

Документ
Всемирного банка

ТОЛЬКО ДЛЯ СЛУЖЕБНОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ

Отчет No. 39719-KG

МЕЖДУНАРОДНЫЙ БАНК РЕКОСТРУКЦИИ И РАЗВИТИЯ

МЕЖДУНАРОДНАЯ АССОЦИАЦИЯ РАЗВИТИЯ

МЕЖДУНАРОДНАЯ ФИНАНСОВАЯ КОРПОРАЦИЯ

МНОГОСТОРОННЕЕ АГЕНТСТВО ПО ИНВЕСТИЦИОННЫМ ГАРАНТИЯМ

**СОВМЕСТНАЯ СТРАТЕГИЯ ПОМОЩИ СТРАНЕ
ДЛЯ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
(2007-2010 гг.)**

25 мая, 2007 года

Отдел стран Центральной Азии

Азиатский Банк Развития
Швейцарское Сотрудничество
Министерство Соединенного Королевства по Международному Сотрудничеству
Организация Объединенных Наций

Настоящий документ подлежит ограниченному распространению и может быть использован получателями только при исполнении ими служебных обязанностей. Содержание документа не может быть раскрыто в иных случаях без разрешения Всемирного Банка.

Последнее обсуждение СПС: 22 апреля 2003 года

Валютные эквиваленты

(Действующий валютный курс на 14 марта 2007 года)

Денежная единица - Сом
1.00 \$ США = 38

Система весов и мер

Метрическая система

Финансовый год

1 января – 31 декабря

	МАР		МФК
Вице-Президент:	Шигео Катцу	Исполнительный Вице Президент МФК:	Ларс Танелл
Директор по стране	Аннет Диксон	Вице Президент	Эдвард Нассим
Руководитель рабочей группы:	Роджер Робинсон	Директор:	Шабаз Маваддат
		Руководитель рабочей группы:	Гортон де Монд, Мл.

Аббревиатуры и сокращения

ААА	Аналитические и консультативные услуги
АБР	Азиатский Банк Развития
АФР	Африканский Фонд Развития
СПИД	Синдром приобретенного иммунодефицита
APR	Ежегодный обзор реализации
ППСУ	Проект поддержки сельскохозяйственных услуг
ВЕЕРС	Исследования деловой среды и эффективности предприятий
ОЦАС	Организация Центрально-азиатского сотрудничества
ЦАРЭС	Организация Центрально-азиатского регионального экономического сотрудничества.
СПС	Стратегия помощи стране на 2007-2010 гг.
CASCR	Отчет о завершении Стратегии помощи стране
КОР	Комплексные Основы Развития
МЧР	Механизмы Чистого Развития
СЕМ	Экономический меморандум по стране
CG	Консультативная Группа
СНГ	Содружество Независимых Государств
ESW	Экономические и отраслевые исследования
ЕврАзЭС	Евразийское экономическое содружество
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
FSAP	Программа оценки финансового сектора
ГЭФ	Глобальный Экологический Фонд
ВВП	Валовой внутренний продукт
GEF	Глобальная программа защиты окружающей среды
ХИПИК	Бедные страны с высоким уровнем внешней задолженности
МАР	Международная Ассоциация Развития
МФИ	Международные финансовые институты
МОМ	Международная организация по миграции
IPO	Первичное публичное размещение (ценных бумаг на бирже)
ИБР	Исламский Банк Развития
ССПС	Совместная Стратегия Помощи Стране
KfW	Немецкий Банк Реконструкции и Развития
ЦРТ	Цели Развития Тысячелетия
MDRI	Многосторонняя Инициатива по списанию долга
МИГА	Многостороннее Агентство по Инвестиционным Гаранциям
ММСП	Микро-, малые и средние предприятия
СПБ	Среднесрочный прогноз бюджета
НБКР	Национальный Банк Кыргызской Республики
НПО	Неправительственные организации
НССБ	Национальная Стратегия Сокращения Бедности
ЧПС	Чистая приведенная стоимость
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
РВА	Выделение средств на основе результатов
PEFA	Обзор государственных расходов и финансовой подотчетности

PERs	Обзоры государственных расходов
УГФ	Управление государственными финансами
ПГИ	Программа Государственных Инвестиций
ОПИ	Отдел по реализации проекта
PRSGs	Программа Всемирного Банка по сокращению бедности
SDC	Швейцарское агентство развития и сотрудничества
МСП	Малые и средние предприятия
ГП	Государственные предприятия
SWAps	Широкосекторальный подход
ТП	Техническая помощь
ТБ	Туберкулез
TICI	Индекс восприятия коррупции международной организацией Transparency International
TVET	Профессионально-техническое образование и подготовка
ЕМБ	Единое месячное пособие
ООН	Организация Объединенных Наций
ПРООН	Программа развития ООН
ИВБ	Институт Всемирного Банка
ГВБ	Группа Всемирного Банка
АВП	Ассоциация водопользователей

**СОВМЕСТНАЯ СТРАТЕГИЯ ПОМОЩИ СТРАНЕ
ДЛЯ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
(2007-2010 гг.)**

СОДЕРЖАНИЕ

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ	7
ЧАСТЬ I: СОВМЕСТНАЯ СТРАТЕГИЯ ПОМОЩИ СТРАНЕ ДЛЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	10
I ВВЕДЕНИЕ	10
II ПОЛИТИЧЕСКИЙ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ	10
III СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ СТРАНЫ на 2007-2010 гг.	25
IV ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ НА ПУТИ РАЗВИТИЯ	30
V СОВМЕСТНАЯ СТРАТЕГИЯ ПОМОЩИ СТРАНЕ	43
Приложение 1. Матрица результатов ССПС для Кыргызской Республики	52
ЧАСТЬ II: ПРОГРАММА ПОМОЩИ ГРУППЫ ВСЕМИРНОГО БАНКА	
I ВВЕДЕНИЕ	66
II РЕАЛИЗАЦИЯ ПОСЛЕДНЕЙ СТРАТЕГИИ ПОМОЩИ СТРАНЕ	66
III КРАТКИЙ ОБЗОР УРОКОВ ИЗ ПРОШЛОГО ОПЫТА	71
IV РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫПОЛНЕНИЯ ПОРТФЕЛЯ ПРОЕКТОВ	72
V ПОДДЕРЖКА ГРУППЫ ВСЕМИРНОГО БАНКА В РЕАЛИЗАЦИИ ССПС	73
VI ФИНАНСИРОВАНИЕ МАР И ИНСТРУМЕНТЫ	83
VII КОНСУЛЬТАЦИИ ПО СПС	84
VIII КОНТРОЛЬ ВЫПОЛНЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ	84
IX ЗАКЛЮЧЕНИЯ	85
Приложение 1 Матрица результатов помощи Группы Всемирного Банка для Кыргызской Республики	86
Приложение 2 Отчет о завершении Стратегии помощи Кыргызской Республике, 2003-2006 финансовые годы	97
Приложение 3. Стандартные приложения СПС	135

СПИСОК ВСТАВОК		
ЧАСТЬ I: СОВМЕСТНАЯ СТРАТЕГИЯ ПОМОЩИ СТРАНЕ ДЛЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ		
Вставка 1	Предпринимательство в Кыргызской Республике	23
Вставка 2	Оценка транспортных коридоров	40
ЧАСТЬ II: ПРОГРАММА ПОМОЩИ ГРУППЫ ВСЕМИРНОГО БАНКА		
Вставка 1	Решение задач по сокращению бедности на сельском уровне в Кыргызской Республике	69
СПИСОК ДИАГРАММ		
ЧАСТЬ I: СОВМЕСТНАЯ СТРАТЕГИЯ ПОМОЩИ СТРАНЕ ДЛЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ		
Диаграмма 1	Темп прироста ВВП, 1996-2006 гг.	14
Диаграмма 2	Результаты финансовой деятельности СНГ 5, 1996-2005 гг.	15
Диаграмма 3	Регуляторная политика как проблема для предпринимательства	36
Диаграмма 3	Лицензирование как проблема для предпринимательства	36
СПИСОК ТАБЛИЦ		
ЧАСТЬ I: СОВМЕСТНАЯ СТРАТЕГИЯ ПОМОЩИ СТРАНЕ ДЛЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ		
Таблица 1	Темпы роста и структура ВВП	14
Таблица 2	Прогресс в достижении ЦРТ	21
Таблица 3	Сводные статистические данные по финансовому сектору для отдельных стран с переходными экономиками	33
Таблица 4	Ежегодные требования к финансированию работ по уходу и содержанию автомобильных дорог	34
ЧАСТЬ II: ПРОГРАММА ПОМОЩИ ГРУППЫ ВСЕМИРНОГО БАНКА		
Таблица 1	Программа MAP по оказанию кредитной и некредитной помощи на 2007-2010 гг.	75

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ

i. **Задачи на пути развития.** Кыргызская Республика, являющаяся горной страной без выхода к морским портам, сталкивается с труднопреодолимыми географическими барьерами в деле достижения высоких и устойчивых темпов экономического роста. Изолированность страны является серьезной преградой для развития международной торговли и перевозок, что далее усугубляется в силу неудовлетворительного состояния физической инфраструктуры и политики протекционизма, проводимой соседними государствами. Кроме того, вследствие слабости государственного управления, низкого институционального и технического потенциала страны ход реализации реформ во многих направлениях оказался ограниченным. Несмотря на эти проблемы, страна добилась экономического роста на уровне около 4 процентов и значительного сокращения бедности в конце 1990-х и начале 2000-х гг. через разумное управление макроэкономической ситуацией и проведение структурных реформ в ряде областей.

ii. Кыргызская Республика все еще находится в процессе становления государственности. Политическая ситуация остается беспокойной, несущей в себе отголоски мартовской революции 2005 года и сохраняющей, как следствие, неустойчивость с непрекращающейся борьбой за власть как в самой структуре Правительства, так и между Правительством, Парламентом и гражданским обществом. В такой сложной политической обстановке задачи по определению своевременных реформ и достижению согласия по их осуществлению представляются делом нелегким.

iii. Наличие инициативного гражданского общества наряду с активным проведением политических дебатов и соучастием будут содействовать процессу укрепления государственности. Политическая стабильность и устойчивость нынешнего правительства будут зависеть от безотлагательного и зримого улучшения экономических и социальных условий наряду с получением ощутимых результатов в борьбе с коррупцией, что будет тем самым отвечать ожиданиям народа. К тому же, было уже проведено укрепление главных рыночных реформ, которые наряду с динамическим региональным ростом предоставляют возможности для ускорения роста.

iv. **Стратегические приоритеты.** Программа Правительства - Стратегия Развития Страны (СРС), рассчитанная на период с 2007 по 2010 гг., – концентрируется на четырех стратегических направлениях: экономическое развитие, государственное управление и прозрачность в управлении государственными делами, человеческое развитие и экологическая устойчивость - и опирается на стратегии, определенные в Национальной Стратегии Сокращения Бедности (НССБ) на 2003-2005 гг.

v. СРС уделяет внимание задачам по укреплению макроэкономической стабильности, достигнутой в ходе реализации НССБ, ускорению проведения структурных реформ в целях содействия дальнейшему росту и сокращению бедности. Важное место в СРС занимает задача по усовершенствованию государственного управления, включающая, в частности, борьбу с проявлениями коррупции и их сокращение. В СРС подчеркивается значение повышения ответственности должностных лиц перед гражданами и важность реформирования законодательных процедур и процессов составления бюджета с целью ослабления монополизации государства мощными экономическими группировками. Проблемы неэффективности государства и неудовлетворительного оказания основных социальных услуг будут решаться путем дерегулирования экономики и укрепления системы государственной службы. Приоритеты человеческого и социального развития в СРС включают доступ к расширенному и доступному образованию и медицинскому обслуживанию; создание благоприятных условий жизни с обеспечением доступа к системам водоснабжения, канализации и основным социальным услугам, а также предоставление социальной защиты для уязвимых групп населения.

vi. **Совместная Стратегия Помощи Стране (ССПС) для Кыргызской Республики.** Настоящая совместная стратегия пяти партнеров в области развития - Азиатского Банка Развития (АБР), Швейцарского Бюро по Сотрудничеству (ШБС), Министерства Соединенного Королевства по Международному Развитию (ДИФИД), Группы Всемирного Банка (ГВБ) и агентств в составе Организации Объединенных Наций – тесно увязана с целями развития Правительства. Партнеры в области развития согласовали между собой конкретные стратегические цели и распределили их среди всех групп донорских агентств, включая программу Всемирного Банка: (i) сосредоточение внимания на тех направлениях, где уже оказывается поддержка реформам; (ii) снижение рисков, связанных с большой задолженностью и неустойчивостью роста; (iii) концентрация внимания на главных реформах вместо выполнения множества действий; и (iv) акцентирование усилий на экономических и отраслевых исследованиях (ЭОИ) и построении потенциала.

vii. **Направленность Совместной Стратегии Помощи Стране для Кыргызской Республики.** Партнеры по СПСС в своих программах основное значение отводят действиям по четырем направлениям, определенным в СРС как особо важные для достижения перемежающихся целей, включая:

- экономическое управление, содействующее крепкому и устойчивому росту во благо бедных слоев населения: укрепление бюджетного процесса и проведение комплексных реформы в управлении государственными финансовыми ресурсами, и согласование финансового управления с государственными приоритетами;
- сокращение проявлений коррупции, усовершенствование государственного управления и повышение эффективности системы государственной службы: дерегулирование экономики, усиление прозрачности, повышение потенциала систем государственной службы и государственного управления, и проведение правовой реформы;
- построение устойчивого человеческого и социального капитала путем улучшения деятельности секторов здравоохранения и образования, включая расширение доступа к услугам здравоохранения, образования и социальной защиты наряду с повышением их качества; и
- обеспечение экологической устойчивости и управление природными ресурсами.

viii. **Программа Группы Всемирного Банка.** Настоящий документ является первой совместной стратегией помощи стране для Кыргызской Республики и для региона Европы и Центральной Азии в целом. Программа Группы Всемирного Банка (ГВБ) вносит вклад в стратегические цели, определенные в ССПС, при этом внимание будет направлено на поддержку усилий Правительства по улучшению среды для деловой активности и экономического роста и повышению качества и доступа к основным услугам (здравоохранение, образование, водоснабжение и канализация). Стратегия Группы Всемирного Банка подчеркивает значимость принципов избирательности вследствие лимитированных ресурсов Международной Ассоциации Развития (МАР) и ограничивающих мер, введенных в отношении программы государственных инвестиций Правительства. С учетом уроков прошлого опыта и в соответствии с принципами ССПС, в Программе Банка применение найдет подход осуществления последовательных и долгосрочных действий ради достижения целей развития, основанных на успешных результатах, полученных в итоге реализации проектов первого поколения, наряду с целенаправленностью деятельности проектов, наглядные результаты которых будут видны населению; при этом при этом Банк через использование своих кредитов и проведение аналитической работы будет привлекать финансирование со стороны других партнеров в сфере развития.

ix. **Риски.** Риски реализации СРС и ССПС включают аспекты, связанные с политической неустойчивостью, слабыми возможностями по реализации программных

действий и внешними потрясениями. ССПС содержит ряд мер по смягчению последствий от таких рисков.

х. **Мониторинг и оценка.** Выбор программно-целевого подхода представляет собой шаг вперед со стороны партнеров по ССПС и Правительства. ГВБ, АБР и другие партнеры проводят совместную работу над разработкой надежной системы мониторинга и оценки в соответствии со структурой СРС, которая находится в процессе подготовки. Процесс ежегодного совместного обзора портфеля страны и совместный ежегодный обзор СРС предоставят возможности для определения достигнутого прогресса. Обзор будет использовать до возможной степени существующие процессы управления в качестве главных возможностей и средств для подробного обсуждения, диалога и получения информации.

xi. **Заключение.** В настоящее время доноры ощущают необходимость представить общее видение и мнение своему клиенту сильнее, чем когда-либо прежде. Новое Правительство находится под давлением в противостоянии трудностям, и сообщество развития изо всех сил пытается найти наилучшие пути оказания помощи, чтобы при этом не обременять руководство страны. В этом плане ССПС является первым шагом на пути реализации дальнейших мер по гармонизации процедур и достижения результатов на основе принципов, изложенных в Парижской Декларации по эффективности помощи в области развития.

ЧАСТЬ I: СОВМЕСТНАЯ СТРАТЕГИЯ ПОМОЩИ СТРАНЕ ДЛЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Совместная Стратегия Помощи Стране (ССПС) для Кыргызской Республики представляет собой суть стратегии пяти партнеров в области развития в оказании содействия планам развития Кыргызстана в течение периода с 2007 по 2010 гг. Настоящая стратегия является плодом совместной работы: Азиатского Банка Развития (АБР), Швейцарского Бюро по Сотрудничеству (ШБС), Министерства Соединенного Королевства по Международному Развитию (DfID), Группы Всемирного Банка (ГВБ) и агентств в составе Организации Объединенных Наций.

2. ССПС является программой, рассчитанной на среднесрочный период, для организации управления взаимодействием между Правительством Кыргызской Республики и партнерами в области развития для достижения целей национального развития и сокращения бедности. Данное заявление было сформулировано в духе национальных и международных обязательств и инициатив по эффективности помощи, оказываемой развивающимся странам, в частности, Римской Декларации по Гармонизации Помощи и Парижской Декларации по Эффективности Помощи Развитию. Задачами Стратегии являются: выравнивание действий помощи партнеров в согласовании с целями Стратегии Развития Кыргызской Республики на 2007-2010 гг. (СРС); представление обоснования групповой поддержки; снижение текущих затрат и обеспечение последовательных, слаженных действий по оказанию поддержки в реализации СРС.

3. ССПС является документом, нацеленным на результативность и основанным на системе мониторинга и оценки, имеющейся в СРС. Программа реформирования, содержащаяся в ССПС, включает собственные заявления руководства страны по взятым на себя обязательствам, которые четко сформулированы в СРС, и которым будет оказано содействие донорского сообщества в рамках обязательств по поддержанию политического диалога, предоставлению финансовой помощи и проведению аналитической работы. ССПС в общих чертах описывает подходы, с помощью которых партнеры окажут поддержку усилиям Правительства в деле достижения намеченных целей СРС.

II. ПОЛИТИЧЕСКИЙ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

A. Политический контекст

4. В период с октября 1990 года до марта 2005 года в Кыргызской Республике царил все более и более авторитарный режим президентского правления¹. Президент поощрял соперничество между разными группировками элитной верхушки за влияние и экономические ренты. В конечном счете, такие действия приводили к частым изменениям

¹ В период с октября 1990 года до марта 2005 года произошло назначение 11 правительств с последующей вынужденной отставкой. За это время было назначено 10 Премьер-министров, средний срок пребывания которых на посту составлял около года.

в кадровом составе на политическом уровне и способствовало ослаблению потенциала в реализации политики и реформ. Правительство менее открыто проявляло свою репрессивность и воспринималось как более приверженное к проведению экономических реформ по сравнению с другими правительствами в регионе.

5. В течение периода 1990-2005 гг. Кыргызская Республика добилась значительного прогресса в переходе к рыночной экономической системе. Отмечалось восстановление экономики после распада Советского Союза в 1990 году, результатом которого явились резкий спад производства, высокий уровень инфляции и разрыв цепочки поставок. Обозначилась стабилизация макроэкономической ситуации, и экономические реформы заложили основу для передачи земельных ресурсов и другого имущества в частную собственность и для содействия росту, продвигаемому частным сектором, начиная с середины 1990-х гг.

6. Прогресс в реализации реформ носил смешанный характер. Важные реформы по ряду направлений проводились в середине 1990-х гг. Эти достижения наряду с готовностью Правительства к участию в диалоге по многим реформируемым направлениям, по всей вероятности, послужили основанием для слишком высокой оценки донорами глубины реформ и тем самым способствовали разработке излишне честолюбивой программы реформирования со стороны доноров. Правительство тем временем охотно одобряло все предлагаемые донорами реформы, включая даже те из них, на реализацию которых у него не имелось ни возможностей, ни заинтересованности в целях обеспечения поступления потоков внешнего финансирования. В конечном итоге сложилась ситуация, когда какие-то реальные экономические реформы были проведены в жизнь, в то время как многие из реформ остались на бумаге или в виде политических заявлений или же законодательных актов, при этом они не были реализованы, остались в незавершенном виде или их проведение подвергалось ситуационным политическим вмешательствам в силу слабой ответственности за проводимые реформы.

7. Проведение выборов со грубыми нарушениями в феврале 2005 года вызвало повсеместное народное недовольство и послужило толчком свершения так называемой и неожиданной для всех *Тюльпановой Революции* в марте 2005 года, закончившейся лишением власти Президента Акаева. По-видимому, в основе событий лежали причины неудовлетворенности, вызванные отсутствием ощутимых результатов от проведения экономических реформ, неудовлетворительного государственного управления, коррупции и распространения отношений семейственности и родства. Самой революции были присущи оттенки националистического содержания, которые впоследствии проявились в виде растущего недоверия к международному сообществу. Доноры воспринимались как круги, стоящие слишком близко к старому режиму, подпитывающие коррупцию неявным образом, которая при этом не получила существенного распространения.

8. Свершившаяся революция также привела в движение процесс возникновения более открытых политических конфликтов как между Президентской властью, Правительством и Парламентом, так и внутри самих этих структур при активном участии гражданского общества. Было проведено смещение ряда лиц со многих правительственных постов, и достигнуто некоторое существенное улучшение в плане политических свобод; однако, первоначальные последствия революции вывали ухудшение в сфере государственного управления. Притязания на богатство страны предъявляют различные заинтересованные группировки, и возник ряд споров в отношении прав собственности. Во многих случаях они приводили к бурным последствиям.

9. С апреля 2006 года проводились многочисленные митинги и демонстрации, во время которых митингующие требовали выполнения обещанных реформ и выражали всеобщее негодование по поводу неэффективности проводимой политики, коррупции и растущей преступности. Эти выступления протеста в итоге завершились проведением отложенных конституционных реформ в ноябре 2006 года. По новой конституции ряд Президентских полномочий был передан Парламенту; однако сторонниками Президента в Парламенте были внесены и приняты в декабре 2006 года поправки, которые восстановили его полномочия.

10. Сочетание растущего национализма и отсутствия доверия гражданского общества к Международным Финансовым Институтам (МФИ) послужили важными элементами в принятии Правительством решения в феврале 2007 года об отказе от обращения за помощью к Инициативе по сокращению бремени долга для бедных стран с высоким уровнем задолженности (ХИПИК). Принятое решение высветило более осторожное и скептическое отношение к связанным с донорами обязательствам, и в особенности в отношении далеко нацеленных политических реформ.

11. Прения по Конституции приобрели непрекращающийся характер, и ведущие оппозиционные движения требуют от руководства страны проведения конституционной реформы (с воссозданием содержания Конституции от ноября 2006 года) и досрочных президентских выборов. В апреле 2007 года с этой целью были организованы широкомасштабные акции протеста. Президент и его Правительство, во главе с представителем оппозиции Алмазбеком Атамбаевом сумели восстановить контроль над ситуацией, но направление будущей конституционной реформы все еще остается неопределенным.

12. Кыргызская Республика все еще находится в процессе становления своей государственности. В такой сложной политической обстановке задачи по определению своевременных реформ и достижению согласия по их реализации представляются делом нелегким. Однако, уже есть ряд направлений, по которым оказана поддержка в проведении перемен. Существование инициативного гражданского общества, которое является самым крепким в Центрально-азиатском регионе, будет содействовать процессу укрепления государственности. Политическая стабильность и устойчивость нынешнего правительства будут зависеть от безотлагательного и зримого улучшения экономических и социальных условий наряду с получением ощутимых результатов в борьбе с коррупцией в ответ на ожидания народа.

13. Национальным Советом по Стратегическому Развитию была одобрена новая СРС Правительства и введена в действие Президентским Указом от 16 мая 2007 года. Документ дает обоснование замедленного темпа экономического развития и неравномерного распределения благ как результата незавершенной программы развития (включая задержку приватизации государственных предприятий, рассматриваемых в качестве объектов стратегического значения, повышение эффективности сектора энергетики и создание благоприятной среды для деловой активности, ведущей к росту частного сектора), и подрыв реализации данной программы объясняет причинами неудовлетворительного государственного управления. Задача, стоящая перед новым Правительством, будет состоять в обеспечении логической структуры для реализации данной программы развития, в то время как программа помощи доноров будет гарантировать эффективность оказываемой ими поддержки в области улучшения экономических и социальных условий населения.

Б. Экономическое развитие

14. Несмотря на отмечаемые достижения в области макроэкономической стабильности за последние годы, экономический рост был незначительным и подвержен колебаниям; накопилось большое бремя внешней задолженности, а интеграция в глобальное производство и торговлю остается ограниченной. Такие результаты отражают модель проводимых экономических реформ. В то время как в 1994-1998 гг. Кыргызская Республика находилась среди самых первых реформаторов из стран-участниц Содружества Независимых Государств (СНГ), период с 1999 по 2006 гг. отмечается откатом назад и застоём в деятельности по реформированию. В параграфах ниже представлена оценка показателей роста Кыргызской Республики, начиная со времени обретения независимости.

15. Мало стран сталкивается с такими сложными стартовыми условиями, как Кыргызская Республика: имеющая малочисленное население (чуть выше 5 миллионов человек) и занимающая одно из самых труднодоступных положений в мире. Изолированность страны является серьезным препятствием на пути развития международной торговли и транспорта, что далее усугубляется в силу неудовлетворительного состояния физической инфраструктуры и политики протекционизма, проводимой соседними государствами. Только около 7 процентов земель республики пригодны для земледелия. Двумя основными видами природных ресурсов являются гидроэнергетика и золото. Известные запасы золота иссякают, и без открытия новых месторождений они будут находиться на грани истощения в течение десятилетия. Производство гидроэлектроэнергии ограничивается вследствие истощения активов, которое имело место в течение прошлых 15 лет.

16. На этом фоне путь производственного развития Кыргызской Республики в переходном периоде схож с другими небольшими странами СНГ с ограниченными ресурсами (см. Диаграмму 1). После первоначального спада подъем реального валового внутреннего продукта (ВВП) произошел в 1996 году и достиг 80 процентов к 2005 году от своего уровня в допереходный период. Начальный резкий спад производства в Кыргызской Республике (50 процентов) оказался менее серьезным по сравнению с другими небольшими странами СНГ с ограниченными ресурсами (где уровень спада превысил 60 процентов).

Источник: Всемирный Банк, Региональные таблицы стран Европы и Центральной Азии (ЕЦА).

17. Рост производства отмечался только в течение первых лет переустройства экономики. Впоследствии скромный рост сопровождался высокой неустойчивостью. Темп роста в Кыргызской Республике составлял ежегодно 4.7 процентов в течение 1996-2005 гг. (при уровне ниже 4 процентов в 2000-2005 гг.). Такой темп роста был ниже, чем в аналогичных странах СНГ (то есть, 6-7 процентов в течение всего периода и выше 8 процентов начиная с 2000 г.). В 1998, 2002 и 2005 гг. произошло три главных замедления темпов роста под воздействием различных внешних потрясений, включая региональный финансовый кризис 1998 года, спад производства золота в 2002 году и политические события 2005 года.

Диаграмма 1. Темп прироста ВВП, 1996-2006 гг.

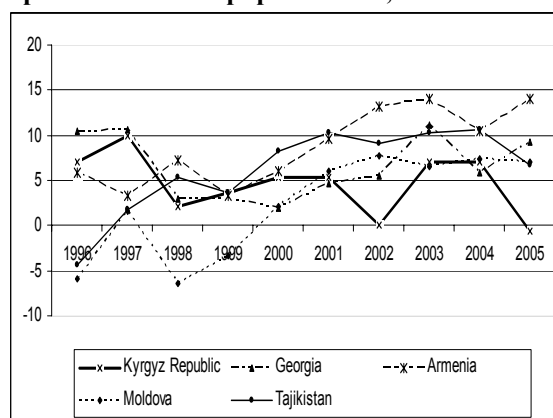


Таблица 1: Темпы роста и структура ВВП

	1991-1995	1996-1999	2000-2006
ВВП (темпы роста, %)	-12.5	5.7	3.9
Сельское хозяйство	-5.9	9.6	2.5
Строительство	-12.4	-11.7	10.6
Золото ¹	0.0	10.6	-3.9
Энергетика	NA	-1.9	1.1
Промышленность и добыча полезных ископаемых кроме золота	-21.1	0.2	1.4
Услуги	-10.3	1.9	6.9
ВВП без золота (темпы роста, %) ²	-12.5	4.2	4.7

Источник: НСК, расчеты сотрудников

1/ Темпы роста из-за золотодобычи относятся только к 1998-99 гг. Производство золота равнялось нулю в 1996 году и достигло 6.4 процента от ВВП в 1997 году.

2/ Производство золота было прервано в 2002 году и уменьшилось в 2005 году

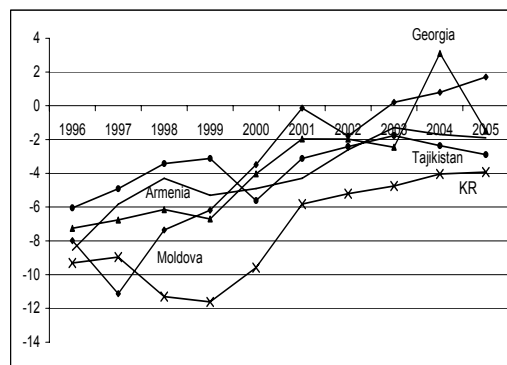
18. Услуги, золото и сельское хозяйство были главными двигателями экономического роста в Кыргызской Республике в прошлом десятилетии. В 1990-х гг. рост был, главным образом, обеспечен, за счет сельского хозяйства (свыше 9 процентов в 1996-1999 гг.) и поддержанный началом производства золота (Таблица 1). После 2000 года рост был обеспечен, в основном, за счет сферы услуг (направляемый ростом совокупного спроса с поступлением денежных переводов) на уровне 6.9 процентов по сравнению с 1.9 процентами в 1996-1999 гг. По той же самой причине с 2000 года полным ходом расширялось строительство с ежегодным уровнем темпа прироста в среднем на 10 процентов. В противоположность, высокие темпы роста сельского хозяйства, набранные в 1990-х гг., снизились до 2.5 процентов, начиная с 2000 года. В то время как золото все еще вносит значительный вклад в платёжный баланс, его производство оказало в целом отрицательное воздействие на темпы роста с начала 2000 года.

19. Данная модель роста отражает прогресс, достигнутый в результате проведения следующих экономических реформ на ранних этапах переходного периода: (i) жесткая кредитно-денежная политика и сокращение уровня инфляции; (ii) реформы государственных финансовых ресурсов, включая прекращение прямых бюджетных субсидий; (iii) земельная реформа и передача двух третей всех земельных ресурсов в частную собственность; (iv) приватизация малых и средних предприятий; (v) создание двухуровневой банковской системы; (vi) начальные реформы налоговых, таможенных органов и системы лицензирования; (vii) либерализация торговли; и (viii) вступление в членство ВТО в 1998 году.

² По средним данным для Армении, Грузии, Кыргызской Республики, Молдовы и Таджикистана.

20. Начальный период роста и реформ был прерван разразившимся в 1998 году региональным финансовым кризисом, который оказал несоразмерное воздействие на Кыргызскую Республику. Частью это было вызвано вследствие тесных экономических связей Кыргызской Республики с Россией и самого либерального торгового режима, существующего в СНГ, но также и по причине низкой способности последовательного и своевременного ответного реагирования на политические события³. С 1998 макроэкономическая стабилизация стала восстанавливаться. Однако, неспособность в проведении экономической политики на институциональном уровне подорвали способность государства осуществлять более углубленные структурные экономические реформы. Ход реформ в области кредитно-денежной политики был замедленным по сравнению с другими странами СНГ, которые стабилизировали свои финансовые системы к 2000 году при проведении реформ второго поколения. Кыргызская Республика продолжала иметь фискальный дефицит на уровне около 10 процентов в конце 1990-х гг. Даже в 2001 году, когда укрепилась финансовая система республики вследствие увеличенного сбора налогов, финансовое положение страны оставалось слабым по сравнению с другими государствами СНГ.

Диаграмма 2. Результаты финансовой деятельности СНГ 5, 1996-2005 гг.



21. Рост, оказавшийся ниже ожидаемого, и запоздавшая фискальная корректировка привели в итоге к затянувшейся и повышенной зависимости от внешних кредитов в большей степени, чем в других странах СНГ. Уровень бремени задолженности является высоким, составив свыше 70 процентов от номинального ВВП в 2006 году, даже после существенного сокращения долга в результате двух последовательных реструктуризаций, проведенных по Соглашению с Парижским Клубом. В 2005 году Чистая Приведенная Стоимость (ЧПС) государственного долга к государственным доходам составила 304 процента, в результате чего Кыргызская Республика стала правомочной для обращения за помощью по сокращению долга в рамках Инициативы ХИПИК для бедных стран с высоким уровнем задолженности, однако, хорошие результаты сбора поступлений в 2006 году способствовали тому, что значения доходных коэффициентов, направляемые на обслуживание долга, стали выше пороговых требований, предъявляемых к критериям участия в ХИПИК. Около 13 процентов государственных доходов было направлено на обслуживание внешней задолженности в 2006 году, и даже без ХИПИК и Инициативы по списанию многостороннего долга (MDRI), стоимость обслуживания внешнего долга сократится приблизительно на 10 процентов в 2010 году. Если бы Правительство приняло решение о присоединении к Инициативе ХИПИК, то в результате, обслуживание внешнего долга сократилось бы приблизительно на 4% от поступлений доходов к 2010 году.

22. Проведение ряда реформ носило частичный и незавершенный характер. Относительные цены на нерыночные товары, особенно, услуги коммунальных служб,

³ Примером может служить введение в 1999 году 100% налога на ввоз пшеницы и муки – с тем, чтобы республика могла восполнить свои собственные резервы по низкой цене – что привело к прекращению экспорта пшеницы в тот период, когда за последнее время произошло обесценивание сома, превратив тем самым товары, производимые в Кыргызстане, в высококонкурентную продукцию на региональных рынках.

продолжают удерживаться, тем самым препятствуя постепенному преобразованию этих секторов в прибыльные отрасли, которые будут способствовать накоплениям и привлечению инвестиций. В отличие от ряда других стран СНГ, рыночные сигналы продолжают искажаться в Кыргызской Республике, и по этой причине ресурсы лишь частично перераспределяются в сектора с самой высокой потенциальной доходностью, препятствуя далее диверсификации экономики.

23. Более того, размытое различие между деятельностью государственного и частного секторов, неясность применения на практике прав на собственность и отсутствие эффективных механизмов судебного разрешения споров – все это сдерживает приток инвестиций и способствует распространению коррупции. По официальным оценкам, частный сектор теперь обеспечивает 75 процентов ВВП и 80 процентов занятости населения. Однако, масштаб квази-государственной деятельности остается большим, и многие "частные" коммерческие предприятия связаны с высшими должностными лицами, создавая таким образом крупный неофициальный государственный сектор, из которого должностные лица получают ренту в виде регулярного дохода⁴.

24. Вышеупомянутые обстоятельства приводят к вмешательству государственных должностных лиц в экономику. Для этого существуют многочисленные возможности и механизмы, включая принятие необоснованных решений, проведение различных проверок, выдача лицензий по собственному усмотрению, задержки в выдаче разрешений и документов и даже манипулирование стоимостью затрат и продукции. В ответ на такие действия частный сектор вынужден заниматься коммерческой деятельностью неофициально. По этой причине способность частного сектора к реагированию на изменения в формальной политике, включая снижение налогов, является низкой. По оценкам, около 53 процентов продукции производится в сфере теневой экономики.

25. Институциональная слабость и широко распространенная коррупция в государственном секторе также ослабили способность и стимулы системы государственной службы действовать в интересах государства и отвечать на нужды зарождающегося частного сектора. Так обстояло дело в сельском хозяйстве, где, несмотря на либерализацию рынка и цен и начальных активных действий в области поставок продукции в ответ на проводимые реформы, отсутствие вспомогательных служб, доступа к рынкам и близорукая торговая политика стали ограничением на пути дальнейшего роста и диверсификации после насыщения внутреннего рынка. Кроме того, сельскохозяйственный сектор столкнулся со спадом в торговле своей продукцией, с чем столкнулись и другие страны с переходными экономиками. При отсутствии альтернативных источников роста и занятости в экономике, сельское хозяйство привлекало избыточную рабочую силу, высвобождаемую из других секторов, оставаясь при этом сектором с низкой производительностью.

26. В отличие от других похожих стран СНГ, которые ввели более либеральную ценовую и рыночную политику и осуществили фискальную корректировку раньше, уровень валовых внутренних накоплений оставался низким, в то время как иностранные накопления постепенно сокращались из-за растущей задолженности в результате низких объемов накоплений. Медленный темп реформ, особенно в секторе бюджетных организаций и государственных предприятий, является важным фактором, как для непосредственного сокращения корпоративных накоплений, так и уменьшения

⁴ АБР. Развитие частного сектора в Кыргызской Республике: Проблемы и альтернативные подходы, март 2007 года

инвестиций. Даже отмечаемый в последнее время рост денежных переводов⁵ (составляющий по оценкам, по крайней мере, 19 процентов от ВВП), оказался недостаточным для обеспечения соответствующего уровня валовых национальных накоплений, поскольку они были, главным образом, направлены на потребление. В результате, инвестиции остаются на уровне 20 процентов от ВВП, и иностранные прямые инвестиции были направлены почти исключительно в добычу золота, которая в силу особенностей была менее подвержена воздействию рыночных искажений.

27. Соседство Кыргызской Республики с тремя наиболее динамично развивающимися странами (Китай, Россия и Казахстан) обеспечило возможность для расширения экспорта. Даже после полутора десятилетий переходного периода, производство в Кыргызской Республике сконцентрировано, главным образом, в непромышленных отраслях: сырьевые сельскохозяйственные товары (хлопок, табак, шкуры и кожа), электроэнергия и золото. Однако, вследствие вышеупомянутых ограничений, экспортная деятельность республики не смогла адаптироваться соответствующим образом к изменениям спроса на этих рынках на все более усложняющуюся и высококачественную продовольственную и промышленную продукцию. Вместо этого, стабильный и растущий поток мигрантов обеспечил существенный приток денежных переводов в кыргызстанскую экономику, главным образом из России и Казахстана.

В. Бедность и неравенство

28. Уровень бедности остается высокой в Кыргызской Республике, хотя масштабы распространения крайней бедности умеренные. По официальным данным правительства за 2005 год согласно показателям потребления на душу населения, около 43 процентов населения жили ниже черты бедности и 11 процентов проживали в условиях крайней бедности. За черту бедности берется национальная черта бедности, определяемая на основе структуры потребления продовольственных и непродовольственных товаров в группе населения республики с более низкими доходами, а не основанная на показателях международных черт бедности. За единицу наблюдения в статистике бедности берется индивидум. Почти три четверти бедного и крайне бедного населения проживают в сельской местности, не только вследствие проживания большей части жителей республики в сельском секторе, но также и по причине более высокой распространенности сельской бедности: 51 процент сельского населения живет в бедности против 30 процентов городского населения. Уровень распространенности бедности свыше 50 процентов отмечается в пяти из восьми областей (в Баткенской, Нарынской, Ошской, Жалалабадской и Иссык-Кульской областях) - как в северных, так и южных регионах страны. Бедность и низкие доходы преобладают в тех областях, в которых доступ к рынкам ограничен вследствие географического положения (то есть, горы), бедной инфраструктуры и приграничных проблем. Большая часть всего бедного населения проживает в сельских районах Ошской и Жалалабадской областей, которые к тому являются самыми густонаселенными. В Бишкеке отмечается самый низкий уровень бедности, который, по оценкам, составляет 11 процентов.

29. Результатом экономического роста явилось снижение бедности в течение последних пяти лет. В 2000 году, по официальным оценкам правительства, уровень бедности среди населения составлял 63 процента, и в течение следующих пяти лет

⁵ Согласно Международной Организации по Миграции (МОМ), около 300,000 трудовых мигрантов из Кыргызской Республики трудятся в Российской Федерации; в Казахстане – около 50,000 рабочих (оценки по неофициальным данным намного выше 400,000 – 700,000 трудовых мигрантов в Российской Федерации и 70,000 - в Казахстане).

снизился до 20-процентной отметки - хотя данный факт может быть частичным отражением изменений в исследованиях. Даже в течение прошлых трех лет, по которым имеются данные, наблюдались изменения в уровне бедности в ответ на экономический рост: на каждый 1 процент роста ВВП на душу населения в течение 2003-2005 гг. происходило сокращение крайней бедности на 5 процентов, а уровень общей бедности снизился на 2 процента. Сокращению бедности также способствовало снижение реальных тарифов на коммунальные услуги, которые государство продолжает субсидировать в большой степени и которые далеко не соответствуют их себестоимости. Сокращение бедности происходит, главным образом, за счет уменьшения крайней бедности, особенно в сельских районах. Уровни умеренной бедности (разница между общей бедностью и бедностью) снизились незначительно от 33 процентов до 32 процентов, и это было вызвано в значительной степени понижением уровня городской бедности.

30. Наряду с изменениями уровней бедности в период 2000-2005 гг. сократилось неравенство. Официальные данные индекса Гини показывают снижение от 0.30 до 0.28 в течение этого срока. Уровни неравенства в Кыргызской Республике остаются ниже, чем в других странах региона ЕЦА, отражая существование системы социального обеспечения с крупными прямыми и косвенными трансфертами. Объемы прямых расходов на социальную защиту были большими, хотя отмечалось снижение на уровне 20 процентов от ВВП в 1995 году и 12 процентов в 2001 году, включая выделение косвенных субсидий на ценовые тарифы на коммунальные услуги, составляющие, по оценкам, 7-8 процентов от ВВП. В этот период отмечалось улучшение положения с неравенством в городских областях, хотя источники такого улучшения требуют более углубленного анализа. Данное обстоятельство может быть вызвано причинами появления в секторе услуг более широких возможностей для занятости, повышения доступа к субсидированным коммунальным услугам в городских областях или из-за более высокого уровня поступлений денежных переводов, способствовавших увеличению прибыли в квинтилях населения с более низкими доходами.

31. Также доходы фермеров от несельскохозяйственной и внутрихозяйственной деятельности сыграли важную роль в процессе сокращения сельской бедности. Темп роста в секторе сельского хозяйства составлял в среднем ежегодно 2.6 процентов в течение периода 2000-2005 гг. Сельскохозяйственный сектор предоставляет возможности обеспечить себя многим бедным жителям Кыргызской Республики, которые занимаются производством продукции в своих хозяйствах как для собственного потребления, так и для получения дохода. Кроме того, в начале нынешнего десятилетия, доходы от производства собственной продукции, домашнего скота и продажи собственности служили важным источником дохода для сельского населения, и в большей степени для групп, находящихся в квинтилях с более низкими уровнями доходов. Однако, со временем, среди сельского населения значительно повысилась роль доходов, полученных в результате трудовой или предпринимательской деятельности, и в настоящее время они составляют три четверти от общего объема доходов, что указывает на растущую значимость доходов, получаемых от несельскохозяйственной деятельности в сельских районах.

32. Неудовлетворительные результаты функционирования внутреннего рынка труда наряду с низким ростом производства и незначительной диверсификацией экономики ограничивали ускорению сокращения бедности и вели к расширению миграции за пределы страны. Низкие уровни заработной платы, неполная занятость и прямая безработица служат важным объяснением существующей бедности в Кыргызской Республике. Занятость почти половины работающих в неофициальном секторе отмечается в сельском хозяйстве и сфере услуг, где уровни производительности и заработной платы

являются низкими. Кроме того, большая часть населения в квинтилях групп с более низкими уровнями доходов находится в условиях неполной занятости, что ограничивает их способность в повышении валового дохода. И соответственно, неудивительно, что многие трудоспособные граждане покидают Кыргызскую Республику и уезжают за границу в поисках работы, в результате чего поступления денежных переводов становятся важным источником дохода для оставшихся жителей.

33. Несмотря на серьезность достижений по сокращению уровней бедности и неравенства, по всей видимости, темпы продвижения в этом направлении замедлятся, если экономика не сможет добиться более высокой производительности и создавать рабочие места. Темпы роста в Кыргызской Республике оказались слишком низкими для страны, которая должна все еще добиться получения лучшего экономического эффекта прежде, чем сократить разрыв в доходах с соседними странами. Без устойчивого роста уровней заработной платы и занятости, население окажется в положении заложников вследствие условий малопродуктивного труда, которые будут ограничивать их на пути к будущему благополучию.

Г. Прогресс на пути к достижению Целей Развития Тысячелетия (ЦРТ)

34. Процесс продвижения Кыргызской Республики на пути к достижению национальных показателей по ЦРТ характеризуется неоднородностью достижений в этом направлении. Выполнимость многих из намеченных задач по ЦРТ к 2015 году окажется маловероятной, если страна будет и дальше продвигаться по своему пути такими темпами. У республики есть потенциальные возможности для достижения ее целей по сокращению бедности, обеспечению всеобщего начального образования и грамотности и экологической устойчивости. Однако, Кыргызская Республика все еще находится далеко от достижения целей по детской смертности, охране материнства и борьбы с ВИЧ/СПИДом, ТБ и другими инфекционными заболеваниями, а также в области обеспечения чистой питьевой водой. Все еще сохраняются проблемы с недостаточным питанием и потреблением, особенно среди детей и женщин в сельской местности. К тому же, потребуются приложить значительные усилия в целях достижения гендерного равенства после получения образования. Обеспечение устойчивого продвижения к достижению ЦРТ потребует разработки и реализации конкретного плана действий и осуществления целенаправленных инвестиций в приоритетных направлениях.

35. Уровень поступления в начальные классы в Кыргызской Республике составляет почти 95 процентов, а уровень грамотности - 99 процентов. Согласно данным Исследования домохозяйств, проведенного в 2003 году, существуют незначительная разница в посещаемости детей школьного возраста (в возрасте от 7 до 15 лет) по критерию благосостояния домохозяйств, колеблющаяся в пределах от 88 процентов в пятерке групп самого бедного населения до 94 процентов в квинтили самой богатой группы населения. Однако, за последние 5 лет численность поступления снизилась наряду с ухудшением и неравномерностью качества образования и нехваткой квалифицированных преподавателей в сельских районах. Недостаточная обеспеченность качественными учебниками продолжает оставаться актуальной проблемой вместе с вопросами содержания и развития школьной инфраструктуры. Ограниченный доступ детей к качественному образованию и возможностям для получения устойчивой занятости заставляет молодежь стать одной из самых уязвимых групп населения.

36. Реализация реформы здравоохранения в Кыргызской Республике продолжается в течение 10 лет в рамках Национальной Программы Реформирования Здравоохранения (1996-2005 гг.). Претворение в жизнь мер программы Манас I привело к созданию

всемирно признанной модели реформирования первичного звена здравоохранения, включающей следующие стандартные разделы: концентрация усилий на первичном уровне здравоохранения и семейной медицине, реструктурирование системы предоставления медицинских услуг и внедрения новой модели финансирования здравоохранения. В настоящее время система учреждений общественного здравоохранения имеется по всей стране; хотя доступ бедных слоев населения к общему медицинскому обслуживанию остается серьезной проблемой из-за высоких наличных расходов.

37. Отмечается общее улучшение результатов в здравоохранении по таким показателям как уровень младенческой, детской (до 5 лет) и материнской смертности. Изменение показателей младенческой, детской (до 5 лет) смертности с 2004 года можно объяснить методологическими изменениями в критериях расчетов показателей вследствие перехода к международным сопоставимым стандартам. Кроме того, исходные данные для этих индикаторов подвержены высоким колебаниям из года в год: например, показатель материнской смертности достиг уровня 61 в 2005 году и показал улучшение в 2006 году, снизившись до уровня 44. Далее, статистика здравоохранения зачастую использует данные за несколько лет, чтобы показать достижения как результат проводимых реформ; при этом негативные изменения могут отражать недостаточное финансирование в течение периода прошлых лет. Обеспечение всеобщего доступа к квалифицированным акушерским и родильным услугам все еще остается быть проблемой, особенно в сельской местности наряду с обеспечением доступа к дошкольным учреждениям и программам.

Таблица 2: Прогресс в достижении ЦРТ

Цели	Индикаторы	1996	2004	План в 2015 году	Реализация
Резкое сокращение крайней бедности	Уровень крайней бедности (% населения)	19.1	8.5	6.7	Продвигается
	Доля населения ниже черты \$2 в день (PPP)	39.9	30.4	19.5	Продвигается
	Доля населения, страдающего от недоедания (<2100 ккал/день)	57 (1998)	48.2	27.7	Есть вероятность
Обеспечение всеобщего доступа к начальному образованию	Уровень грамотности среди возрастной группы 15-24 лет (% of population)	99.5 (1999)	99.5	100	Есть вероятность
	Доля детей всех возрастов, посещающих школу	91.6 (1990)	94.9	100	Есть вероятность
Обеспечение гендерного равенства и оказание поддержки женщинам	Доля женщин в ВУЗах	51.2 (1990)	55.3	50	Продвигается
	Доля женщин среди экономически активного населения	46.5	44.1	50	Нет вероятности
	Доля женщин в Парламенте	6.7 (2001)	0	>30	Нет вероятности
	Соотношение з/платы женщин к з/плате мужчинам (%)	73	66.6	100	Нет вероятности
Сокращение уровней детской смертности	Уровень младенческой смертности на 1000 живорожденных	30	25.7	8.5	Нет вероятности
	Уровень детской смертности (до 5 лет) на 1000 живорожденных	41.3	31.8	10.4	Нет вероятности
Охрана материнства	Коэффициент материнской смертности (на 100,000 живорожденных)	62.9	45	15.7	Есть вероятность
	Роды, принимаемые квалифицированными акушерками (%)	98.9	98.2	100	Нет вероятности
	Заболеваемость ТБ/смертность на 100,000 человек	52.1/6.7	129.2/15.9	52/7	Нет вероятности
	Заболеваемость бруцеллезом на 100,000 человек	12.8	43.9	12.8	Нет вероятности
Обеспечение экологической устойчивости	Кол-во людей, инфицированных ВИЧ/СПИД в возрастной группе 15-24 лет	1 (1987)	32		
	Площадь с лесонасаждениями как процентная доля от всей территории страны	4.75	4.32	>4.75	Нет вероятности
	Доля защищенных земель	0.2	2.2	>1.9	Есть вероятность
	Эмиссии газообразной углекислоты	6.2		<2.4	Продвигается
	Эмиссии парниковых газов (CO ₂ в тоннах на душу населения)	7.7		<3.1	Продвигается
	Эмиссии озоноразрушающих элементов (тонн)	118 (1991)	30		Продвигается
	Доля населения с доступом к чистой питьевой воде	81.3	81.5	90	Нет вероятности
Развитие глобального партнерства во имя развития	Доля населения с доступом к средствам безопасной санитарии	24	25.9	40	Нет вероятности
	Кол-во телефонов (вкл. моб.) на 1000 человек	78	134	250	Есть вероятность
	Кол-во персональных компьютеров на 1000 человек	0.03	1.6	20	Нет вероятности
Укрепление государственного управления и демократии	Доля пользователей сети Интернет	0.01	3.0	13	Есть вероятность
	Эффективность госуправления (баллы)*	-0.28	-0.83	<0.5	Нет вероятности
	Качество регуляций (баллы)	-0.72	-0.06	<1	Есть вероятность
	Местное демократическое управление (баллы)**		5.75	>3.5	
	Борьба с коррупцией (баллы)	-0.79	-0.92	>0.5	Нет вероятности
	Гражданские свободы (баллы)		4	<2.4	
Демократические свободы (баллы)		5	<3		

Источник: ПРООН

* По шкале f -2.5 (самый низкий балл) до 2.5 (самый высокий балл)

** По шкале 1 (самая высокая степень развития демократии) до 7 (самый низкий уровень)

*** Оценка проводилась ПРООН в Кыргызской Республике на основании технического приложения к Отчету ЦРТ по Европе и СНГ

38. Страна объединила национальные системы для борьбы с ВИЧ/СПИДом, ТБ и другими инфекционными заболеваниями (включая в рамках «Триединых Принципов» ООН). Обнадеживающим является прогресс, достигнутый в сокращении заболеваемостью туберкулезом и замедление темпов распространения эпидемий ВИЧ и СПИДа за последние годы. При этом остаются нерешенными проблемы в этой области, особенно в местах тюремного заключения, и для достижения ЦРТ потребуются эффективное выполнение национальных стратегий при постоянной помощи от донорских организаций. Прозрачные границы и набирающая обороты наркоторговля повышают уязвимость страны перед распространением эпидемии ВИЧ/ СПИДа, ТБ и других инфекционных заболеваний.

39. Кыргызская Республика обладает потенциальными возможностями для достижения ЦРТ в области экологической устойчивости. Продвижение в этом направлении, однако, оказалось очень медленным, в значительной степени вследствие недостаточной политической воли и обязательств по институциональному регулированию и эффективной реализации мер по охране окружающей среды. Достижение ЦРТ в обеспечении доступа к чистой питьевой воде и инфраструктуре по очистке сточных вод является той важной областью, которая нуждается в эффективных мерах политики и расширенных финансовых инвестициях.

40. В системе образования сохранялось гендерное равенство на всех уровнях с достаточной долей участия женщин. Однако, достижение гендерного равенства рода остается серьезной проблемой после завершения образования; фактически, в Кыргызской Республике гендерное неравенство стало углубляться после распада Советского Союза. Женщины составляют 54 процента от количества безработных, а уровень их заработной платы составляет 66 процентов от заработной платы мужчин. Также, резко уменьшилась доля участия женщин в процессах принятия решения и политике. В настоящее время, в Парламенте нет женщин-депутатов, также их нет в составе Правительства на национальном уровне, кроме одной женщины, занимающей должность на министерском уровне.

41. Ход движения к достижению ЦРТ для Глобального Партнерства во имя Развития является неровным. Страна достигла значительного прогресса в области информации и коммуникаций и со всей вероятностью, она добьется выполнения намеченных целей.

Д. Государственное управление и коррупция

42. В результате слабого потенциала и нечеткого разделения институциональных обязанностей механизмы разрешения политических конфликтов оказались недостаточно разработанными, и возможности Правительства в области эффективного проведения в жизнь политики и исполнения законов являются ограниченными. Существующие в системе государственной службы широкие сети покровительства и низкие уровни заработной платы ограничили возможности по созданию профессиональной государственной службы, основанной на принципах качества выполняемой работы. Кроме того, со времени мартовской революции 2005 года технократы во многих учреждениях были замещены служащими, неопытными в административных делах, и таким образом произошло ослабление системы государственной службы. Лишь недавно была признана важность государственной службы на основе качества результатов работы, и были предприняты шаги по исправлению положения, связанные с требованиями к отбору государственных служащих на конкурсной основе.

43. Многие из потенциальных преимуществ рыночной экономики не были реализованы, поскольку предприятия, занимающиеся коммерческой деятельностью, подвергаются многократным проверкам и к ним предъявляются многие требования со стороны различных органов, которые занимаются проверкой одного и того же аспекта деятельности предприятия. Многочисленные и непоследовательные налоговые инструкции и правила постоянно изменяются. Противоречивость положений в Налоговом кодексе создают возможности выбора налоговыми инспекторами, аудиторами и сотрудниками налоговой полиции поведенческой модели «погони за рентой». Политическая неустойчивость также способствует погони за рентой, возникающей вследствие перераспределения активов, принадлежащих должностным лицам бывшего режима. В дополнение к местной коррупции в административной среде широко

распространено явление получения ренты из ведущих государственных предприятий, особенно в секторе добывающей промышленности, энергетики и связи, вследствие чего без всякого сомнения возникают сильные интересы, противодействующие проведению реформ. Проблемы в области государственного управления и коррупции обострились после мартовской революции 2005 года.

Вставка 1: Предпринимательство в Кыргызской Республике

(Отчет Всемирного Банка «Doing Business»)

Рейтинг среды предпринимательства в Кыргызской Республике отражает ее относительно прогрессивную правовую базу, но слабое исполнение. Индикаторы деловой активности Всемирного Банка основаны, главным образом, на оценке формальной правовой и регуляторной базы; оценка Кыргызской Республики незначительно ниже среднего мирового показателя для мира, выше показателей большинства стран СНГ в плане либерального торгового режима. В то время как Всемирный Банк в Отчете «*Doing Business 2007*»: оценивает экономику Кыргызстана как область, где относительно легко заниматься предпринимательской деятельностью, результаты Исследования деловой среды и предприятий ВЕЕПС, проводимые ВБ/ЕБРР, предполагают ухудшение государственного управления

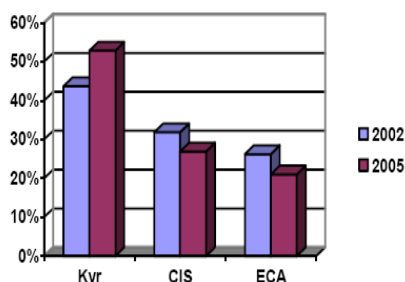
Легкость...	Рейтинг 2006 года	Рейтинг 2005 года	Изменения в рейтинге
<i>Бизнес</i>	90	104	+14
Открытие предприятия	41	34	-7
Лицензирование	143	138	-5
Использование наемного труда	63	64	+1
Регистрация имущества	31	54	+23
Получение кредита	65	96	+31
Защита инвесторов	33	33	0
Налоги	150	152	+2
Международная торговля	173	171	-2
Исполнение контрактов	38	37	-1
Закрытие предприятия	127	129	+2

Примечание: Оценки рейтинга за 2005 год были пересчитаны с целью отражения изменений методологии в 2006 году и добавление в список исследуемых стран еще 20 участников.

Результаты Исследований ВЕЕПС поставили Кыргызскую Республику на первое место по частоте взимания взяток, второе место (после Азербайджана) по уровню налоговых взятков и второе место (после Албании) по оценке коррупции как проблемы в бизнесе. Кроме того, два из этих трех индикаторов - частоты взятков и степени, до которой предприятия воспринимают коррупцию как проблему для расширения бизнеса в 2002 -2005 гг., - показали увеличение в отличие от тенденций в большинстве стран региона

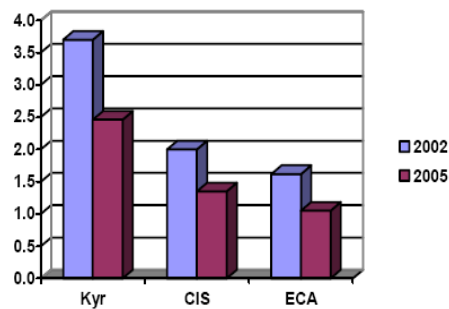
Bribe Frequency

Percent of firms saying unofficial payments are frequent



Bribe Tax

Bribes as a share of annual sales



Источник: Исследования ВБ/ЕБРР деловой среды и предприятий ВЕЕПС за 2005 год.

Частота случаев взятничества

% компаний, заявляющих, что неофициальные платежи взимаются часто

Налоговые взятки

Взятки как % доля от объемов годовых продаж

44. По данным Исследования деловой среды и эффективности предприятий (BEEPS), проведенного в 2005 году, 59 процентов компаний признали коррупцию как существенное препятствие в коммерческой деятельности. Данный показатель является самым высоким в регионе и отражает ухудшение по сравнению с Исследованием BEEPS, проведенным в 2002 году. Также, согласно оценочной классификации индекса коррупции 2006 года организации Транспэрэнси Интэрнейшнл Кыргызская Республика заняла 142-е место из 163 стран. Коррупция охватила многие направления деятельности. В секторах услуг образования и здравоохранения коррупция оказывает разлагающее действие на деятельность в этих важных областях. Новое Правительство поддержало призывы к занятию более жесткой позиции в борьбе с коррупцией на всех уровнях государственного управления, но оно пока еще не претворило в жизнь никаких действий в этом политическом направлении.

45. Несмотря на вышеописанные проблемы в Кыргызской Республике действительно имеется относительно прогрессивное законодательство во многих областях, при этом формальное государственное вмешательство происходит в незначительных масштабах, и создана официально нерегулируемая правительством среда для предпринимательства. Такие условия заложили основу для устойчивого развития делового сообщества, что в свою очередь, способствовало активной деятельности гражданского общества, прокладывающего путь для открытого выражения мнений и повышения подотчетности. После мартовской революции 2005 года гражданское общество, объединив свои ряды, обратилось к руководству страны с требованием выполнить свои обязательства по борьбе с коррупцией и организованной преступностью, и органы власти, в свою очередь, вступили в активный диалог с гражданским обществом. Ныне средства массовой информации обрели большую степень свободы, и в обществе теперь преобладает окружающая среда, в которой ведутся активные политические дебаты.

46. За последние годы были реализованы многочисленные инициативы, нацеленные в значительной степени на изменения в правовой базе, включившие принятие Закона о борьбе с коррупцией, создание Советов по Добросовестному Управлению (в 2003 и 2004 гг.) в целях оказания консультативной помощи в области проведения политики борьбы с коррупцией, правовой реформы по улучшению делового климата, создания комиссии по борьбе с коррупцией в 2005 году, и среди прочего, Закона о декларировании доходов и имущества высших государственных официальных лиц. Однако, при этом незначительное внимание было уделено вопросам их реализации, построению потенциала и повышению качества навыков управления. Меры по их практическому осуществлению и выполнению носили затяжной характер, и практически, эти действия еще не смогли оказать существенного воздействия.

47. Реализация мер в рамках Инициативы повышения прозрачности деятельности добывающих отраслей (ИППДО), к которой Кыргызская Республика присоединилась в июле 2004 года, является потенциально важной деятельностью. Однако, излишне амбициозные обязательства при отсутствии потенциала по их реализации привели лишь к частичному выполнению требований ИППДО. Сейчас руководство республики возобновило свое обязательство в отношении ИППДО в СРС, и в настоящее время происходит оказание технической помощи для реализации Инициативы.

III. СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ СТРАНЫ на 2007-2010 гг.

Е. Видение и приоритетные цели развития СРС⁶

48. СРС на период 2007-2010 гг., разработанная руководством страны, основана на политическом опыте Национальной Стратегии Сокращения Бедности (НССБ). СРС сконцентрировала свое внимание в четырех направлениях – направленное на рост экономическое развитие и улучшение деловой среды, усовершенствование и повышение прозрачности государственного управления, развитие человеческих ресурсов и достижение экологической устойчивости и улучшение управления природными ресурсами.

49. Разработка СРС велась совместными усилиями, с обращением за всесторонними консультациями к широкому кругу заинтересованных сторон, включая представителей парламента, частного сектора и организаций гражданского общества⁷. Партнеры по развитию в рамках ССПС аналогичным образом представили свои комментарии по более ранним проектам СРС, но руководство страны остается вдохновителем видения и содержания документа. Признавая, что некоторые цели СРС являются крайне амбициозными и требуют их дальнейшего обоснования, партнеры по ССПС поддерживают правильный акцент СРС, направленный на повышение производительности труда, конкурентоспособности и эффективности государственного управления ради достижения намеченных целей⁸.

Ж. Развитие, направленное на экономический рост

50. СРС уделяет внимание вопросам укрепления макроэкономической стабильности, достигнутой в ходе реализации НССБ, содействия дальнейшему росту и сокращению бедности. Дальнейшее соблюдение жесткой финансово-экономической политики позволит сохранить долгосрочный рост и обеспечить макроэкономическую стабильность. Первичный дефицит центрального правительства, по ожиданиям, снизится в среднем до 2¾ процента от ВВП в течение 2007-2010 гг., показывая тем самым улучшение сбора доходных поступлений и рационального расходования государственных средств. Достижения в области усовершенствования правовой базы и администрирования налогов приведут к более высоким налоговым поступлениям в поддержку намеченного пути развития фискальной системы. В то же самое время, будет оказано содействие в накоплении средств путем улучшения управления бюджетом и установления приоритетности расходов. В СРС также указаны задачи по улучшению управления государственными финансами (через проведение налоговых реформ и экономное управление расходами, включая улучшенную адресность социальных расходов) и повышению эффективности государственного управления в качестве важных факторов

⁶ Правительство Кыргызской Республики, 2006. *Стратегия Развития Страны на 2007-2010 гг.*

⁷ Правительство приступило к подготовке СРС в январе 2006 года и создало рабочую группу в составе из представителей различных кругов с четко определенной задачей по обновлению и расширению стратегии по сокращению бедности до 2010 года. Эта задача заключалась в разработке проекта стратегии по сокращению бедности, отражающей возрождение надежд и чаяний народа после мартовской «Тюльпановой Революции» 2005 года. В ходе процесса подготовки рабочая группа проводила консультации с партнерами по развитию и представителями МФИ, и окончательный проект СРС был закончен в декабре 2006 года, с включением комментариев представителей МФИ после их предварительного изучения документа.

⁸ Подробная оценка СРС, разделяемая партнерами по ССПС, представлена в Рекомендательной Записке МВФ-МАР (апрель 2007 года).

для создания стабильной и прозрачной окружающей среды, которая будет способствовать притоку частных инвестиций.

51. Руководство страны также планирует удерживать инфляцию на низком уровне однозначных величин и оказывать содействие финансовому посредничеству. Инфляция, которая достигла нижнего предела на уровне 2.2 процента в 2002 году, сохранялась в среднем на уровне 4.2 процента в 2003-2006 гг., и по ожиданиям, установится на уровне около 4 процентов в долгосрочной перспективе. В то же самое время, Национальный Банк Кыргызской Республики (НБКР) планирует повысить эффективность платежной системы, поддержать внесение законодательных поправок с целью укрепления правовой базы (по вопросам использования залога и возмещения убытков в случае неплатежа) в области принятия рисков и усиления банковского надзора.

52. В СРС подчеркивается необходимость диверсификации экономики, с учетом недавних колебаний в показателях производительности и роста, вызванных изменениями в деятельности в единственном ведущем производственном секторе – добывающей промышленности⁹. С целью достижения существенного сокращения уровня бедности, СРС концентрирует усилия по реформированию на секторах и промышленных отраслях, которые могут обеспечить общий вклад в рост ВВП. В СРС предусматривается достижение планового показателя экономического роста на уровне 8 процентов в 2007-2008 гг. и 8.5-9 процентов в 2009-2010 гг.. Тем не менее, важно определить правильное сочетание и последовательность реализации стратегических мер в целях достижения требуемой экономической диверсификации; и в этом плане общее улучшение условий для деловой активности содействовало бы решению этих задач. Внимание будет направлено на повышение производительности труда, диверсификацию экономической базы, либерализация торговой политики и ускорение роста в ключевых секторах, описанных в параграфах ниже.

53. В СРС очень высокий приоритет придается сектору энергетики как движущей силе роста, и широко определяется необходимые меры в области политики и инвестиций для дальнейшего развития сектора. Задачами являются: (а) обеспечение надежной и бесперебойной поставки энергии, при укреплении финансового положения сектора путем поэтапного роста тарифов до уровня, необходимого для покрытия реальных затрат к 2010 году; (б) оказать поддержку сектору в исполнении его роли по обеспечению устойчивого экономического роста; и (с) обеспечение условий для предоставления возможности бедному населению иметь средства для оплаты за энергию, необходимой для покрытия базовых нужд. Правительство будет также поддерживать участие частного сектора в секторе энергетики. Правительство учредило Министерство промышленности, энергетики и топливных ресурсов, которое будет нести ответственность за политику в области энергетики. За последнее время были принят ряд таких решений, как например, политика установления тарифов на среднесрочный период, меры по повышению финансовой дисциплины и улучшению корпоративного управления и прозрачности, что тем самым демонстрирует возобновление принятых ранее обязательств.

⁹ В СРС предусмотрены следующие меры по содействию диверсификации экономики: меры, направленные на поддержку экспорта, включая продукцию предприятий по агропереработке и сервисных компаний; лучшее понимание сравнительных преимуществ страны; надлежащее регулирование процессов иностранного инвестирования; снижение производственных и операционных затрат и содействие выходу на внешние рынки для товаров и услуг отечественного производства; улучшение политики в области таможенных тарифов и участие Кыргызской Республики в едином режиме таможенных тарифов ЕврАзЭС.

54. В СРС большое внимание уделяется вопросу участия частного сектора. Однако, осуществление выбранной политики и мер - которые не являются новыми – вызывает озабоченность, особенно, если принять во внимание отсутствие правовой базы, политический консенсус по участию частного сектора и т.д. Желаемые уровни инвестиций кажутся слишком высокими, как например, 3.5 миллиардов долларов США для одного сектора энергетики, и республике бы крайне повезло, если бы ей удалось мобилизовать хотя бы одну десятую часть этой суммы.

55. Правительство намерено создать соответствующую правовую и регуляторную среду, чтобы сектор добывающей промышленности смог сыграть соответствующую роль в деле содействия устойчивому экономическому росту, и чтобы такая среда обеспечивала бы гарантию против необоснованного *выдворения* посредством эффективной системы лицензирования для местных и внешних инвесторов. СРС предлагает новое законодательство, которое обеспечит прозрачность в секторе при передаче в концессию наряду с регулированием и надзором над процессом и введением финансового режима, соответствующего международным нормам. Публикация проверенных аудиторами финансовых отчетов о государственных доходах, поступающих из сектора горной добычи в соответствии со взятыми страной обязательствами в рамках ИППО повысит доверие к объявленным обязательствам Правительства.

56. СРС внимание сосредотачивает на сельском хозяйстве как ключевом секторе для производства продукции и обеспечения занятости. Правительство намерено завершить земельную реформу и разработать новое законодательство для содействия развитию агропромышленного сектора и перерабатывающей промышленности. Сектор ирригации является важным вкладом для рентабельного и сельскохозяйственного производства, ориентированного на рынок, но он рассматривается вкратце в СРС. Кроме того, определенные предложения в документе не имеют никакой видимой связи с их основными целями и не берут во внимание институциональные слабости и отсутствие ресурсов для их реализации.

3. Повышение эффективности государственного управления и улучшение среды предпринимательства

57. Центральное место в СРС занимают вопросы повышения эффективности государственного управления, в частности, проблемы борьбы с коррупцией и ее сокращение. В документе признается, что коррупция выступает как главное ограничение на пути экономического развития. Проблемы с неэффективностью государственного управления и неудовлетворительными результатами работы в оказании основных социальных услуг будут решаться путем проведения политической реформы, принятия мер по дерегулированию экономики, создания эффективной системы государственной службы и проведения правовой реформы. Ключевым элементом является создание беспристрастной и эффективной судебной системы. СРС предусматривает отход от авторитарных подходов в государственном управлении и переходе к истинно демократической модели управления в партнерстве с гражданским обществом. Вопросы финансовой децентрализации будут активно решаться путем передачи местным сообществам более широких полномочий в области приоритетных расходов и укрепления своих бюджетов с целью принятия более эффективных мер по достижению сокращения бедности на местах.

58. Меры и действия политики будут направлены на создание благоприятной среды для предпринимательства, которая будет способствовать развитию частного сектора и инвестиционного климата для привлечения иностранных инвестиций. В качестве

приоритета определена реформа налоговой системы, включающая снижение налогов, повышение значения отношения налога к ВВП, усовершенствование администрирования налогов для сведения к минимуму давления на налогоплательщиков и установления сбалансированности наряду с повышением эффективности таможенного администрирования. Кроме того, необходимо осуществлять постоянный действенный надзор в финансовом секторе в целях предупреждения рисков и содействия развитию финансового посредничества, что послужило бы подкреплением действий в улучшении среды предпринимательства. Руководство намерено использовать Программу Государственных Инвестиций (ПГИ) в качестве главной движущей силы в направлении ресурсов на инфраструктуру, что будет способствовать развитию секторов сельского хозяйства, промышленности и социальных услуг.

59. В СРС признается важность реформирования систем государственной службы и государственного управления, а также необходимость формирования эффективного и профессионального Правительства в целях создания благоприятной среды для развития частного сектора и содействия экономическому росту. Документ включает круг таких действий, как например, оптимизация структуры Правительства, основанная на функциональном анализе, оптимизация численности кадрового состава и укреплении потенциала государственных служащих. Однако, Правительство провело в прошлом такой горизонтальный функциональный анализ всех министерств и учреждений при небольшой поддержке доноров, но при этом оказалось не в состоянии исполнить самые важные рекомендации этих аналитических обзоров.

И. Человеческое развитие

60. В СРС признается, что будущее Кыргызской Республики зависит от качества ее трудовых ресурсов и благополучия населения. Приоритеты СРС в области человеческого и социального развития включают доступ к улучшенному и доступному образованию и медицинскому обслуживанию; благоприятные жизненные условия с обеспечением доступа к воде, канализации и базовым социальным услугам и социальной защите для уязвимых групп населения. Однако, власти будут должны перевести эти довольно общие политические заявления в плоскость ряда действий, ограниченных во времени, с соответствующим распределением ресурсов в контексте годовых бюджетов, и которые должны иметь четкую и соответствующую направленность на поддержку бедных слоев населения.

61. СРС содержит обобщение ключевых вопросов, стоящих перед сектором здравоохранения и пути их решения в рамках комплексного плана Правительства Манас Таалими в течение периода СРС. Страна продемонстрировала высокие результаты в ходе реализации программ реформирования здравоохранения в течение 10 лет, и Правительство намерено продолжать и добиваться хороших результатов в области планирования и исполнения бюджета, которые приведут далее к расширению и углублению этих мер с целью решения остающихся проблем в этом секторе, включая достижение связанных со здравоохранением Целей развития тысячелетия. Правительство намерено продолжать тенденцию увеличения объема общего финансирования для сектора с целью выравнивания сокращения, имевшего место в период с 2000 по 2004 гг.

62. В СРС изложен ряд важных задач, стоящих перед сектором образования. Они включают обеспечение доступа и повышение качества базового среднего образования наряду с обеспечением качественных учебников и соответствующей школьной инфраструктуры. Правительство планирует оказывать адресную помощь детям из уязвимых семей, и постепенно увеличивать финансирование начального/среднего

образования путем введения модели финансирования из расчёта на одного человека, включающей минимальные стандарты. Правительство планирует увеличить расходы на образование от 4.9 процентов от ВВП в 2005 году к 5.5 процентам от ВВП к 2010 году.

63. В СРС правильно признается неудовлетворительное планирование как одна из главных проблем в системе социального обеспечения. Кыргызская Республика ввела систему, совместимую с положительными международными практическими методами по определению домохозяйств с низкими доходами, - Единое Ежемесячное Пособие (ЕЕП), - которое обеспечивает гарантированный минимальный доход 534,000 людям (10.4 процента населения) в 2005 году. Улучшенная методика ЕЕП была внесена в парламент для одобрения, и его выполнение улучшит планирование и уменьшит количество бенефициариев, по крайней мере, на 15 процентов, с направлением сэкономленных средств на повышение размеров пособий.

64. Анализ экологической устойчивости в СРС - четвертом направлении - выявляет множество проблем, включая риски стихийных бедствий от землетрясений, оползней и сходов лавин (последние два явления связаны с проблемой вырубки лесов) и опасности для здоровья от урановых хвостохранилищ и других опасных отходов. Ключевым государственным приоритетом здесь является надлежащее управление окружающей средой. Однако, связи с экономическим и социальным развитием менее четко выражены.

К. Результаты и уроки опыта реализации НССБ

65. СРС основана на результатах, достигнутых в ходе реализации НССБ. Заметные результаты были получены в области сокращения бедности, как это описано в разделе по бедности и неравенству. Данные Правительства об улучшении государственного управления оказались слабее против ожиданий. Меры, по повышению эффективности, прозрачности и усилению фидуциарного контроля в государственном секторе были достаточно хорошо изложены на техническом уровне, но обязательство по дальнейшему продвижению главных политических реформ, особенно в части борьбы с коррупцией и реформирования системы государственной службы было сформулировано в значительной мере слабее.

66. В ходе второго обзора¹⁰ реализации процесса НССБ было наглядно получено два ключевых урока: (i) необходимость в умелом планировании и мобилизации ресурсов, и (ii) потребность в эффективном механизме по мониторингу. При этом отмечается недостаточно тесная связь НССБ и путей ее реализации с государственным бюджетом и планированием ресурсного обеспечения. Правительству и донорам также требуется сосредоточить свои усилия на получении результатов путем создания общей структуры мониторинга и теснее увязать секторальные реформы и инвестирование с республиканским бюджетным процессом.

67. Программа реформ, особенно в отношении энергетики, государственной службы и среды предпринимательства оказалась слишком сложной и излишне амбициозной в условиях сдержанной политической воли. Ход реализации в большинстве секторов был неудовлетворительным; однако, хорошие результаты были достигнуты в сфере здравоохранения и социальной защиты; меры по развитию, регистрации прав на землю и ирригационному сектору осуществлялись под руководством сообществ. Несмотря на значительное улучшение координации действий доноров, разбросанность многих проектов и программ по слишком многим направлениям оказала негативное воздействие

¹⁰ Правительство Кыргызской Республики. *Второй обзор реализации НССБ*, 2006 год

на потенциальные возможности по их реализации. Здесь особую важность приобретает фактор повышенной причастности Правительства, наряду с улучшением межсекторального анализа по таким направлениям, как инвестиционный климат, улучшенное предоставление услуг и прозрачность государственного сектора.

68. Как следует из данного опыта, самыми полезными вмешательствами окажутся действия, выполняемые в поддержку главных реформ, а не реализация реформ второго или третьего поколения, для которых институциональный потенциал пока еще не создан. Таким образом, требуется соблюдать принципы большей избирательности как по направлениям, в отношении которых взяты обязательства, так и среди программ доноров, которые будут не слишком обременительными для Правительства. Также важно заранее проводить очень тщательное изучение вопросов в отношении таких институциональных мер, как создание Отделов по реализации проектов (ОРП) или отделов стратегической политики со штатом консультантов до достижения договоренности о планируемых вмешательствах с Правительством.

Л. Мониторинг и оценка хода реализации СРС

69. В определении подходов к снижению бедности и социальных бедствий, СРС устанавливает исходные показатели, совместимые с ЦРТ. СРС усовершенствовала механизмы мониторинга и оценки достигнутого прогресса, хотя они все еще не полностью сформулированы; стратегия включает планы по вовлечению гражданского общества и партнеров по развитию в оценку достижений процесса реализации.

70. Индикаторы мониторинга для СРС в значительной степени концентрируются на макроэкономических показателях, результатах по направлениям государственного управления и среды предпринимательства. Кроме того, в документе указаны индикативные показатели мониторинга по ряду таких производственных секторов, как например, сельского хозяйства и энергетики, которые помогут в выполнении СРС. СРС также предлагает осуществлять мониторинг стратегии, как по официальным каналам, так и с привлечением гражданского общества.

IV. ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ НА ПУТИ РАЗВИТИЯ

71. В ходе анализа вопросов в предыдущих разделах возник ряд ключевых проблем, которые необходимо рассмотреть и решить. Во-первых, важным моментом будет поддержание политических обязательств и придание статуса программе реформ как достояния нации. Во-вторых, требуется построить потенциал – ресурсное обеспечение, технические средства и возможности по проведению реформ. В-третьих, по каждому выбранному Правительством направлению необходимо упорядочить приоритеты и определить последовательную очередность выполнения программы реформ. В последующих параграфах более подробно излагаются конкретные вызовы, стоящие перед Правительством, и которые необходимо решить в течение периода реализации СРС.

(i) Содействие экономическому росту в долгосрочной перспективе

72. Ключевым вызовом на макроэкономическом уровне для Правительства станет преодоление имеющихся структурных слабостей экономики и продвижение к устойчивому росту производства продукции. Правительство намерено снизить общий государственный первичный дефицит до уровня, составляющего в среднем 2.7 процента от ВВП в течение 2007-2010 гг., что отражает улучшение собираемости доходных поступлений и рационального расходования. В течение периода реализации ССПС, при

предположении, что указанные в СРС реформы будут осуществлены, рост, по ожиданиям, составит в среднем 5 процентов, который будет обеспечен, главным образом, за счет восстановления сектора золотодобычи и постоянного роста в секторе услуг. Рост внешнего совокупного спроса, обеспеченный за счет благоприятных экономических условий в соседних России, Казахстане и Китае содействовал бы росту экспорта и притоку денежных переводов. Ускорение роста экспорта будет способствовать снижению дефицита внешних счетов¹¹.

73. Анализ устойчивости внешней задолженности предполагает, что значение коэффициента долга к доходу, вероятно, улучшится спустя определенное время. Однако, это будет происходить постепенно, несмотря на принятое Правительством решение не обращаться за помощью к Инициативе ХИПИК по снижению долгового бремени, при условии, что макроэкономические показатели будут оставаться на неизменном уровне и что более важно, структурные реформы окажут содействие росту ВВП и увеличению государственных доходов. По оценкам, на основе данных по состоянию на конец 2006 года, чистая приведенная стоимость государственного долга к доходам уже уменьшилась до 240 процентов (ниже пороговых показателей для участия в ХИПИК). Однако, перспективы внешней задолженности остаются очень уязвимыми перед внешними потрясениями или отказом от проведения сдержанной макроэкономической политики.

74. В случае результативного проведения структурных реформ может оказаться, что высокий темп роста производительности - вследствие повышения эффективности ресурсов, вытекающей из корректировки ценовых искажений и улучшения среды предпринимательства, - обеспечит дополнительный стимул для роста производства и экспорта без золота. Реформы, направленные на развитие диверсификации и усиление долгосрочной конкурентоспособности, включают (i) развитие необходимой инфраструктуры для поддержания деятельности частного сектора, особенно в сфере торговли и сельского хозяйства; (ii) снятие регуляторного бремени с частного сектора; (iii) укрепление судебной системы и поддержка внесению законодательных поправок для усиления верховенства закона и прав собственности.

75. Кыргызская Республика может далее наращивать свой потенциал роста в среднесрочной перспективе, если возродит реформы в обеспечивающих рост ключевых секторах. Сельское хозяйство является самым мощным компонентом экономики Кыргызской Республики, и данный сектор должен оставаться в будущем областью пристального внимания. Он также представляет важность в силу своей роли по обеспечению занятости, безопасности продовольствия и стабильности потребительских цен. С 1996 года для сельскохозяйственного сектора характерным стало снижение направленности на производство продукции для пропитания и характерным явлением стало возникновение крестьянских хозяйств, ориентированных на производство в коммерческих целях. Эти малые семейные фермы стали движущей силой сельскохозяйственного роста, и в условиях политической поддержки и государственных инвестиций их вклад мог бы увеличиваться и далее.

76. Существует значительный, но до большой степени неосвоенный потенциал для развития агропромышленной деятельности по переработке продовольственной

¹¹ Дефицит текущего счета значительно увеличился за последнее время. По мере быстрого увеличения импорта и незначительного сокращения экспорта золота, ухудшение текущего счета может частично отражать изменения в статистических рядах по челночной торговле, которые показывают крупный рост притока чистого финансового капитала, включая ошибки и погрешности. Также возможно преуменьшение данных учета денежных переводов.

продукции, товарных культур и садоводческой продукции, и заготовке сырья для легкой промышленности. Это потребует диверсификации производства для получения продукции с более высокой добавленной стоимостью и широкого ассортимента переработанных товаров лучшего качества. Правительство наметило различные направления политики с целью оказания содействия развитию сельского хозяйства, включая меры по укреплению прав на частную собственность на землю и содействию продаже и использованию земли в качестве залогового обеспечения. Ирригационные службы и управление водными ресурсами, по всей вероятности, будут децентрализованы и приватизированы местными пользователями. Как показывает опыт, фермеры и местные сообщества желают и могут принять ответственность за многие аспекты развития на местном уровне. Растущая роль Ассоциаций Водопользователей (АВП) в ирригации и ответная реакция фермеров на предоставленные возможности по созданию сервисных кооперативов служат дальнейшим свидетельством такой готовности и способности. Последние секторальные исследования¹² подчеркнули важность активного развития несельскохозяйственной сельской экономики.

77. Все еще требуется проведение главных реформ в секторе коммунальных услуг с целью обеспечения его устойчивого финансового положения. Кыргызская Республика богата значительными запасами энергетических ресурсов. Его гидроэлектрические ресурсы составляют порядка 26,000 МВт, из которых используется только около 10 процентов; она также обладает запасами угля объемом около 1.2 миллиардов тонн. Кроме того, страна имеет развитую систему передачи и распределения электричества, которая обеспечивает доступ 100 процентам населения к электричеству. При допущении, что будет достигнут прогресс в проведении реформ в секторе энергетики, Правительство может привлекать иностранные прямые инвестиции (ИПИ) для финансирования строительства новых гидроэлектростанций и линий передач с ориентацией на потенциальные экспортные рынки в Южной Азии. Первым шагом в освоении данного потенциала должна стать финансовая и техническая реабилитация отечественного сектора электроэнергетики для восстановления его устойчивости. Предприятия сектора накопили огромное количество долгов, что привело к квази-фискальному дефициту, который составлял 7.6 процентов от ВВП в 2005 году – данный вопрос требует своего решения. Необходимо осуществить действия по снижению финансовых и технических потерь и повышению сбора средств – путем сочетания политических и инвестиционных мер – с целью привлечения значительного объема финансирования, которое потребуется для реализации крупных проектов. Проведение важных мероприятий в период действия СРС, направленных на финансовое восстановление сектора, сможет заложить основы для более долгосрочного роста.

78. В целях лучшего использования выигрышного положения страны в области запасов минеральных ресурсов необходимо продолжить проведение реформ в горнодобывающей отрасли. СРС определяет сектор горной добычи в качестве другого потенциального направления, которое может обеспечить долгосрочный рост, при условии привлечения прямых иностранных инвестиций для разработки новых золоторудных месторождений (как например, «Джеруй»), освоения месторождений с запасами редкоземельных полезных ископаемых и для целей недропользования. Развитие устойчивой горнодобывающей промышленности считается ключевым фактором для экономического развития и повышения социального благосостояния населения в горных местностях. Задача (довольно сложная) состоит в том, чтобы ввести в действие новое законодательство и установить финансовый режим в соответствии с международными

¹² Правительство Кыргызской Республики, *Стратегия в секторе сельского хозяйства*, 2006 (подготовлена с помощью АБР); Всемирный Банк: *Аналитическое исследование в области аграрной политики*

нормами¹³. Опубликование проверенных аудиторами финансовых отчетов о государственных доходах, поступающих из сектора горной добычи в соответствии со взятыми страной обязательствами в рамках ИППО, повысит доверие к объявленным обязательствам Правительства.

79. Необходимо продолжать улучшать среду для кредитования, расширяющей доступ к финансовым ресурсам, поскольку уровень финансового посредничества остается низким. Правительство должно разработать и осуществить комплексную финансовую секторальную политику и провести институциональную реформу, которая будет нацелена среди прочего на следующие приоритеты: (i) укрепление надзорных функций в финансовом секторе; (ii) принятие международных стандартов управления для финансовых посредников наряду с полным раскрытием сведений о собственности бенефициария; (iii) укрепление учреждений, привлекающих депозиты путем увеличения минимальных требований к капиталу; (iv) отвлечение микрокредитных организаций от акцентирования на льготном финансировании к финансированию на рыночных принципах; (v) расширение доступа к альтернативным инструментам финансирования для малых и средних предприятий (МСП), включая фондовые рынки; (vi) реформирование правовой и регуляторной среды для услуг по страхованию, и (vii) оказание поддержки формированию компонента добровольного финансируемого пенсионного обеспечения.

Таблица 3: Сводные статистические данные по финансовому сектору для отдельных стран с переходными экономиками^a

Страна	Кол-во банков	Процентный спред ^b	НС ^b (% of total loans)	Кол-во кредитн. союзов	Широк. деньги	Банк. активы	% ВВП		
							Банк. депозиты	Страховая премия	Кап. на ф/рынках
Кыргызская Республика	19	22.6	7.0	306	18	19	8.6	0.2	1.5
Армения	20	14.0	7.2	—	15	19	6.0	0.4	0.8
Азербайджан	42	8.9	8.2	28	18	18	12.0	0.8	0.1
Казахстан	35	9.0	13.1	52	21	49	30.0	0.7	7.5
Монголия	17	11.2	11.0	570	47	61	39.0	0.5	1.4
Узбекистан	33	3.5	1.5	—	9.3	37.8	2.1	0.3	4.4

ВВП = валовой внутренний продукт, кол-во = количество, НС = недействующая ссуда.

^a Данные в Таблице 3 взяты за 2003 или 2004 гг., в зависимости от их доступности.

^b Разница между средним значением ссудного процента и средней ставкой депозита как опубликовано в Бюллетене международной финансовой статистики.

^c Официальные данные, полученные из республиканских надзорных органов банковской системы. Оценки независимых экспертов по Узбекистану намного выше.

^d Рассчитывается как общая капитализация самых торгуемых компаний в листинге фондовых бирж.

Источники: республиканские государственные органы, Международный Валютный Фонд (МВФ), Международная Финансовая Статистика, Оценка устойчивости финансового сектора, Статья IV Консультативных Отчетов, и Отчет Европейского Банка Реконструкции и Развития (ЕБРР) по странам с переходными экономиками за 2004 год.

80. Углубление и диверсификация деятельности финансового сектора и улучшение доступа к кредитным ресурсам является важным направлением в деле достижения ускоренного роста. По состоянию на июнь 2006 года имелось только 232,900 счетов в банках на население численностью 5.1 миллиона человек. В 2005 году активы банков и

¹³ Последние слушания и одобрение в первом чтении Парламентом законопроекта о золотодобывающей отрасли вызвали беспокойство делового сообщества по поводу рисков конфискации и осуществимости будущих инвестиций в горнодобывающий сектор. Такая озабоченность была озвучена деловым сообществом руководству страны в апреле 2007 года.

небанковских кредитных учреждений составляли соответственно 22 процента и 4 процента от ВВП. Оборот в платежной системе низкий и составил в 2005 году 1.45 раз ВВП по сравнению с 5-кратным оборотом ВВП в странах со средними доходами, и оборотами, равными каждым трем-пяти дням ВВП в промышленно развитых странах с высокими уровнями доходов.

81. Необходимо принять эффективные меры в целях надлежащего содержания дорожной сети в Кыргызской Республике, имеющей ограниченные ресурсы. По причине финансовых ограничений выделяемый объем средств на цели содержания и ухода за автомобильными дорогами был недостаточным, начиная с 1991 года. Следовательно, только 11 процентов действующих дорог находятся в хорошем состоянии, в то время как 51 процент дорог находится в неудовлетворительном состоянии¹⁴, и они требуют срочного ремонта или реабилитации. При существующем режиме финансирования ухода и содержания, дорожная сеть будет продолжать ухудшаться и далее, что в результате приведет к значительному удорожанию эксплуатационных расходов на транспортные средства и увеличению длительности передвижения.

Таблица 4: Ежегодные требования к финансированию содержания автомобильных дорог

Описание	Общая стоимость (\$ '000)	Удельные затраты (\$/км)
Текущее техническое обслуживание главных дорог (5,697 км)	3,850	680
Текущее техническое обслуживание второстепенных дорог (5,093 км)	2,470	485
Текущее техническое обслуживание дорог местного значения (8,059 км)	403	50
Аварийный ремонт	2,000	Not available
Проектирование и управление (10%)	870	
Всего	9,593	510

Источник: АБР. 2005. *Техническая помощь Кыргызской Республике по оказанию институциональной поддержки а секторе транспорта*. Manila.

82. Приоритетные действия в секторе транспорта должны включить расширение финансовых ресурсов, установление приоритетов для автодорожной сети и введение управления профилактическим техническим обслуживанием¹⁵. Необходимо активно участвовать в программе по Центрально-Азиатскому Региональному Экономическому Сотрудничеству (ЦАРЭС) и других региональных инициатив сотрудничества, как например, в Шанхайской Организации Сотрудничества (ШОС). Приоритет нужно отдать (i) реабилитации региональных транспортных коридоров; (ii) улучшение приграничной инфраструктуры; (iii) согласования и упрощение правил, процедур и документации по международным перевозкам; и (iv) установление прозрачности и построение потенциала и прозрачности сотрудников сети пограничных служб¹⁶.

(ii) Построение прозрачной и надежной институциональной структуры

¹⁴ *Исследование основной дорожной сети и стратегический экономический анализ*. Всемирный Банк, 2005 год. (неопубликованный).

¹⁵ Правительство Кыргызской Республики. *Стратегия дорожного сектора*. Проект, март 2007 года (подготовлен при помощи АБР).

¹⁶ АБР. *Стратегия Центральноазиатского Регионального Экономического Сотрудничества и Обновление программы на 2006-2008 гг.* Манила

83. В деле достижения устойчивого экономического роста в Кыргызской Республике основополагающим моментом будет решение вопросов слабого государственного управления (и коррупции). Следует рассмотреть такие две важные проблемы для дальнейшего продвижения мер по обеспечению роста, как например, создание структуры по выработке согласованной тактики, и - возможно, что еще более важно в кратко- и среднесрочной перспективе – рассмотрение вопросов, связанных с имущественными правами и поведенческой модели «погони за рентой», которые препятствуют притоку инвестиций и росту производства.

84. В целях повышения эффективности государственного управления устанавливая важным обстоятельством будет создание механизмов по разрешению политических споров в структуре центрального Правительства, чтобы даже при расхождении мнений было возможным заниматься выработкой согласованной политики. Также такие механизмы будут востребованы для перевода выбранных политических направлений в плоскость права, обеспечив при этом относительную недвусмысленность и непротиворечивость законов и положений с тем, чтобы государство имело более эффективные механизмы для их реализации.

85. С момента обретения независимости Правительству Кыргызской Республики пришлось противостоять определенным заинтересованным кругам, в особенности таковым из числа высокопоставленных должностных лиц, которые систематически подрывали ответственность за проводимые реформы. Реформа системы государственной службы, которая угрожала покровительству власть имущих и получению ренты высшими чиновниками, систематически подвергалась проидам и противостоянию со стороны должностных лиц. Аналогичным образом чиновники срывали и саботировали ход реформ в секторе энергетики. В целях борьбы с коррупцией и ее сокращения, Правительству следует вступить в противоборство с такими укоренившимися интересами, устранить неясности и лишить должностных лиц прав на самоуправные действия. Также необходимо эффективно разобщить экономические и политические интересы многих высших должностных лиц в ряде ключевых секторов экономики, включая особенно сектора по производству энергии, банковских услуг, добычу золота, транспорта и связи. В этом отношении прозрачность в этих секторах будет играть главную роль, но с незначительным эффектом, если не будет сильной политической воли для противостояния заинтересованным кругам и гарантии того, что отдельные министры, члены Парламента и другие высокопоставленные чиновники не смогут далее оказывать сопротивление изменениям, угрожающим их личным коммерческим интересам.

86. Одной из центральных задач для дальнейшего продвижения является обеспечение прозрачности и подотчетности системы государственной службы. Правительство начало вводить на практике правовую базу для назначений на основе конкурсного отбора и результатов работы в системе государственной службы. Важным аспектом является должное соблюдение данного процесса во всех случаях назначений и замещений. Другим важным шагом в поощрении подотчетности будет опубликование в средствах массовой информации деклараций о доходах и имуществе высокопоставленных государственных лиц.

87. Решение многих проблем в исполнении бюджета будет способствовать сокращению возможностей для «погони за рентой» и коррупции. Хотя программа по Среднесрочному Прогнозу Бюджета (СПБ) была частично успешной в плане удовлетворения приоритетных нужд, Правительство планирует улучшить процесс исполнения бюджета путем реализации своего Плана действий по управлению

государственными финансами. В соответствии с Планом действий произойдет усовершенствование бюджетной классификации с включением более точного определения расходов, связанных с бедностью согласно положениям СРС. Кроме того, на секторальном уровне будет введен СПБ в пяти министерствах: образования, сельского хозяйства, труда и социальной защиты и транспорта, чтобы содействовать увязке бюджетных ассигнований с секторальными приоритетами.

88. Разрыв в реализации считается самой главной проблемой, которая чаще всего упоминается во всех аспектах институциональных преобразований и реформы государственного управления. Правительство предпринимает определенные меры для решения этой важной проблемы в рамках ограниченной программы реформы системы государственной службы, направленной на назначения и продвижения по службе на основе качества результатов работы. Также был предпринят ряд попыток претворить в жизнь рекомендации ряда функциональных анализов; однако, были получены отрывочные результаты.

89. Также важным является направление постоянных усилий на создание благоприятной среды для предпринимательства и устранение главных недостатков в государственном управлении, которые препятствуют притоку внутренних и иностранных инвестиций¹⁷. Инструкции, которые были изданы различными министерствами и ведомствами, требуют усовершенствования. Проведенные недавно донорами оценки выдвинули на первый план ряд приоритетных мер¹⁸, включающих снижение административных барьеров (налогообложение и проверки), исполнение прав кредиторов и реализация прав собственности, модернизация таможенного режима (сокращение времени таможенной очистки и другие задержки на границе), сокращение и усовершенствование лицензирования и разрешительных процедур, и осуществление целенаправленных инвестиций в инфраструктуру, содействующую продвижению торговли и развития. По оценкам, снижение торговых барьеров и затрат на 50 процентов увеличит ВВП приблизительно на 55 процентов в течение 10 лет¹⁹.

Диаграмма 3.

Регуляторная политика как проблема для предпринимательства

% фирм, испытывающих сомнения по поводу того, представляет ли регуляторная политика проблему для бизнеса

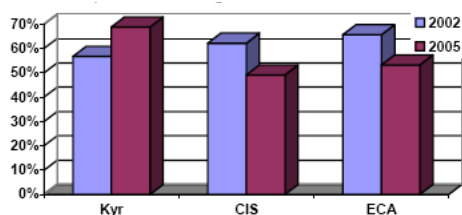
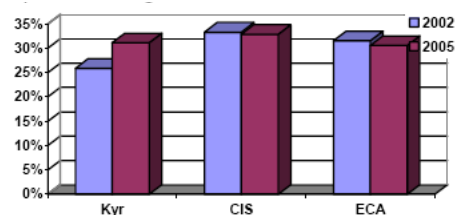


Диаграмма 4.

Лицензирование как проблема для предпринимательства

% фирм, указывающих на выдачу лицензий и разрешений как проблему для бизнеса



90. Следует уделить внимание вопросам существующих противоречий в законодательстве, которые подрывают ход правовой реформы в Кыргызской Республике. Во многих случаях, изменения регулятивных и правовых норм находятся в противоречии с действующим законодательством, при этом не предусмотрена иерархия правовых и

¹⁷ АБР. Развитие частного сектора: Вопросы и варианты. Март 2007 года.

¹⁸ Всемирный Банк – Меморандум по экономике страны по Кыргызской Республике: Комплексная стратегия для содействия росту и торговле, июнь 2004 года

¹⁹ Программа развития ООН (ПРООН) – Отчет по человеческому развитию за 2005 год

нормативных актов. Механизмы входа на рынок для предприятий не являются особо обременительными, но при этом существующие и действующие коммерческие предприятия часто сталкиваются с трудностями, вызванными условиями лицензирования и проверками, чрезмерными инспекциями и дублирующими друг друга функциями министерств и правоохранительных органов. Все эти явления несогласованности и требования открывают возможности для коррупции.

91. Проведение правовой и судебной реформы, направленных на улучшение исполнения контрактов и институциональное укрепление агентств и профессиональных служб будет гарантировать предсказуемость, эффективность и прозрачность исполнения закона. В настоящее время, реформа судебной системы не находится в числе приоритетных преобразований в программе реформирования, несмотря на широкую и глубокую критику системы. Такая реформа должна включить (i) улучшение инфраструктуры судов, управления судами и судебной администрации; (ii) содействие своевременному раскрытию и публикации судебных решений; (iii) построение потенциала у судей и представителей юридической профессии; и (iv) оказание поддержки правоохранительных органов (милиция, налоговые и таможенные органы и т.д.). Хотя на проведение общей правовой и судебной реформы потребуется несколько лет, следует ввести систему альтернативного разрешения споров, чтобы можно было решать коммерческие споры беспристрастным, справедливым и быстрым образом, таким образом содействуя более быстрому росту частного сектора.

92. Необходимо применять более согласованный межсекторальный подход для расширения масштабов потенциальных вмешательств, требуемых для развития частного сектора, необходим. Развитие частного сектора зависит так от исполнения контрактов (эффективная судебная система), так и от доступа предприятий к надежной физической инфраструктуре (дороги, эффективное энергоснабжение), прозрачные и эффективные административные услуги (таможня и приграничное управление). При наличии улучшенной материальной инфраструктуры с увеличенной добавленной стоимостью (финансовые услуги, переработка и упаковка и т.д.) можно получить более высокие доходы из текущей и будущей торговой деятельности и транзитных потоков. Более активное региональное сотрудничество в области торговли может расширить доступ к региональным или новым рынкам.

(iii) Улучшение системы предоставления социальных услуг

93. Кыргызская Республика в настоящее время отстает от достижения целей здравоохранения, связанных с ЦРТ, и их следует решить в рамках программы Манас Таалими в период действия СРС. Важность решения задач кадрового обеспечения в секторе здравоохранения, включая внутреннюю и внешнюю миграцию медицинских работников, разрыв между городом и селом в обеспеченности персоналом и снижение качества медицинского образования нельзя преуменьшать. Следует уделять постоянное внимание в целях обеспечения сбалансированности финансирования по обязательствам государства в рамках под Программы государственных гарантий; это можно достичь путем избегания ситуационных, неприемлемых в финансовом отношении решений по увеличению пособий, не гарантируя при этом наличие дополнительных ресурсов на их покрытие.

94. Понятно, что необходимо достичь большего прогресса в решении вопросов медицинского обслуживания, связанных с сокращением бедности.. Кроме того, существуют региональные различия по всей стране в оказании услуг здравоохранения и доступе к лекарствам по средствам, который усложняется вследствие увеличения

наличных расходов как доли семейного бюджета (от 4.7 процентов до 7 процентов на душу населения в 2001-2004 гг.). В рамках Проекта здравоохранения с широкосекторальным подходом SWAp правительство намерено постепенно увеличить ассигнования из республиканского бюджета в сектор здравоохранения от 2.5 процентов к ВВП в 2006 году до 2.75 процентов в 2007 году и до 3.5 процентов к 2010 году.

95. Кыргызская Республика находится на пути достижения ЦРТ в сфере образования. Однако, при этом есть ряд сдерживающих факторов, включая ограниченное финансирование для сектора образования, неэффективность в использовании ресурсов, и снижение качества образования на всех уровнях, включая численность обучающихся в последних классах среднего образования. Ключевым приоритетом будет оказание адресной помощи бедным, школьникам из бедных и неимущих семей в сельской местности с целью обеспечения всеобщего доступа к качественному образованию. Расширение сети альтернативных дошкольных учреждений является важной мерой по увеличению доступа к дошкольным программам обучения и воспитания. В настоящее время рассматривается вопрос внедрения проекта SWAp в секторе образования.

96. Модернизация учебного плана является предварительным условием в деле улучшения качества образования. Разработка и введение пересмотренного учебного плана потребуют разработки нового поколения учебников и обучающих материалов. Нехватка преподавателей в сельских школах, старение учительского корпуса, неспособность системы обеспечить соответствующее обучение без отрыва от производства, устаревшие методы обучения и оценки достижений учащихся, а также ограниченное использование информационных и коммуникационных технологий – вот некоторые из ограничений, которые нужно устранить в целях повышения качества образования.

97. Проведенные ранее реформы в системе социальной защиты включали введение системы пенсионного обеспечения с условными установленными выплатами, монетизацию привилегий и умеренных изменений в главную выплату по бедности - Единое Месячное Посobie (ЕМП). Правительство предпринимает серьезные усилия по улучшению системы и ее администрированию с целью усовершенствования планирования, но требуется проделать еще много работы. Нужно использовать комплексный подход к системе социальной защиты, который будет связывать разные области, вместо фрагментированного подхода (то есть, избегая отдельного механизма социальной защиты для различных секторов, как например, энергетики). Важным делом является укрепление потенциала исполнительных агентств - Министерства труда и социальной защиты для программ по социальному обеспечению и Социального Фонда по пенсиям.

98. Из-за старения населения, увеличивающееся бремя зависимости вызывает серьезные вопросы долгосрочной устойчивости в отношении системы пенсионного обеспечения при отсутствии коррективных мер. Кроме того, текущая система финансируется из высоких отчислений из заработной платы, которые правительство планирует постепенно сокращать для стимулирования занятости. Правительство намерено разработать программу реформирования, совместимую с финансовой устойчивостью, мобилизацией частных сбережений и долгосрочным ростом при технической помощи, которую окажет Всемирный Банк на основе всесторонней оценки альтернативных вариантов: например, путем укрепления связи между взносами и выплатами, введения финансируемого (профинансированного) компонента пенсионного обеспечения с прозрачным управлением, или используя большую гибкость в отношении возраста выхода на пенсию, с соответствующими корректировками в пенсионных выплатах или взносах.

(iv) Укрепление регионального сотрудничества²⁰

99. Расширенное сотрудничество центрально-азиатских республик может принести большую пользу для народов, проживающих в регионе. Выгоды от сокращения торговых затрат, увеличение денежных переводов от трудовых мигрантов и более эффективного использования водных и энергетических ресурсов смогли бы удвоить региональную экономику через 10 лет с этого времени. Цена за слабое сотрудничество может оказаться высокой вследствие крупных потерь от распространения болезней, утерянных экономических возможностей, стихийных бедствий и экологических разрушений, а также конфликтов и небезопасности. И потери, и выгоды будут особенно ощутимыми для более бедных групп населения в регионе.

100. Кыргызская Республика является активным членом многих региональных организаций, включая Евразийское Экономическое Сообщество (ЕврАзЭС), ШОС и СНГ. Кыргызская Республика также является активным членом программы ЦАРЭС, возглавляемой АБР и поддерживаемой другими многосторонними организациями²¹.

101. Начиная с 1991 года страна развивала обширные экономические и торговые отношения с ее соседями и Российской Федерацией. Экспорт в Казахстан, Россию, Узбекистан и Народную Республику Китай составляет почти половину всего экспорта и чуть меньше 15 процентов от ВВП, главным образом в виде строительных материалов, текстиля, сельскохозяйственной продукции и энергии (электричество). Содействие развитию торговли и транзитного передвижения, и создание действующих транспортных и энергетических сетей является главным акцентом в региональной экономической политике страны. В то время как возможностей для быстрых взаимовыгодных ситуаций "относительно немного, осуществление совместных усилий по установлению приоритетов и их использованию может привести к хорошим результатам. Возможно, самые большие перспективы быстрых взаимовыгодных инициатив на региональном уровне, кажется, находятся в области сбыта электроэнергии²². Успешное использование таких возможностей в двусторонней торговле будет содействовать установлению сотрудничества и придания импульса для более масштабных инициатив. Существуют также возможности для одного или более проектов "энергичных ударов" с большими выгодами для ряда стран и широкого участия частного сектора²³.

102. Укрепление отношений в регионе окажет содействие в создании благоприятного инвестиционного климата и будет способствовать развитию торговли, туризма, деловых предприятий и заложит основу создания производительной занятости и сокращения бедности. Несмотря на то, что Кыргызская Республика проводит либеральную торговую политику, существуют трудности с пересечением границы, процедурами по таможенной очистке и неофициальными платами, что усложняет торговые отношения с соседними

²⁰ ПРООН, 2005 год. Отчет по человеческому развитию в Центральной Азии

²¹ ЦАРЭС – это инициатива по содействию экономическому сотрудничеству в Центральной Азии, которая включает Афганистан, Азербайджан, КНР, Казахстан, Кыргызскую Республику, Монголию, Таджикистан и Узбекистан в качестве стран-участниц и поддерживается АБР, ЕБРР, МВФ, ИсБР, ПРООН, и Всемирным Банком. Инициатива начала действовать с 1997 года, программа пока нацелена на региональные инициативы в области транспорта, энергетики, содействия торговле и торговой политики.

²² Всемирный Банк, 2006, *Экономическое сотрудничество в расширенном регионе Центральной Азии* Рабочий документ № 75.

²³ Урумчинская Декларация, принятая Афганистаном, Азербайджаном, КНР, Казахстаном, Кыргызской Республикой, Монголией, Таджикистаном и Узбекистаном на 5-й встрече министров ЦАРЭС в октябре 2006 года.

странами и транзитную торговлю на более отдаленных рынках и подрывает конкурентоспособность кыргызстанских товаров (см. Вставку 2).

103. Экономическая зависимость страны от импорта нефти и газа из Казахстана и Узбекистана подчеркивает дальнейшую важность эффективного регионального экономического сотрудничества. Также важной является необходимость сотрудничества в использовании региональных трансграничных водных ресурсов, чтобы Кыргызская Республика получила соответствующую компенсацию за эксплуатацию и обслуживание водохранилищ и снижение рисков региональных экологических бедствий, таких, как например, обмеление бассейна Аральского моря.

Вставка 2: Оценка транспортных коридоров

Методология оценки дорожных коридоров основана на принципах разработанной Банком методики содействия торговле и транспорту, применяемой в Юго-Восточной Европе (ТТФСЕ). Для целей оценки коридора, оцениваемый коридор нужно рассматривать во всей его совокупности, и испытательные участки этого коридора должны включать все границы, проходы внутрь страны и придорожные контрольно-пропускные пункты, где проходила какая-либо проверка.

Был разработан пилот для оценки коридоров, и методология была разработана специально для дорожных коридоров в Центральной Азии. Испытания проходили при активном участии местных партнеров, включая представителей частного сектора в марте 2006 года в экспериментальном коридоре Бишкек (КГЗ)-Алматы (КАЗ)-Петропавловск (КАЗ/РОС граница). После корректировки методологии, подход был расширен, и выполнены оценки в апреле 2006 года в двух других главных дорожных коридорах: Китай-Казахстан-Кыргызская Республика: Хоргос-Алматы-Бишкек-Ош и Хоргос-Алматы-Шымкент-Сарыгаш.

Главные результаты испытаний были следующими:

- самая долгая процедура таможенной обработки было зарегистрирована при пересечении границы: 27 часов
- время не таможенной обработки при пересечении границы: 5.2 часов
- общее количество проверок: 665 раз на 112 транспортных средств
- транспортная проверка: 149 раз
- дорожная полиция: 256 раз
- таможня: 144 раза
- экологическая проверка: 33 раза
- другое: 83 раза
- общая сумма платежей, совершенных вдоль коридора: US\$153 официально и US\$2,018 неофициально
- средняя продолжительность каждой придорожной проверки: 24 минуты
- средняя оплата за придорожную проверку: US\$14 официально лицо и US\$114 неофициально

Источник: Всемирный Банк, *Содействие торговле и транспорту в Центральной Азии: Оценка Транзитных Коридоров*, июнь 2006 года

104. Быстрому распространению туберкулеза и ВИЧ/СПИДа и надвигающейся угрозе других заразных болезней, таких как птичий грипп, можно более эффективно противостоять через региональное сотрудничество. В своем отчете²⁴ ПРООН сделал выводы о том, что рост инфекционных заболеваний в Центральной Азии представляет одну из самых критических проблем здравоохранения, стоящих перед странами региона. Учитывая, что срок выполнения ЦРТ установлен к 2015 году, вероятно, что регион Центральной Азии не сможет достичь намеченных целей здравоохранения, если не будут приняты эффективные меры в скором времени²⁵. Дальнейший пунктом напряженности,

²⁴ ПРООН, 2005 год. *Отчет по человеческому развитию в Центральной Азии. Снижая барьеры: региональное сотрудничество во имя человеческого развития и безопасности.*

²⁵ *Цели Развития Тысячелетия в здравоохранении в Европе и Центральной Азии.* Рабочий документ Всемирного Банка № 33, июнь 2004 года, и *Цели Развития Тысячелетия, 2005: Прогресс и перспективы в Европе и Центральной Азии*, Всемирный Банк

связанным с внутривенным использованием наркотиков и ВИЧ/СПИДом, является растущий поток наркотиков из Афганистана.

(v) Вопросы реализации и стратегические выборы

105. Учитывая разрозненную политику и слабую ответственность за собственность страны, следует приложить усилия для достижения согласия по реализации реформ путем проведения широкого диалога и консультаций. Учитывая настоящий потенциал и институциональные ограничения, предлагаемые реформы должны быть скромными и последовательными, с направлением внимания на постепенное усовершенствование в течение длительного периода времени, с ориентацией на получение ощутимых результатов. Для эффективного выполнения СРС Правительство имеет ряд ключевых стратегических выборов, которые изложены в следующих разделах.

106. Скорее всего, широкую поддержку со стороны общества получают те реформы, наглядные результаты которых будут восприняты бенефициариями. Скептицизм в отношении к Правительству и партнерам по развитию выдвигает на первый план важность привлечения к участию и получение поддержки неправительственных заинтересованных сторон для формирования более широкого спроса на реформы. Важно инициировать устойчивые процессы реформирования, которые будут катализатором для более широких реформ, и приобретать сторонников среди общественности.

107. По каждому из направлений в СРС Правительство должно выделить самые срочные потребности и сделать стратегические выборы, опираясь при этом на уроки, извлеченные из опыта реализации НССБ.

- Для достижения устойчивого экономического роста в долгосрочной перспективе следует рассмотреть две общие цели: устойчивость внешнего долга и диверсификация экономики. В первом направлении любая экономическая программа должна рассмотреть вопрос источников финансирования развития, или через более стесненное финансовое положение, меры по содействию внутренним накоплениям или поиск альтернативных источников внешнего финансирования. Второй стратегический выбор состоит в подходе, который противостоит интересам заинтересованных кругов, проводит четкие границы между государственным и частным секторами, содействует прозрачному рыночному ценообразованию и обеспечивает реализацию прав собственности или в применении другого подхода, который поддерживает интересы заинтересованных кругов, связанных со органами власти за счет более широкого экономического развития.
- Два исследования - одно из них проведенное Международной Группой по Предотвращению Кризисов²⁶ и другое при финансировании DfID – подчеркивают факт, что в Кыргызской Республике происходит процесс раздробления власти, сопровождающийся региональной конкуренцией и стиранием границ между криминальной, экономической и политической жизнью. Непрерывающиеся

²⁵ Международная кризисная группа, *Кыргызстан на краю* – информационное резюме No. 55, 9 ноября 2006 года

²⁶ Международная Группа по Предотвращению Кризисов, *Кыргызстан на краю пропасти* – информационное резюме No. 55, 9 ноября 2006 года

волнения после свершения “Тюльпановой Революции ” вынесли эти факты на поверхность. В таких условиях, реформы в управлении с долговременными перспективами являются неосуществимыми, без достижения результатов в период действия СРС. Требуется срочно принять меры по созданию большей степени воспринимаемости законности государственных институтов.

- Следует срочно остановить ухудшение ключевой инфраструктуры и системы социальных услуг, которое снизит показатели бедности, не связанные с доходами. Системная реформа является критически важной, особенно по улучшению системы предоставления социальных услуг, являющихся основополагающими для устойчивого экономического развития в Кыргызской Республике: здравоохранение, образование и социальная защита.

V. СОВМЕСТНАЯ СТРАТЕГИЯ ПОМОЩИ СТРАНЕ

A. Стратегические рамки

108. Настоящая Стратегия Помощи Стране тесно согласуется с целями развития Правительства. Партнеры по ССПС продолжают оказывать помощь Правительству в переводе СРС в плоскость четко установленных приоритетов в рамках одобренной структуры среднесрочных расходов и годового бюджета. Партнеры по развитию будут способствовать укреплению собственности и потенциала страны. Вся аналитическая и кредитная помощь будет тщательно оцениваться на предмет достижения цели по развитию собственности, и может ли такая работы быть выполнена совместными усилиями или как можно профинансировать работу других агентств из заемных средств.

109. Одна из областей со значительным потенциалом для повышения эффективности помощи через улучшенное сотрудничество включает гармонизацию фидуциарных процедур, например, обычные процедуры закупок, документы и процедуры, наряду с общепринятым механизмом по бухгалтерскому учету, отчетности и аудиту. Затея создания отделов реализации проектов для управления фидуциарными процедурами и секретариатов со штатом платных консультантов в правительственных структурах для разработки и реализации политики провалилась в части построения устойчивого потенциала в системе управления из-за увода из системы наиболее способных государственных служащих. Далее, до возможной степени будут использоваться системы страны, и партнеры будут работать над созданием и укреплением потенциала страны.

110. Партнеры по ССПС направят их помощь путем применения механизма совместного финансирования в тех направлениях, где имеются подходящие политические структуры. Помощь в рамках проектов будет оказываться по созданию потенциала и институциональному усилению, поддержке инициатив местных сообществ и содействие инвестициям в инфраструктуру. Вся помощь в рамках проектов, за исключением помощи, направляемой через неправительственные организации (НПО) и агентства системы ООН будет четко отражена в бюджете.

111. В небольшой стране с внушительным присутствием доноров, "обычная деятельность" оказывает давление на ограниченные имеющиеся ресурсы. Некоторые доноры могут рассмотреть возможности сокращения их присутствия в некоторых секторах, или стать тихими партнерами, то есть, продолжить обеспечивать ресурсы, но предоставить руководство другому донору в рамках согласованной структуры помощи. Правительство сообщило о его желании последовать такому подходу, и хорошее начало заложил этому проект здравоохранения SWAp, финансируемый из объединенных средств пяти доноров. Все партнеры по ССПС будут проводить активную работу среди всех доноров по дальнейшему поддержанию принципов избирательности и гармонизации процедур. Кроме того, пять партнеров по ССПС будут привлекать к участию в реализации совместной стратегии других доноров.

112. Партнеры по ССПС продолжают поддерживать проведение анализа политики и участвовать в диалоге по оказанию помощи Правительству установить приоритетность в расходах и стратегиях реформирования в целях ускорения достижения целей СРС. Сочетание инструментов, используемых партнерами по ССПС, будет включать простые проекты второго поколения на основе предыдущих, сопровождаемые оказанием адресной технической помощи и аналитических услуг. Партнеры по ССПС приспособят масштабы и содержание своей помощи для ответной реакции на происходящие события в стране и нужды, с использованием гибких подходов к предоставлению помощи. Эти изменения

будут вноситься после консультации с Правительством и другими партнерами. Процесс годового обзора ССПС предоставит возможность определить и согласовать любые изменения.

113. Все проекты будут включать компоненты по укреплению государственного управления, повышению прозрачности и усилению ответственности. В практическом плане это будет означать, что секторальные проекты могут продвигаться только вперед после изучения причин ограничений в общей системе государственного управления (включая фидуциарные риски) и получения положительного обоснования реализации проекта, кроме анализа получения возможных других выгод от проекта. Использование увеличенного внимания к укреплению государственного управления также требует, чтобы доноры давали отрицательный ответ на обращения с просьбой о помощи, которые может подорвать общую систему государственного управления. Это также касается вспомогательных реформ, для реализации которых еще не созданы условия; доноры должны воздерживаться, если нет никаких ясных сигналов, указывающих на правительственную собственность реформ, и стараться увеличить масштабы помощи там, где наглядно видна сильная поддержка и отмечаются положительные результаты.

114. Споры и дебаты по вопросам присоединения к ХИПИК, разгоревшиеся в стране, выдвигают на первый план необходимость проведения информационной и коммуникативной кампании для повышения доверия к Правительству и международным донорам. Скептицизм в отношении процесса реформирования, на который у общественности есть мало оснований, уменьшит возможности достижения успеха и создания собственности программы реформ. Такой подход может означать выход за пределы процесса консультаций с гражданским обществом и установление более устойчивого и долгосрочно взаимодействия, включая проведение более эффективной работы с национальными СМИ, и с отделами по связям с общественностью в Правительстве.

Б. Направленность программы

115. Партнеры по ССПС сосредоточат свои программы в четырех направлениях, определенных в СРС в качестве приоритетов для достижения общих целей. Это следующие направления:

- Эффективное управление, согласующееся с сильным и устойчивым ростом в пользу бедных: усиление бюджетного процесса и комплексные реформы в системе управления государственными финансовыми ресурсами, и согласование финансового управления с государственными приоритетами;
- сокращение коррупции, улучшение государственного управления и повышение эффективности системы государственной службы: дерегулирование экономики, усиление прозрачности, повышение потенциала систем государственной службы и государственного управления, и проведение правовой реформы;
- построение устойчивого человеческого и социального капитала путем улучшения деятельности секторов здравоохранения и образования, включая расширение доступа к услугам здравоохранения, образования и социальной защиты наряду с повышением их качества; и
- обеспечение экологической устойчивости и управление природными ресурсами.

(i) Эффективное управление, согласующееся с сильным и устойчивым ростом в пользу бедных

116. Партнеры по ССПС партнеры обеспечат финансовую и аналитическую поддержку, нацеленную на улучшение бюджета и управление государственными финансами, обеспечение устойчивости внешней задолженности и развитие прочной финансовой системы. Они продолжают оказывать поддержку выполнению ключевой диагностической работы, по повышению финансовой устойчивости, включая проведение обзоров государственных расходов, фидуциарной оценки и обзоров, прослеживающих расходы. Такая поддержка будет простирается на укрепление финансовой системы и улучшение доступа к финансированию для малых и средних предприятий, и усовершенствование платежной системы.

117. ССПС поддержит принятие и выполнение нового Налогового кодекса, который удаляет двусмысленность и противоречивость и способствует созданию благоприятной среде предпринимательства. ССПС партнеры поддержит Правительство в принятии законодательства, нацеленного на сокращение числа технических норм и обязательных стандартов и установление пределов в отношении числа и продолжительности проверок. Также следует осуществить упрощение лицензирования и разрешительных процедуры, и разработка механизмов по пересмотру новых инструкций. Эти действия будут способствовать развитию деятельности частного сектора.

118. Партнеры по ССПС поддержат реализацию Стратегии сектора сельского хозяйства и развития вспомогательных сельскохозяйственных услуг. Программы повысят производительность животноводства, расширят системы маркетинга и улучшат регистрацию земли. Программы также поддержат развитие сектора сельскохозяйственной переработки для производства продукции на экспорт, включая товары с высокой добавленной стоимостью. Акцент будет сделан на устойчивом использовании качественных водных и земельных ресурсов. В целях более широкого продвижения сельского развития, партнеры по ССПС поддержат секторальные реформы и инвестиции в сельские дороги, и меры по улучшению доступа к сельским кредитам.

119. ССПС поддержит создание прозрачной системы тарифов, улучшенную правовую и регуляторную базу, добросовестное корпоративное управление и механизмы финансирования, согласующиеся с возмещением затрат, для содействия привлечению частного капитала в сектора энергетики и добычи полезных ископаемых. Партнеры по ССПС окажут аналитическую и консультативную помощь, однако, необходимо признать, что для обеспечения устойчивого прогресса будут необходимы политическое обязательство и поддержка в структуре Правительства.

120. Партнеры по ССПС продолжают оказывать финансовую и техническую поддержку транспортному сектору для содействия развитию торговли и транзита. Поддержка включает подготовку стратегии в транспортном секторе - с акцентом на подсекторе автомобильных дорог, которая берет в учет необходимость содержания и эксплуатации дорожной сети, приоритетность дорог сети для улучшения транспортных коридоров, укрепление региональных транспортных связей и программу по содержанию и эксплуатации дорожных объектов и методам. Помощь будет оказана для создания инфраструктуры, снижающей расходы в коммерческой деятельности и связывающей различные части страны с более широкой экономикой. Будет оказана консультационная помощь и осуществляться инвестиции для улучшения транспортных коридоров, обеспечивающих выход на рынки и улучшение приграничной торговли в рамках ССПС. Партнеры по ССПС могут обеспечить помощь в создании условий для государственно-частного партнерства в области развития инфраструктуры.

121. Партнеры по ССПС продолжают обеспечивать финансовую и техническую поддержку задаче по укреплению финансового сектора. Техническая помощь сосредоточится на государственном управлении, управлении рисками, также на оказании услуг в области новых финансовых продуктов, таких как финансирование жилищного строительства и страхование. Также будет оказываться поддержка по расширению деятельности по микрокредитованию, особенно в сельской местности.

(ii) Улучшение государственного управления, повышение эффективности государственного управления и сокращение коррупции

122. Поддержка ССПС в области добросовестного управления сосредоточится на диалоге с Правительством и оказании помощи по построению и укреплению потенциала учреждений, играющих критически важную роль в достижении результатов СРС. Центральным стержнем поддержки ССПС в государственном управлении станет не реализация честлюбивой программы реформ, а быстрый, идущий снизу-вверх рывок для получения результатов развития. Правительство должно предстать как заботящееся о своих гражданах государство, которое старается получить ощутимые выгоды для них прозрачным и справедливым способом. Программы включают гражданское общество, парламент, СМИ и местные органы власти. Некоторые из них также сосредоточатся на расширении участия женщин, и в частности, на повышении подотчетности.

123. Финансовая поддержка ССПС внесет вклад в укрепление управления государственными финансами (УГФ), системы закупок и бухгалтерского учета. Усиление УГФ и сокращение коррупции являются критически важными для целей развития Кыргызской Республики. Партнеры по ССПС поддержат выполнение национального Плана действий по УГФ, с особым вниманием на бюджетной реформе. ССПС также поддержит фидуциарную оценку и обзоры по прослеживанию бюджетного расходования, и работу над повышением спроса со стороны государства на улучшенное управление и использование бюджетных средств.

124. Партнеры по ССПС поддержат Правительство в проведении комплексной судебной реформы, которая является критическим подспорьем и основой для успешного развития. Поддержка будет обеспечена для программ, которые будут строить потенциал судебного корпуса, включая область прав человека, развитие эффективного совещательного процесса до начала судебного разбирательства и общего укрепления системы судов. Поддержка может также быть оказана в области разработки механизма альтернативного разрешения спора, чтобы обеспечить ускоренный рост частного сектора.

125. Партнеры по ССПС поддержат усовершенствование среды предпринимательства и инвестиционного климата. Эти меры устранят ограничения в развитии рыночных механизмов, повысят эффективность распределения ресурсов, и будут содействовать инвестированию частного сектора в рентабельные сектора. Построение потенциала в правительстве для выработки и реализации экономической политики будет иметь критически важное значение для проведения открытой политики развития. Партнеры по ССПС поддержат усилия Кыргызской Республики по полному выполнению обязательств в рамках ИППО. Достижение большей прозрачности в горнодобывающем секторе и управление действиями по разработке предполагаемых месторождений рассматривается в качестве предварительного условия более зрелого и экологически ответственного подхода к поискам и добыче полезных ископаемых.

(iii) Формирование устойчивого человеческого и социального капитала

126. В сфере образования, партнеры по ССПС поддержат подготовку национальной стратегии Правительства по человеческим ресурсам, которая необходима для установления связи между рынком труда и образованием и обучением. Другие инструменты поддержки будут включать осуществление инвестиций в дошкольное, начальное и среднее образование, которые улучшат доступ, качество и оценку достижений, включая участие бедных и уязвимых групп населения, особенно в сельских районах. В рамках Второго проекта образования АБР будет проведено исследование с упором на приоритетной задаче Правительства по внедрению 12-летней системы обучения

127. Если потребуется, то партнеры по ССПС будут работать над разработкой широкосекторального проекта SWAp в секторе образования, который улучшит финансирование образования путем применения различных подходов к распределению средств среди школ, установлению уровней заработной платы для учителей и обучению преподавателей. Кроме того, будет обеспечена улучшенная адресная поддержка учащимся из бедных и малоимущих семей в сельской местности для обеспечения всеобщего доступа к качественному образованию. Поддержка ССПС будет направлена на повышение внутренней эффективности в использовании ограниченных ресурсов, и обеспечивать связь всех вмешательств с результатами.

128. Партнеры по ССПС поддержат *Манас Таалими* - пятилетнюю программу, реализация которой охватит период действия ССПС и будет служить подкреплению направлений, достижений и результатов программы *Манас I* – с акцентом на соучастии населения в проблемах здравоохранения и с повышенным вниманием на социальной мобилизации для поддержания местных сообществ по решению проблем медицинского обслуживания на местном уровне. Ударение в деятельности текущего проекта здравоохранения SWAp также делается на переориентации системы здравоохранения и одновременном укреплении и объединении таких приоритетных программ, как ТБ, репродуктивное здоровье, охрана детского здоровья, и ВИЧ/СПИД с целью достижения лучших результатов здравоохранения.

129. Будет оказана поддержка в укреплении роли Министерства здравоохранения в областях разработки политики здравоохранения, межсекторального сотрудничества и координации действий доноров. Учитывая обязательство Правительства по увеличению объемов ассигнований из республиканского бюджета для сектора здравоохранения с 10.6 процентов в 2006 году до оптимальных 13 процентов в 2010 году и до 100-процентного выполнения бюджетных ассигнований. Пять доноров, включая трех участников ССПС среди них, группы, взяли обязательство по включаемому в бюджет финансированию до 2010 года с целью покрытия разрыва в финансировании успешного выполнения *Манас Таалими*.

130. Для реализации комплексной всесторонней пенсионной реформы и реализации Детского Кодекса. Партнеры по ССПС планируют поддержать разработку стратегии пенсионной реформы в соответствии с целями по достижению финансовой устойчивости, мобилизации частных сбережений и долгосрочного роста, основанного на комплексной оценке альтернативных вариантов, включая например, большую гибкость в установлении возраста выхода на пенсию, с соответствующими корректировками в взносах или выплатах. Другие ключевые реформы, которые получают поддержку, включают: (а) разработку удовлетворительного законодательства и внедрения параметрических изменений в пенсионной системе установленных выплат PAYG; (б) принятие и осуществление плана действий по запуску любого уровня системы пенсионного

обеспечения; (с) укрепление управления пенсиями и финансового управления, и (d) проведение обзоров по пенсионной политике.

131. Поддержка реформам по социальному обеспечению будет оказываться через ТП и секторальные исследования для развития более эффективной и упрощенной системы пособий в целях повышения низкого жизненного уровня самых бедных домохозяйств, не подрывая стимулов для самообеспечения. Это будет также включать разработку более тщательно дифференцированных условий для назначения пособий и создания административной системы для выдачи пособий правомочным домохозяйствам.

(iv) Экологическая устойчивость и управление природными ресурсами

132. ССПС окажет поддержку более эффективному управлению рисками стихийных бедствий, где приоритетом станет создание надлежащих механизмов защиты окружающей среды. Партнеры по ССПС поддержат усилия руководства - включая все Правительство в более широком масштабе – по включению вопросов охраны окружающей среды в ключевую бюджетную политику и процессы.

133. ССПС поддержит новые инициативы в области энергосбережения и возобновляемых источников энергии, которые представляют многообещающие возможности для сельских районов. Такая поддержка, однако, будет обеспечена без каких-либо задержек в безотлагательности дальнейших реформ в секторе энергетики: развитие возобновляемых источников энергии не может заменить слабое управление существующей системы в секторе электричества. ССПС также поддержит усилия по использованию Механизма Чистого Развития (МЧР), чтобы обеспечить грантовое финансирование для повышения эффективности сектора энергетики.

134. Партнеры по ССПС предусматривают оказание дальнейшей поддержки модернизации ирригационных систем, которая будет осуществляться без реконструкции физической инфраструктуры (включая дренаж) и распространится на современные методы управления и оплаты за эксплуатацию ирригационных систем. Партнеры по ССПС окажут поддержку долгосрочным инвестициям в тех областях управления водными ресурсами, включая приграничное использования водных ресурсов - где хорошо налажены политические и институциональные структуры (реабилитация ирригационных систем, сельское водоснабжение и канализация) и поддержат дальнейшее развитие связанной с ними структуры, построенной на концепции совместного использования водных ресурсов.

135. Построение потенциала на местном уровне для мер по охране окружающей среды и управлению природными ресурсами (ENRM) и связанных проектов (финансирование села, агропереработка, сельские консультационные услуги и т.д.) привлекло большую и разнообразную поддержку доноров. Такое создание потенциала должно находиться в центре внимания донорской поддержки, включая партнеров ССПС, в течение периода действия СРС. Подробная структура и развитие той помощи должны оставаться в компетенции отдельных донорских агентств и их правительств и партнеров в гражданском обществе.

В. Мониторинг и оценка

136. 120. Партнеры по ССПС и Правительство будут регулярно проводить мониторинг и оценку результатов деятельности против действий, индикаторов и целей, указанных в матрице ССПС для оценки их продвижения к достижению целей СРС, и индикаторы

могли бы включить, например, расширение охвата сектора объединенной аналитической работой и построение действий на подходе SWAp и распространение охвата на другие сектора. До возможной степени обзора будет использовать существующие процессы государственной системы в качестве главных направлений для детального обсуждения, диалога и получения информации. Эти действия включают систему мониторинга и оценку СРС, национальный бюджет, обзоры МТЕФ и обзоры государственных расходов (PERs).

137. В годовом отчете будут представлены сводные данные о результатах, включая прогресс, остающиеся нерешенные проблемы и будущее направление, которые будут своевременно распределяться среди всех заинтересованных сторон. Выбранные индикаторы мониторинга также отразят международные принятые индикаторы Парижской Декларации, адаптированные в контексте Кыргызской Республики. Это облегчит дебаты, обсуждения и подотчетность государства. В течение действия периода ССПС будет проведен совместный промежуточный обзор.

Г. Финансирование сценариев

138. Около 80 миллионов долларов США в год будут поступать от партнеров по ССПС; здесь будет применяться сочетание инструментов, включая бюджетную поддержку (возможно, в форме Программы грантов на цели развития), и инвестиционные программы, включающие простые повторения предыдущих проектов и другие "простые" инвестиции наряду с более сложными проектами, имеющими политическую направленность, которые будут сопровождаться ТП и аналитическими услугами. Если Кыргызская Республика успешно проведет скорые реформы (до значительной степени связанные с государственным управлением и проблемами развития среды предпринимательства и т.д.), то будет рассмотрена возможность – в соответствии с методологией ГВБ и АБР по выделению средств на основе результатов - увеличения объемов помощи со стороны МАР и АБР и более широкого применения инструментов поддержки бюджета (например, Гранты на поддержку сокращения бедности (PRSGs) или Программы кредитов/грантов на цели развития. Заседание Форума по Развитию запланировано на 31 мая 2007 года.

139. Совместный политический диалог о структурных реформах между донорским сообществом и Правительством в целом был положительным и сейчас улучшается. Возможности участия доноров ССПС в диалоге имеются по вопросам проектов и программ и включают диалог на уровне подсектора и сектора (в этом направлении прогресса было больше) и диалог о главных структурных реформах (где было отмечено меньше прогресса по настоящее время).

Д. Снижение рисков

140. Различные факторы могут поставить выполнение ССПС под угрозу. Существенные риски могут быть классифицированы как политический, институциональный и операционный риски, и риски внешних потрясений. Риски и механизмы по их снижению кратко изложены в параграфах ниже.

(i) Политический риск

141. Продолжающаяся политическая нестабильность, переворот и другие неблагоприятные события могут помешать Правительству в выполнении взятых обязательств по проведению реформ, поддерживаемых ССПС, включая возможные смены политического руководства. Существование интересов заинтересованных кругов в

ключевых секторах может также блокировать реформы. Кроме того, есть существенный риск, что власти могут совершить отход от рыночного подхода к экономической политике с более интервенционистским подходом. Скептицизм в отношении к МФИ может также привести к тому, что Кыргызская Республика может повернуть в сторону нетрадиционных партнеров по развитию, и таким образом поддержка ССПС может оказаться ненужной и неэффективной.

142. Политический риск можно смягчить следующими способами:

- путем установления диалога с различными ветвями власти на тему препятствий, сдерживающих реализацию программы реформ СПС; при обращении с просьбой оказывать помощь Правительству в разработке механизмов урегулирования политических споров;
- путем оказания помощи в улучшении государственного управления и ответственности; принимая во внимание уроки прошлого опыта и внедрением на элементов управления в программы;
- путем оказания помощи Правительству и гражданскому обществу создавать более широкую причастность и более глубокую собственность реформ через проведение прозрачных и обширных консультаций; и
- через распространение понимания ССПС среди парламентариев и гражданского общества и выслушивать их беспокойства по поводу процесса реформ; и
- путем осуществления эффективной коммуникативной стратегии для партнеров по ССПС, и через более широкое сообщество доноров.

(ii) Институциональный и операционный риски

143. Отсутствие потенциала для реализации может подорвать воздействие ССПС; осуществление этого требует существенных изменений в линии поведения на всех уровнях правительства, и на индивидуальном, организационном и институциональном уровнях. Ограниченные экономические ресурсы могут подобным же образом воздействовать на выполнение реформ.

144. Эти риски можно смягчить постоянными и предлагаемыми вмешательствами и опираться на успехи, достигнутые в определенных направлениях, включая:

- оказание поддержки Правительству в удержании квалифицированного и элитного персонала; ССПС поможет Правительству опираться на уже осуществленных действиях для развития системы профессиональной и эффективной государственной службы;
- приостановление миграции квалифицированных трудовых ресурсов через оказание поддержки развитию частного сектора; это включает поддержку малым и средним предприятиям в сельской местности;
- разработка вмешательств, поддерживающих диверсификацию экономики; и
- поддержка региональных инициатив сотрудничества в торговле, транзите, экономическом развитии и безопасности.

(iii) Внешние потрясения

145. 129. Внешние экономические, политические и социальные факторы представляют дополнительные риски для процесса развития в Кыргызской Республике. Политическая и религиозная неустойчивость в соседних странах может угрожать стабильности, и исходящие оттуда кризисы могут переместиться в Кыргызскую Республику.

Ограниченное региональное сотрудничество в управлении основными природными ресурсами может также подвергнуть опасности экономическую и политическую стабильность. Главное потрясение на макроэкономическом уровне вследствие спада производства золота или спада ВВП из-за политической нестабильности, могут возобновить угрозу неустойчивости внешней задолженности и критического положения, требующего чрезвычайного финансирования.

146. С учетом размеров страны по сравнению с территорией соседей, способность Кыргызской Республики справляться с рисками внешних потрясений является ограниченной. Однако, можно добиться управления рисками до определенной степени:

- поддержка ССПС для инициатив по региональному сотрудничеству, и помощь стране в использовании возможностей существующих региональных форумов типа ЦАРЭС, ЕврАзЭС, ШОС и т.д;
- инвестиции доноров и поддержка через региональные программы, включая устойчивое управление мерами по охране окружающей среды; есть также региональные инициативы в области здравоохранения и безопасности, возможности которых можно использовать;
- финансовая поддержка от доноров в случае критического положения, когда потрясения происходят в плане торговых или стихийных бедствий; и поддержка региональным инициативам в области инфраструктуры для содействия торговле и транзиту может содействовать расширению регионального и экономического сотрудничества.