с этим предлагаются следующие общие рекомендации для чтобы поддержать краткие записки политики для правительства Кыргызской Республики.

1) Сделать приоритетными немедленные инвестиции в систему здравоохранения, чтобы усилить ее потенциал по тестированию на наличие инфекции COVID-19, оказывать помощь заболевшим, а также отслеживать и помещать в карантин инфицированные контакты. Такие инвестиции необходимы как для более эффективного устранения последствий пандемии, так и для предотвращения значительного ущерба целостности системы общественного здравоохранения.

2) Дополнить программы поддержки предприятий, финансируемые через Антикризисный фонд, условиями для усиления перехода в формальный сектор предприятий ММСБ и принять параллельные меры по повышению внешней и внутренней конкурентоспособности предприятий Кыргызской Республики за счет:

- (i) поддержки технологической модернизации и соблюдения технических и трудовых стандартов, особенно для работающих женщин; и
- (ii) реализации мер по упрощению процедур торговли для поддержки экспортеров и предприятий.

3) Выделять ресурсы в рамках Антикризисного фонда, которые будут направлены на ММСБ (в том числе через возможный механизм поддержки производственных активов ММСБ), чтобы помочь стабилизировать и подготовить предприятия к восстановлению после пандемии COVID-19 путем:

- (i) оказания поддержки ММСБ, которые соответствуют определенным требованиям в отношении бизнеса и трудовых прав и являются частью государственных программ, поддерживающих деятельность по созданию рабочих мест и экологически устойчивую деятельность (включая зеленую и устойчивую инфраструктуру, экотуризм, водоснабжение и удаление отходов); и
- (ii) поддержки цифровизации и формализации коммерческих операций ММСБ для повышения конкурентоспособности и необходимости социального дистанцирования совместно с местными компаниями, занимающимися информационными технологиями.

4) Сосредоточиться на создании и сохранении рабочих мест как ключевом критерии программ поддержки предприятий посредством:

- (i) поддержки экспортно-ориентированных предприятий, перехода предприятий в формальный сектор, создания рабочих мест и генерации заработной платы или доходов (особенно для новых уязвимых групп);
- (ii) уделения особого внимания программам работ для пригородных неформальных поселений в крупных городах, так и для отдаленных сельских или горных районов; и
- (iii) внедрения механизмов, которые помогут самозанятым женщинам перезапустить свой бизнес с доступом к кредитам и финансовым услугам.

5) Содействовать цифровизации для улучшения доступа к цифровым финансам, электронному государственному управлению и электронному здравоохранению для сокращения или устранения цифрового гендерного разрыва и разрыва между городом и селом; и укрепить возможности дистанционного обучения в системе образования за счет:

- (i) поддержки усилий компаний по переходу на онлайн-бизнес-модели, основанные на продолжающихся усилиях Парка высоких технологий в Кыргызстане⁵⁵;
- (ii) обеспечения обучения и консультирования учителей и родителей по дистанционному образованию, улучшение информационных систем здравоохранения и расширение доступа к государственным услугам; и
- (iii) ускорения цифровизации систем медицинского информирования и социальной защиты.

6) Увеличить немедленную и краткосрочную поддержку уязвимых групп за счет расширения существующих программ социальной защиты, особенно ЕПМСД и пособий по безработице, путем:

- (i) внесения поправок в критерии назначения выплат и административную инфраструктуру механизмами выплат пособий с целью повышения доли неформальных работников городских и малообеспеченных сельских домохозяйств как получателей пособий; и

⁵⁵ Парк высоких технологий Кыргызской Республики изменил свою исследовательскую программу в целях поддержки разработки информационных центров COVID-19 и цифровых приложений, в том числе для предприятий. Многие эксперты в области технологий предоставили свое время и навыки на бесплатных форумах, чтобы помочь крупным национальным и международным организациям, а также тысячам местных предприятий продвигать свой бизнес в Интернете.

- (ii) увеличения финансирования из государственного бюджета на социальную защиту на 3,35 млрд. сомов (0,6% ВВП) за счет части средств, уже предоставленных или обещанных международными донорами.
- 7) Повысить продовольственную безопасность и конкурентоспособность продовольственного сектора за счет увеличения поддержки производства основных продуктов питания путем:
- (i) поддержки добавления стоимости в сельском хозяйстве, включая животноводство, для стимулирования создания рабочих мест, особенно для трудовых мигрантов, возвращающихся в сельские районы; и
 - (ii) воздержания от любых мер, которые могут снизить конкуренцию на внутренних рынках.
- 8) Предоставлять альтернативные краткосрочные и среднесрочные варианты решения проблем, нацеленные на нынешние и потенциальные группы мигрантов (помимо предоставления точной, соответствующей гендерному аспекту информации о рисках пандемии и индивидуальных ответных мерах) посредством:
- (i) расширения схем оплаты труда наличными в городах и муниципалитетах, в которых сосредоточены возвращающиеся мигранты (сверх 20 000 работников, уже охваченных этими схемами);
 - (ii) усиления курсов обучения английскому языку для мигрантов, чтобы помочь им диверсифицировать страны назначения в долгосрочной перспективе; и
 - (iii) внедрения или укрепления систем отслеживания мобильности, соответствующих стандартам прав человека, среди мигрантов, заразившихся COVID-19, с целью мониторинга вторичного воздействия пандемии.
- 9) Тесно увязать аспекты здоровья в региональном развитии с ответными мерами реагирования на COVID-19. Повысить качество мониторинга социально-экономических и демографических данных, таких как возраст, пол, образование, уровень дохода, род занятий, место проживания, участие в неформальной экономике и данные о возвращающихся мигрантах посредством:
- (i) составления периодических «карт красных зон», которые накладывают тревожные эпидемиологические тенденции на географические регионы с высокой социально-экономической уязвимостью;
 - (ii) проведения активного мониторинга и отчетности об эпидемиологических тенденциях, включая анонимные клинические данные, коэффициенты летальности, данные о группах высокого риска для глобальных лабораторных или эпидемиологических систем; и
 - (iii) обеспечения непрерывного обучения медицинских работников и оснащения групп быстрого реагирования для раннего расследования случаев и кластеров COVID-19.
- 10) Обеспечить полную прозрачность всех мер поддержки, как бюджетных, так и внебюджетных, по управлению реагированием на COVID-19 путем:
- (i) консолидации всех соответствующих ресурсов реагирования на COVID-19 в общегосударственном бюджете и координации финансируемых из бюджета мероприятий с мероприятиями, поддерживаемыми Российско-Кыргызским фондом развития;
 - (ii) минимизации налоговых льгот в пользу прямых государственных расходов, которые обычно имеют более высокие мультипликаторы доходов или расходов; и

- (iii) улучшения налогового администрирования импорта налоговыми и таможенными органами.

11) Определить приоритетность действий по улучшению гендерных результатов общих мер реагирования на COVID-19 путем:

- (i) принятия мер для обеспечения постоянной доступности и наличия услуг по борьбе с сексуальным и гендерным насилием, а также проведения информационно-пропагандистской деятельности и информирования общественности со стороны правительства и других уполномоченных органов; и
- (ii) включения сбора и анализа данных с разбивкой по полу и возрасту во все уровни государственных мер реагирования на пандемию.

12) Определить конкретные области политики с помощью оценок на основе критериев и разработать планы действий с указанием сроков в отношении более долгосрочных подходов к инвестициям в инфраструктуру с учетом «восстановления лучше, чем было»⁵⁶ посредством:

- (i) изучения таких областей, как водосберегающее сельское хозяйство (экологически безопасное и устойчивое орошение);
- (ii) модернизации системы обращения с твердыми городскими отходами, особенно с точки зрения инфраструктуры утилизации; и
- (iii) зеленого и инклюзивного⁵⁷ городского планирования (пространственное планирование для удовлетворения гендерно дифференцированных потребностей, природоохранные решения для городского планирования, энергоэффективность в жилых районах, расширение систем общественного транспорта и т. д.).

13) Пропагандировать устойчивое взаимодействия международных организаций и двусторонних доноров посредством финансирования, поддержки реализации и надзора за мероприятиями посредством:

- (i) оказания помощи правительству во внесении постоянных дополнительных изменений за счет увеличения объемов грантов и льготного кредитования в конкретных областях, таких как:
 - a) расширение программ социальной защиты, таких как ЕПМСД и пособия по безработице, для охвата большего числа уязвимых домохозяйств;
 - b) выделение ресурсов из Антикризисного фонда на поддержку ММСБ; и
 - c) изучение возможностей реструктуризации или сокращения суверенного долга с помощью инструментов управления долгом.
- (ii) обеспечения надлежащего рассмотрения и предоставления критических отзывов в отношении использования помощи и финансовых ресурсов;
- (iii) оказания технической помощи в реализации правительственных программ реагирования; и
- (iv) обеспечения интеграции Кыргызской Республики во все соответствующие международные программы борьбы с пандемией, включая предоставление соответствующих методик тестирования, необходимых материалов, программ обучения и протоколов лечения COVID-19.

⁵⁶ «Восстановление лучше, чем было» означает принятие целостных подходов к улучшению физической, социальной, экологической, управленческой и экономической инфраструктуры, чтобы ускорить прогресс в направлении устойчивого развития и повысить устойчивость к социально-экономическим, медицинским, климатическим и сейсмическим шокам.

⁵⁷ Дополнительную информацию об инклюзивном городском дизайне для женщин см. <https://streets.mn/2020/05/22/how-can-cities-be-designed-for-women/>.

Приложение 1. Подробные аналитические записки по рекомендациям отчета

A1.1 Системы здравоохранения

В чем заключается вызов?

COVID-19 представляет риски для развития в трех областях: (i) непосредственные последствия для здоровья, вызванные самой болезнью; (ii) косвенные последствия для здоровья из-за неспособности систем здравоохранения поддерживать оказание основных медицинских услуг; и (iii) социально-экономические последствия в виде роста безработицы, роста уровня бедности и других неблагоприятных факторов, влияющих на здоровье. Современные данные свидетельствуют о том, что пандемия, скорее всего, будет характеризоваться повторяющимися эпидемическими волнами, чередующимися с периодами низкого уровня передачи заболевания.⁵⁸ Задача систем здравоохранения в таких обстоятельствах заключается в том, чтобы предложить эффективные «двухвекторные меры», при которых важнейшие службы здравоохранения в других областях не приносятся в жертву борьбе с COVID-19. Помимо предоставления полного спектра услуг, необходимых для профилактики, диагностики, изоляции и лечения пациентов с COVID-19, необходимо также учитывать накопленный спрос на другие медицинские услуги, которые могли оказаться вытесненными во время пиков вспышки COVID-19.⁵⁹

Достижение такого «двухвекторного» потенциала требует расширения мер общественного здравоохранения для разрушения цепочек передачи COVID-19. Это делается путем выявления, изолирования и тестирования заболевших, а также отслеживания и изолирования лиц, контактировавших с пациентами, у которых был обнаружен коронавирус. Эффективное осуществление таких мероприятий требует быстрого расширения потенциала для общественного здравоохранения и лабораторных служб, а также для обучения и защиты персонала, находящегося на передовой борьбы с пандемией (две трети из которых составляют женщины). Это также требует обеспечения «эластичности» при использовании средств неотложной и интенсивной терапии. При этом системы здравоохранения должны быть в состоянии справляться с последствиями срыва предлагаемых услуг, трудностями в развертывании цифровых (и других новых) платформ предоставления услуг, опасениями общественности по поводу заражения вирусом в медицинских учреждениях и последствиями социально-экономического кризиса. Помимо предотвращения более масштабных вспышек заболеваний на национальном уровне и других осложнений, эффективные ответные меры COVID-19 должны учитывать последствия для равенства в отношении представителей малообеспеченных и/или уязвимых категорий населения, которым часто приходится сталкиваться с неадекватным доступом к качественным медицинским услугам.

⁵⁸ Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). 2020 г. [Принципы корректировки мер по защите здоровья населения и социальных мер в связи с распространением COVID-19](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331773/WHO-2019-nCoV-Adjusting_PH_measures-2020.1-eng.pdf). https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331773/WHO-2019-nCoV-Adjusting_PH_measures-2020.1-eng.pdf.

⁵⁹ ВОЗ. 2020 г. [Совершенствование и адаптация мер в области общественного здравоохранения при переходе между этапами борьбы с COVID-19](http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0018/440037/Strength-AdjustingMeasuresCOVID19-transition-phases.pdf?ua=1). http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0018/440037/Strength-AdjustingMeasuresCOVID19-transition-phases.pdf?ua=1.

О чем говорят факты?

Эффективное противодействие пандемии в сфере здравоохранения Кыргызской Республики сталкивается с вызовами в четырех ключевых областях: (i) недофинансирование системы здравоохранения, которое проявляется в сокращении государственных расходов на здравоохранение с и без того незначительных 10% государственных расходов в 2013 году до всего лишь 6% в 2017 году,⁶⁰ а также в хронической нехватке квалифицированного медицинского персонала и недостаточной его подготовке (особенно в сельской местности и отдаленных горных районах); (ii) недостаточный потенциал в сфере оказания первичной медико-санитарной помощи, который, с одной стороны, стал причиной, а с другой стороны пострадал из-за непропорционального количества случаев заражения COVID-19 среди работников здравоохранения; (iii) пробелы в государственном управлении системой общественного здравоохранения – особенно, в части координации между службами первичной медико-санитарной помощи и общественного здравоохранения, а также между различными государственными министерствами, социальными партнерами и прочими заинтересованными сторонами; и (iv) неадекватные информационные системы здравоохранения – в сфере данных здравоохранения сохраняется сильная фрагментированность в отсутствие общей стратегии, руководства или стандартов в отношении данных здравоохранения. Своевременные инвестиции в дальнейшую цифровизацию необходимы для предотвращения второй волны COVID-19.

Варианты политики

Ключевые действия на краткосрочную перспективу заключаются в следующем: (i) обеспечение непрерывного предоставления сектором общественного здравоохранения жизненно необходимых медицинских услуг (включая услуги в сфере репродуктивного здоровья); (ii) расширение охвата медицинскими услугами и лечением неблагополучных регионов и социально исключенных лиц; (iii) продвижение предоставления оплачиваемого отпуска по болезни, чтобы работники здравоохранения с симптомами заболевания могли оставаться дома; и (iv) усиление межсекторальных мер («Единое здоровье») борьбы с пандемией по ключевым факторам, оказывающим влияние на здоровье человека (например, таким как водоснабжение и канализация, жилье). Например, одной из ключевых проблем, выявленных в ходе недавнего гендерного экспресс-анализа, подготовленного Азиатским банком развития, оказался ограниченный или некачественный доступ к водоснабжению и канализации в медицинских учреждениях, расположенных в сельской местности, которые имеют решающее значение во время любой пандемии.

В более долгосрочной перспективе важная роль в планах восстановления отведена вопросам, связанным с сектором здравоохранения и обеспечением равенства в вопросах здравоохранения. Помимо борьбы с пандемией, «двухвекторные» инвестиции в кадры системы здравоохранения, повышение готовности к вспышкам и улучшение доступа общин с низким уровнем социально-экономического благополучия к качественным медицинским услугам могут создавать достойные рабочие места. Инвестиции в эти сферы продемонстрировали эффект фискальных мультипликаторов, принося больше пользы регионам и общинам с низким уровнем социально-экономического благополучия.⁶¹

⁶⁰ ВОЗ. Глобальная база данных о расходах. <https://apps.who.int/nha/database> (по состоянию на 20 мая 2020 года).

⁶¹ А. Ривз, С. Басу, М. Макки и др. 2013 г. Глобализация и здоровье. Способствуют ли инвестиции в сектор здравоохранения экономическому росту? <https://doi.org/10.1186/1744-8603-9-43>.

Приоритетными должны быть ключевые инвестиции (с последнего квартала 2020 года до первого квартала 2022 года) в следующих областях:

- **Службы общественного здравоохранения и первичной медико-санитарной помощи;** для того чтобы в дальнейшем сократить и предотвратить передачу заболевания,⁶² с особым акцентом на:
 - сокращение или отмену финансового участия (например, сооплаты) и административных барьеров (например, требований, касающихся подтверждения факта проживания по указанному адресу, юридического удостоверения личности и т.д.), препятствующих оказанию качественных медицинских услуг;
 - обеспечение применения стандартных операционных процедур во всех медицинских учреждениях, включая меры по оценке состояния и изоляции инфицированных лиц, профилактике и борьбе с инфекцией, защите персонала и запуску систем оповещения; и
 - наращивание потенциала для быстрого развертывания в случае пиковой нагрузки в целях тестирования, отслеживания и изоляции зараженных посредством:
 - инвестирования в мобильные решения и цифровизацию;
 - увеличения часов работы сотрудников, занятых неполный рабочий день, и оплаты сверхурочных штатным работникам;
 - признания того обстоятельства, что, поскольку женщины также обеспечивают большую часть домашнего ухода за детьми, престарелыми и немощными членами семьи, им, возможно, необходимо уделять приоритетное внимание при реагировании на эти аспекты пандемии;
 - мобилизации военных и негосударственных (например, общества Красного Креста и Красного Полумесяца, частные агентства) кадров здравоохранения, а также государственных служащих из секторов, не связанных с здравоохранением, для выполнения общих управленческих задач;
 - привлечения вышедших на пенсию медицинских работников и стажеров-медиков (для исполнения ролей под должным контролем);
 - усиления мер общественного здравоохранения и профилактических мер с помощью сельских комитетов здоровья; и
 - передачи, в случае необходимости, отдельных функций неправительственным организациям и волонтерам для работы на уровне сообщества.
- **Механизмы лабораторных испытаний, эпидемиологического анализа и наблюдений;** для того, чтобы более эффективно отслеживать социально-экономические и демографические особенности – такие как возраст, пол,

⁶² ВОЗ. 2020 г. Как составить бюджет для борьбы с COVID-19? <https://www.who.int/teams/health-financing/COVID-19>.

образование, уровень дохода, род деятельности, место жительства, участие в неформальной экономике и детальную информацию о возвращающихся мигрантах;

- **Усиление охвата государственных учреждений и широкой общественности информацией о COVID-19;** для того чтобы лучше поддерживать пожилых людей, людей с ограниченными возможностями, детей, проживающих в специализированных учреждениях, возвращающихся мигрантов и т.д.; повысить уровень осведомленности о социальном дистанцировании и важнейших нормах гигиенической практики – особенно, в отношении свадеб, похорон и других крупных общественных мероприятий (с учетом уровня грамотности, культурных, этнических и языковых факторов);
- **Создание и поддержание мобильного национального пула ресурсов** (например, таких как аппараты искусственной вентиляции легких, средства индивидуальной защиты, ключевые кадры) и протоколов для его быстрого развертывания;
- **Усиление информационных систем здравоохранения** с акцентом на:
 - сопоставление списков основных видов услуг с потребностями в ресурсах и имеющимися бюджетами;
 - составление карт государственных и частных аптек и поставщиков, выявление региональных и пространственных различий (включая пригородные неформальные поселения); и
 - усиление управления запасами и закупками;
- **Усиление эпидемиологического надзора** с акцентом на:
 - оценку пробелов в системах активного выявления случаев заболевания и эпидемиологического надзора на основе оценки событий, с фокусом на активизацию отслеживания случаев заболевания и на надзоре на основе оценки событий в отношении гриппоподобных заболеваний и тяжелых острых респираторных инфекций;
 - составление для Всемирной организации здравоохранения отчетов о конкретных случаях в течение 24 часов в соответствии с Международными медико-санитарными правилами (2005 г.);
 - активный мониторинг и отчетность об эпидемиологических тенденциях (включая анонимные клинические данные, показатели летальности, данные о группах высокого риска) для глобальных лабораторных или эпидемиологических систем; и
 - обучение и оснащение групп быстрого реагирования для раннего расследования случаев и кластеров заболевания COVID-19.

A1.2 Неформальность рынка труда⁶³

В чем заключается проблема?

Неформальность (с точки зрения самозанятости и микропредприятий) в Кыргызской Республике особенно распространена в секторах, которые наиболее уязвимы перед социально-экономическими последствиями пандемии COVID-19. К таким секторам и отраслям относятся швейное производство, туризм, торговля и потребительские услуги, а также строительство, на которые, в совокупности, приходится более половины валового внутреннего продукта и занятости страны. В ответ на пандемию долгосрочная задача состоит в том, чтобы сочетать социальную помощь с усилением поддержки в поиске работы, переподготовке и доступе к общественной работе и другим активным программам на рынке труда в соответствии с требованиями социального дистанцирования. Эти цели являются дополнением к адаптации систем социальной защиты Кыргызской Республики для лучшего удовлетворения потребностей тех, кто работает в неформальном секторе, многие из которых исключены из таких систем, а также лишены защиты своих трудовых прав.

О чем говорят факты?

Национальные данные свидетельствуют о том, что в 2018 году в неформальном секторе были заняты 71% рабочей силы (1,69 млн. работников), из которых около 40% составляли женщины. По оценкам, на неформальный сектор приходится 61% женской и 77% мужской занятости по всей стране. Хотя неформальность была особенно выражена в сельской местности (на которую приходится 76% общей занятости сельского населения), она также широко присутствовала и в городской местности (62% общей занятости городского населения).⁶⁴ Женщины в неформальном секторе часто заняты более уязвимыми видами деятельности (например, в качестве лиц, осуществляющих уход, уличных и рыночных торговцев, а также в сельском хозяйстве) в тех секторах, в которых заработок ниже среднего по стране. В дополнение к экономической деятельности, осуществляемой за пределами правовой системы, эти цифры включают в себя множество легально действующих предприятий и частных лиц – например, таких как представители лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью, самозанятые и около 400 000 индивидуальных предпринимателей и микропредприятий, осуществляющих свою деятельность по «патенту» или облагаемых «единым налогом».

Согласно действующему законодательству Кыргызской Республики, обладатели патентов, а также малый и средний бизнес (МСБ) могут нанимать работников без трудовых договоров, которые, вследствие этого, могут находиться в особенно уязвимом положении в связи с исключением из систем социальной защиты и защиты трудовых прав. В 2018 году число неформально занятых в сфере производства (в основном, в швейном производстве и пищевой промышленности) оценивалось в 219 000 человек, 44% которых составляли женщины. Аналогичным образом, неформальная занятость в гостиничном и ресторанном секторах оценивалась в 127 000 человек, 49% которых составляли женщины. С учетом этих гендерных различий в занятости и заработной плате, в Докладе о человеческом развитии Программы развития Организации Объединенных Наций оценивается, что в 2018 году женщины в Кыргызской Республике зарабатывали, в среднем на 51% меньше, чем мужчины, по сравнению со среднемировым показателем в 44%.

⁶³ Авторы отчета выражают благодарность Международной организации труда за предоставленные данные.

⁶⁴ Азиатский банк развития, 2019 г. [«Кыргызская Республика: Гендерная оценка страны»](#). Манила.

Эти работники испытывают значительные трудности в реализации своей свободы участия в объединениях/профсоюзах и прав на организацию профсоюзов и ведение коллективных переговоров, что еще больше усложняет усилия по переходу в формальный сектор экономики и улучшению доступа к государственным услугам. Кроме того, работодатели, предлагающие официальное трудоустройство, с целью сокращения своих расходов демонстрируют все большую заинтересованность в том, чтобы побуждать своих работников регистрироваться в качестве держателей патентов. Как и в других странах, работники в Кыргызской Республике, которые относят себя к категории «поставщиков услуг», могут лишаться трудовых и социальных прав, предусмотряемых для работников (например, таких как пособия по безработице, отпуск по болезни, декретный отпуск, пенсионные отчисления, выплаты компенсаций за производственные травмы и т.д.).

Из-за пробелов в системе социальной защиты Кыргызской Республики, многим работникам приходится выбирать трудоустройство в неформальном секторе, потому что они не могут позволить себе оставаться безработными. При среднем размере пособия по безработице в 2019 году, покрывающем лишь около 13% национального прожиточного минимума, официально зарегистрировались только примерно 25% безработных. Из этих 25% лишь 60% получали активную или пассивную поддержку на рынке труда (большинству предлагалось участие в общественных работах).

Таким образом, хотя неформальный сектор экономики не может быть полностью невидимым (то есть, держатели патентов зарегистрированы и платят налоги), те, кто неофициально работают как держатели патентов и МСБ, представляются особенно уязвимыми. Более того, несмотря на то, что на долю «патентной экономики» в 2017 году приходилось примерно 24% валового внутреннего продукта,⁶⁵ большинство держателей патентов и МСБ не имеют права на налоговые льготы и другие меры поддержки предприятий, которые были приняты в ответ на экономические последствия борьбы с COVID-19. Поэтому многие из представителей неформального сектора остаются крайне уязвимыми перед опустошительными социально-экономическими последствиями пандемии.

Варианты политики

- В соответствии с [рекомендацией Международной организации труда о переходе от неформальной к формальной экономике](#) (рекомендация №204 от 12 июня 2015 года), принимаемые в Кыргызской Республике меры политики по урегулированию кризиса, обусловленного пандемией COVID-19, должны будут способствовать переходу к формальной экономике. В свете последствий пандемии особенно необходимы ответные меры в области проводимой политики для того, чтобы: (i) улучшить доступ к социальной защите и (ii) увеличить долгосрочный производственный потенциал и конкурентоспособность микро-, малого среднего бизнеса предприятий (ММСБ), (iii) обеспечивая при этом соблюдение основополагающих принципов и прав на рабочем месте. Особое внимание следует уделить следующим вопросам:

⁶⁵ Брукингс. 2019 г. Что сдерживает частный сектор Кыргызской Республики? <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2019/07/25/whats-holding-back-the-kyrgyz-republic-private-sector/>

- соблюдение более эффективной политики охраны труда и техники безопасности, наряду с проведением действенных и эффективных инспекций по проверке условий труда; и
 - увеличение инвестиций Министерства труда и социального развития и Государственной службы занятости, чтобы помогать лицам, ищущим работу улучшать свои профессиональные навыки и лучше готовиться к существующим и возможным будущим требованиям рынка с помощью программ адресной поддержки молодежи, женщин и других уязвимых групп.
- Разработанный Правительством Кыргызской Республики спорный законопроект о профсоюзах, который ожидает повторного второго слушания в *Жогорку Кенеше* (Парламент), следует отозвать, поскольку он находится в серьезном противоречии с ратифицированными и основополагающими трудовыми конвенциями. Его принятие могло бы еще больше ухудшить перспективы работников неформального сектора реализовывать свободу создания и участия в объединениях и пользоваться правом организовывать профсоюзы и вести коллективные переговоры.
 - Пробелы в законодательстве Кыргызской Республики о профессиональной деятельности (патентное право) должны быть устранены для недопущения того, чтобы патентная система еще больше ослабила систему производственных отношений страны и доступ трудящихся к трудовым и социальным правам.
 - Государственную инспекцию труда необходимо усилить, чтобы существенно улучшить ее способность контролировать соблюдение трудового законодательства и нормативов – особенно, в отношении трудовых прав, охраны труда и техники безопасности.
 - Часть ресурсов, выделяемых из средств Антикризисного фонда, должна быть направлена через механизм поддержки производственных фондов ММСБ на содействие стабилизации и подготовке малых предприятий к восстановлению после пандемии COVID-19. Этот механизм мог бы оказывать непосредственную поддержку ММСБ, отвечающим определенным требованиям в отношении предпринимательской деятельности и трудовых прав, и являться частью государственных программ поддержки деятельности по обеспечению занятости и экологически устойчивой деятельности. Он также может поддержать цифровизацию операций ММСБ, повысить конкурентоспособность и привести в соответствие с требованиями социального дистанцирования (с привлечением местных технологических компаний).

Политика, направленная на уменьшение неформального сектора экономики и устранение ее последствий, должна учитывать гендерные аспекты, поскольку непропорциональное участие женщин в экономической деятельности по уходу, домашней работе и других неустойчивых видах деятельности является основным фактором гендерного неравенства в Кыргызской Республике.⁶⁶ Для поддержки женщин, которые

⁶⁶ Международная организация труда. 2018 г. [Расширение прав и возможностей женщин, работающих в неформальной экономике](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_618166.pdf).
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_618166.pdf

управляют микропредприятиями в неформальной экономике, разрабатываемые варианты политики и программы должны дополнять усилия, направленные на улучшение коммерческой среды, путем усиления поддержки наставничества и обучения для развития деловых навыков.

A1.3 Миграция и денежные переводы

В чем заключается проблема?

Кыргызская Республика является мировым лидером по привлечению притоков денежных переводов (по отношению к своему валовому внутреннему продукту), и значительная часть рабочей силы страны трудится за рубежом (в основном, в Российской Федерации). Помимо поддержки платежного баланса, денежные переводы помогают снизить уровень бедности в Кыргызской Республике – особенно, в сельской местности, откуда происходит большинство трудовых мигрантов. Данные Национального банка Кыргызской Республики свидетельствуют о том, что в течение первого квартала 2020 года приток денежных переводов в страну резко сократился, а прогнозируемый спад в экономике Российской Федерации дает основания предполагать, что внешняя миграция и денежные переводы продолжат и далее снижаться в течение года.

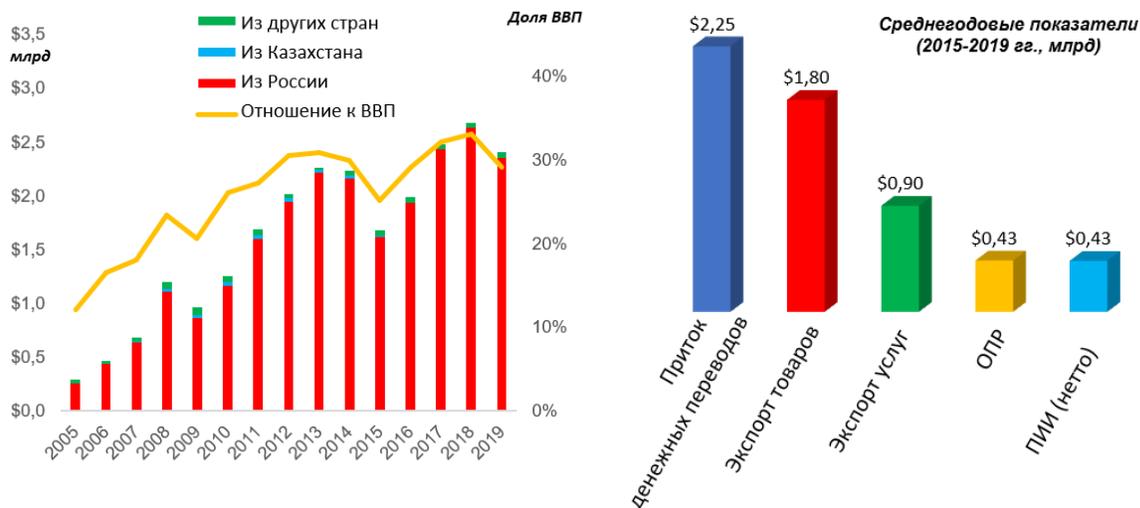
Это снижение отражает, в значительной степени, закрытие границ в Российской Федерации (и в соседнем Казахстане, где также работают кыргызские мигранты), что является результатом стратегий сдерживания COVID-19. Падение также может быть связано с ограничением международных поездок и общим снижением спроса на труд мигрантов. Были подняты вопросы о статусе кыргызских мигрантов, которые могут быть не в состоянии вернуться домой из Российской Федерации и других стран, а также о том, что может случиться с возвращающимися мигрантами (некоторые из которых, вероятно, инфицированы коронавирусом), для которых нельзя будет найти подходящие рабочие места. В более долгосрочном периоде перспективы трудовой миграции и денежных переводов, возвращающихся к уровням, которые наблюдались до пандемии COVID-19, могут быть тесно связаны с прогрессом в борьбе с вирусом и могут иметь серьезные последствия для более обширных перспектив развития Кыргызской Республики.

О чем говорят факты?

За последние 15 лет в Кыргызской Республике ежегодный приток денежных переводов увеличился с менее чем 500 млн долл. США до примерно 2,5 млрд. долл. США (Рисунок 1), причем эти притоки опережают даже экспорт товаров с точки зрения внешних доходов (Рисунок 2). Российская Федерация, безусловно, является крупнейшей страной назначения для кыргызских трудовых мигрантов и крупнейшим источником притока денежных переводов в Кыргызскую Республику.

Рисунок A1.1: Приток денежных переводов в Кыргызскую Республику

Рисунок A1.2: Денежные переводы и другие финансовые потоки в Кыргызскую Республику



ПИИ = прямые иностранные инвестиции, ВВП = валовой внутренний продукт, ОПР = официальная помощь в целях развития.

Источник: Расчеты Программы развития ООН на основе данных Национального банка Кыргызской Республики, Всемирного банка и Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам.

Из-за распространенной неформальности точное число граждан Кыргызской Республики, работающих за границей, неизвестно. В то время как Национальный статистический комитет Кыргызской Республики в 2018 году оценивал число работающих за границей кыргызстанцев в 263 000 (40% из которых составляли женщины), Министерство внутренних дел Российской Федерации в том же году зарегистрировало 877 000 прибывших граждан Кыргызской Республики, из которых 77% назвали в качестве причины своего прибытия «работу» (в 2019 году это число увеличилось до 1 055 000). Кроме того, значительное число кыргызстанских трудовых мигрантов получили российское гражданство и, в качестве таковых, не классифицируются российскими властями как мигранты. Эти факторы дают основание предполагать, что более 1 000 000 граждан Кыргызской Республики (около 40% всей рабочей силы страны) регулярно трудятся за границей (хотя, по оценкам, 30% работают на сезонной основе – особенно, в сельском хозяйстве и строительстве). В то время как внешними мигрантами являются молодые взрослые мужчины (75,6% составляют мужчины в возрасте от 18 до 35 лет), большинство мигрантов, перемещающихся в пределах Кыргызской Республики, составляют женщины – в основном, из отдаленных районов в города.

Будучи крупнейшим источником внешнего финансирования в стране, денежные переводы играют ключевую роль в стимулировании роста доходов домохозяйств и избавлении людей от бедности. Сокращение уровня бедности в стране на 11,1%, относимое на счет денежных переводов в 2019 году (Рисунок 3), означает, что в том году из бедности были выведены около 715 000 человек.

Рисунок А1.3: Притоки денежных переводов и уровень бедности в Кыргызской Республике



Источник: Национальный банк Кыргызской Республики, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, официальные данные.

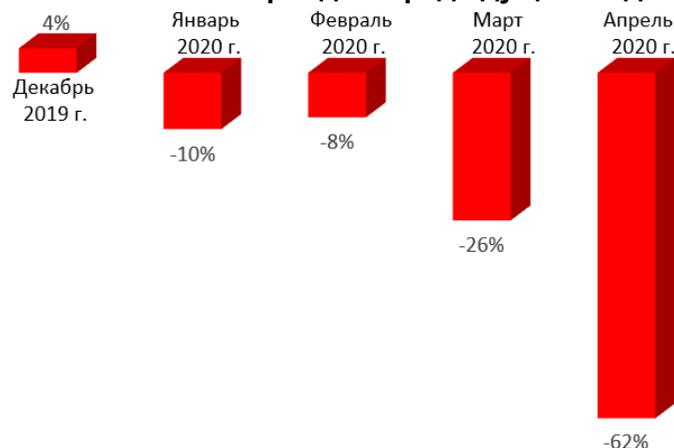
Тем не менее, трудовая миграция также может иметь большие социально-экономические издержки. Многие граждане Кыргызской Республики, работающие за рубежом, делают это нерегулярно, без полной социальной или правовой защиты, а некоторые из них становятся жертвами торговли людьми и других форм злоупотребления. Несмотря на то, что дети и другие члены семьи могут получать выгоды от денежных переводов, отправляемые работниками, которые трудятся в других странах, они также страдают из-за последствий отсутствия родителей или супругов и разлучения семей. Миграционные потоки могут также представлять экономические потери (то есть, «утечку мозгов») для Кыргызской Республики – особенно, в тех случаях, когда эти работники могли бы остаться дома и создавать добавленную стоимость для отечественной экономики.

Правительство Кыргызской Республики отреагировало на широкую интеграцию кыргызстанского и российского рынков труда, приняв более стратегический подход к решению проблем миграции в стране. Например, снижение экономической зависимости и уязвимости женщин путем формирования более сбалансированного рынка труда остается приоритетом национальной гендерной стратегии страны.⁶⁷ Это может сузить использование страной притоков денежных переводов в более широких целях развития, наряду с минимизацией социальных издержек, связанных с трудовой миграцией.

Однако в краткосрочной перспективе в Кыргызской Республике ожидается резкое снижение притока денежных переводов в 2020 году. Это видно из данных Национального банка Кыргызской Республики о денежных переводах, которые показывают, что в январе-апреле 2020 года приток снизился на 62% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года (Рисунок 4). Представляется вероятным сохранение тенденций к снижению, оцениваемому в 20-25% в течение 2020 года и, возможно, в последующий период. Сообщения в СМИ также указывают на рост числа кыргызских мигрантов, возвращающихся домой из Российской Федерации, что усиливает опасения по поводу возможной передачи COVID-19.

⁶⁷ Азиатский банк развития, 2019 г. [«Кыргызская Республика: Гендерная оценка страны»](#). Манила.

Рисунок А1.4: Тенденции изменения притоков денежных переводов в Кыргызскую Республику по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года



Источник: Национальный банк Кыргызской Республики, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, официальные данные.

Вызванное коронавирусом закрытие границ Российской Федерации с другими странами Евразийского экономического союза и внезапное приостановление международных поездок являются препятствиями, с которыми ранее не приходилось сталкиваться мигрантам и уполномоченным органам Кыргызской Республики. В дополнение к возможному углублению и удлинению рецессии в Российской Федерации и других странах назначения, «новая норма жизни» может включать в себя более жесткие границы и большую враждебность по отношению к мигрантам в этих странах.

Если резкое сокращение денежных переводов, отмеченное в 2020 году, воплотится в реальность или продемонстрирует даже еще более худшие результаты, тогда весьма вероятны замедление экономического роста, рост бедности (до 10 процентных пунктов) и уязвимость сообщества, а также другие неблагоприятные социально-экономические результаты. Без «предохранительного клапана» трудовой миграции и создаваемого ею значительного притока денежных переводов, перспективы устойчивого развития Кыргызской Республики и политическая экономия могут претерпеть значительные изменения.

Варианты политики

Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз в 2015 году стало важным шагом в улучшении правового положения ее мигрантов в Российской Федерации и Казахстане. В последние годы правительством страны были увеличены инвестиции в учебные курсы перед отъездом для трудящихся-мигрантов (уделяя особое внимание, в частности, совершенствованию навыков русского языка и знаний мигрантов об их правах и обязанностях во время работы в Российской Федерации). Кроме того, Правительство открыло свои консульства в российских городах, помимо Москвы, где сосредоточены кыргызские работники, и усиливает работу с работодателями и кыргызскими диаспорами за рубежом. В более долгосрочной перспективе эти меры могут способствовать возвращению специалистов и навыков, приобретенных ими за рубежом (т.е. «притоку мозгов»).

Тем не менее, у уполномоченных органов в Бишкеке, по-видимому, имеется несколько хороших краткосрочных вариантов решения проблемы разворачивающегося сокращения спроса на труд мигрантов и связанных с ним денежных переводов. В дополнение к расширению поддержки в виде социальной защиты для малообеспеченных и уязвимых домохозяйств, к ключевым краткосрочным вопросам политики относится рассмотрение статуса мигрантов, все еще находящихся в странах пребывания, и удовлетворение медицинских и экономических потребностей возвращающихся мигрантов.

Правительство Кыргызской Республики, возможно, пожелает рассмотреть следующие шаги для решения этих проблем:

- предоставление соответствующей гендерно-ориентированной гуманитарной помощи (через консульства), включая оплату жилья, продукты питания и непродовольственные товары, а также лучший доступ к медицинским услугам и средствам индивидуальной защиты для мигрантов (рабочих, учащихся), «оказавшихся в затруднительном положении» в странах пребывания;
- насколько это допустимо мерами по самоизоляции, карантину и социальному дистанцированию, расширение существующих схем «деньги за труд» в городах и муниципалитетах Кыргызской Республики, в которых сконцентрированы возвращающиеся мигранты (сверх 20 000 работников, уже охваченных этими схемами);
- расширение существующих контактов с диаспорами и сообществами мигрантов в странах пребывания с целью предоставления мигрантам точной информации, актуальной для представителей соответствующего пола, о рисках пандемии и индивидуальных мерах борьбы с ней (например, касающихся социального дистанцирования);
- усиление англоязычного образования на подготовительных курсах для мигрантов, чтобы помочь им диверсифицировать страны назначения;
- усиление информационно-просветительской работы и/или пропаганды борьбы с ксенофобией и дискриминацией в отношении мигрантов (как работающих за границей, так и перемещающихся внутри страны); и
- внедрение или укрепление систем отслеживания мобильности (в соответствии с нормами прав человека) среди мигрантов, которые заразились COVID-19, для мониторинга вторичных последствий пандемии.

A1.4 Социальная защита и продовольственная безопасность

В чем заключается вызов?

Официальные данные за 2019 год свидетельствуют о том, что 20,1% населения Кыргызской Республики (около 1,3 млн человек) находятся за национальной чертой бедности, в то время как 15,5% (в 2018 г.) жили на сумму ниже порогового значения в 3,20 долл. США в день (по паритету покупательной способности), рекомендуемого Всемирным банком для международных сопоставлений бедности среди стран с уровнем дохода ниже

среднего. Возможно, еще более тревожным является тот факт, что более 90% населения продолжают жить на сумму менее 10 долл. США в день (по паритету покупательной способности), которая все чаще рассматривается в качестве порогового значения для включения в мировой средний класс. Поэтому социальная защита и продовольственная безопасность остаются важными проблемами в Кыргызской Республике. Например, мониторинг национальной продовольственной безопасности свидетельствует о недостаточном уровне потребления белка среди многих детей в стране.

В идеале, страны должны быть в состоянии быстро реагировать на социально-экономические потрясения посредством расширения своих систем социальной защиты по горизонтали (то есть, путем увеличения охвата за счет расширения на новые домохозяйства) и вертикали (то есть, путем увеличения размеров или продолжительности выплаты пособий). Тем не менее, меры, предпринимаемые Кыргызской Республикой в ответ на пандемию COVID-19 в сфере социальной защиты (за пределами системы здравоохранения), до сих пор оставались весьма ограниченными и были сосредоточены, главным образом, на предоставлении продуктов. Продуктовые пакеты стоимостью 800 сомов (10-12 долл. США) были распределены среди 225 000 уязвимых домохозяйств, и был ужесточен контроль над ценами на основные продукты питания. Социальная защита – особенно, в плане оказания социальной помощи малообеспеченным семьям и выплаты компенсаций по безработице работникам, потерявшим работу – не была усилена. Хотя это может быть отчасти связано с недостатками систем социальной защиты страны, пандемия может также предоставить возможности для укрепления этих систем и снижения воздействия пандемии на бедные и уязвимые домохозяйства.

Краткосрочная задача заключается в расширении охвата и адекватности социальной помощи – в частности, ежемесячного пособия нуждающимся семьям, имеющим детей в возрасте до 16 лет (ЕПМСД),⁶⁸ и компенсации по безработице – для охвата большей части уязвимого населения. В частности, охват должен охватывать участников неформального сектора, которые лишились основных источников своего дохода во время чрезвычайного положения. Более долгосрочной задачей является рассмотрение проекта национальной стратегии социальной защиты с целью укрепления способности систем социальной защиты содействовать более долгосрочной устойчивости уязвимого населения.

О чем говорят факты?

Пособия и право на получение ЕПМСД – основного инструмента социальной помощи Кыргызской Республики – рассчитываются на основе национального гарантированного минимального дохода (1000 сомов в месяц), который в настоящее время составляет всего лишь около 20% от национального прожиточного минимума. В результате, число домохозяйств, имеющих право на получение ЕПМСД, очень мало. По оценкам ЮНИСЕФ, лишь около 1% домохозяйств имеют уровень дохода на душу населения ниже гарантированного минимального дохода. В дополнение к этой проверке нуждаемости, потенциальным получателям отказывают в ЕПМСД из-за наличия в собственности земли (и других активов), которая может обладать лишь ограниченным потенциалом с точки зрения получения дохода. Критерии назначения ЕПМСД, ежемесячного социального пособия (для лиц с особыми потребностями) и пособий по безработице также не учитывают угрозы, с которыми сталкиваются многие работники

⁶⁸ Номинальными получателями этого пособия являются дети, однако пособием распоряжаются родители (обычно, матери). Это пособие называется «Уй-бүлөгө көмөк» (УБК).

неформального сектора, которые могут быть собственниками, как минимум, некоторых активов и могут иметь доходы, близкие к национальной черте бедности.

Более того, во время кризисных ситуаций, таких как пандемия COVID-19, системы социальной защиты должны помогать домохозяйствам от необходимости прибегать к крайним мерам для того, чтобы справиться с финансовыми затруднениями (например, таким как продажа активов по крайне низким ценам или сокращение расходов на образование и здравоохранение), которые часто имеют несоразмерные последствия для женщин и девочек. Такие стратегии выживания могут помешать посткризисному восстановлению и повысить риск того, что домохозяйства окажутся в безысходной нужде.

Эти опасения подчеркиваются в анализе социально-экономических последствий COVID-19, проведенном Азиатским банком развития и Программой развития ООН (АБР-ПРООН), в котором показано, что бедность по уровню доходов в Кыргызской Республике может увеличиться на 10,5% (около 680 000 человек). Результаты проведенного ЮНИСЕФ анализа говорят о том, что число детей, живущих в бедности из-за социально-экономического шока в результате пандемии, может увеличиться на 160 000 и более. Между тем, согласно результатам экспресс-анализа Всемирной продовольственной программы, многие малообеспеченные домохозяйства страдают из-за высоких цен на продовольствие, причем более 80% придерживаются негативных долгосрочных стратегий выживания.

Варианты политики

В краткосрочной перспективе поддержка, оказываемая уязвимым категориям населения, должна: (i) быть расширена сверх продовольственной и/или гуманитарной помощи; (ii) предоставляться в виде денежных трансферов; и (iii) быть интегрирована в общую систему социальной защиты Кыргызской Республики.⁶⁹

Критерии назначения ЕПМСД и пособий по безработице должны быть смягчены, чтобы лучше удовлетворять потребности бедных и уязвимых работников неформального сектора. Кроме того, большая и более обширная социальная помощь может повысить спрос на более дешевые продукты отечественного производства и помочь микропредприятиям и фермерам, которые поставляют такие товары. Разумеется, отговаривая уязвимые домохозяйства от принятия негативных стратегий выживания, большая социальная помощь может также повысить долгосрочную социально-экономическую устойчивость.

Хотя ослабление строгих критериев назначения пособий социальной защиты может привести к ошибкам включения (лица, которым ошибочно назначаются пособия), однако большое количество уязвимых домохозяйств, в настоящее время исключенных из этих систем, позволяет предположить, что ошибки включения не должны будут составить проблему. Быстрое проектирование и внедрение цифровых платформ для облегчения регистрации пособий, что уменьшит необходимость простаивания бенефициаров в очередях в переполненных людьми государственных учреждениях, может быть поддержано ПРООН с помощью программирования цифровых услуг и управления.

⁶⁹ Продовольственные пакеты, розданные 225 000 уязвимых домохозяйств, адресно распределялись через местные комиссии, которые функционируют параллельно с существующей системой социальной защиты.

По составленным ПРООН-АБР оценкам социально-экономических последствий, установление размеров ЕПМСД и пособий по безработице в размере 1000 сомов на одного получателя в месяц и продление выплаты этих пособий на 6 месяцев для 500 000 новых получателей обойдется в 3,35 миллиарда сомов (0,6% ВВП) в 2020 году. Такая сумма должна быть доступной для государства – особенно, если международные доноры предоставят 500 млн. долл. США (7% ВВП), ожидаемых в виде финансирования для преодоления кризиса. Бюджетный потенциал для социальной защиты также можно было бы расширить, если бы сократились субсидии на ископаемое топливо и химические удобрения, и были бы предприняты более масштабные усилия по сокращению незаконных финансовых потоков.

В более долгосрочной перспективе проект национальной стратегии социальной защиты Кыргызской Республики должен быть пересмотрен в контексте экономического и социального восстановления после пандемии COVID-19. В этом пересмотре необходимо рассмотреть усилия по более тесной увязке социальной помощи с медицинскими и социальными услугами для домохозяйств, члены которых заразились коронавирусом, с краткосрочным трудоустройством на общественных работах (в соответствии с принципами социального дистанцирования) и с инвестициями в экономическую деятельность по социальному уходу.

A1.5 Устойчивое будущее

В чем заключается вызов?

Глобальные оценки дают основание предполагать, что обусловленный пандемией COVID-19 кризис в медицинской, социальной и экономической сферах может стоить 6 лет прогресса в достижении Целей в области устойчивого развития. Однако вызванное пандемией сокращение поездок и потребления также привело к сокращению загрязнения и выбросов парниковых газов, что помогло восстановить природный капитал во многих странах. Более того, потенциальная экономия затрат за счет более эффективного использования природных ресурсов (особенно воды и энергии), а также за счет сокращения или перестройки государственных бюджетных мер, поддерживающих неустойчивое управление природными ресурсами (например, в энергетике и сельском хозяйстве), может открыть новые возможности для роста в условиях «зеленой» (экологически чистой) экономики. Кроме того, замедление утраты биоразнообразия и ограничение повышения температуры могут снизить вероятность возникновения и распространения будущих пандемий.⁷⁰

В дополнение к созданию новых рабочих мест в таких областях, как экологический инжиниринг, управление отходами и экотуризм, рост зеленой экономики может происходить в рамках существующих ограничений ресурсов, отчасти благодаря появляющимся инновационным вариантам «зеленого» финансирования. Инвестиции в устойчивую к изменениям климата инфраструктуру и будущее с низким уровнем углеродосодержащих выбросов – в том числе, в рабочие места в сфере социального

⁷⁰ А. Люстгартен, 2020 г. [«Как изменение климата способствует стремительному росту уровня инфекционных заболеваний»](#), ProPublica. 7 мая 2020 года; и Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде, 2020 г. [«Работа с окружающей средой для защиты людей: деятельность ЮНЕП по борьбе с COVID-19»](#). <https://www.unenvironment.org/resources/working-environment-protect-people-uneps-COVID-19-response>.

обслуживания с низким уровнем выбросов углерода – могут привести к созданию значительного количества краткосрочных рабочих мест при одновременном повышении социально-экономической и экологической устойчивости.⁷¹ Зеленое восстановление также может открыть возможности для получения женщинами и девочками новых навыков и лучших рабочих мест, наряду с расширением участия женщин на рынке труда и уменьшением неформального сектора. .

Многие из этих возможностей широко доступны для Кыргызской Республики, которая в конце 2019 года ратифицировала Парижское соглашение в рамках конвенции ООН об изменении климата и начала предпринимать политические шаги в направлении более зеленого и низкоуглеродного будущего. В конце 2019 года была принята политика зеленой экономики, а в 2020 году был разработан план действий по загрязнению.

О чем говорят факты?

В то время как некоторые из инвестиций Кыргызской Республики в ответ на кризис, обусловленный COVID-19 – такие как инвестиции в цифровизацию и инновации, – обеспечили дивиденды для социальной и экономической устойчивости, возможности для зеленой экономики возникали гораздо медленнее. Тем временем, неустойчивое управление ресурсами продолжает создавать риски для продовольственной безопасности, здоровья и сокращения бедности – в особенности, для сельских и отдаленных общин. Этот устаревший подход к управлению природными ресурсами также продолжает негативно влиять на тех, кто имеет доступ к энергосистемам, которые работают только периодически, где бремя сбора воды и топлива может непропорционально падать на женщин и девочек.

Перспективы экономического роста в Кыргызской Республике весьма уязвимы перед последствиями изменения климата – особенно, в сельском хозяйстве, гидроэнергетике, горнодобывающей промышленности, лесном хозяйстве и туризме, а также, в особенности, в южных регионах страны. Потенциал производства электроэнергии в стране составляет около 4 гигаватт, с годовой выработкой порядка 12-15 млрд. киловатт-часов, которые потребляются в полном объеме. Хотя 92% электроэнергии производится гидроэлектростанциями и может считаться экологически чистой, доля выработки возобновляемой энергии в стране в 2018 году составила всего 1,38%. Более того, с 2010 года потребление электроэнергии увеличилось на 83%.⁷² Возобновляемые источники энергии могут помочь заполнить этот растущий энергетический разрыв и снизить нагрузку на устаревшую электроэнергетическую инфраструктуру, от 50% до 70% которой нуждаются в срочных инвестициях или замене.⁷³

Вместо этого, растущие потребности Кыргызской Республики в энергии все чаще удовлетворяются за счет угля, потребление которого почти утроилось в течение 2006-2018 годов. Во многом этот рост был обусловлен возросшей зависимостью от неэффективных и сильно загрязняющих окружающую среду угольных котлов, а также от использования угля

⁷¹ “McKinsey”. 2020 г. Решение проблемы изменения климата в постпандемическом мире. <https://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability/our-insights/addressing-climate-change-in-a-post-pandemic-world#>

⁷² Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. 2018 г. [Топливо-энергетический баланс Кыргызской Республики за 2018 год](http://stat.kg/ru/publications/toplivno-energeticheskij-balans/Kyrgyzskoy-Rеспублики-za-2018-god). <http://stat.kg/ru/publications/toplivno-energeticheskij-balans/>

⁷³ Группа Всемирного банка. 2017 г. Кыргызская Республика: Устойчивая экономика на траектории медленного роста. В зоне особого внимания: Энергетический сектор Кыргызстана. Экономический обзор №5. Весна 2017 года.

населением для отопления. В дополнение к растущему углеродному следу, загрязнению воздуха и связанным с этим расходам на здравоохранение, в Кыргызской Республике также увеличивается и ежегодная смертность от загрязнения воздуха.⁷⁴

Более устойчивая в экологическом отношении энергетическая политика может означать новые возможности для занятости в частном секторе, новые экологические рабочие места, доступ к льготному глобальному финансированию и снижение зависимости от импорта энергии. Оценки возможной экономии в энергетическом секторе Кыргызской Республики варьируются от 18% от снижения потерь при передаче электроэнергии до 60% в общественных зданиях.⁷⁵ Сегодняшние низкие цены на электроэнергию и отопление не покрывают текущие или будущие производственные затраты, что приводит к сезонной нехватке и неустойчивым режимам субсидирования.⁷⁶ Потери воды в сельском хозяйстве оцениваются в 2,1 миллиарда кубометров в год, или около четверти от общего объема водозабора. Умные инвестиции в сокращение потерь воды могут увеличить производство зерновых более чем на 900 000 метрических тонн в год.⁷⁷ Низкие мировые цены на нефть в настоящее время представляют важные возможности преобразований для сокращения субсидий, отходов и загрязнения, наряду с повышением эффективности использования возобновляемых источников энергии и энергоэффективности.

Аналогичные проблемы очевидны при обращении с твердыми бытовыми отходами, поскольку в Кыргызской Республике нет современных установок для их переработки. Рост численности городского населения приводит к образованию все больших объемов отходов, скапливающихся на свалках, которые часто не соответствуют требованиям законодательства и сами способствуют загрязнению воды, почвы и воздуха.

Варианты политики

При распределении средств Антикризисного фонда по борьбе с COVID-19 и средств из других источников Правительству Кыргызской Республики следует избегать фиксации на более высоких выбросах или более высокой долгосрочной уязвимости перед будущими пандемиями и изменением климата.

⁷⁴ Глобальный альянс по вопросам здоровья и загрязнения окружающей среды. 2018 г. [Последствия загрязнения окружающей среды для здоровья и экономики Кыргызстана](https://www.pureearth.org/wp-content/uploads/2018/11/Kyrgyzstan-Pollution-Health-and-Economic-Impacts-The-Lancet-Report.pdf). <https://www.pureearth.org/wp-content/uploads/2018/11/Kyrgyzstan-Pollution-Health-and-Economic-Impacts-The-Lancet-Report.pdf>

⁷⁵ Эти диапазоны взяты из данных НСК об энергетическом балансе Кыргызстана и публикации Всемирного банка (2019 г.) [«Дорожная карта реализации мер для повышения энергоэффективности в общественных зданиях Кыргызской Республики»](http://documents.worldbank.org/curated/en/491271560400148398/pdf/Roadmap-for-the-Implementation-of-Energy-Efficiency-in-Public-Buildings-of-the-Kyrgyz-Republic.pdf). <http://documents.worldbank.org/curated/en/491271560400148398/pdf/Roadmap-for-the-Implementation-of-Energy-Efficiency-in-Public-Buildings-of-the-Kyrgyz-Republic.pdf>

⁷⁶ В исследовании Программы развития ООН показано, что в 2019 году из государственного бюджета было выделено примерно 1,2 млрд. сомов на покрытие расходов предприятий теплоснабжения в системе государственного предприятия «Кыргызтеплоэнерго». На муниципальном уровне это финансирование часто дополняется дополнительными субсидиями на органические виды топлива. Источник: Программа развития ООН. 2019 г. [Обзор политических и институциональных рамок финансирования охраны окружающей среды в Кыргызской Республике](http://www.biodiversityfinance.net/sites/default/files/content/knowledge_products/Environmental%20Finance%20Policy%20and%20Institutional%20Review%20in%20the%20Kyrgyz%20Republic_0.pdf). http://www.biodiversityfinance.net/sites/default/files/content/knowledge_products/Environmental%20Finance%20Policy%20and%20Institutional%20Review%20in%20the%20Kyrgyz%20Republic_0.pdf.

⁷⁷ Правительство Кыргызской Республики. Государственное агентство водных ресурсов. [Водные ресурсы и водохозяйственная инфраструктура Кыргызстана](https://www.water.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=228:vodnye-resursy-i-vodokhozyajstvennaya-infrastruktura-kyrgyzstana&catid=99&lang=ru&Itemid=1274). https://www.water.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=228:vodnye-resursy-i-vodokhozyajstvennaya-infrastruktura-kyrgyzstana&catid=99&lang=ru&Itemid=1274

Содействие переходу к устойчивой зеленой экономике было выделено в качестве одного из приоритетов Правительства еще до пандемии – как это видно из Плана развития зеленой экономики (2019 г.) и Климатической инвестиционной программы (2018 г.). Сейчас задача заключается в реализации и финансировании этого перехода. Важнейшее значение имеет согласование Антикризисного фонда для финансирования борьбы с COVID-19 и последующего восстановления с приоритетами зеленой экономики, наряду с расширением охвата для привлечения многосторонних мер по борьбе с изменением климата и зеленого инвестиционного финансирования. Важные направления включают в себя следующие инвестиции:

- водосберегающее сельское хозяйство (экологически безопасное и устойчивое орошение);
- модернизация управления твердыми городскими отходами – в особенности, с точки зрения инфраструктуры утилизации отходов;
- зеленое и инклюзивное⁷⁸ городское планирование (например, пространственное планирование для удовлетворения гендерно-дифференцированных потребностей, природные решения для городского планирования, энергоэффективность в жилых районах и расширение общественного транспорта);
- устойчивый экотуризм с особым вниманием созданию рабочих мест для женщин и других уязвимых групп и устойчивому удалению отходов в ковровом производстве;
- энергоэффективность государственного сектора (например, в государственных школах, детских садах и отделениях первичной медико-санитарной помощи);
- проекты в сфере возобновляемой энергетики, которые могут создавать лучшие рабочие места – как для мужчин, так и для женщин;
- услуги по управлению и сохранению пастбищных угодий в лесном хозяйстве, дикой природе и биоразнообразии;
- справедливая торговля, основанная на расширенном выращивании и устойчивом сборе лекарственных растений, спрос на которые растет, и которая может предложить важные возможности занятости и получения дохода для женщин;⁷⁹
- снижение климатических рисков инфраструктурных инвестиционных проектов;
- более эффективная социальная защита для обеспечения того, чтобы более высокие тарифы на энергию и воду не создавали проблем для уязвимых категорий населения;
- инфраструктура и службы социального обеспечения для создания рабочих мест с низким уровнем выбросов углерода; и
- интеграция учета природного капитала в решения по планированию, программированию и составлению бюджета.

Значительное финансирование зеленых инвестиций может также поступать из частных источников и от партнеров по развитию. Тем не менее, для привлечения такого финансирования требуется принятие конкретных мер экономической политики для пересмотра стимулов. Особенно важными в этом контексте являются:

⁷⁸ “Streets”. 2020 г. Проектирование городов для женщин: уроки из опыта “феминистического города” Барселоны. <https://streets.mn/2020/05/22/how-can-cities-be-designed-for-women/>

⁷⁹ Центральноазиатское бюро аналитической журналистики (CABAR.asia). 2019 г. Как повысить экспортный потенциал лекарственных трав Кыргызстана? <https://cabar.asia/en/how-to-increase-the-export-potential-of-kyrgyz-medicinal-herbs/>

- установление более амбициозных обязательств по сокращению выбросов в связи с изменением климата с учетом возможностей финансирования конкретных секторов и партнеров;
- обеспечение того, чтобы тарифы на энергию, воду и коммунальные услуги (например, на управление отходами) покрывали текущие и будущие производственные затраты (более высокие тарифы часто являются предварительным условием финансирования зеленых инвестиций, которые также могут быть источниками создания новых рабочих мест); и
- продвижение новаторских механизмов финансирования или регулирования – таких, например, как конверсия задолженности в природоохранные инвестиции (учет расходов на охрану окружающей среды в счет погашения задолженности) или в инвестиции, связанные с противодействием изменению климата (которые можно использовать как для финансирования зеленых проектов, так и в качестве начального капитала для финансирования или софинансирования смешанных зеленых инвестиций).

Приложение 2: Записка о методологическом подходе в Совместном отчете АБР–ПРООН

1. С макроэкономической точки зрения, текущая работа Азиатского банка развития (АБР) по оценке потенциальных экономических последствий пандемии COVID-19 служит отправной точкой для количественной оценки социально-экономических последствий для Кыргызской Республики. Были подготовлены три комплекта оценок таких экономических последствий: 6 марта,⁸⁰ 3 апреля (опубликовано в «Перспективах развития Азии»)⁸¹ и 12 мая.⁸²

2. В майских оценках используется модель общего равновесия Проекта анализа мировой торговли, которая должна будет пересмотреть свою оценку последствий COVID-19 в рамках сценариев краткосрочного (3 месяца) и долгосрочного (6 месяцев) сдерживания. В этой модели используются три известных и измеримых канала: (i) увеличение торговых издержек (уменьшение доходов от туризма, сокращение торговли товарами); (ii) негативный шок производительности (сбои в производстве, нарушение мобильности, транспортные ограничения со стороны предложения, более низкий рост потребления и более слабый рост инвестиций со стороны спроса); и (iii) ответные меры в рамках проводимой страной политики (расходы на здравоохранение и медицинское обслуживание, фискальные стимулы и вливание ликвидности). Тем не менее, следует отметить, что Проект анализа глобальной торговли не полностью охватывает некоторые важные каналы, характерные для Кыргызской Республики и других стран Центральной Азии – а именно, денежные переводы. Что касается пакета фискальных стимулов и вливания ликвидных средств – хотя в модели учитывается только непосредственная поддержка доходов домохозяйств, предприятий или государственного сектора, предполагается, что нет временной задержки в создании институциональных структур и в использовании способов выделения средств целевым группам, а поддержка для предприятий, как правило, осуществляется через антикризисный фонд.

3. В предыдущих оценках АБР, которые были опубликованы 3 апреля, оценивались побочные последствия шоков спроса через торговые и производственные связи, с использованием мультирегиональной экономико-математической модели межотраслевого баланса. В результате анализа были получены оценки снижения валового внутреннего продукта (ВВП) и занятости в Кыргызской Республике по основным секторам экономики, основанные на предположениях о сценариях внешних шоков, передаваемых через туризм, внутреннее потребление (5%-ное снижение роста внутреннего потребления в странах, затронутых вспышками) и инвестиции (снижение роста внутренних инвестиций в затронутых вспышками странах на 6,25%).⁸³ В данной версии рассматриваются три сценария: (i) более краткосрочное сдерживание в течение 3 месяцев с меньшими шоками спроса; (ii) более длительное сдерживание в течение 6 месяцев с более сильными шоками

⁸⁰ АБР. 2020 г. Экономическое влияние COVID-19 на развивающуюся Азию. Информационно-справочные материалы АБР. №128. Манила: АБР.

⁸¹ Азиатский банк развития. 2020 г. Перспективы развития Азии в 2020 году. Что движет инновациями в Азии? Специальная тема: Влияние вспышки коронавируса – обновленный вариант. Манила.

⁸² АБР. 2020 г. Информационно-справочный материал АБР. Обновленная оценка экономического воздействия COVID-19. Манила.

⁸³ В этом апрельском обновлении страны с более чем 2000 случаев COVID-19 (по состоянию на 27 марта) были добавлены к первоначальному списку из 8 стран, используемому в предыдущей мартовской оценке, а именно: Франция, Германия, Иран, Италия, Китайская Народная Республика, Южная Корея, Испания и США. Новыми странами, добавленными в рамках апрельского обновления, были Австралия, Бразилия, Канада, все остальные страны Европейского союза, Япония, Норвегия, Швейцария, Турция и Великобритания.

спроса; и (iii) дополнительное воздействие в случае возникновения значительной вспышки. Оценка нижней границы снижения ВВП Кыргызской Республики в 2020 году в настоящее время составляет 4,35%. Это позволяет оценивать изменения в занятости. В анализе явно признаются ограничения данных и необходимость учета контекста страны («Многие дополнительные каналы воздействия на экономическую деятельность не так легко анализировать или количественно определять – например, нарушение поставок из-за прекращения производства...»). Следовательно, необходима дальнейшая корректировка.

4. Эти корректировки на макроуровне основаны на имеющейся информации о шоках на уровне страны. Эта информация включает в себя: (i) ежемесячные статистические отчеты о социально-экономической ситуации в стране, выпускаемые Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики (отчет с результатами за апрель 2020 года еще не поступил), и отчеты Национального банка Кыргызской Республики о денежных переводах (данные за май 2020 года еще не доступны); (ii) обновленные данные о текущей ситуации и прогнозах Международного валютного фонда, Всемирного банка и других международных организаций; и (iii) последние данные о взаимосвязях между этими ключевыми макроиндикаторами и другими интересующими нас макроэкономическими переменными, включая доходы и расходы государственного бюджета, импорт и экспорт и т.д.

5. Используя имеющуюся статистическую информацию о структуре экономики, эти макрооценки разбиты по секторам экономики и географическим регионам, также с учетом известных потрясений на уровне секторов и регионов. Эта разбивка основана на долях секторов и регионов в ВВП и общей занятости, а также на отраслевых и региональных оценках, касающихся темпов роста производства и занятости. Затем эти показатели калибруются для соответствия макроиндикаторам. С использованием имеющихся данных микроуровня (основанных на проведенном государством Интегрированном выборочном обследовании домохозяйств в Кыргызстане за 2018 год) и прогнозов инфляции, эти данные о воздействии на производство и занятость преобразуются в оценки бедности.

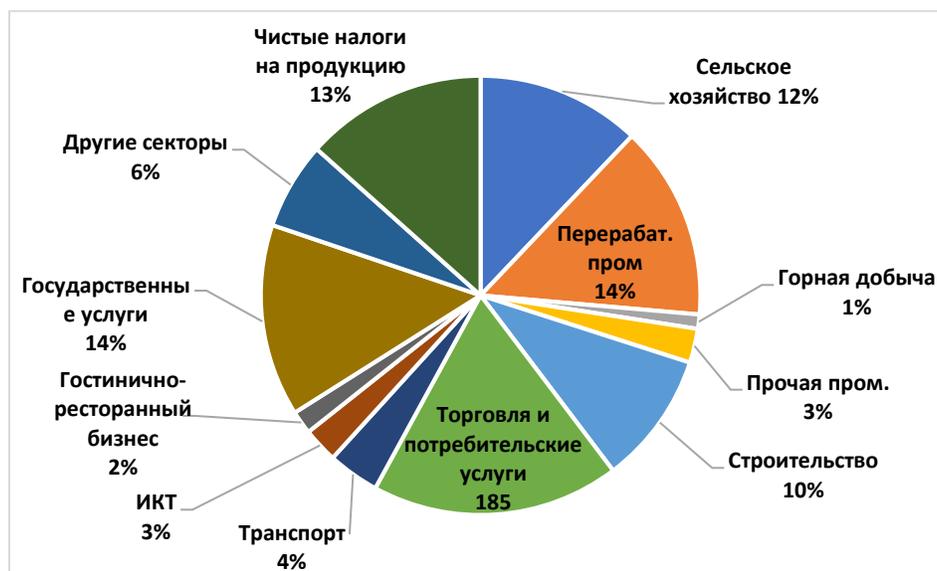
6. Данный процесс социально-экономической оценки был дополнительно усовершенствован с помощью следующих инициатив по сбору данных:

- (i) Обследование уязвимых домохозяйств, проведенное Всемирной продовольственной программой (сбор данных завершен к концу апреля, а сами данные стали доступны в середине мая), в котором представлена информация об изменениях в доходах и расходах домохозяйств и о стратегиях выживания. Эти данные были использованы при оценке показателей бедности. В анализ также включены прогнозы бедности и отсутствия продовольственной безопасности, основанные на данных мониторинга цен, доходов домохозяйств и ситуации в сельском хозяйстве на уровне областей.
- (ii) Проведенный Продовольственной и сельскохозяйственной организацией опрос участников цепочки создания стоимости в сельском хозяйстве (данные доступны на еженедельной основе) с качественной информацией по вопросам, касающимся сельского хозяйства и смежных секторов. Результаты этих еженедельных оценок вошли в оценки роста секторов.
- (iii) Исследование по микро-, малым и средним предприятиям и новым уязвимым группам, проведенное Институтом исследований экономической политики при Министерстве экономики при поддержке Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) (сбор данных проводился в мае-июне 2020 года). Эти данные послужили основой для составления представления об уязвимости на

- уровне секторов, оценок роста и бедности для тех групп, которые не вошли в обзор Всемирной продовольственной программы.
- (iv) Организация Объединенных Наций ведет постоянную работу по гендерной проблематике и вопросам развития и обеспечивает учет ключевых соображений гендерного равенства при составлении отчета об оценках социально-экономических последствий и реагировании для отдельно взятой страны;
 - (v) Оперативная оценка рынка труда, составленная Международной организацией труда (МОТ) (оценка началась в мае, а данные были доступны в июне), которая должна охватывать занятость в неформальном секторе. Результаты этой оценки должны дать представление о влиянии на рынок труда;
 - (vi) Оценка социальной защиты Всемирного банка на основе проведенного в 2018 году очередного раунда Интегрированного выборочного обследования домохозяйств в Кыргызстане (Интегрированное выборочное обследование бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы). Это позволило занимающейся оценкой группе экспертов сравнить свой анализ и выводы относительно уязвимых групп с текущим анализом АБР-ПРООН.
 - (vii) Источник данных Института статистики ЮНЕСКО из его сопоставимых статистических данных (с разбивкой по странам) о влиянии кризиса COVID-19 на сектор образования – в том числе, на наиболее уязвимые группы – благодаря сотрудничеству с национальными статистическими управлениями, профильными министерствами и другими статистическими организациями; и
 - (viii) Обследования микро-, малых и средних предприятий, проведенные ПРООН-Агентством по техническому сотрудничеству и развитию (ACTED) и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе, а также обследования легкой промышленности, проведенные Департаментом международного развития и организацией «Palladium Group».

Приложение 3: Графики и диаграммы

Рисунок А3.1: ВВП по секторам экономики, 2019 г.



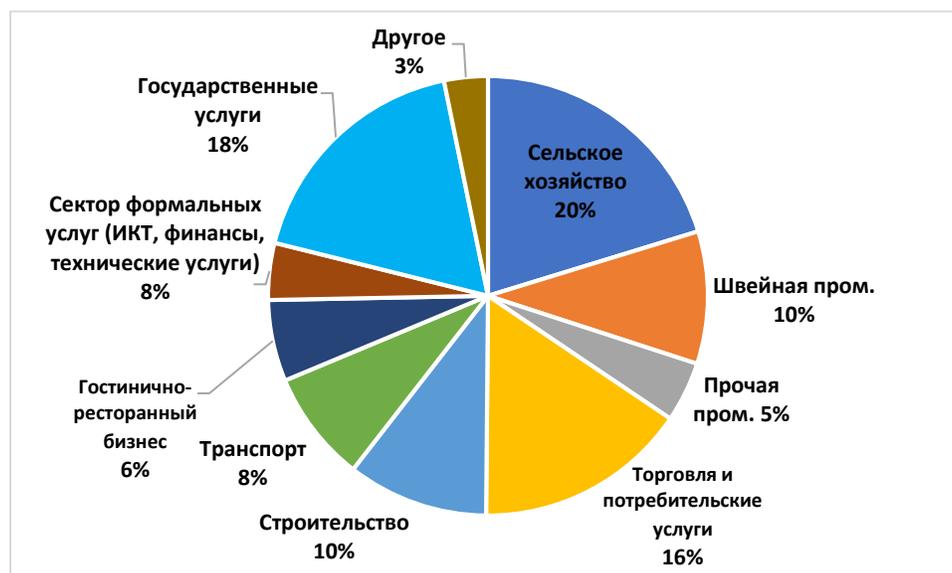
ИКТ = информационно-коммуникационные технологии.

Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.

Таблица А3.1: Показатели численности населения и рынка труда, 2018 г.

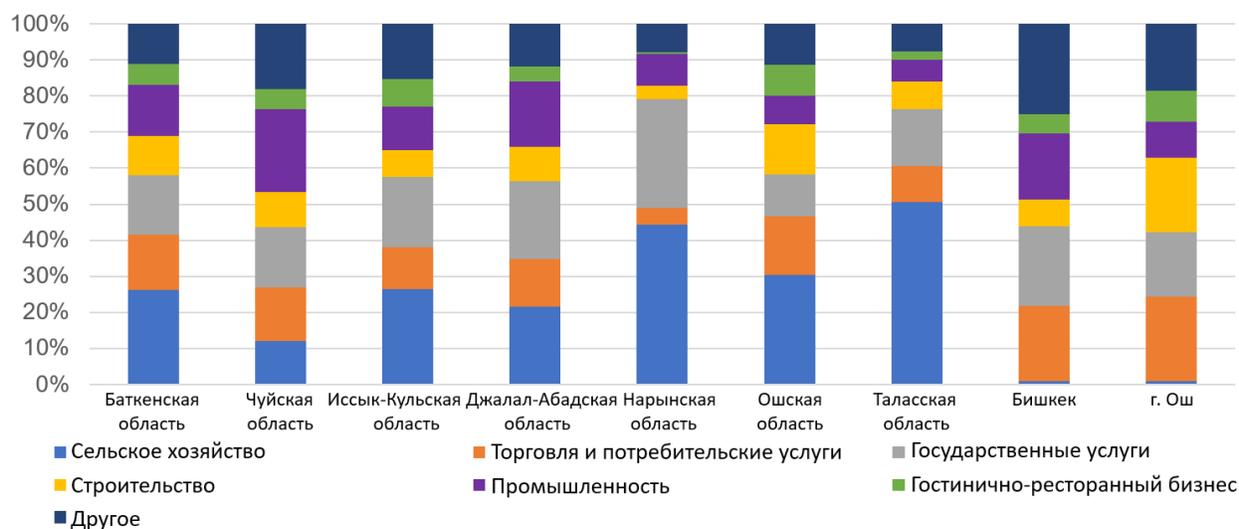
	Кыргызстан	Женщины	Мужчины	Город	Село
Численность населения, млн	6,39	3,22	3,17	2,17	4,22
Рабочая сила, млн	2,54	0,98	1,56	0,94	1,60
Доля экономически активного населения, %	59,8	45,0	75,4	62,3	58,5
Занятость, млн	2,38	0,91	1,47	0,88	1,51
Уровень безработицы, %	6,2	6,9	5,7	6,5	5,9

Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.

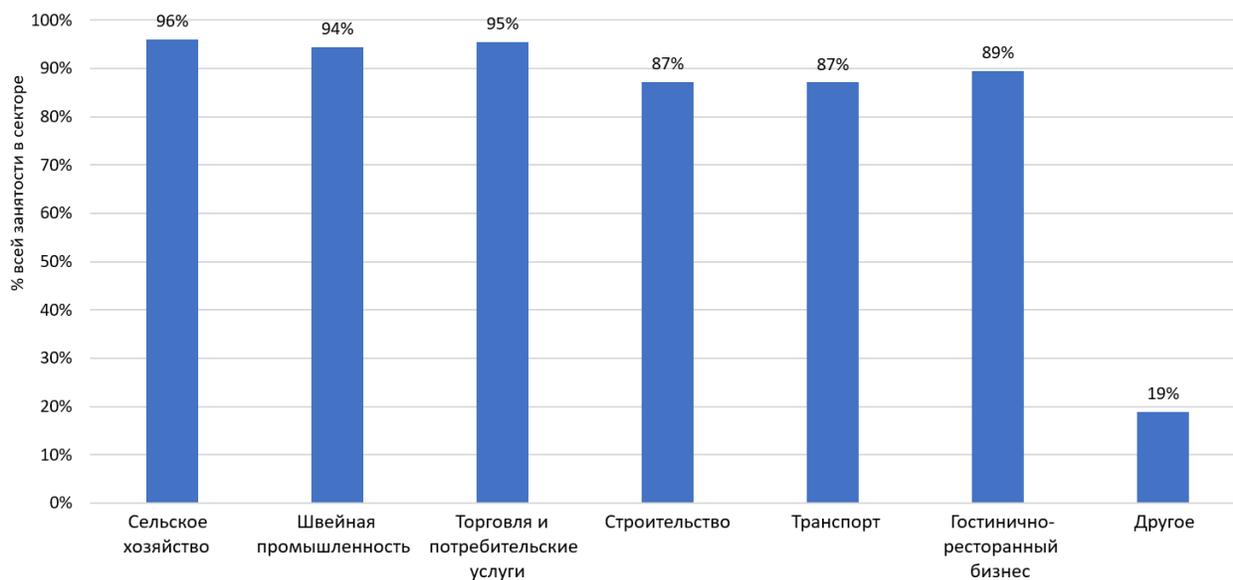
Рисунок А3.2: Структура занятости по секторам экономики, 2018 г.

ИКТ = информационно-коммуникационные технологии.

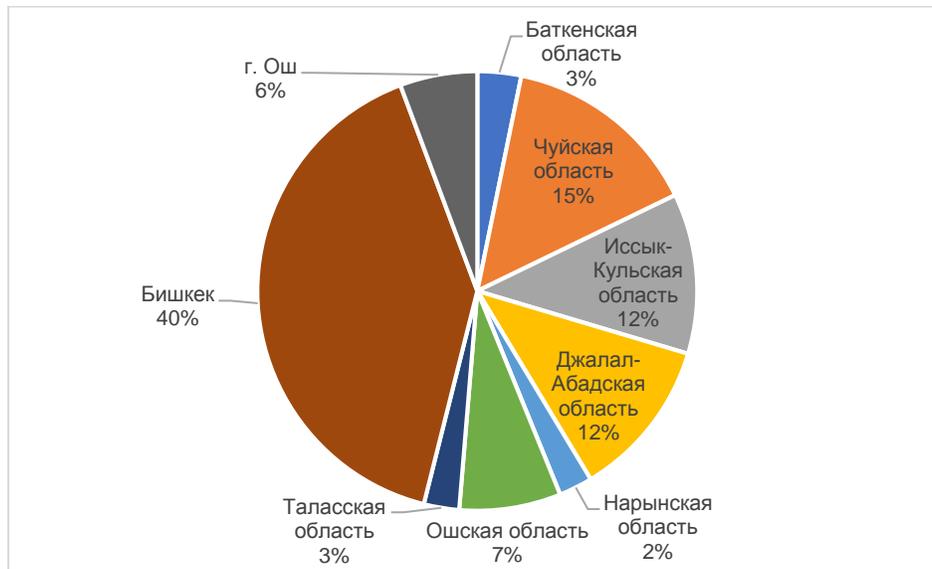
Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.

Рисунок А3.3: Структура занятости по экономическим секторам и географическим регионам, 2018 г.

Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.

Рисунок А3.4: Структура неформальной занятости по секторам экономики, 2018 г.

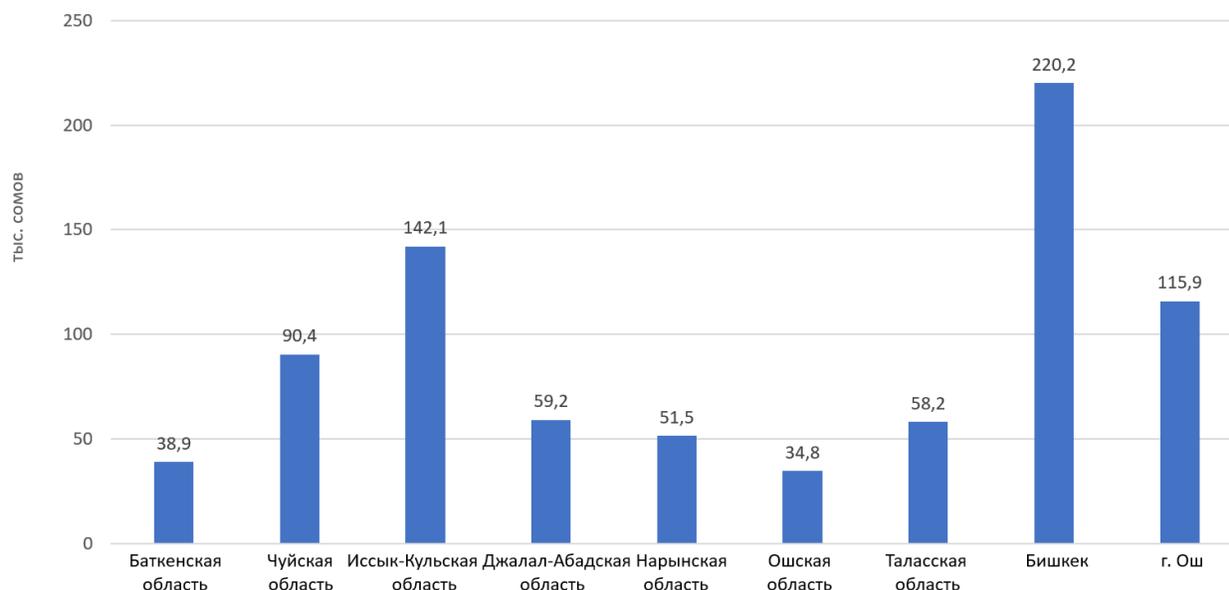
Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.

Рисунок А3.5: Валовой внутренний продукт по географическим регионам, 2018 г.

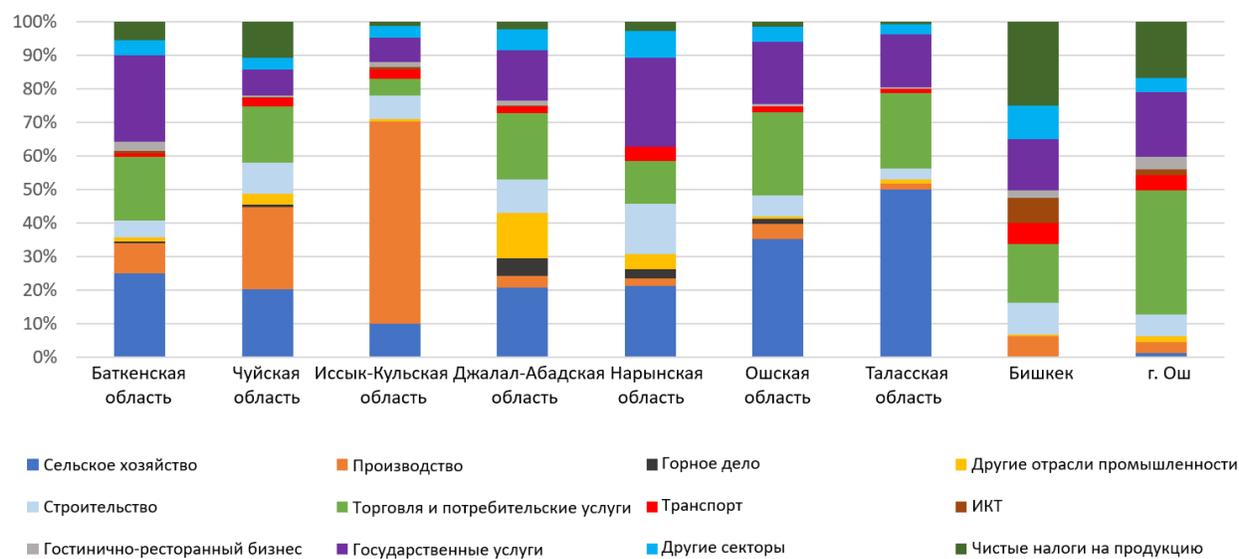
Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.

Рисунок А3.6: Валовой региональный продукт на душу населения, 2018 г.

(ТЫС. СОМОВ)



Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.

Рисунок А3.7: Валовой региональный продукт по секторам экономики, 2017 г.

ИКТ = информационно-коммуникационные технологии.

Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.

Рисунок А3.8: Поступающие денежные переводы по географическим регионам, 2019 г.

Примечание: Информация о денежных переводах, приписываемых Бишкеку, может быть ошибочной, поскольку многие предпочитают осуществлять денежные переводы в городе независимо от места своего проживания.
Источники: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики и Национальный банк Кыргызской Республики.

Приложение 4: Социально-экономическое обследование уязвимых групп, пострадавших от кризиса, вызванного COVID-19

Для того чтобы снабдить Оценку воздействия на социально-экономическую ситуацию и уязвимость с данными, касающимися воздействия COVID-19 на население страны, в апреле-июне 2020 года Институтом исследований экономической политики при Министерстве экономики Кыргызской Республики, при финансировании со стороны Программы развития ООН (ПРООН) и технической поддержке со стороны ПРООН и Азиатского банка развития (АБР), было организовано обследование различных уязвимых групп. Это обследование было сосредоточено на шести социальных группах, которые, как ожидается, будут в наибольшей степени затронуты кризисом COVID-19: (i) предприниматели, управляющие малыми и средними предприятиями; (ii) нынешние или бывшие наемные работники и лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью в неформальном секторе; (iii) малообеспеченные домохозяйства; (iv) пенсионеры по возрасту; (v) люди с особыми потребностями; и (vi) медицинские работники. Это было общереспубликанское исследование с участием более чем 2000 респондентов, представляющих все части страны. Сведения о выборке изложены в Таблице А3.1.

Таблица А3.1: Сведения о выборке уязвимых групп, пострадавших от кризиса COVID-19

	Респонденты		По областям								
	Всего	Женщины	Бишкек	Ош	Баткенская область	Чуйская область	Джалал-Абадская область	Иссык-Кульская область	Нарынская область	Ошская область	Талаская область
Предприниматели	298	103	17	50	30	48	22	16	85	27	3
Трудящиеся и безработные	562	197	31	85	41	50	74	36	162	69	14
Малообеспеченные	300	235	34	45	51	17	17	60	27	37	12
Пенсионеры	381	294	36	58	76	60	28	41	25	27	30
Люди с особыми потребностями	675	463	63	46	72	111	124	70	43	113	33
Работники здравоохранения	124	79	34	8	32	8	21	-	-	-	21
Всего	2,340	1,371	215	292	302	294	286	223	342	273	113

Источник: Правительство Кыргызской Республики, Министерство экономики, Институт исследований экономической политики.

Методология обследования была основана на случайной выборке представителей разных групп. Выборка была составлена по спискам таких групп, имеющимся у Государственной налоговой службы, Государственной регистрационной службы, Министерства труда и социального развития, Министерства здравоохранения и общества Красного Полумесяца. Сбор данных осуществлялся посредством проведения телефонных опросов с использованием компьютера на основе анкет, которые были составлены для каждой группы респондентов. Всего было составлено шесть разных анкет (по одной на каждую из охваченных опросом уязвимых групп). Эти вопросники охватывали ключевые вопросы, с которыми респонденты столкнулись во время пандемии COVID-19, включая их стратегии по борьбе с рисками для здоровья, перерывы в их экономической и социальной деятельности, рост потребительских цен, поддержку, которую они получают от государства и других заинтересованных сторон, и т.д.