





## ПРОГНОЗ УСТОЙЧИВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

*От каких условий зависит устойчивое экономическое и социальное развитие? На этот серьезный вопрос попытались ответить разработчики проекта ТАСИС «Долгосрочный научный прогноз экономического и социального развития КР». Предлагаем читателю фрагмент большого научного отчета «Устойчивый экономический рост. Долгосрочное и среднесрочное видение развития КР», подготовленного авторским коллективом: В.Герстенбергер, М.Кайзер, Р.Колл, Р.Остеркамп, Р.Джумашев, Н.Укуева при содействии группы ОПП: Т.Буржубаев, Н.Курманбекова, Н.Курумшиев, Т.Стамалиев, А.Тыныбекова, М.Хусаинова, С.Чернобаева. Перевод В.Тюменцева и Н.Бейшекеевой.*

**У**стойчивый экономический рост на любом временном отрезке определяют прежде всего:

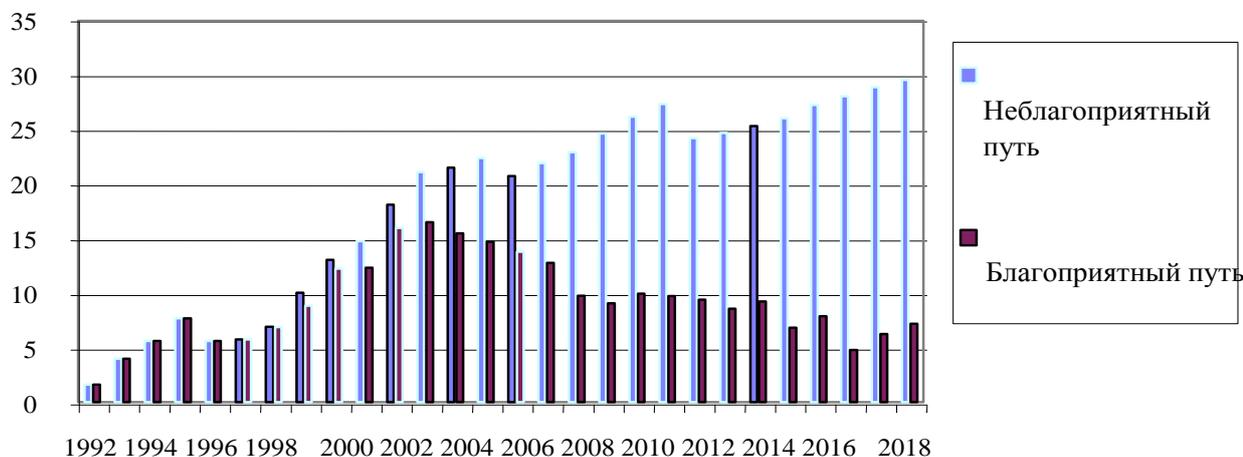
- социальная стабильность,
- устойчивое государственное финансирование,
- достаточно устойчивое внешнее финансирование,
- стабильность окружающей среды.

Процессы перестройки, реформирования породили не только ‘победителей’, но и ‘проигравших’ в экономике и обществе Кыргызстана. Свидетельство тому такое социальное явление, как безработица, в значительной степени обусловившее бедность и даже крайнюю степень бедности.

Республика имеет хорошую возможность заметно сократить уровень бедности, если стратегические реформы, обозначенные в послед-

ней книге Президента «Переходная экономика глазами физика», и предположения нашего сценария, предусматривающего реформирование, станут политической реальностью (рис. 1). Если помимо всего внешняя экономическая и политическая обстановка будет благоприятной, то после 2016 г. экономика Кыргызстана сможет значительно увеличить занятость и уменьшить безработицу и бедность.

Рис. 1. Уровень безработицы, 1993 – 2020 гг., %



### Устойчивость государственного финансирования

Траектория экономического развития должна быть не только стабильной в социальном плане, но и устойчивой в финансовом отношении. Государственные финансы являются «устойчивыми», если государство имеет возможность платить по счетам и обеспечивать в достаточном объеме государственные товары и услуги.

Долг вызывается дефицитами, а дефициты возникают из расходов, превышающих доходы. Важной частью государственных расходов являются дефициты системы социального

обеспечения. Нами рассмотрены следующие вопросы:

- тренды дефицитов Социального фонда;
- тренды государственных доходов;
- тренды государственных расходов;
- тренды государственного долга.

### Тренды дефицита Социального фонда

Рассмотрим предположения по Социальному фонду, предлагаемые моделью на основе сценария с пассивным курсом и сценария, предусматривающего реформирование.

Таблица 1

Социальный фонд: предположения модели – сценарий, предусматривающий реформирование и сценарий с пассивным курсом, %

	2000 г.	2020 г.	
		Реформирование	Пассивный курс
Ставка отчислений	38	35,4	36,4
Покрытие зарплаты	50	80	80
Недоимки	14	2	12
Пенсионеры/население 64 лет и старше	187	147	147
Средняя пенсия/средняя зарплата	55	55	55
Фактическая ставка пособия по безработице	10	50	50

Для придания большей реалистичности прогнозу и в сценарии с пассивным курсом предполагались некоторые меры реформирования (табл. 1).

*Ставка отчислений в Социальный фонд в % от валовой заработной платы* высока и представляет значительное бремя для экономики, однако одновременно имеет решающее значение для финансовой стабильности системы. Оба сценария предполагают медленное снижение ставок отчислений. В сценарии, предусматривающем реформирование, они более существенные, чем в сценарии с пассивным курсом.

*Процент от суммы общей заработной платы, покрываемой Социальным фондом*, является относительно низким. Значительное его увеличение предполагается в обоих сценариях в средне- и долгосрочной перспективе.

*Недоимки (уклонение или несобираемость отчислений*, которые должны обязательно отчисляться) достаточно высоки (14%). Сценарий, предусматривающий реформирование, предполагает, что недоимки отчислений могут

быть уменьшены в большей степени, чем в сценарии с пассивным курсом.

*Соотношение между пенсионерами и лицами в возрасте 64 лет и старше* является довольно высоким (187%). В обоих сценариях предполагается, что это соотношение может быть постепенно значительно уменьшено.

*Уровень официальной регистрации безработицы* еще низок. Оба сценария предполагают рост официальной регистрации безработных вследствие роста безработицы. Существенное увеличение «фактической ставки пособия по безработице» (установленная законом ставка пособия на безработного, умноженная на официальный уровень безработицы) отражает эту тенденцию.

*Соотношение средняя пенсия/средняя заработная плата* предположительно со временем не изменится. Рост этого соотношения был бы желателен с социальной точки зрения, но он подвергнет опасности стабильность Социального фонда.

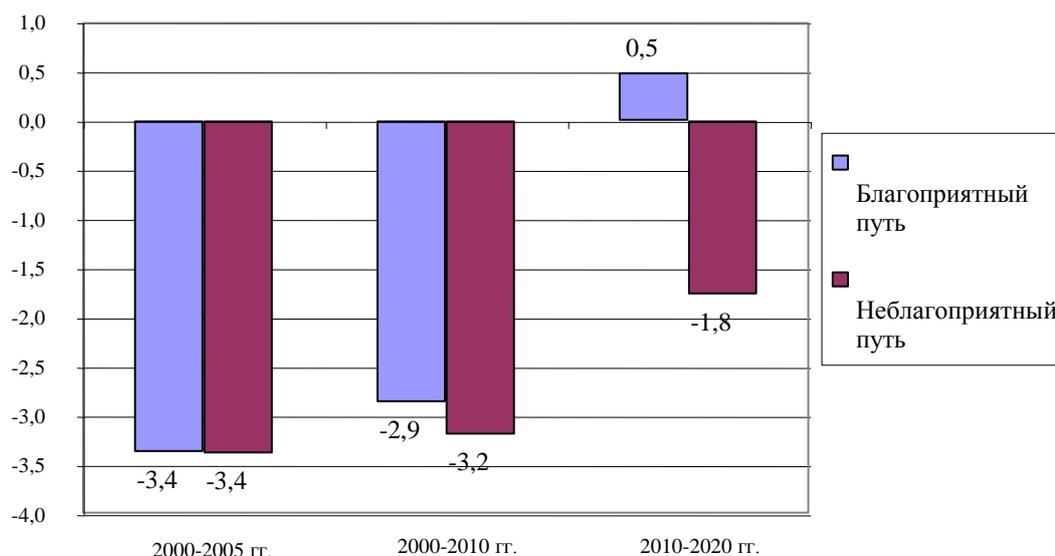
Доходы испытывают негативное воздействие со стороны (умеренных) сокращений ставки отчислений, но на них оказывают

благоприятное влияние увеличение покрытия заработной платы и уменьшение недоимок. Имеет место отрицательное воздействие на расходы, вызываемое ростом фактических ставок пособия по безработице, но и положительное влияние со стороны предполагаемого

уменьшения соотношения между количеством лиц, получающих пенсии, и количеством людей в возрасте 64 лет и старше.

Воздействие этих предположений на дефицита и/или профицита Социального фонда демонстрирует рис. 2.

**Рис. 2. Дефицит Социального фонда (% ВВП), среднегодовые значения по трем периодам**



Два сценария показывают, что на многие годы Социальный фонд будет значительным бременем для государственного бюджета. И это неизбежно, поскольку касается изменения возрастных структур населения. Насколько это бремя будет длительным, в большой мере зависит от процессов реформирования.

Во втором десятилетии прогнозируемого периода сценарий, предусматривающий реформирование, допускает небольшое, однако постоянное увеличение пенсий.

Другим показателем финансовой или

бюджетной устойчивости является государственный дефицит, который определяется государственными доходами и расходами.

#### **Тренды государственных доходов**

Следует напомнить, что помимо международного климата, именно меры реформирования определяют развитие государственных доходов (табл. 2).

*Таблица 2*

Государственные доходы: предположения модели относительно экономического реформирования

	2000 г.	2020 г.	
		Реформирование	Пассивный курс
Уровень уклонения от уплаты налогов	60	26,1	37,5
Установленная законом ставка (средняя) подоходного налога	13,5	20,6	20,6
Установленная законом ставка налога на прибыль	30	30	30
Установленная законом ставка НДС	20	20	22
Ставка налога на международную торговлю	6	1,0	8

Уровень уклонения от уплаты налогов в Кыргызской Республике составляет около 60% всех собираемых налогов. В любом случае его необходимо снижать. В сценарии, предусматривающем реформирование, его уменьшение предполагается в большей степени, чем в сценарии с пассивным курсом.

Установленные законом налоговые ставки меняются незначительно, за исключением ставок подоходного налога, которые в соответствии с международными стандартами должны быть низкими. В сценарии с пассивным курсом предполагается постоянный рост ставок подоходного налога до уровня 20,6%, с тем чтобы государственные финансы могли работать. В ответ на вступление страны во ВТО налог на международную торговлю был существенно уменьшен в сценарии, предусматривающем реформирование.

В сценарии с пассивным курсом соотношение государственные доходы/ВВП в среднем составляет 19,9% в год в 2000–2010 и увеличится почти до 24% в 2010–2020 гг. В сценарии, предусматривающем реформирование, годовое отношение доходов к ВВП составляет 21% в первом десятилетии и 27% во втором.

Оба сценария показывают постоянное увеличение соотношения доходы/ВВП в прогнозируемом периоде, при этом в сценарии с пассивным курсом эти соотношения ниже, чем

в сценарии, предусматривающем реформирование.

Даже при неблагоприятном международном климате с низким экономическим ростом возможен рост государственных доходов при стабильных налоговых ставках. Основным доводом является значительное сокращение уровня уклонения от уплаты налогов. Подобное сокращение может быть осуществлено только посредством качественного реформирования с участием всех лиц и учреждений. Налоговые инспекции, например, должны быть усилены – в основном посредством обучения, нематериальных поощрительных стимулов и конкурентоспособной заработной платой. Они должны также подвергаться жесткой проверке и контролю. Налогоплательщики должны быть лучше информированы в отношении законов о налогах, а также товаров и услуг, которые государство должно предоставлять. Налоговое законодательство требует упрощения. Оно должно быть прозрачным и надежным, по меньшей мере в среднесрочной перспективе.

#### *Тренды государственных расходов*

В табл. 3 представлены варианты предположений относительно государственных расходов (табл.3).

Таблица 3

Государственные расходы: предположения в сценарии, предусматривающем реформирование и сценарии с пассивным курсом на 2000-2020 гг., %

	2000 гг.	2020 гг.	
		Реформирование	Пассивный курс
Государственные инвестиции / Валовое накопление основного капитала	25	25	35
Субсидии государственным предприятиям /ВВП	0,7	0,4	1
Субсидии домашним хозяйствам/ВВП	4,5	4,5	5
Доля зарплаты / закупки товаров и услуг	50	40	50
Процентные ставки по внешнему государственному долгу	3	4,8	6,8
Процентные ставки по внутреннему государственному долгу	Уровень инфляции + дополнительные расходы по международным процентным ставкам		

Государственные инвестиции как часть общих инвестиций в сценарии, предусматривающем реформирование, остаются постоянными, в то время как в сценарии с пассивным курсом они увеличены. В экономике с низким ростом государство берет на себя инвестиционные операции от частного сектора в целях стимулирования хотя бы некоторого экономического роста.

Необходимость субсидирования оставшихся государственных предприятий более вероятна в экономике с низким ростом и пассивным курсом, чем в экономике, предусматривающей реформирование. Последняя дает возможность быстрее сокращать субсидии (также посредством более энергичного продолжения процесса приватизации).

Предполагалось, что в сценарии, предусматривающем реформирование, государство будет более успешным в приватизации и выдаче контрактов частному сектору на оказание некоторых государственных услуг. В средне- и долгосрочной перспективе это вызовет:

сокращение персонала в государственном аппарате, имеющих к нему отношение учреждениях и ведомствах;

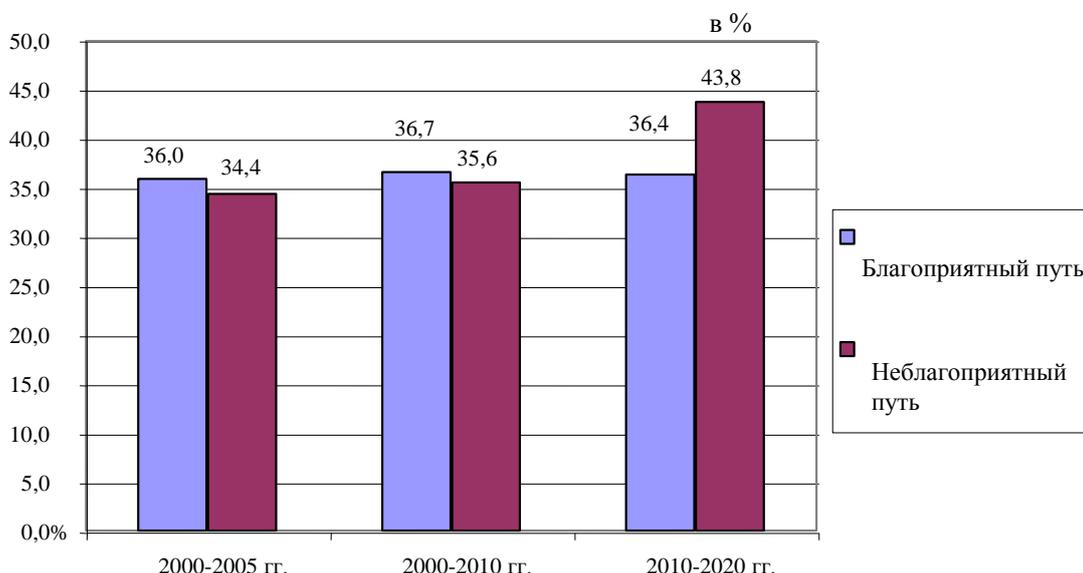
уменьшение затрат на заработную плату, которое, в свою очередь, создаст возможности предоставления государством дополнительных товаров и услуг.

Внешняя процентная ставка определяется экзогенно и в этой связи не может быть подвержена влиянию со стороны государства. По этой причине предполагается, что стране придется платить определенный дополнительный процент в качестве премии за риск в экономике с пассивным курсом.

Предполагается, что государство будет проводить качественную политику по внутренним кредитам и процентам, которая не смягчает бремя процентов посредством искусственно низких - или в постоянных ценах даже негативных - процентных ставок.

Рис. 3 демонстрирует долгосрочные тенденции государственных расходов.

Рис. 3. Государственные расходы в % ВВП, 2000 – 2020; среднегодовые значения по трем периодам

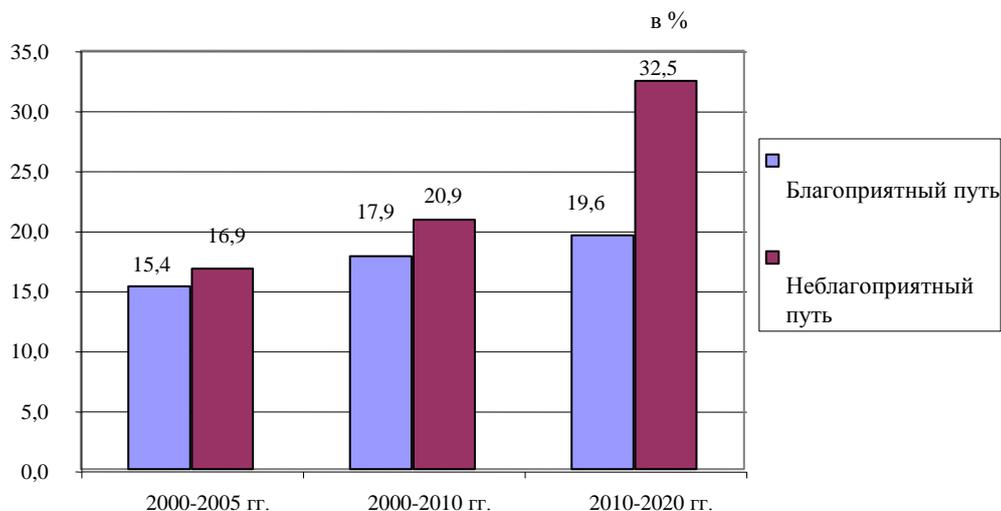


Основной причиной значительного увеличения государственных расходов в сценарии с пассивным курсом является бремя выплаты высоких процентных ставок (рис. 4).

Предполагается, что выплаты процентов, как доля общих государственных расходов,

возрастут до довольно высокого уровня (13%) в обоих сценариях до 2009 г. В «сценарии с пассивным курсом пик этого соотношения (36%) будет достигнут только в 2017 г., в сценарии, предусматривающем реформирование (22%), - в 2009 г.

**Рис. 4. Выплаты процентов в % от общих государственных расходов, 2000 – 2020 гг.; среднегодовые значения по трем периодам**



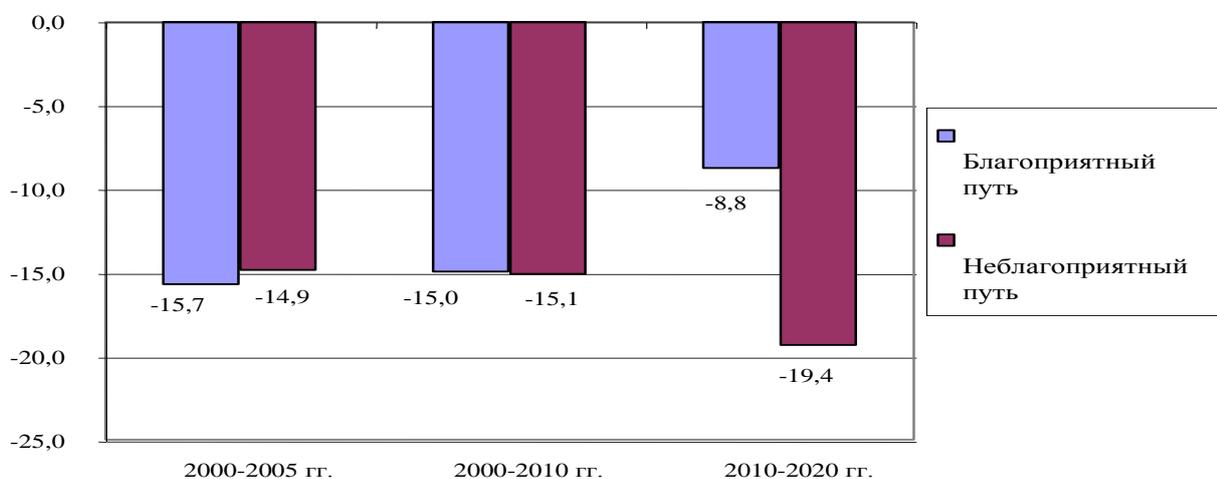
Бремя высоких процентных ставок уменьшает возможность маневрирования бюджетом и подвергает опасности возможность обеспечения государственными инвестициями, а также товарами и услугами общества в целом.

Имеет место попытка уменьшить бремя процентов – по меньшей мере имеющего отношение к национальному долгу – посредством искусственного сокращения (национальных) процентных ставок. Опыт других стран показывает, что такая попытка уменьшает национальные сбережения, способствует неверному выбору инвестиционных проектов и уменьшает экономический рост.

Значительная часть бюджетных расходов является фиксированной, по меньшей мере в краткосрочной перспективе, и может быть медленно изменена только в средне- и долгосрочной перспективе. Должное определение государственных товаров, которые должны быть необходимым образом обеспечены государственным сектором, создаст возможности рационализации государственного сектора и более значительной вовлеченности частного сектора.

#### *Тренды государственного долга*

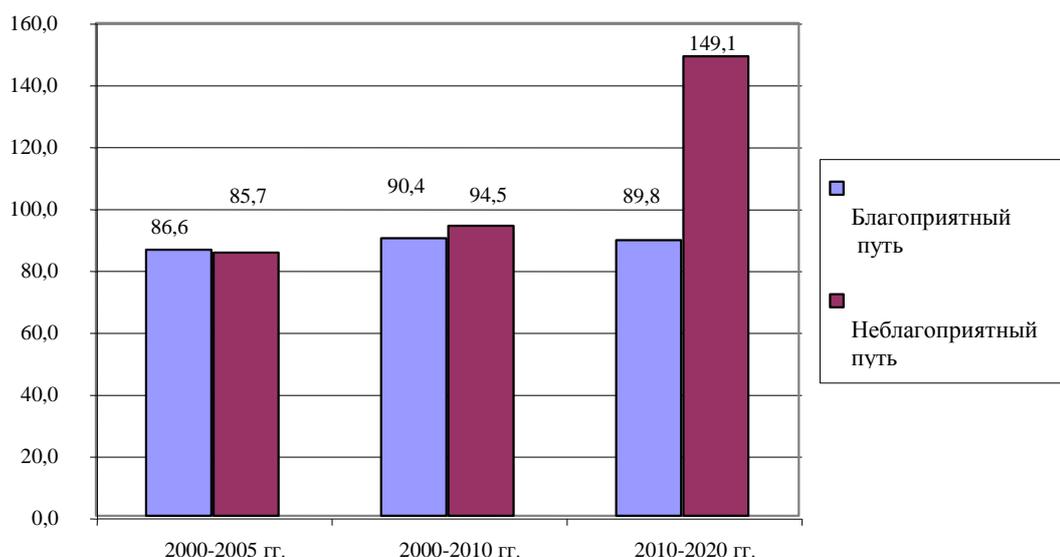
**Рис. 5. Дефицит бюджета в % к ВВП, 2000 – 2020 гг.; среднегодовые значения по трем периодам**



Если дефицит бюджета (расходы превышают доходы) и процентные ставки являются заданными, тренды долга определяются в полной мере. Для того чтобы удерживать долги на управляемом уровне, необходимо предпринимать меры, имеющие отношение к уровню расходов, а также доходов или к обоим одновременно.

Рис. 5 показывает долгосрочные тренды дефицитов государственного бюджета. На рис. 6 - средние- и долгосрочные тренды государственного долга. Эти цифры отражают *внешний и внутренний долг* государства.

**Рис. 6. Государственный долг в % к ВВП, 2000 – 2020 гг.; среднегодовые значения по трем периодам**



Варианты трендов в двух сценариях порождены различиями темпов экономического роста и уровней дефицита. В сценарии с пассивным курсом дефициты высокие, а экономический рост - низкий.

Итак, соотношение долг/ВВП, составляющее 170% в сценарии с пассивным курсом по 2020 г., является высоким, но и обычным в соответствии с международными стандартами. Тем не менее подобное долговое бремя на государственный бюджет в значительной степени ограничивает рамки (про-) активной экономической политики вследствие выплат высоких процентов (между 36 и 29% общих расходов), которые оставляют меньше возможностей маневрирования государственными расходами. В этом смысле тренд долг/ВВП в данном сценарии предполагается как *неустойчивый*.

В сценарии с пассивным курсом допускались некоторые существенные меры реформирования (однако меньше, чем в сценарии, предусматривающем реформирование сектора

государственного финансирования). Оценка долга и долгового бремени показывает, что эти реформы недостаточны для создания *жизнеспособного государственного бюджета*.

Тренд долг/ВВП в сценарии, предусматривающем реформы, составляет около 75% в 2020 г. Пик бремени проценты/общие расходы составляет 22% (2009 г.) и предположительно уменьшится до 17% в 2020 г. Таким образом, предполагается, что при сценарии, предусматривающем реформирование, государственный бюджет будет жизнеспособным.

Располагая малой экономикой, Кыргызстан не может определять международный экономический климат, но он в силах предпринимать дополнительные социальные и экономические реформы. Два сценария со всей определенностью указывают на то, что *меры реформирования* могли бы быть не только *необходимыми*, но и *эффективными*.

### Тренды внешнего долга

Внешний долг страны (внешний долг государственного сектора плюс внешний долг частного сектора) зависит от торгового баланса (экспорт минус импорт), баланса доходов (с важной статьёй выплат процентов), прямых иностранных инвестиций (FDI) и процентной ставки.

Табл. 4 содержит основные предположения по внешнему долгу.

В сценарии, предусматривающем реформирование, темпы роста как экспорта, так и импорта выше, чем в сценарии с пассивным курсом. Рост экспорта в двух сценариях будет выше роста импорта. Данное обстоятельство создает благоприятную базу для развития

внешнего долга. Уровень торгового дефицита, который добавляется каждый год к существующему долгу, в начале прогнозируемого периода является довольно высоким (20% ВВП).

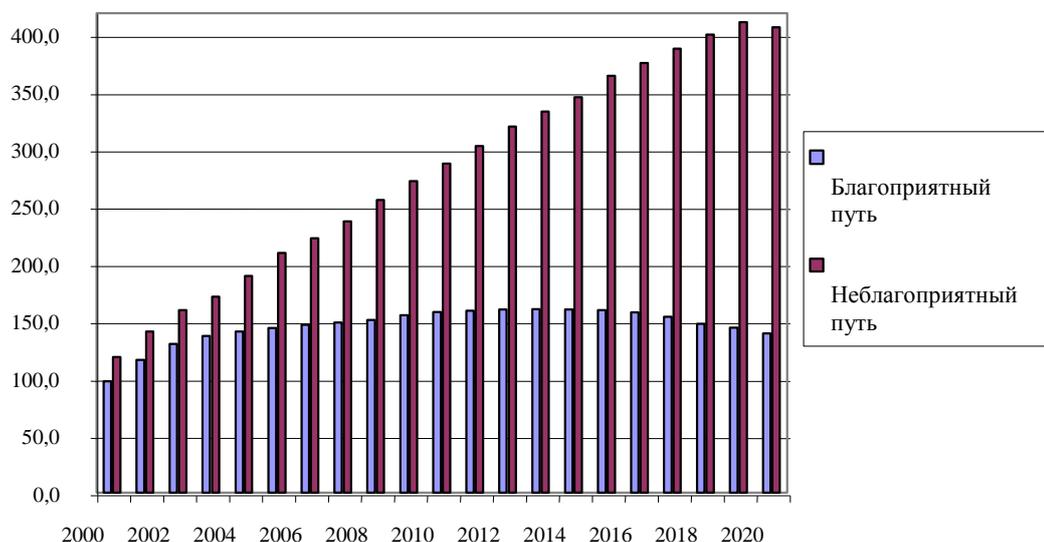
Страна также получает дополнительные ресурсы через *прямые иностранные инвестиции (FDI)*, которые будут предположительно выше в сценарии, предусматривающем реформирование, чем в сценарии с пассивным курсом. Благоприятные экономические и политические условия в сценарии, предусматривающем реформирование, создают благоприятный инвестиционный климат и привлекают больше FDI.

Таблица 4

Основные определяющие факторы трендов внешнего долга, %

	Изменения в 2000 – 2020 гг.	
	Реформирование	Пассивный курс
Среднегодовой темп роста экспорта (в постоянных ценах)	8,5	4,0
Среднегодовой темп роста импорта (в постоянных ценах)	6,8	2,7
Торговый дефицит	Торговый дефицит на начальном этапе (в 2000 г.) в двух сценариях составляет 20%	
Прямые иностранные инвестиции (FDI)	40% ВНОК	20% ВНОК
Премия за риск для Кыргызстана по международной процентной ставке	1	3

Рис. 7. Внешний долг в % к ВВП, 2000 – 2020 гг.

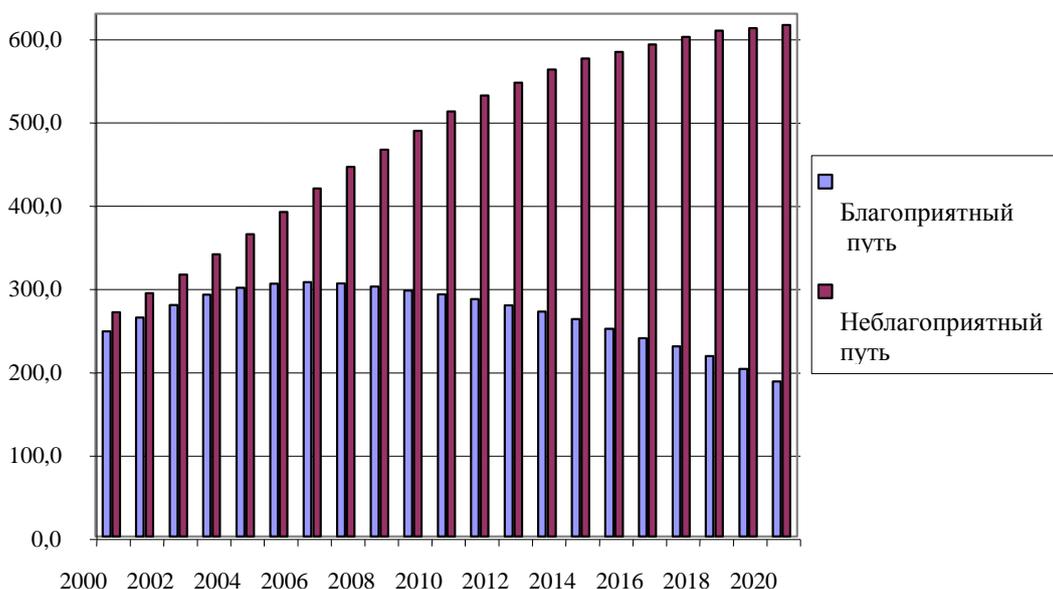


Сценарий с пассивным курсом отражает непрерывное увеличение соотношения внешний долг/ ВВП, которое в 2020 г. составляет более 400%. В сценарии, предусматривающем реформирование, данное соотношение достигает пика в 2013 г. (162%) и падает до 140% в 2020 г. (рис. 7).

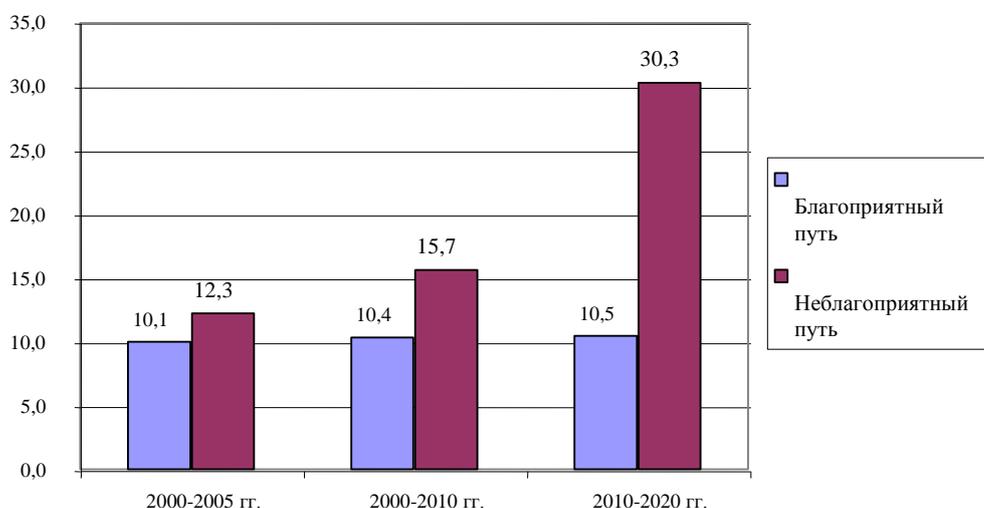
В сценарии с пассивным курсом соотношение внешний долг/экспорт будет

непрерывно расти и достигнет более 600% в 2020 г. или в 2020 г. будет в 2,3 раза выше значения 2000 г. В сценарии, предусматривающем реформирование, соотношение внешний долг/экспорт достигает своего пика, составляющего примерно 300% в 2007 г., и неуклонно снижается до менее 200% в 2020 г. (рис.8).

**Рис. 8. Внешний долг в % от экспорта, 2000 – 2020 гг.**



**Рис. 9. Выплаты процентов в % от экспорта, 2000 – 2020 гг.; среднегодовые значения по трем периодам**



Для оценки устойчивости внешнего долга представляется важным признать не только эти *пики*, но и *уровень долга*. Они оба определяют операции по расходам такие, как импорт. В связи с тем, что расходы должны покрывать выплаты процентов по аккумулированному долгу, возможности по маневру ограничены.

Рис.9 показывает изменения в выплатах процентов, связанных с экспортом.

Предполагается, что в сценарии с пассивным курсом соотношение выплаты процентов/экспорт будет в среднем составлять 15,7% в год в 2000–2010 гг. и увеличится до 30% в 2010–2020 гг. В сценарии, предусматривающем реформирование, это соотношение ниже (около 10,5%) и остается почти стабильным на протяжении всего периода.

Предполагается, что в сценарии с пассивным курсом соотношение выплаты процентов/экспорт будет расти стремительно до 2010 г. и затем ровнее в 2010–2020 гг. В сценарии, предусматривающем реформирование, это соотношение увеличится с 9 до 12% в 2000–2010 гг. и снизится до 8% в 2020 г.

Бремя внешнего долга в основном зиждется на тренде *дефицита счета текущих операций* и, следовательно, торгового баланса (разница экспорта и импорта), а также условий торговли (цены экспорта относительно цен импорта).

Кыргызская Республика в прошлом сталкивалась с серьезным ухудшением условий торговли. Отношение цен экспорта Кыргызстана к ценам импорта снизилось в 2 раза с 1994 г. Одной из причин ее низкого экономического роста в период 2000–2005 гг. являлся ухудшение условий торговли, вызванное девальвацией сома после российского кризиса августа 1998 г., и недавний заметный рост цен на сырую нефть.

Ухудшение условий торговли означает, что придется экспортировать больше товаров и услуг для оплаты того же объема импорта товаров и услуг. Это соответствует снижению покупательной способности отечественной экономики. В связи с тем, что как потребители, так и инвесторы вынуждены приводить свои расходы в соответствие с уменьшенной покупательной способностью, данное обстоятельство создает застой в вопросах спроса и производства.

- В сценарии с пассивным курсом предполагается, что все показатели внешнего долга - внешний долг/ВВП, внешний долг/ экспорт и выплаты процентов/экспорт будут непрерывно

расти в 2000–2020 гг. и достигнут высоких уровней, которые станут тяжелым бременем для доходов от экспорта.

*Предполагается, что подобный пассивный курс экономического развития будет нежизнеспособным в средне- и долгосрочной перспективе.*

В сценарии, предусматривающем реформирование, предполагается, что все показатели внешнего долга будут расти до определенных пиков: внешний долг/ВВП в 2010 г., внешний долг/экспорт в 2007 г. и выплаты процентов/экспорт в 2011 г. Затем все эти показатели будут уменьшаться. Пиковые уровни данных показателей долга высокие, однако они останутся под практически осуществимым и управляемым контролем.

*Таким образом, предполагается, что подобная экономика реформирования будет жизнеспособной в средне- и долгосрочной перспективе.*

Оба сценария не описывают худший или лучший случаи. Сценарий, предусматривающий реформирование, основывается на довольно оптимистических предположениях, а сценарий с пассивным курсом также в определенной степени содержит предположения по реформированию. Эти предположения могут содержать элементы риска как слишком оптимистические и поэтому слишком нереальные. Следовательно, не надо исключать, что реальные тренды по показателям долга могут быть даже хуже - такие, как тенденции экспорта, FDI или выплаты процентов. Содействие экспорту и получение прямых иностранных инвестиций являются и останутся факторами чрезвычайной важности.

Оценивая стратегические экономические и социальные цели государства, на основе нашего исследования приходим к выводу, что эти цели не могут быть достигнуты посредством стратегии с пассивным курсом и некоторого незначительного или половинчатого реформирования. Без реализации радикальных реформ в обществе и экономике Кыргызской Республики будет доминировать сектор сельского хозяйства, а страна останется бедной и продолжит нищать.

