

W

W

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД

ДЕПАРТАМЕНТ СТРАН БЛИЖНЕГО ВОСТОКА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

ДОКУМЕНТ ДЕПАРТАМЕНТА

Путь к более стойкой, инклюзивной и экологичной экономике на Кавказе и в Центральной Азии

Подготовила группа под руководством Николоза Гигинеишвили в составе Иулии Руксандры Теодору, Нарека Карапетяна, Юлии Устюговой, Яна ван Хутта, Иржи Йонаша, Вей Ши, Шанта Арзуманяна, Калина Тинчева, Максвелла Туули, Фатена Салиба, Фариды Талышлы, Моатаза эль-Саида и Фернанды Брольо

Copyright © 2023 International Monetary Fund
Перевод на русский язык ©2023 Международный валютный фонд
Издание на русском языке подготовлено Службой переводов МВФ

Cataloging-in-Publication Data
IMF Library

Names: Gigineishvili, Nikoloz, author. | Teodoru, Iulia Ruxandra, author. | Karapetyan, Narek, author. | Ustyugova, Yulia, author. | Houtte, Jean van, author. | Jonáš, Jiří, author. | Shi, Wei (Economist), author. | Arzoumanian, Shant, author. | Tintchev, Kalin, author. | Tuuli, Maxwell, author. | Saliba, Fatten, author. | Talishli, Farid, author. | El-Said, Moataz, author. | Brollo, Fernanda, author. | International Monetary Fund, publisher.

Title: Paving the way to more resilient, inclusive, and greener economies in the Caucasus and Central Asia / Prepared by a team led by Nikoloz Gigineishvili and including Iulia Ruxandra Teodoru, Narek Karapetyan, Yulia Ustyugova, Jean van Houtte, Jiri Jonas, Wei Shi, Shant Arzoumanian, Kalin Tintchev, Maxwell Tuuli, Faten Saliba, Farid Talishli, Moataz El Said, and Fernanda Brollo.

Other titles: International Monetary Fund. Middle East and Central Asia Department (Series).

Description: Washington, DC : International Monetary Fund, 2023. | June 2023. | DP/2023/004. | Includes bibliographical references.

Identifiers: ISBN:

9798400239175 (English, paper)
9798400239427 (English, ePub)
9798400239267 (English, web PDF)
9798400240676 (Russian, paper)

Subjects: LCSH: Economic development–Caucasus. | Economic development–Central Asia. | Sustainable development–Caucasus. | Sustainable Development–Central Asia.

Classification: LCC HD70.C3 G5 2023

Выражение признательности

Авторы благодарны Джихаду Азуру, Субиру Лаллу, Николаю Бланше, Иве Петровой и Натану Портеру за их общее руководство и поддержку на протяжении всего проекта. Особой благодарности заслуживают также Николай Георгиев, Рёта Накатани, Ил Юнг, Чен Чен, Антунг Энтони Лю, Эмин Ханедар, Чади Абдалла, Уафья Акил, Эдгар Бакли, Томас Сильвани, Тристан Уолкер, Грегор Шверхофф и Уафа Абделати за их ценные комментарии и предложения. Полезный вклад в работу над документом также внесли обсуждения с группами сотрудников, работающих по странам КЦА, и участниками семинаров БЦД. Мы благодарны коллегам из аппарата исполнительных директоров за представленные ими предложения. Авторы хотели бы также поблагодарить Линду Гриффин Кин, Лоррейн Пекарски Коффи, Патрисию Лу, Светлану Золотареву и Марию Гаецкую за помощь в подготовке к публикации и редакторскую работу. Помощь в проведении исследовательской работы предоставляли Шант Арзуманян, Амин Якуби и Карлос Сегура.

В серии публикаций департаментов представляются исследования сотрудников МВФ по вопросам, представляющим общий интерес для региона или отдельных стран. Взгляды, выраженные в этом документе, отражают точку зрения автора (авторов) и не обязательно представляют мнение МВФ, его Исполнительного совета или руководства МВФ.

Публикацию можно заказать через Интернет или по почте:

International Monetary Fund, Publication Services

P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, USA

Тел. +(1) 202.623.7430

publications@IMF.org

IMFbookstore.org

elibrary.IMF.org

Содержание

Предисловие	vi
Акронимы и сокращения	vii
Резюме	ix
1. Структурные факторы, определяющие долгосрочный рост	1
А. Введение	1
В. Движущие силы роста – тенденции и трудности	1
С. Факторы, сдерживающие рост	6
▪ Стоимость финансирования	6
▪ Отдача от экономической деятельности – социальная отдача	8
▪ Отдача от экономической деятельности: возможность получения заработанной прибыли частными предприятиями	10
D. Влияние структурных реформ на экономический рост	12
Выводы	16
Литература	17
2. Роль государства в содействии долгосрочному росту	19
А. Введение	19
В. Роль государства в КЦА	19
▪ Государственная инфраструктура	19
▪ Государственные предприятия	22
▪ Регулирование и управление	25
▪ Финансовое развитие	26
▪ Человеческий капитал и рынок труда	30
Выводы	32
Литература	33
3. Изменение климата и долгосрочный экономический рост	35
А. Введение	35
В. Долгосрочное влияние изменения климата на экономический рост	36
С. Меры политики в области климата	40
▪ Смягчение воздействия	40
▪ Адаптация	45
▪ Переход	46
Выводы	48
Литература	49
4. Укрепление систем социальной защиты	51
А. Введение	51
В. Социальная защита и системы социальной защиты в КЦА	52
▪ Достаточность расходов	56
▪ Эффективность расходов	57
▪ Устойчивость государственных финансов	59
Выводы	61
Литература	67

ВСТАВКИ

Вставка 1. Анализ сценариев.....	39
Вставка 2. Основные компоненты политики в области социальной защиты.....	62
Вставка 3. Меры в ответ на COVID-19 в странах КЦА.....	63
Вставка 4. Определения охвата, точности в адресности, достаточности и действенности.....	65

РИСУНКИ

Рисунок 1. Вклад в рост.....	2
Рисунок 2. Структурные реформы.....	3
Рисунок 3. Рынки труда.....	5
Рисунок 4. Стоимость финансирования.....	7
Рисунок 5. Инфраструктура и логистика.....	8
Рисунок 6. Человеческий капитал.....	9
Рисунок 7. Технологии и инновации.....	10
Рисунок 8. Управление.....	10
Рисунок 9. Рынки труда и товарные рынки.....	11
Рисунок 10. Влияние реформ на объем производства в КЦА.....	13
Рисунок 11. Влияние реформ регулирования на объем производства в КЦА.....	15
Рисунок 12. Влияние реформ на объем производства – роль управления.....	16
Рисунок 13. Государственные инвестиции в КЦА.....	20
Рисунок 14. Величина основных фондов в КЦА.....	20
Рисунок 15. Управление государственными инвестициями в КЦА.....	21
Рисунок 16. Развитие ИКТ в КЦА.....	22
Рисунок 17. Присутствие государственных предприятий в КЦА.....	23
Рисунок 18. Результаты деятельности ГП в КЦА.....	24
Рисунок 19. Качество регулирования, результативность деятельности государства и коррупция.....	26
Рисунок 20. Восприятие коррупции.....	27
Рисунок 21. Интеграция в мировую экономику, качество управления и конкурентоспособность.....	27
Рисунок 22. Финансовое развитие.....	28
Рисунок 23. Развитие финансовых организаций, 2019 год.....	29
Рисунок 24. Государственные банки в КЦА.....	29
Рисунок 25. Занятость и оплата труда в государственном секторе.....	30
Рисунок 26. Государственные расходы на здравоохранение и образование.....	31
Рисунок 27. Эффективность рынка труда.....	32
Рисунок 28. Изменение климата в КЦА.....	35
Рисунок 29. Реакция темпов роста по уровням дохода.....	37
Рисунок 30. Реакция разрыва бедности по уровням бедности.....	37
Рисунок 31. КЦА. Прогнозируемые потери в объеме производства в различных сценариях изменения климата.....	38
Рисунок 32. Потери перехода в странах – экспортерах нефти КЦА, 2060 год.....	40
Рисунок 33. Потенциальные выгоды благодаря мерам политики в странах – импортерах и экспортерах нефти КЦА, 2060 год.....	41
Рисунок 34. Страны КЦА. Выбросы углерода.....	42
Рисунок 35. Уменьшение выбросов и принятые обязательства.....	43
Рисунок 36. КЦА. Эффективное установление цен на топливо.....	44
Рисунок 37. Целостные стратегии адаптации.....	45

Рисунок 38. Издержки адаптации и топливные субсидии, 2020 год	46
Рисунок 39. Среднее финансирование на меры адаптации, 2009–2019 годы	46
Рисунок 40. Совокупный набор источников энергии	47
Рисунок 41. Социально-экономические показатели в КЦА	51
Рисунок 42. Программы социальной защиты в КЦА	53
Рисунок 43. Расходы на ССЗ	54
Рисунок 44. Охват и достаточность программ ССЗ в КЦА	57
Рисунок 45. Разрывы бедности и потребности в расходах на ССЗ в КЦА	58
Рисунок 46. Эффективность программ ССЗ в КЦА	59
Рисунок 47. Государственный долг в странах КЦА	60
Рисунок 48. Дополнительные расходы для достижения ЦУР на 2030 год	60
Рисунок 49. Налоговые поступления в КЦА	60

ТАБЛИЦЫ

Таблица 1. Устранение отставания от стран Европы с формирующимся рынком	4
Таблица 2. Потенциальные выгоды устранения разрывов в области реформ	15
Таблица 3. КЦА. Определяемый на национальном уровне вклад	43
Таблица 4. Системы социальной защиты в странах КЦА	55
Таблица 5. Среднемесячные пособия	58
Таблица вставки 3.1. Бюджеты на социальную защиту до и после пандемии	64
Таблица вставки 4.1. Методы установления адресности	66

Предисловие

Со времени обретения независимости в начале 1990-х годов в странах Кавказа и Центральной Азии (КЦА) произошли значительные экономические и структурные преобразования. Несмотря на сходство макроэкономических и структурных характеристик в начале этого процесса, они продвигались с разной скоростью, и сейчас, примерно 30 лет спустя, их переход к рыночному распределению ресурсов еще продолжается. Государство по-прежнему играет доминирующую роль во многих странах КЦА, а частный сектор, хотя и устойчиво набирает обороты, остается недостаточно развитым.

Уровни доходов в регионе повысились в несколько раз, и некоторые государства достигли статуса стран со средним уровнем доходов, но по уровню жизни они не догнали сопоставимые страны с более развитой экономикой из числа стран Европы с формирующимся рынком (ЕСФР). Без более высокого и более всеобъемлющего роста странам КЦА могут потребоваться десятилетия для достижения текущего уровня доходов ЕСФР, в то время как бедность, неравенство и отток квалифицированных кадров могут оставаться весьма серьезными проблемами. Изменение климата, которому регион КЦА особенно подвержен, может усугубить эти проблемы, поскольку ничем не сдерживаемое изменение климата неизбежно вызовет значительные потери в объеме производства.

Эти проблемы можно преодолеть с помощью надлежащих и проводимых в правильной последовательности мер политики и структурных реформ, которые могут поддержать переход к новой модели роста с более эффективным распределением ресурсов. Все страны КЦА имеют огромный потенциал для того, чтобы стать более процветающими и динамичными странами с формирующимся рынком. Чтобы это произошло, государству необходимо превратиться из движущей силы экономического роста в сторону, способствующую развитию частного сектора. Как показано в настоящей публикации, страны КЦА могут извлечь значительные выгоды с точки зрения роста и ускорить приближение к более высоким уровням дохода за счет устранения отставания в проведении реформ от сопоставимых стран с более развитой экономикой. Региону необходимы более прочные институциональные системы и надежное управление, более совершенные основы регулирования, модернизация физической и цифровой инфраструктуры и человеческого капитала, а также системы социальной защиты с высокой степенью адресности для защиты уязвимых слоев населения. Принципиальное значение также имеют скорейшие и решительные меры политики для преодоления рисков, связанных с изменением климата.

Я надеюсь, что данная публикация будет полезна директивным органам, общественности, представителям гражданского общества, партнерам по развитию и другим кругам в странах КЦА в качестве информационной основы для установления приоритетов реформ и содействия в проведении разрабатываемых самими странами программ преобразований. МВФ готов – еще более, чем когда-либо ранее, – оказывать помощь странам КЦА путем предоставления дальнейших рекомендаций по экономической политике, технической помощи и финансированию.

Джихад Азур,
директор Департамента стран
Ближнего Востока и Центральной Азии,
Международный валютный фонд

Акронимы и сокращения

АСП	адресная социальная помощь
БЦД	Департамент стран Ближнего Востока и Центральной Азии
ВБ	Всемирный банк
ВВП	валовой внутренний продукт
ВЭФ	Всемирный экономический форум
ГБ	государственный банк
ГИИ	Глобальный индекс инноваций
ГП	государственное предприятие
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕСФР	страны Европы с формирующимся рынком
ЗКФ	Зеленый климатический фонд
ИВК	индекс восприятия коррупции
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии
ИОСКО	Международная организация комиссий по ценным бумагам
ИРЧП	Индекс развития человеческого потенциала
КЦА	Кавказ и Центральная Азия
МВФ	Международный валютный фонд
МГИК	Межправительственная группа экспертов по изменению климата
МОТ	Международная организация труда
МФК	мировой финансовый кризис
НИОКР	научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки
НОК	необслуживаемые кредиты
НПА	национальный план адаптации
ОНВ	определяемые на национальном уровне вклады
ОПГУ	Общемировые показатели государственного управления
ОУГИ	оценка управления государственными инвестициями
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПГ	выбросы парниковых газов
ПИИ	прямые иностранные инвестиции
ПМР	Показатели мирового развития
ПНА	прибыль на активы

- ПНК** прибыль на собственный капитал
- ППС** паритет покупательной способности
- ПРМЭ** «Перспективы развития мировой экономики»
- ПРООН** Программа развития ООН
- ПРРЭ** Перспективы развития региональной экономики
- РКИК ООН** . . . Рамочная конвенция ООН об изменении климата
- СВУВ** Соглашение о выплатах за уменьшение выбросов
- СНД** страна с низким доходом
- СРЭ** страны с развитой экономикой
- ССЗ** системы социальной защиты
- СТКВ** Система торговли квотами на выбросы
- СФР** страна с формирующимся рынком
- СФРР** страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны
- ТУР** трансграничное углеродное регулирование
- ФР** финансовое развитие
- ЦВЮВЕ** Центральная, Восточная и Юго-Восточная Европа
- ЦУР** Цели в области устойчивого развития
- СРАТ** Инструмент оценки тарифов за выбросы углерода
- ТИ** Transparency International

Резюме

Повышение долгосрочного роста и стойкости к потрясениям, а также повышение уровня жизни и инклюзивности – главные экономические приоритеты стран Кавказа и Центральной Азии (КЦА). В регионе были предприняты активные меры в ответ на потрясение COVID-19, но неизбежно произошло значительное снижение объема производства и увеличение бедности и неравенства. В настоящее время регион сталкивается с повышенной неопределенностью вследствие войны России в Украине, которая ведет к изменениям в традиционных направлениях торговли, финансов и миграции. Еще одной проблемой для региона является риск увеличения фрагментации глобальной экономики, поскольку он находится на пересечении путей между западом и востоком. Страны КЦА могут также сильно пострадать от изменения климата в долгосрочной перспективе.

Однако эти трудности также предоставляют региону возможность разработать новую модель роста, которая повысит его долгосрочную устойчивость, ускорит сближение уровней доходов с более развитыми сопоставимыми странами, повысит степень развития человеческого потенциала и улучшит социальные результаты. Для направления капитала и труда на их наиболее производительное использование требуется более рыночное распределение ограниченных ресурсов. Необходимо, чтобы частный сектор стал одной из основных движущих сил экономической активности, а государство создавало конкурентную и благоприятную для развития рынка деловую среду, предоставляло жизненно важные общественные блага и услуги, компенсировало внешние эффекты и недостатки в функционировании рынка и смягчало системные риски. За государством также остается принципиально важная роль в мобилизации общественной поддержки и ресурсов для мер климатической политики и защиты уязвимых слоев населения.

Такая экономическая трансформация требует широкомасштабного и последовательного проведения структурных реформ для увеличения человеческого капитала и укрепления систем социальной защиты населения, вложения средств в инфраструктуру, повышения производительности и конкурентоспособности и тем самым повышения потенциального объема производства и долгосрочной стойкости. Важно также, как будет показано далее, что те же реформы требуются и для повышения стойкости к изменению климата.

Диагностический анализ структурных факторов, определяющих экономический рост в КЦА (глава 1) указывает на то, что реформы управления и регулирования, уменьшение доли государственной собственности в секторе предприятий, либерализация товарных рынков, рынков труда, финансовых рынков и текущих внешнеэкономических операций, а также смягчение торговых и валютных ограничений могут привести в среднесрочной перспективе к повышению объема производства в КЦА на 5–7 процентов. Кроме того, страны с более высоким качеством управления могут извлекать более значительные выгоды из других реформ, и это говорит о том, что реформы управления следует сделать более приоритетным направлением и сопровождать их другими реформами для увеличения общего положительного влияния на экономический рост.

Многие из указанных выше реформ требуют пересмотра роли государства в экономике (глава 2). В некоторых странах КЦА государство занимает чрезмерно большое место в экономике, в то время как предоставление общественных услуг, таких как здравоохранение и образование, инфраструктура, конкурентная деловая среда и надежная финансовая система, часто является недостаточным. Необходимо, чтобы государство играло более стратегическую и адресную роль для обеспечения более эффективного распределения ресурсов и достижения лучших экономических и социальных результатов.

Странам КЦА также необходимо проводить обоснованные меры политики и реформы для преодоления нарастающих проблем, связанных с изменением климата, и повышать свою долгосрочную стойкость (глава 3). Вызванные погодными условиями потери в объеме производства, которые могут быть значительными, можно существенно уменьшить за счет общемировых мер политики по смягчению влияния на климат,

внутренних мер адаптации к изменению климата и мер по осуществлению переходного процесса. Принимая во внимание небольшой объем выбросов углерода в КЦА, приоритет следует отдавать мерам адаптации и регулированию рисков перехода в странах – экспортерах нефти. Однако в расчете на душу населения выбросы в регионе являются высокими, и усилия по содействию более экологичному потреблению энергии и введению механизмов тарифов за выбросы углерода будут способствовать глобальным усилиям по смягчению влияния на климат. Эти меры могут принести значительные государственные поступления для восстановления бюджетных буферных резервов, защиты уязвимых слоев населения, инвестиций в человеческий капитал и содействия экономической диверсификации, одновременно уменьшая загрязнение воздуха и повышая энергетическую независимость. Поскольку климатические риски не признают национальных границ, принципиальное значение будет иметь региональная координация мер политики по трем направлениям – адаптация, смягчение и переход, – чтобы получить синергетические эффекты и добиться наилучших результатов с наименьшими издержками.

Важную роль в уменьшении бедности и неравенства, стойко сохраняющихся в КЦА, играют качественные системы социальной защиты (ССЗ) (глава 4). Они также принципиально важны для новой модели экономического роста, чтобы поддерживать развитие человеческого капитала и смягчать влияние структурных реформ на наиболее уязвимые группы населения. Для устранения разрывов бедности и улучшения результатов в социальной сфере с меньшими затратами в КЦА необходимо повысить качество расходов на ССЗ, улучшить ее охват и более эффективно обеспечивать ее адресное предоставление. В этой работе принципиальное значение будет иметь более масштабное применение цифровых технологий и расширение доступа к финансовым услугам. В тех случаях, где это необходимо, может быть создан дополнительный бюджетный потенциал за счет совершенствования налоговой политики и работы налоговой службы, совершенствования управления государственными финансами и повышения качества управления, прозрачности и подотчетности.

1. Структурные факторы, определяющие долгосрочный рост

А. Введение

Со времени обретения независимости в 1990-х годах в странах Кавказа и Центральной Азии (КЦА) достигнут существенный прогресс в области институциональных реформ и макроэкономической стабилизации. Они унаследовали от СССР в целом сходные институциональные основы и основы политики, и первая волна реформ заложила фундамент для перехода от командной к рыночной экономике. С тех пор в регионе достигнута значительная макроэкономическая стабилизация, повысились уровни доходов, улучшились социальные показатели, и многие страны перешли из категории стран с низким доходом в группу стран со средним доходом. Однако начальная волна структурных и институциональных реформ закончилась в большинстве стран КЦА в начале 2000-х годов (WEO, 2019b), и впоследствии сближение темпов роста и уровня доходов со странами Европы с формирующимся рынком (ЕСФР)¹ замедлилось.

Для оживления экономического роста региону КЦА требуется новая модель роста, нацеленная на совершенствование рыночного распределения ресурсов, повышение производительности и усиление опоры на инвестиции и экспорт. Пандемия COVID-19 и затем война в Украине дополнительно ослабили среднесрочные перспективы роста и сближения. Кризис в сфере здравоохранения 2020–2021 годов вызвал значительное снижение темпов роста, а когда мировая экономика была на пороге активного подъема, война в Украине привела к повышению неопределенности и создала новые риски для региона, который имеет тесные экономические связи с Россией в сфере торговли, денежных переводов, инвестиций и банковской деятельности. Повышение рисков фрагментации может создать дополнительные трудности для региона, который связывает запад и восток. Приоритетом для директивных органов в среднесрочном и долгосрочном плане являются структурные реформы с целью изменения роли государства, формирования лучших возможностей для развития частного сектора, создания большего количества рабочих мест и увеличения доходов для растущего населения.

Приводимый в данной главе диагностический анализ нацелен на выявление важнейших сдерживающих ограничений для экономического роста в странах КЦА. Он сосредоточен на структурных характеристиках стран КЦА и направлениях реформ, которые имеют наибольший потенциал для повышения экономического роста и увеличения его результатов. Проведенный анализ позволяет сделать заключения касательно распределения приоритетов и установления последовательности реформ, а также для определения конкретных направлений реформ, которые могут повысить стойкость экономики и способствовать более высокому и более всеобъемлющему росту.

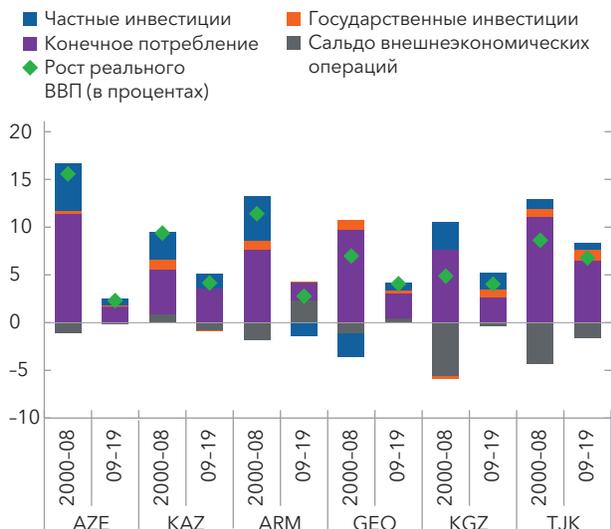
В. Движущие силы роста – тенденции и трудности

Со времени мирового финансового кризиса (МФК) рост в КЦА снизился. Средние темпы роста уменьшились с примерно 8,5 процента в 2000–2004 годах до приблизительно 2,8 процента в 2015–2019 годах в странах – экспортерах нефти и с 7,6 процента до 4,9 процента в странах – импортерах нефти. Регион сильно пострадал от пандемии COVID-19 в 2020 году, пережив спад в размере 3,3 процента. Частично благодаря наличию потенциала для проведения политики и более активным мерам в ответ на кризис, спад в странах – экспортерах

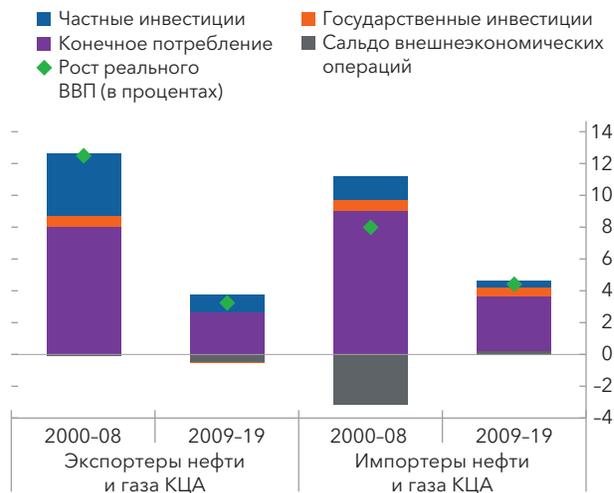
¹ ЕСФР включают Албанию, Беларусь, Болгарию, Боснию и Герцеговину, Венгрию, Косово, Северную Македонию, Молдову, Польшу, Россию, Румынию, Сербию, Турцию, Украину, Хорватию и Черногорию. КЦА сопоставляются с ЕСФР, достижение уровней дохода и структурных характеристик которых является сложной, но выполнимой задачей.

Рисунок 1. Вклад в рост
(В процентах)

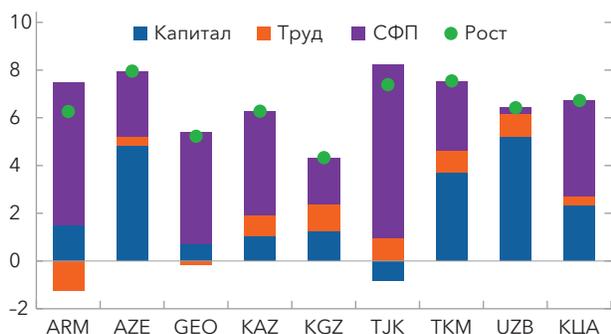
1. Разложение роста по категориям расходов, 2000-2019 годы



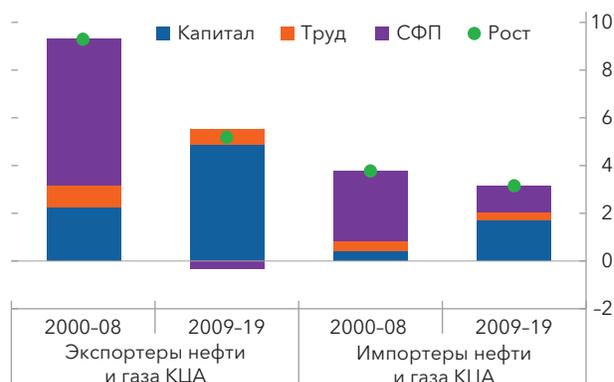
2. Разложение роста по категориям расходов, 2000-2019 годы



3. Разложение роста по факторам производства, 2000-2019 годы



4. Разложение роста по факторам производства, 2000-2019 годы



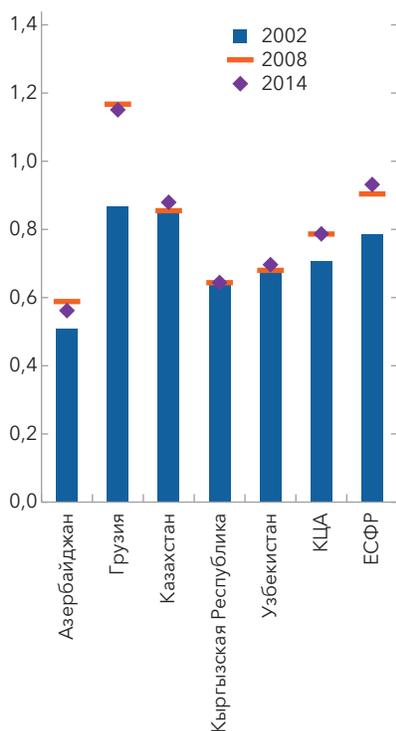
Источники: МВФ, «Перспективы развития мировой экономики», оценки персонала МВФ.

нефти составил лишь 1,4 процента по сравнению с более резким спадом в 4,6 процента в странах – импортерах нефти. Часть потерь в объеме производства вследствие пандемии компенсировалась благодаря восстановлению роста в 2021 году и неожиданно активному росту в 2022 году. Тем не менее среднесрочные перспективы остаются неопределенными, поскольку сохраняется опасность материализации негативных вторичных эффектов войны в Украине.

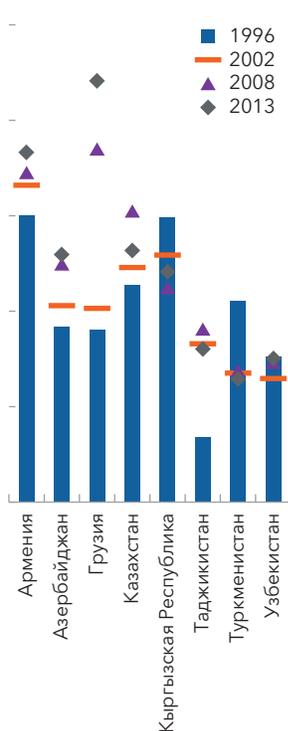
В последние двадцать лет первоочередным фактором роста было потребление, поддерживавшееся финансированием за счет государственного и частного долга и в некоторых странах – денежными переводами работников (Армении, Грузии, Кыргызской Республике и Таджикистане). Его вклад в рост достигал устойчиво высокого уровня в 7–8 процентных пунктов в 2000–2008 годах, а после МФК снизился до 4,7 и 2,5 процентного пункта в странах – импортерах нефти и странах – экспортерах нефти, соответственно, в условиях общего снижения темпов роста. Вклад инвестиций был намного меньшим, особенно в странах – импортерах нефти, но его доля в ВВП и состав различались между странами. Вклад внешнего спроса был в основном отрицательным, но после МФК стал положительным в Армении и Грузии, отражая увеличение экспорта товаров и услуг (рис. 1).

Рисунок 2. Структурные реформы

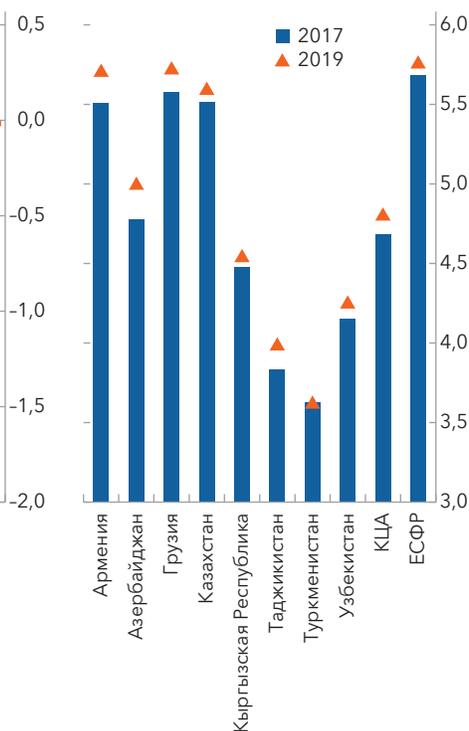
1. Либерализация регулирования



2. Качество управления



3. Качество перехода



Источники: Европейский банк реконструкции и развития; МВФ, база данных по структурным реформам; Всемирный банк, показатели качества государственного управления в странах мира; оценки персонала МВФ.

Примечание. Панель 1 на рисунке основана на данных МВФ по либерализации регулирования, и этот показатель находится в диапазоне от 0 до 1, где более высокое значение свидетельствует о более высокой степени либерализации. Качество управления основано на показателе качества управления Всемирного банка и находится в диапазоне от -2,5 до 2,5, где более высокие значения означают лучшие результаты. Качество перехода основано на индикаторах перехода ЕБРР, которые находятся в диапазоне от 1 (отсутствие изменений или небольшие изменения по сравнению с централизованным планированием) до 4+ (уровень промышленно развитых стран с рыночной экономикой).

Переход от централизованного планирования к рыночной экономике сопровождался перераспределением ресурсов на более продуктивные направления их использования, что вело к повышению производительности и стоимости капитала. До 2009 года отмечался высокий рост производительности, который поддерживался первой волной реформ в постсоветский период, но со времени МФК он замедлился. Процесс либерализации рынка и прогресс в повышении качества управления в большинстве стран КЦА (кроме Грузии) сильно замедлился со времени МФК, а в некоторых странах даже отмечалось попятное движение, при этом в Таджикистане предпринимались усилия по сближению с уровнем остальных стран региона. Показатели перехода Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) повышались до МФК почти во всех странах, но к 2014 году (последний год, за который доступны данные) многие страны КЦА отставали от ЕСФР по всем индексам реформ (рис. 2)². В 2019 году только Армения, Грузия и Казахстан находились на уровне ЕСФР по качеству перехода, но регион в целом был по-прежнему на значительно более низком уровне, чем сопоставимые страны. В то же время вклад труда остается низким, что частично объясняется оттоком квалифицированных кадров и приростом эффективности благодаря новым технологиям.

Странам КЦА необходимо добиться более высокого и инклюзивного роста для уменьшения разрыва в доходах относительно ЕСФР. Страны КЦА имеют доходы существенно ниже среднего уровня ЕСФР как по номинальной величине, так и по паритету покупательной способности. Исключение составляет Казахстан,

² В 2016 году ЕБРР пересмотрел свою концепцию перехода, и потому данные за 2017 год и последующие годы не сопоставимы с предыдущими рядами.

Таблица 1. Устранение отставания от стран Европы с формирующимся рынком

	ВВП на душу населения (2021 г., долл США по ППС)	Потенциальные темпы роста (В процентах)	Лет до устранения отставания
Страны с формирующимся рынком			
Армения	12 668	4,5	14
Азербайджан	13 774	3,5	18
Грузия	13 988	5,2	10
Казахстан	25 172	3,5	-2
Туркменистан	15 603	2,5	29
Развивающиеся страны с низким доходом			
Кыргызская Республика	4 747	4,0	63
Таджикистан	3 678	4,6	66
Узбекистан	7 415	5,2	29
Сводные показатели			
КЦА (без Казахстана)	12 131	4,1	33
СФР КЦА (без Казахстана)	16 241	3,8	18
СНД КЦА	5 280	4,6	53
ЕСФР	23 944		

Источники: официальные органы стран; Всемирный банк; расчеты персонала МВФ.

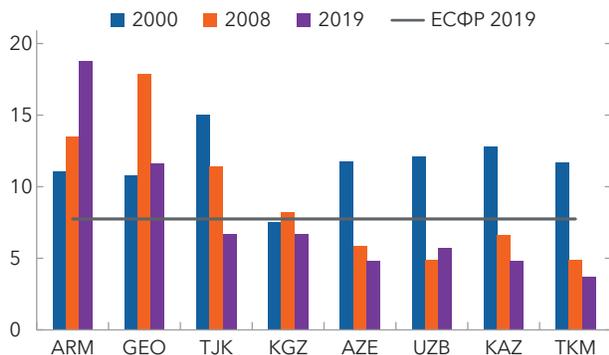
где доход по ППС близко следует динамике ЕСФР. Несмотря на то, что темпы экономического роста в регионе КЦА выше, чем в ЕСФР, они недостаточны для сближения их доходов в силу быстрого роста населения в КЦА. В некоторых странах КЦА в последние шесть лет отмечалось даже увеличение разрыва доходов относительно ЕСФР, и их сближение может не ускориться, если в регионе не повысятся потенциальный объем производства и темпы экономического роста. Если темпы роста в странах КЦА будут находиться на текущих потенциальных уровнях, им потребуется от 10 лет в случае Грузии до 66 лет в случае Таджикистана, чтобы достичь текущего уровня доходов ЕСФР на душу населения (таблица 1). Без ускорения роста регион будет по-прежнему сталкиваться с трудностями в создании достаточного количества рабочих мест и повышении уровня жизни населения, особенно в Центральной Азии, где к 2040 году прогнозируется рост населения примерно на 22 процента³.

Показатели социального развития улучшились за последние два десятилетия, но уровень бедности остается высоким. В Армении, Грузии, Кыргызской Республике и Таджикистане он остается намного выше, чем в ЕСФР. Основные положительные сдвиги были достигнуты до МФК в условиях благоприятного глобального экономического климата и более активного продвижения региона в области реформ, что вело к более высокому уровню инвестиций, повышению производительности и более инклюзивному росту. Основанный на потреблении индекс Джини, измеряющий неравенство, также заметно снизился в тот период в большин-

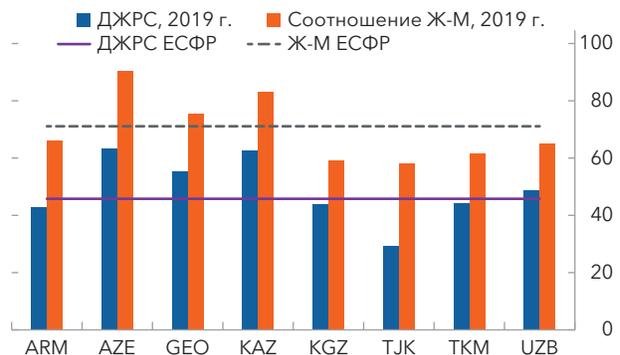
³ Прогнозы Всемирного банка. Среди стран Кавказа к 2040 году в Азербайджане прогнозируется рост населения почти на 9 процентов и сокращение на 5 процентов в Армении и Грузии.

Рисунок 3. Рынки труда

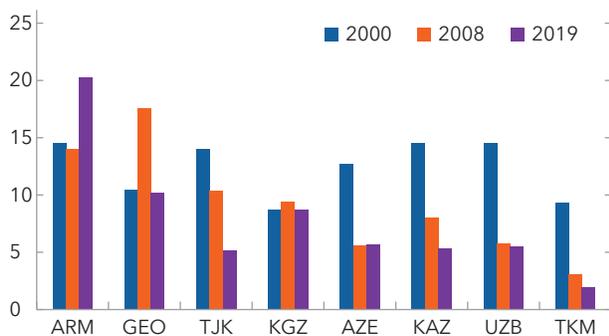
1. Уровни безработицы (В процентах)



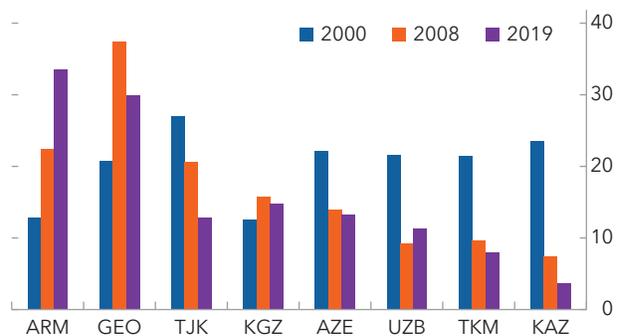
2. Участие в рабочей силе (В процентах)



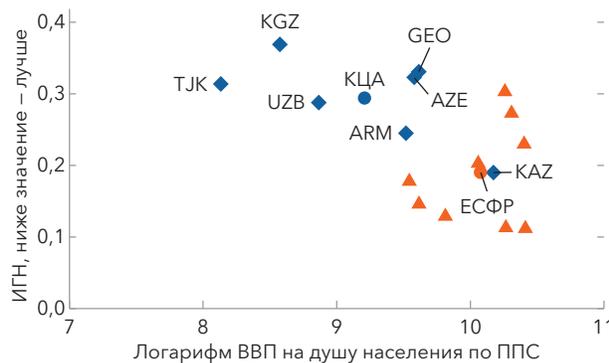
3. Уровни безработицы среди женщин (В процентах)



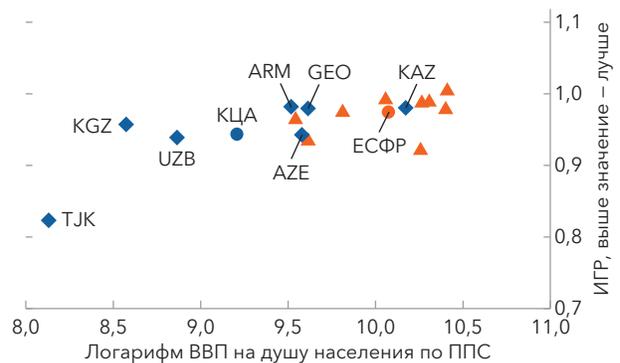
4. Уровни безработицы среди молодежи (В процентах)



5. Индекс гендерного неравенства



6. Индекс гендерного развития



Источники: МВФ, «Перспективы развития мировой экономики»; Международная организация труда; Всемирный банк; оценки персонала МВФ.

Примечание. ДЖРС – доля женщин в рабочей силе.

стве стран КЦА, кроме Грузии и Таджикистана. Во время пандемии бедность и неравенство увеличились, и могут далее повыситься вследствие высокой инфляции⁴.

Показатели рынка труда в целом сопоставимы с ЕСФР. Уровень безработицы в течение 2000-2019 годов снизился в большинстве стран, но в Армении и Грузии по-прежнему превышает средний уровень ЕСФР (рис. 3). В большинстве стран КЦА уровень безработицы среди мужчин и женщин является сходным. Безработица среди молодежи является высокой, составляя 16 процентов, но этот уровень соответствует

⁴ Подробное рассмотрение систем социальной защиты в КЦА см. в главе 4.

среднему по ЕСФР. Коэффициенты участия в рабочей силе в регионе, в том числе женщин, также не уступают уровню ЕСФР и составляют от примерно 45 процентов в Таджикистане до 76 процентов в Казахстане. Регион также имеет хорошие показатели (кроме Таджикистана) по индексу гендерного развития, измеряющему различия между мужчинами и женщинами в состоянии здоровья, образовании и уровне жизни⁵. Однако КЦА по-прежнему отстает по показателям гендерного равенства.

С. Факторы, сдерживающие рост

Данная глава опирается на методологию дерева принятия решений, предложенную в работе Hausmann, Rodrik, and Velasco (2008), для выявления факторов, в наибольшей степени сдерживающих экономический рост, и направлений реформ, имеющих наибольший потенциал для содействия более высокому и более всеобъемлющему росту. Она строится на предпосылке, что росту может препятствовать высокая стоимость финансирования, которая ограничивает доступ к финансовым ресурсам, и (или) низкая норма прибыли на частные инвестиции. Последняя определяется сочетанием 1) общественной нормы прибыли на дополняющие факторы производства, такие как человеческий капитал, инфраструктура и технологии и 2) частной присваиваемости прибыли на инвестиции – способности частного сектора присваивать прибыль на инвестиции, которая отражает риски, связанные с недостатками функционирования государства в таких областях, как налогообложение, качество управления, права собственности, обеспечение исполнения контрактов, регулирование рынков труда и товарных рынков и макроэкономическая политика, и риски, связанные с недостатками функционирования рынка, такие как внешние эффекты доступа к информации. Далее в настоящей главе приводится оценка среднесрочного влияния структурных реформ на объем производства, для которой используется эмпирический подход октябрьского выпуска «Перспектив развития мировой экономики» (ПРМЭ) 2019 года, и приводятся импульсные реакции роста ВВП на качество управления, либерализацию цен, реформы торговли и системы обменных курсов, приватизацию и политику в области конкуренции.

Стоимость финансирования

Как показано в многочисленных исследованиях, недостаточный доступ к финансированию может являться значимым препятствием для экономического роста. В КЦА, где доминирующую роль в финансовых системах играют коммерческие банки, стоимость финансирования в значительной степени определяется эффективностью, с которой банки направляют средства сбережений на кредитование и инвестиции, и зависит от потенциала банков в области операционной деятельности и управления рисками, от концентрации рынков, конкуренции, асимметричности информации и правовых основ в области прав кредиторов, взыскания по залогу и банкротства. На доступе к финансированию может также негативно сказываться заимствование государственного сектора, которое может вытеснять кредитование частного сектора. При этом налогообложение и высокие нормы обязательных резервов могут расширять спреды между ставками по привлекаемым средствам и кредитам⁶. На макроэкономическом уровне низкие уровни сбережений в стране могут также быть значимым фактором, определяющим высокий уровень процентных ставок (Segura-Ubierno, 2012). Это особенно актуально в случае стран – импортеров нефти КЦА, где в 2015–2019 годах внутренние сбережения в среднем составляли 8,6 процента ВВП по сравнению с 17,2 процента ВВП в ЕСФР.

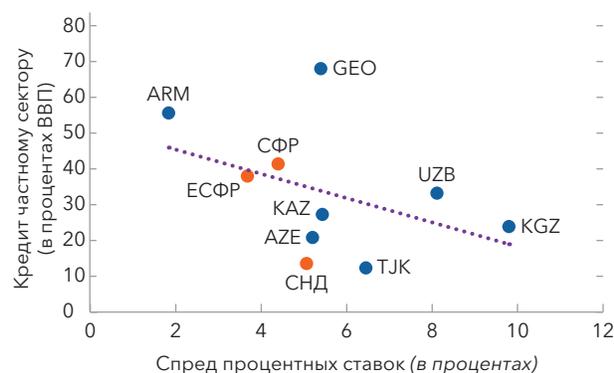
Спреды процентных ставок особенно велики в Кыргызской Республике, Таджикистане и Узбекистане, что ограничивает увеличение емкости финансовых рынков и доступ к кредиту. Данные указывают на то, что спреды меньше в странах с низким уровнем необслуживаемых кредитов (НОК), что часто отражает уровень кредитного риска, более надежные правовые системы и более высокое качество управления. Это включает основы регулирования и надзора, прозрачность балансов предприятий, доступность кредитной информации, тре-

⁵ Индекс гендерного развития отражает связанные с полом различия в состоянии здоровья, правах, представительстве и возможностях на рынке труда. Его значения находятся в диапазоне от 0 (равная численность мужчин и женщин) до 1 (крайнее неравенство).

⁶ См. Demirgüç-Kunt and Huizing (1999), Dell’Arriccia and Márquez (2004), Dabla-Norris and Floerkemeier (2007), Feyen and Huertas (2020), Gelos (2009) и IMF (2019a).

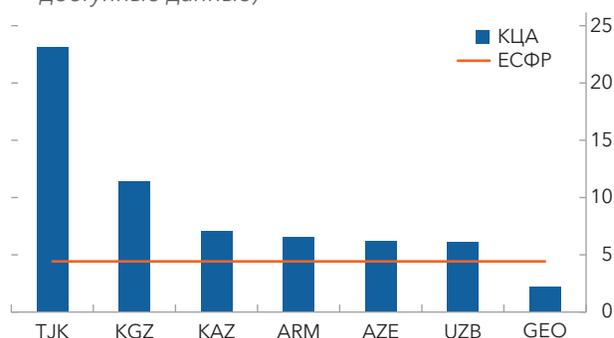
Рисунок 4. Стоимость финансирования

1. Кредит частному сектору

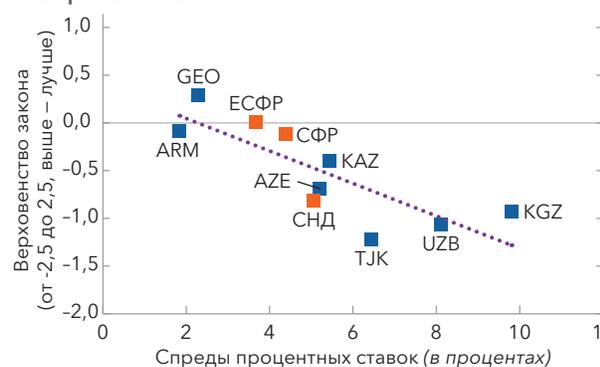


2. Необслуживаемые кредиты

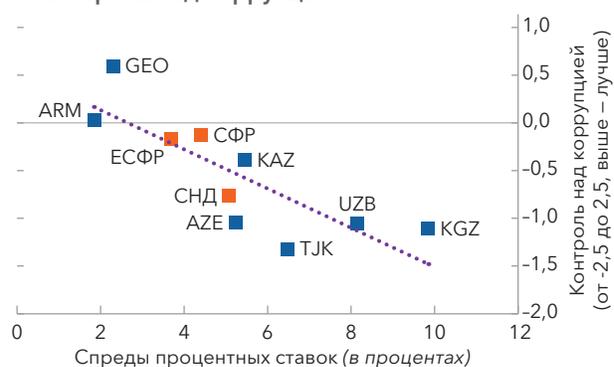
(В процентах всех кредитов, последние доступные данные)



3. Верховенство закона



4. Контроль над коррупцией



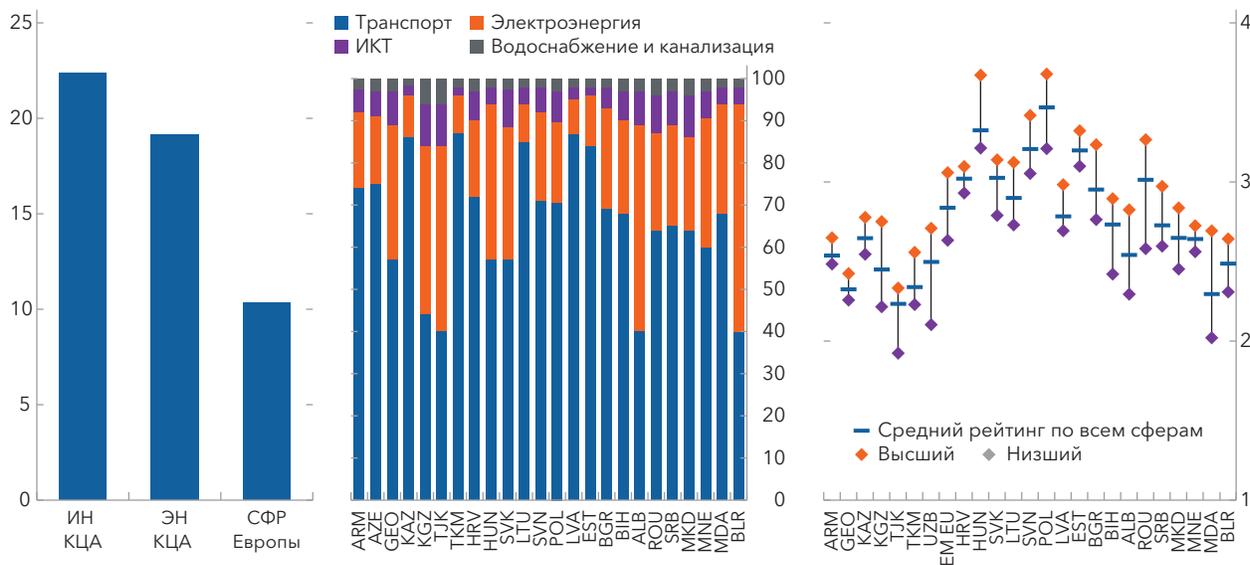
Источники: МВФ, показатели финансовой устойчивости; МВФ, «Перспективы развития мировой экономики»; оценки персонала МВФ. Примечание. Диаграммы рисунка основаны на данных 2019 года.

бования в отношении залога, режимы неплатежеспособности и банкротства и состояние судебной системы. Низкое качество управления и слабость правовой системы ведут к повышению издержек ведения коммерческой деятельности, что обуславливает более высокие премии за риск и потому более высокие процентные ставки. Как показано на рис. 4, показатели большинства стран КЦА хуже, чем в ЕСФР, по уровню НОК, верховенству закона и контролю над коррупцией.

Иностранное финансирование сократилось после МФК вследствие динамики прямых иностранных инвестиций (ПИИ). В исследовании IMF (2018) обнаружено, что примерно половина этого сокращения в странах – экспортерах нефти и 20 процентов в странах – импортерах нефти может объясняться замедлением роста и повышением рисков, что отразилось в кредитных рейтингах ниже инвестиционной категории. Кроме того, доступность иностранного финансирования и его стоимость положительно коррелируют с качеством управления и верховенством закона. ПИИ являются значимым источником инноваций и роста, и с ними в страну могут поступать квалификация, технологии и нововведения, тем самым повышая конкурентоспособность. Согласно результатам проведенных ЕБРР обследований коммерческих компаний, для привлечения большего объема ПИИ необходимы надежные бюджетные и денежно-кредитные основы, способствующие достижению макроэкономической стабильности, и при этом принципиально важны прозрачность и надежная институциональная система для преодоления проблем в области управления и для улучшения делового климата. В соответствующих случаях ограничения на иностранное финансирование могут дополнительно смягчаться за счет устранения нетарифных барьеров для торговли, открытия счетов операций с капиталом и либерализации валютных рынков (IMF, 2018).

Рисунок 5. Инфраструктура и логистика

1. Совокупные потребности в инвестициях, 2018–2022 годы (В процентах ВВП в год)
2. Разбивка оценочных потребностей в области инфраструктуры (В процентах от итога)
3. Индекс качества логистики (Индекс от 0 до 5; 5 – лучшее значение)



Источники: Европейский банк реконструкции и развития; Всемирный банк; оценки персонала МВФ.

Отдача от экономической деятельности – социальная отдача

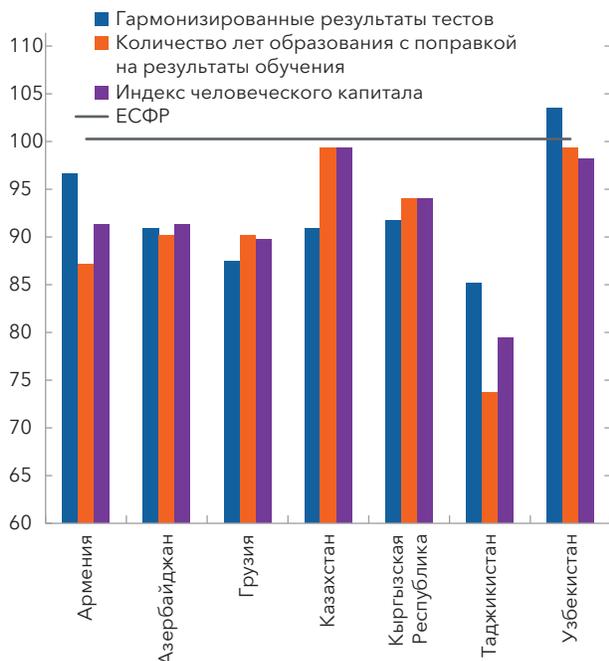
Совершенствование инфраструктуры и логистики может повышать конкурентоспособность, привлекать частные инвестиции и поддерживать экономический рост. Согласно оценкам ЕБРР, потребности КЦА в инвестициях для устранения отставания в инфраструктуре от стран с развитой экономикой примерно в два раза больше, чем в случае ЕСФР. Эти оценки включают расходы на замещение стареющих объектов инфраструктуры, а также необходимое ее расширение с учетом растущего населения. Крупнейшие потребности в инвестициях касаются транспорта, но в некоторых странах также требуется модернизация секторов производства электроэнергии (в Грузии, Кыргызской Республике и Таджикистане). Среднее значение индекса качества логистики в КЦА, охватывающего торговую и транспортную инфраструктуру, также ниже, чем среднее в ЕСФР, особенно в сфере логистических услуг, таможенного оформления, сроков и стоимости пересылки товаров, и все эти элементы сказываются на эффективности коммерческой деятельности и конкурентоспособности (рис. 5).

Результаты в сфере здравоохранения и образования могут быть улучшены за счет перераспределения расходов для укрепления систем в этих секторах. Представляется, что расходы на образование и здравоохранение в КЦА адекватны в соотношении с ВВП, но значительная часть этих расходов направляется на оплату труда, в то время как качество предоставляемых услуг является недостаточным⁷. Значение индекса развития человеческого капитала (измеряющего сочетание ожидаемой продолжительности обучения, количества лет обучения с поправкой на качество образования, результаты тестов и показатели состояния здоровья) в КЦА, за исключением Казахстана и Узбекистана, примерно на 10 процентов ниже, чем среднее по ЕСФР (рис. 6). Регион имеет достаточно хорошие показатели по охвату средним школьным образованием и грамотности, но отмечается значительное отставание от ЕСФР по результатам экзаменов и высшему образованию. Точно так же регион имеет приемлемое качество базового здравоохранения, если судить по низкой детской смертности, но он также характеризуется более низкой ожидаемой продолжительностью

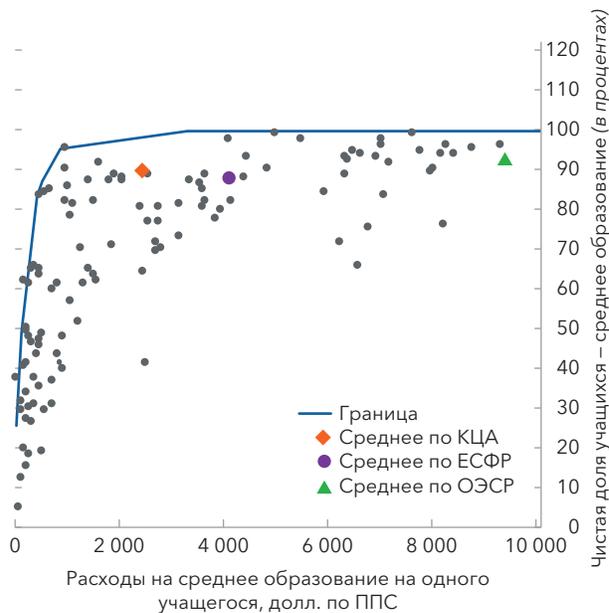
⁷ Подробное рассмотрение приводится в главе 2.

Рисунок 6. Человеческий капитал

1. Индекс человеческого капитала, 2020 год
(В процентах от значения для ЕСФР)



2. Граница эффективности образования
(Последнее доступное значение)



Источники: МВФ, инструмент оценки расходов; Всемирный банк; оценки персонала МВФ.

жизни, чем ЕСФР, что свидетельствует о системных недостатках в лечении неинфекционных заболеваний (сердечно-сосудистых, диабета, онкологических, психических), которые связаны с высокой смертностью.

Новые технологии и инновации могут повышать производительность и потенциал роста. Расходы на НИОКР в регионе намного ниже, чем в сопоставимых странах, и некоторые страны имеют более низкие показатели по человеческому капиталу и исследованиям, инфраструктуре, зрелости коммерческой деятельности, патентным заявлениям, а также по результатам в сфере творческой деятельности, знаний и технологий. По заключению октябрьского выпуска «Перспектив развития мировой экономики» (ПРМЭ) 2021 года, фундаментальные научные исследования являются одной из основных движущих сил инноваций, особенно в СФРР. Они шире распространяются между странами, чем прикладные знания, поскольку распространению последних препятствуют национальные границы, языковые барьеры и различия в специализации⁸. Развитые финансовые рынки и более качественные системы образования могут способствовать передаче технологий между странами для повышения производительности и более инклюзивного роста (Korinek, Schindler, and Stiglitz, 2021). Индекс развития ИКТ (измеряющий различия в сфере развития цифровых технологий и результаты применения ИКТ между странами) показывает, что Армения, Грузия, Кыргызская Республика и Узбекистан отстают от ЕСФР (рис. 7)⁹. Сопоставление групп по уровням доходов показывает, что Армения и Грузия имеют более высокие показатели, чем можно было бы ожидать согласно их уровням доходов; Кыргызская Республика, Таджикистан и Узбекистан находятся на ожидаемом для их дохода уровне, а Азербайджан и Казахстан находятся ниже этого уровня, отставая от соответствующих групп по доходам в показателях зрелости коммерческой деятельности и по результатам в сфере творческой деятельности, знаний и технологий. Азербайджан также имеет более низкие показатели по развитию человеческого капитала, исследованиям и инфраструктуре.

⁸ Согласно оценкам, увеличение фундаментальных или прикладных исследований внутри страны на 10 процентов ведет к повышению производительности в среднем примерно на 0,3 процента. Соответствующее влияние иностранных фундаментальных исследований составляет 0,6 процента.

⁹ Данные по Таджикистану и Туркменистану не доступны.

Рисунок 7. Технологии и инновации

1. Индекс развития ИКТ

(0 – самый низкий, 10 – самый высокий)



2. Глобальный индекс инноваций

(Выше – лучше)



3. Валовые расходы на НИОКР

(В процентах ВВП)



4. Патентные заявления, резиденты

(Количество заявителей на 1 млрд долл. ВВП по ППС, 2019 год)



Источники: глобальный индекс инноваций; Международный союз электросвязи; Всемирный банк; оценки персонала МВФ.

Отдача от экономической деятельности: возможность получения заработанной прибыли частными предприятиями

В большинстве стран КЦА есть значительный потенциал для повышения качества управления. Согласно результатам исследований, качественное управление, которое в самом широком определении включает верховенство закона и надежную институциональную систему, создает стимулы для инвестиций и коммерческой деятельности. Это объясняется тем, что оно повышает уверенность в том, что частные инвесторы смогут получить в свое распоряжение прибыль на свои инвестиции. Защита прав собственности, обеспечение исполнения договоров, поддерживающая среда регулирования и равные условия деятельности являются определяющими характеристиками качественного управления и благоприятного для экономического роста делового климата. Большинство стран региона, особенно экспортеры нефти, уступают ЕСФР по мировым показателям качества управления, особенно в части представительства и подотчетности, верховенства закона и контроля над коррупцией (рис. 8). Все страны КЦА, кроме Армении и Грузии, отстают от ЕСФР по индексу восприятия коррупции, составляе-

Рисунок 8. Управление

Мировые показатели качества управления

(Оценки от -2,5 (низкое) до 2,5 (высокое))



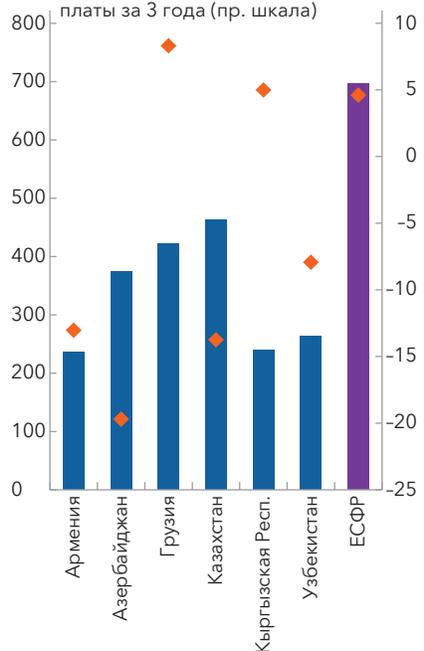
Источники: Всемирный банк, мировые показатели качества управления.

Рисунок 9. Рынки труда и товарные рынки

1. Номинальная и реальная заработная плата

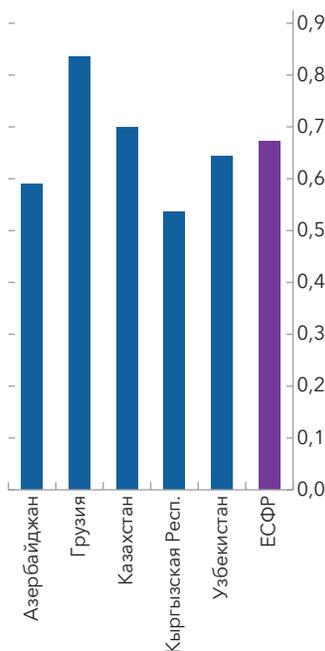
(2018 год или последние доступные данные)

- Среднемесячная заработная плата – долл. США
- ◆ Реальный рост заработной платы за 3 года (пр. шкала)



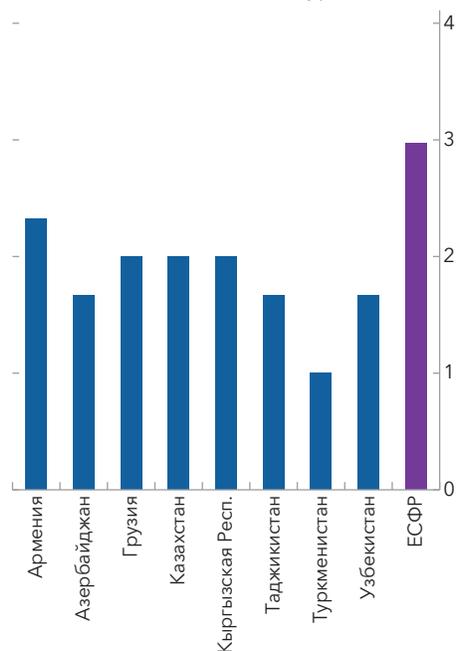
2. Либерализация рынка труда, 2014 год

(от 0 – самое сильное регулирование, до 1 – наибольшая либерализация)



3. Политика в области конкуренции, 2014 год

(от 1 – нет законодательства и институциональной системы для поддержки конкуренции, до 4 – надежное обеспечение политики в области конкуренции)



Источники: МВФ, база данных по структурным реформам; Международная организация труда; оценки персонала МВФ.

мому Transparency International, а результаты проводимого ВЭФ опроса мнений руководителей указывают на то, что основные риски для ведения коммерческой деятельности в Армении, Азербайджане, Грузии, Казахстане и Кыргызской Республике связаны с качеством управления в стране, бюджетными кризисами и социальной нестабильностью.

Конкурентоспособный уровень оплаты труда может стать фактором, привлекающим инвесторов, но ограничительные меры регулирования рынка являются сдерживающим фактором. Средняя заработная плата в долларах и средние темпы роста реальной заработной платы в КЦА ниже, чем в ЕСФР (рис. 9). Однако регулирование рынка труда и товарного рынка в некоторых из стран КЦА представляется имеющим ограничительный характер. На рынках труда эти ограничения часто нацелены на защиту рабочих мест и доходов, а на товарных рынках они обусловлены социальными соображениями, такими как экономическая доступность жизненно важных продуктов питания, коммунальных услуг и транспорта. Либерализация рынка труда в КЦА идет медленно, особенно после окончания первой волны реформ в 1990-х годах, и только Грузия и Казахстан достигли уровня либерализации, сопоставимого с ЕСФР. Аналогичным образом, политика в области конкуренции во всех странах КЦА слабее, чем в ЕСФР. Конкуренция имеет принципиальное значение для эффективности и благоприятна для достижения как социальных, так и коммерческих целей. Эти недостатки рынков труда и товарных рынков указывают на то, что регион может извлечь более значительные выгоды для экономического роста за счет продвижения реформ в этих областях.

В странах КЦА государственные предприятия (ГП) занимают очень значительное место в экономике¹⁰. Многие ГП имеют более низкие результаты деятельности, чем сопоставимые предприятия частного сектора,

¹⁰ Более подробно о ГП см. в главе 2.

что объясняется либо низким качеством корпоративного управления¹¹, либо тем, что они должны выполнять задачи государственной политики. На ГП приходится значительный объем активов в КЦА, и часто они конкурируют с частным сектором за трудовые и финансовые ресурсы и долю рынка. Многие из них являются убыточными и требуют значительной бюджетной поддержки. Эти низкие показатели деятельности свидетельствуют о нерациональном распределении государственных ресурсов, которые могли бы использоваться более продуктивно. В работе Claessens and Yurtoglu (2013) показано, что качественное корпоративное управление может вести к улучшению результатов текущей деятельности, снижению стоимости капитала и повышению стоимости компаний. Результаты исследований также указывают на то, что при благоприятном деловом климате и конкурентных рыночных условиях приватизация ГП может оказывать положительное влияние на экономический рост и государственные финансы (Estrin and Pelletier, 2018).

D. Влияние структурных реформ на экономический рост

В данном разделе приводится оценка прироста объема производства, которого страны КЦА могут добиться за счет реформ в таких важнейших областях, как качество управления, либерализация рынка труда и товарных рынков, приватизация, доступ к финансированию, системы торговли и валютные системы и конкуренция. Эти оценки необязательно характеризуются аддитивностью в силу очевидных пересечений мер (например, либерализации цен и конкуренции или качества управления и приватизации), однако некоторые из реформ могут создавать взаимодополняющие эффекты и при надлежащих сроках и последовательности их проведения могут оказывать еще большее положительное влияние на экономический рост.

Для получения оценок по КЦА в анализе используется эмпирическая методология, приведенная в октябрьском выпуске ПРМЭ 2019 года. В нем применяются индикаторы структурных реформ из исследования Alesina et al. (2020), охватывающие результаты либерализации регулирования в 90 странах с формирующимся рынком за период 1973–2014 годов¹², мировые показатели качества управления за 1996–2013 годы и показатели перехода ЕБРР, касающиеся рынков, институциональной системы, законодательства и мер политики, поддерживавших переход к рыночной экономике в 16 странах Европы с формирующимся рынком и всех странах КЦА в 1989–2014 годах. Влияние реформ на объем производства количественно оценено с помощью модели локальных прогнозов в работе Jordà (2005) с поправкой на экономический рост в прошлом и реформы и с использованием фиксированных эффектов стран и времени. Оценки по конкретным странам показывают дополнительный ежегодный рост, которого каждая из стран КЦА может добиться в среднесрочной перспективе за счет устранения отставания по реформам от страны КЦА с наилучшими показателями по рассматриваемой категории реформ.

Имитационные расчеты показывают сильную положительную реакцию объема производства в КЦА на структурные реформы (рис. 10)¹³. Результаты являются согласованными по всем трем показателям и свидетельствуют о том, что реформы могут привести к повышению ВВП в среднесрочной перспективе на 5–8 процентов, даже если некоторые из них связаны с умеренными издержками в ближайшей перспективе. Обнаружено, что реформы систем торговли и валютных систем, приватизация и улучшение качества управления дают наибольший прирост объема производства, составляющий в среднесрочной перспективе от 4 до 7 процентов. Укрепление конкуренции также оказывает положительное, но меньшее влияние, возникающее сразу и накапливающееся в течение 4–7 лет. Либерализация цен ведет сначала к потере в объеме производства, но после примерно четырех лет ее чистое влияние становится положительным, и оно достигает 4 процентов в последующие два года. Первоначальное снижение объема производства согласуется с ожидаемым уменьшением спроса в ответ на корректировки цен, особенно если они являются значи-

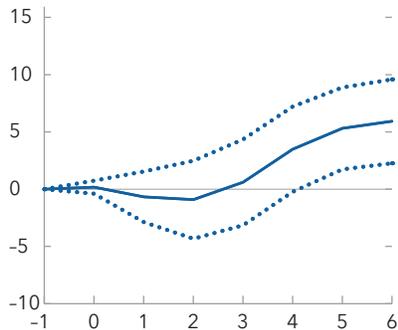
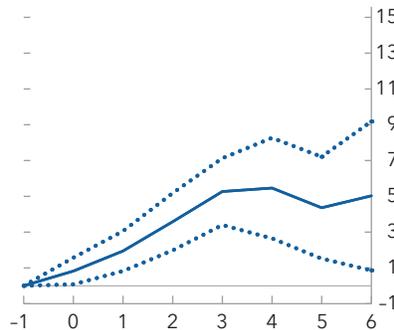
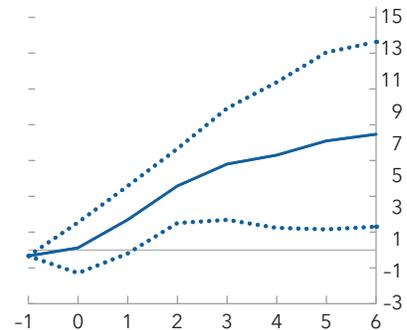
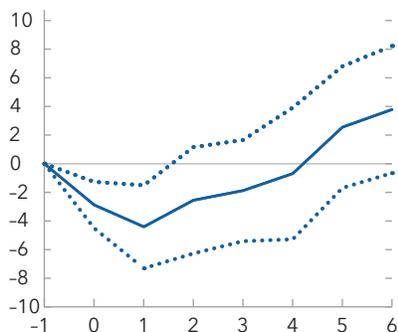
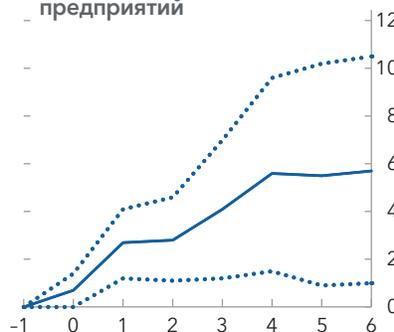
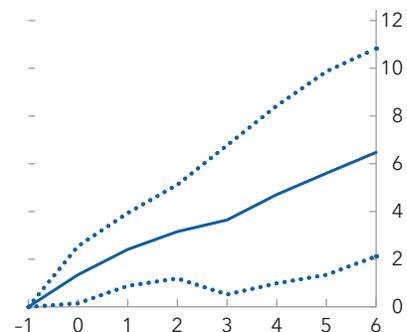
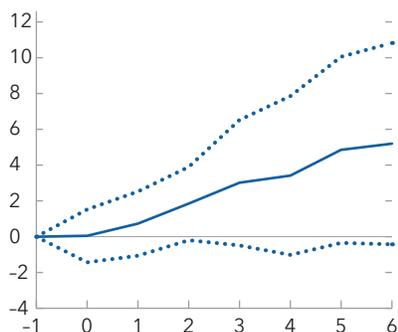
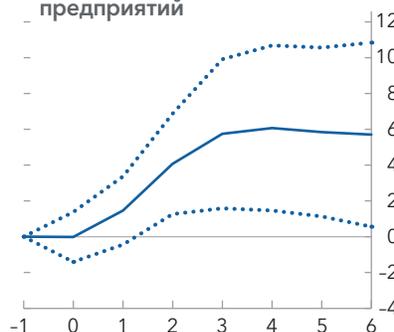
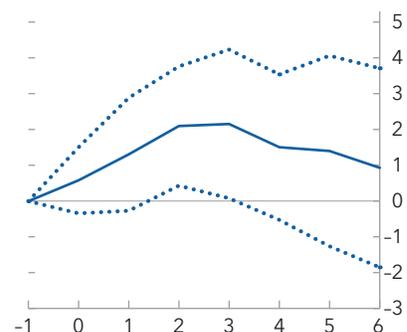
¹¹ Страны КЦА имеют более низкие показатели качества корпоративного управления, чем Центральная, Восточная и Юго-Восточная Европа в таких областях, как политика собственности, финансовый надзор, а также взаимодействие с бюджетом и государственной политикой (IMF, 2021a).

¹² Из стран КЦА база данных включает Азербайджан, Грузию, Казахстан, Кыргызскую Республику и Узбекистан.

¹³ Как и в октябрьском выпуске ПРМЭ 2019 года, имитационные расчеты основаны на двух стандартных отклонениях распределения показателя.

Рисунок 10. Влияние реформ на объем производства в КЦА

(В процентах)

1. Средний рейтинг по структурным реформам**2. Средний рейтинг по качеству управления****3. Средний рейтинг по качеству перехода****4. Либерализация цен****5. Приватизация малых предприятий****6. Торговая и валютная система****7. Приватизация крупных предприятий****8. Качество управления и реструктуризация предприятий****9. Политика в области конкуренции**

Источник: расчеты персонала МВФ.

Примечание. Оценки среднего влияния показателей структурных реформ не включают Армению, Таджикистан и Туркменистан. Пунктирными линиями обозначены 90-процентные доверительные интервалы.

тельными. Однако с течением времени объем производства восстанавливается и повышается, по мере того как рыночные цены ведут к перераспределению ресурсов в пользу их более продуктивного использования. Относительно низкий прирост объема производства вследствие мер в области конкуренции может также быть следствием этих первоначальных потерь из-за либерализации цен.

Значительный прирост может быть достигнут за счет совершенствования управления (примерно 5,5 процента за четыре года) и уменьшения создаваемых регулированием ограничений на рынках труда, в области внешнего финансирования, торговли и текущих внешнеэкономических операций (рис. 11). Реформы на рынке труда могут повысить объем производства на 4,4 процента за пять лет, а либерализация финансовых

рынков и увеличение степени охвата финансовыми услугами, в чем регион отстает от сопоставимых с ним стран, может вызвать увеличение ВВП на 5 процентов за пять лет, где примерно 2 процента приходится на внутренние финансы и примерно 3 процента на внешние финансы¹⁴. Кроме того, уменьшение торговых и валютных ограничений может повысить объем производства на 6,5 процента за шесть лет.

Следует отметить, что реформы управления и либерализация регулирования, согласно полученным оценкам, ведут к более значительному приросту объема производства в КЦА, чем в странах с низким доходом (в случае качества управления), странах с формирующимся рынком или во всей выборке стран, включая страны с развитой экономикой. Поскольку используемые в этом анализе ряды данных охватывают первые годы переходного периода после распада СССР, эти результаты могут отражать особенно сильную реакцию объема производства на первую волну рыночных реформ в странах КЦА, которые все унаследовали чрезмерно сильное участие государства в экономике и испытали резкое падение объема производства в начале 1990-х годов, а потому для них было характерно более сильное положительное влияние реформ.

Директивные органы в основном сходятся во мнении, что структурные реформы принципиально важны для повышения потенциала роста стран, но при этом требуется определить оптимальные сроки и приоритеты их проведения. Это непростой вопрос, поскольку реформы обычно сложны и оказывают нелинейное влияние в зависимости от политико-экономических характеристик конкретных стран или от социальных аспектов, уровня развития, технического потенциала и прошлых реформ. В некоторых случаях верная последовательность может быть очевидной. Например, представляется естественным проведение либерализации цен до реформ в сфере конкуренции. В других случаях оптимальная последовательность может быть менее однозначной, но все же можно сделать некоторые общие заключения. В других исследованиях было обнаружено, что реформы дают лучшие результаты, когда они проводятся на этапе экономического подъема, чем во время спада. Приоритет следует отдавать более легкорезализуемым задачам, то есть реформам, которые не требуют значительных финансовых ресурсов (например, укреплению законодательства и мер регулирования, повышению прозрачности и другим подобным мерам), а также тем, которые могут принести наибольшие экономические выгоды. Соответственно, на рис. 11 предлагается следующее распределение по приоритетности: качество управления, рынки труда, внешние финансы, торговля и счет текущих операций, товарные рынки, внутренние финансы.

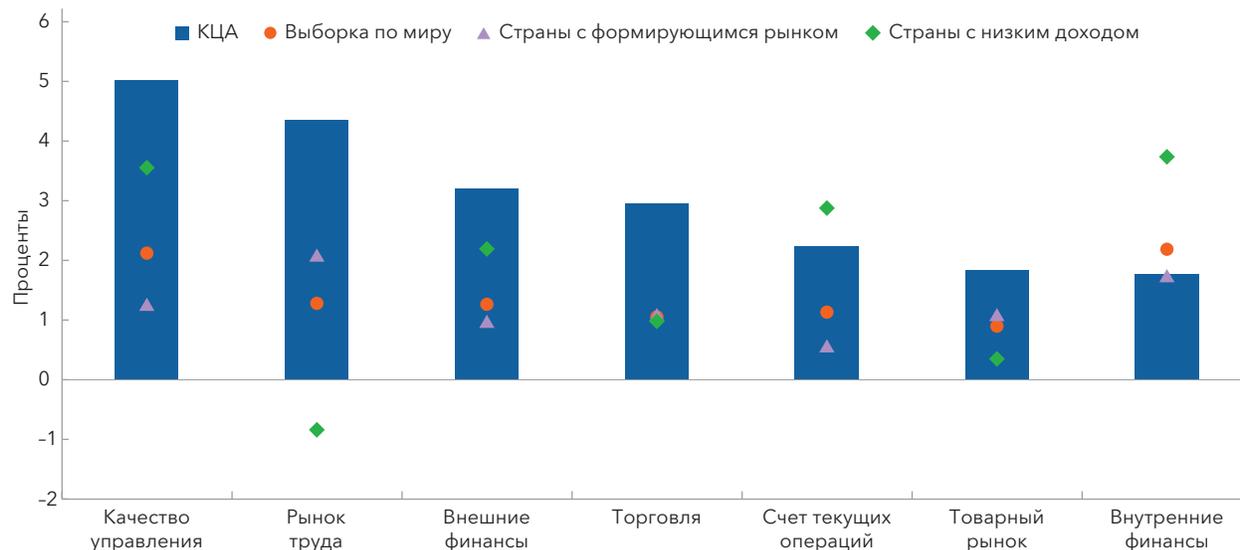
Что касается отдельных стран, за счет устранения отставания по качеству управления во всех странах экономический рост может повыситься в среднем на 1-2 процентных пункта в год (таблица 2). Положительное влияние реформ рассчитывается путем оценки потенциального увеличения роста за счет устранения отставания в области реформ от стран с наилучшими показателями реформ в регионе и ЕСФР, которыми являются Армения и Грузия. Все страны Центральной Азии и Азербайджан могут также получить выгоды за счет приватизации, реструктуризации предприятий и улучшения корпоративного управления, а также реформ торговли и валютных рынков (кроме Кыргызской Республики). Выгоды от усиления конкуренции меньше, что согласуется с данными, приведенными на рис. 11. Однако эти результаты по конкретным странам не следует толковать как то, что у стран с наилучшими показателями реформ нет потенциала для дальнейших улучшений. Эти страны также могут добиться повышения объема производства за счет дальнейшего углубления и расширения реформ во всех областях для уменьшения отставания от стран с более развитой экономикой.

Реформы управления заслуживают особого упоминания. Реформы, касающиеся коррупции, прозрачности, защиты прав собственности и верховенства закона, сказываются на всех секторах экономики и всех сферах общественной жизни и потому могут усиливать воздействие других реформ. В исследовании IMF (2019b) действительно обнаружено, что реформы, как правило, приносят большие выгоды в тех странах, где выше качество управления (рис. 12). Кроме того, как показано выше, согласно полученным оценкам, сами

¹⁴ Эти результаты согласуются с заключениями работы IMF (2019c), где обнаружено, что повышение среднегодовых темпов роста в КЦА за счет устранения отставания от СФР по степени охвата финансовыми услугами может составить до 1 процента.

Рисунок 11. Влияние реформ регулирования на объем производства в КЦА

(Показатели либерализации регулирования МВФ)



Источник: расчеты персонала МВФ.

Таблица 2. Потенциальные выгоды устранения разрывов в области реформ

(В процентах, годовые темпы роста)

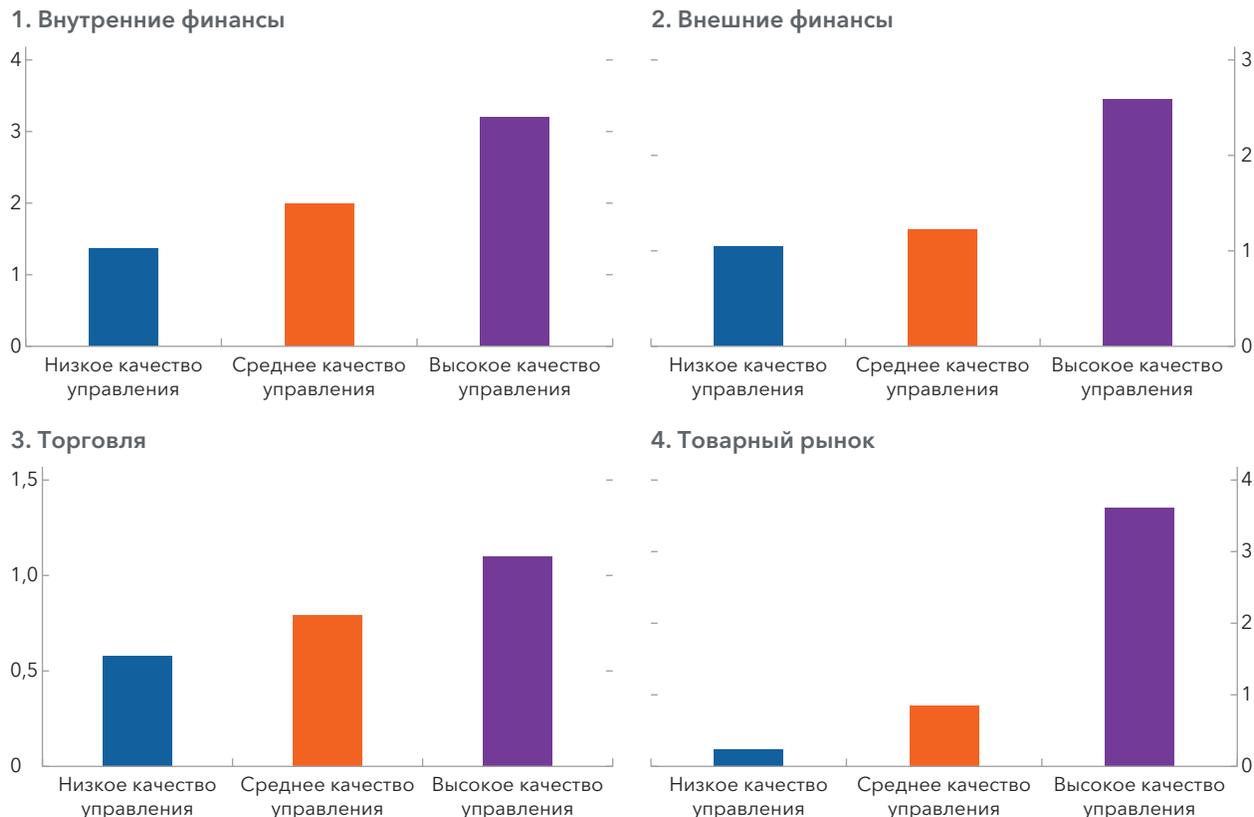
	МПКУ ВБ		Показатели перехода ЕБРР			
	Качество управления	Приватизация	Корп. управление и реструктуризация предприятий	Либерализация цен	Торговля и валюта	Конкуренция
Армения	0,4	0,5	0,0	0,2	0,0	0,0
Азербайджан	1,1	3,7	0,9	0,2	0,5	0,4
Грузия	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Казахстан	0,7	1,6	0,9	0,4	1,0	0,2
Кыргызская Республика	1,2	0,5	0,9	0,0	0,0	0,2
Таджикистан	1,7	2,6	0,9	0,2	1,0	0,4
Туркменистан	1,8	7,5	3,4	0,7	3,1	0,8
Узбекистан	1,7	3,2	1,7	0,9	4,1	0,4

Источник: расчеты персонала МВФ.

Примечание. Разрывы рассчитаны относительно страны КЦА, имеющей наилучшие показатели. Более темные цвета обозначают более сильное влияние реформ.

эти оценки могут не всегда обладать свойством аддитивности в силу очевидных пересечений мер структурных реформ, продвижение реформ сразу по ряду направлений может оказывать еще более значительное положительное влияние на экономический рост. Значительные пробелы в сфере инфраструктуры, здравоохранения и образования указывают на необходимость более значительных инвестиций в этих областях.

Рисунок 12. Влияние реформ на объем производства – роль управления
(В процентах)



Источник: IMF (2019b).

реформы управления ведут к наибольшему увеличению объема производства в КЦА. Очевидным следствием этих заключений для последовательности проведения реформ является то, реформы управления должны входить в число основных приоритетов, и их не следует откладывать. Их выгоды для экономического роста могут увеличиваться, если за ними следуют другие реформы или они проводятся в сочетании с другими реформами.

Выводы

За последние десять лет в КЦА произошло существенное снижение темпов роста реального ВВП, что замедлило их сближение со странами Европы с формирующимся рынком. Положительная динамика населения, особенно в Центральной Азии, указывает на то, что региону необходим более высокий и всеобъемлющий рост для создания большего количества рабочих мест, повышения доходов и уменьшения бедности и неравенства. Для этого всем странам необходимо добиться повышения потенциального объема производства, что, в свою очередь, требует структурных реформ для перехода на новую модель роста с более эффективным распределением ресурсов, устранением узких мест, ограничивающих рост, привлечением большего объема инвестиций и поддержкой развития частного сектора.

Страны КЦА могут добиться значительного увеличения объема производства за счет укрепления управления, содействия инновациям, либерализации рынков труда и товарных рынков, улучшения доступа к финансам, содействия торговле и конкуренции и ускорения приватизации. Согласно оценкам, эти реформы могут привести к увеличению регионального ВВП на 5-7 процентов в среднесрочной перспективе. Важно, что, хотя

Реформы управления могут принести значительные выгоды для экономического роста, и потому им следует отдавать приоритет. Неадекватное управление может сказываться на всех сферах экономики, подрывать общую уверенность инвесторов и населения и сильно сдерживать инвестиции и экономический рост. Реформы управления могут привести к повышению роста объема производства примерно на 1 процент в год в среднесрочной перспективе. Кроме того, они могут принести дополнительную пользу, усиливая положительное влияние других реформ. Эти заключения служат сильным аргументом в пользу придания приоритета реформам управления и их дополнения другими реформами, чтобы получить наибольшие выгоды для роста. Реформы оказываются наиболее успешными, если они проводятся в фазе подъема экономического цикла.

Литература

Alesina, A. F., Furceri, D., Ostry, J. D., Papageorgiou, C., and Quinn, D. P. 2020. "Structural Reforms and Elections: Evidence from a World-Wide New Dataset." NBER Working Paper 26720. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Claessens, S. and Yurtoglu, B., 2013. "Corporate governance in emerging markets: A survey". *Emerging Markets Review*, Elsevier, vol. 15(C), стр. 1-33.

Dabla-Norris, E., and Floerkemeier, H., 2007. "Bank efficiency and market structure: what determines banking spreads in Armenia?". IMF Working Paper WP/07/134, International Monetary Fund, Washington, DC

Dell'Ariccia, G., and Marquez, R., 2004. "Information and bank credit allocation". *Journal of Financial Economics*, 72(1), 185-214.

Demirgüç-Kunt, A., and Huizinga, H., 1999. "Determinants of commercial bank interest margins and profitability: some international evidence". *The World Bank Economic Review*, 13(2), 379-408.

Feyen, E., and Zuccardi Huertas, I., 2020. "Bank Lending Rates and Spreads in EMDEs". World Bank Group, Policy Research Working Paper 9392.

Gelos, R. G. 2009. "Banking spreads in Latin America". *Economic Inquiry*, 47(4), 796-814.

Estrin, S., and Pelletier, A. 2018. "Privatization in Developing Countries: What are the Lessons of Recent Experience?" *The World Bank Research Observer* 33 (1): 65-102.

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). 2007. *Transition Report, People in Transition*. London.

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). 2008. *Transition Report, Growth in Transition*. London.

Hausmann, R., Rodrik, D., and Velasco, A. 2008. "Growth Diagnostics." In *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, New York: Oxford University Press, 324-355.

International Monetary Fund (IMF). 2018. *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2019a. "Financial Inclusion of Small and Medium-Sized Enterprises in the Middle East and Central Asia." IMF Departmental Paper, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2019b. *World Economic Outlook*. Washington, DC, October.

International Monetary Fund (IMF). 2019c. "Promoting Inclusive Growth in the Caucasus and Central Asia." IMF Departmental Paper, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2021a. "State-Owned Enterprises in Middle East, North Africa, and Central Asia: Size, Costs, and Challenges." IMF Departmental Paper, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2021b. *Fiscal Monitor*. Washington, DC, April

International Monetary Fund (IMF). 2021c. *World Economic Outlook*. Washington, DC, October.

International Monetary Fund (IMF). 2022. Managing Financial Sector Risks from the COVID-19 Crisis in the Caucasus and Central Asia." IMF Departmental Paper, Washington, DC.

Jordà, O. 2005. "Estimation and Inference of Impulse Responses by Local Projections." *American Economic Review* 95 (1): 161-182.

Korinek, A., Schindler, M., and Stiglitz, J. E. 2021. "Technological Progress, Artificial Intelligence, and Inclusive Growth." IMF Working Paper WP/21/166, International Monetary Fund, Washington, DC.

Segura-Ubiergo, M. A. (2012). "The puzzle of Brazil's high interest rates". IMF Working Paper WP/12/62, International Monetary Fund, Washington, DC

Ulku, H. 2004. "R&D, Innovation, and Economic Growth: An Empirical Analysis." IMF Working Paper WP/04/185, International Monetary Fund, Washington, DC.

2. Роль государства в содействии долгосрочному росту

А. Введение

Целью органов государственного управления является ускорение экономического роста, стимулирование развития и сокращение бедности за счет различных форм государственного вмешательства. Хотя нет общепринятого мнения относительно того, что является оптимальным уровнем участия государства в экономике, есть широко распространенные представления о том, что определенные функции должны выполняться государством, а именно предоставление общественных благ и услуг, таких как правосудие, оборона, безопасность, социальная защита и государственная инфраструктура. От государства также обычно ожидается обеспечение надежных основ регулирования и институциональной системы, поддерживающих эффективное функционирование рыночной экономики (World Bank, 1997, Tanzi, 1997) и эффективное распределение ресурсов, в том числе за счет улучшения конкуренции, поддержки развития финансового сектора и укрепления управления (EBRD, 1997, IMF, 2001, Tabellini, 2005, Schuknecht, 2021).

В некоторых случаях органы государственного управления стремятся играть более непосредственную роль в повышении роста и создании рабочих мест, недостаток которых они рассматривают как сбой в работе рыночных механизмов и частного сектора. Однако следствием таких стратегий роста с ведущей ролью государства часто является чрезмерное участие государства в экономике, что препятствует развитию частного сектора и инновациям и (когда это сопровождается низким качеством управления и институциональной системы) приводит к широкому нецелевому использованию государственных ресурсов.

В. Роль государства в КЦА

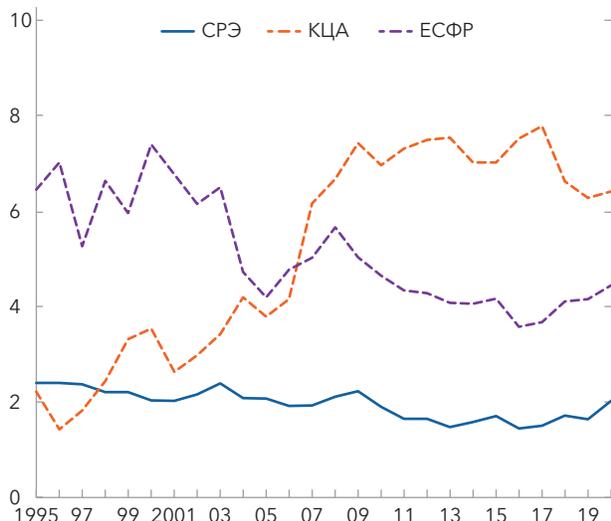
Государственная инфраструктура

Качественная государственная инфраструктура важна для стимулирования экономической деятельности. Она улучшает доступ к экономическим возможностям и конкуренции, повышает совокупный спрос, увеличивает производительность капитала и способствует частным инвестициям. И наоборот, неадекватная государственная инфраструктура повышает издержки производства, снижает производительность и мешает экономическому росту. В эмпирических исследованиях (IMF, 2014, 2015; Abiad, Furceri and Topalova, 2016; Furceri and Li, 2017) обнаружено положительное и статистически значимое влияние инвестиций в государственную инфраструктуру на объем производства, в том числе в странах КЦА. В них делается заключение, что в странах, которые имеют более прочную институциональную систему, активную инфраструктуру и более высокую эффективность государственных инвестиций, получают более значительную повышение объема производства государственные инвестиции ведут к. Более высокое качество управления повышает эффективность и продуктивность инвестиций, стимулирует инвестиции частного сектора и тем самым повышает влияние на экономический рост (Miyamoto et al., 2012, IMF 2015, Gupta et al., 2014).

Государственные инвестиции в странах КЦА резко увеличились примерно во время МФК и оставались на повышенном уровне в течение следующих десяти лет, значительно превышая государственные инвестиции в странах с развитой экономикой и в большинстве случаев находясь на том же уровне, как и в ЕСФР, или превышая уровень последних (рис. 13). Однако между странами КЦА отмечаются заметные различия. В Азербайджане и Таджикистане государственные инвестиции в 2010–2020 годах в среднем составляли примерно 14 процентов ВВП, тогда как в Армении, Казахстане и Туркменистане государственные инвестиции были лишь на уровне 4–6 процентов ВВП, что близко к уровню ЕСФР.

Рисунок 13. Государственные инвестиции в КЦА

1. Чистое приобретение нефинансовых активов государством (В процентах ВВП)



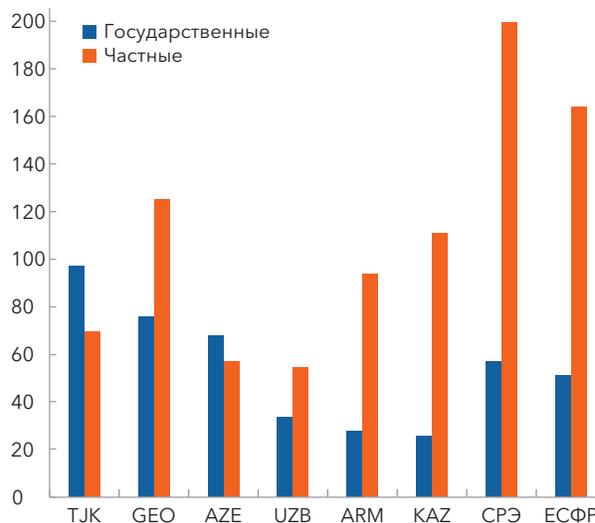
Источники: «Перспективы развития мировой экономики» МВФ, расчеты персонала МВФ.

2. Государственные инвестиции и рост ВВП (Среднее, 2010-2020 годы)



В общем случае больший объем государственных инвестиций ведет к увеличению государственных основных фондов. В Азербайджане, Грузии и Таджикистане величина основных фондов относительно ВВП выше, чем в СРЭ и ЕСФР, а в Армении, Казахстане и Узбекистане они составляют примерно половину от уровней СРЭ/ЕСФР. На рис. 14 также показано, что величина частных основных фондов и их отношение к государственным основным фондам в КЦА намного ниже, чем в СРЭ/ЕСФР. В Азербайджане и Таджикистане частные основные фонды даже меньше величины государственных основных фондов. Ключевое значение для обеспечения того, чтобы увеличение государственных инвестиций вело к повышению темпов роста (как непосредственно, так и за счет стимулирования частных инвестиций), имеет качество управления инвестициями (Miyamoto et al., 2020). Более высокие государственные инвестиции не ведут автоматически к росту государственных основных фондов, а более значительные государственные основные фонды необязательно вызывают повышение темпов экономического роста. Влияние государственных расходов в области инфраструктуры на темпы экономического роста зависит от качества управления государственными инвестициями.

Рисунок 14. Величина основных фондов в КЦА (В процентах ВВП, 2019 год или последние доступные данные)



Источники: набор данных МВФ по инвестициям и величине основных фондов за 2021 год и расчеты персонала МВФ.

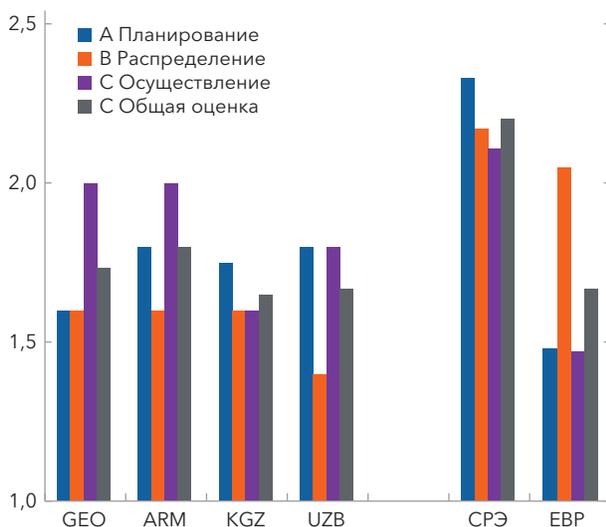
Согласно проводимой МВФ оценке управления государственными инвестициями (ОУГИ), в рамках которой анализируются процессы управления инвестициями государства¹⁵, страны КЦА находятся в целом на одном уровне со странами Европы с формирующимся рынком, но отстают от стран с развитой экономи-

¹⁵ См. IMF (2022).

Рисунок 15. Управление государственными инвестициями в КЦА

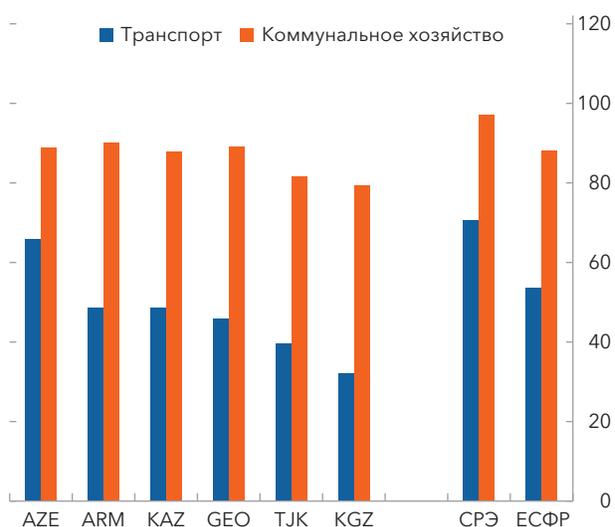
1. Рейтинг ОУГИ

(От 1 до 3, где 3 – наилучший результат)



2. Качество инфраструктуры, 2019 год

(Рейтинг от 0 до 100, где 100 – наилучший результат)



Источники: IMF (2022a); WEF (2022); расчеты персонала МВФ.

кой. Результаты эмпирических исследований показывают, что на экономический рост влияют все три стадии процесса государственных инвестиций – планирование, распределение и осуществление (Miyamoto et al., 2020). Четыре страны КЦА, по которым доступны рейтинги ОУГИ¹⁶, имеют лучшие показатели по планированию и осуществлению инвестиционных проектов, чем сопоставимые страны Европы (рис. 15). Однако они имеют существенно более низкие показатели по распределению государственных инвестиций, что указывает на нерациональность распределения капитала. В качестве дополнения к оценке государственных инвестиций на рис. 15 также приводятся показатели качества транспортной инфраструктуры и инфраструктуры коммунального хозяйства. Большинство стран КЦА лишь ненамного отстают от ЕСФР или стран с развитой экономикой по показателям инфраструктуры коммунального хозяйства, но имеют намного более низкие рейтинги по транспортной инфраструктуре (кроме Азербайджана).

Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) представляют собой еще одну сферу, где государственная поддержка с высокой адресностью может активно способствовать экономическому росту и развитию. Однако причинно-следственная связь здесь работает в обоих направлениях: повышение уровней экономической активности и развития притягивает более широкое проникновение ИКТ, а последнее может становиться фактором, поддерживающим более высокие темпы роста и инклюзивность (рис. 16). Кроме того, расширение использования цифровых технологий оказывает положительное влияние на экономический рост, независимо от уровня экономического развития (Myovella et al., 2020, Habibi and Zabardast, 2020). Оно повышает производительность во всех секторах и ведет к появлению новых бизнес-моделей на основе данных, в том числе в отдаленных районах. Оно также поддерживает автоматизацию трудоемких процессов и повышение прозрачности, а также способствует уменьшению коррупции и неформальной деятельности. Все это является общественными благами, предоставление которых является основной задачей государства. Государство может выполнять эту задачу за счет: 1) инвестиций в инфраструктуру общего пользования; 2) создания основ регулирования; 3) установления технических стандартов; 4) смягчения рисков, связанных с переходом на цифровые технологии (например, касающихся защиты личной информации).

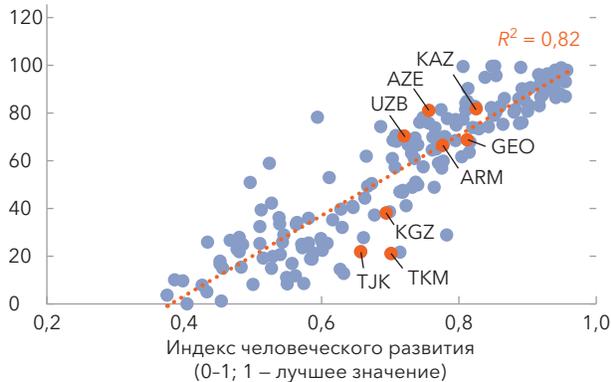
Несмотря на быстрый рост в последние годы, большинство стран КЦА по-прежнему отстают по развитию ИКТ. Во всех странах КЦА использование интернета увеличилось более чем вдвое в период с 2007-2010 годов

¹⁶ Они включают Армению, Грузию, Кыргызскую Республику и Узбекистан.

Рисунок 16. Развитие ИКТ в КЦА

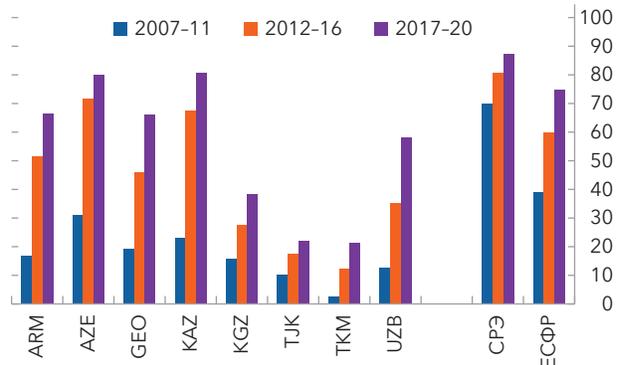
1. Пользователи интернета

(2019 год или последние доступные данные, в процентах)

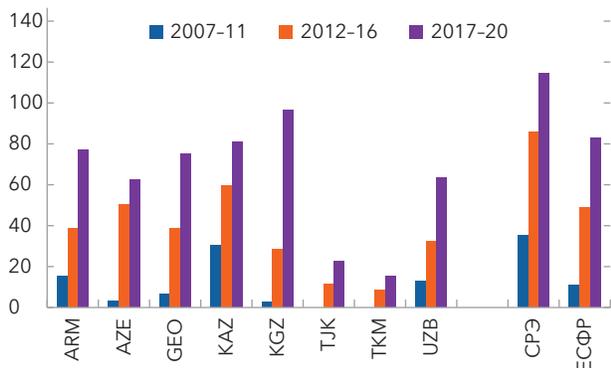


2. Пользователи интернета

(В процентах)

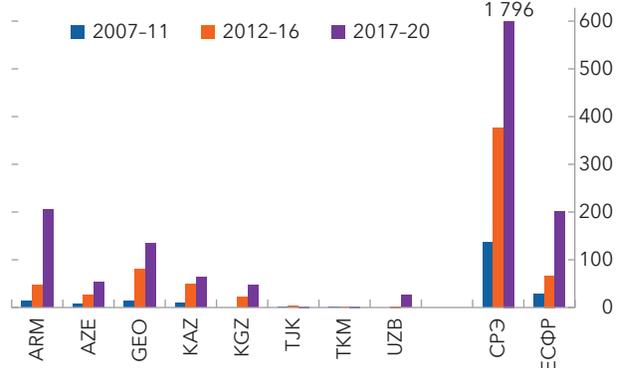


3. Активные подписки на мобильное широкополосное подключение на 100 жителей



4. Передача данных по международным широкополосным каналам на одного пользователя интернета

(В тысячах бит/с)

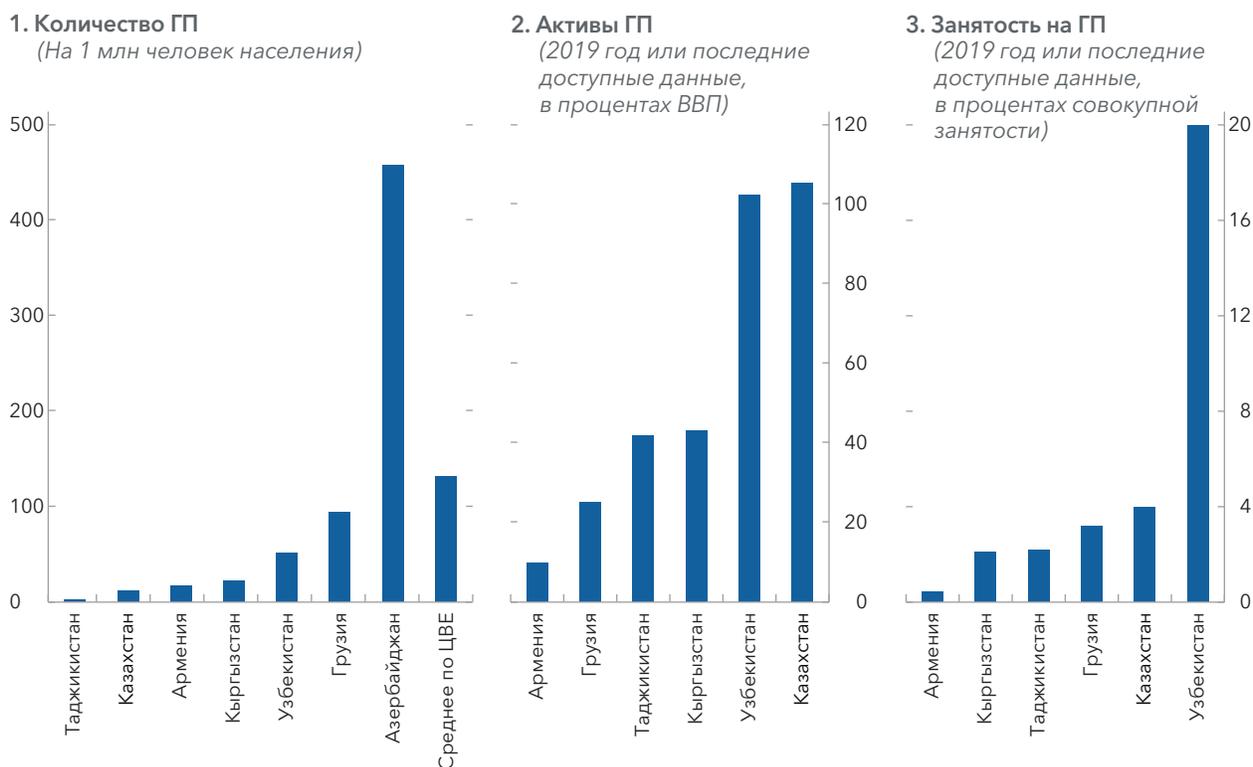


Источники: Международный союз электросвязи, база данных показателей мировых телекоммуникаций/ИКТ; Программа развития Организации Объединенных Наций; расчеты персонала МВФ.

до 2017–2020 годов, а в некоторых случаях это увеличение было более чем десятикратным. Распространение широкополосной мобильной передачи данных, технологии, появившейся в более недавний период, было еще более активным. Однако развитие ИКТ в странах КЦА шло неравномерными темпами. В то время как в некоторых странах отмечается пользование интернетом на уровне СРЭ и ЕСФР (более 80 процентов), в других оно едва превышает 20 процентов. КЦА также существенно отстает по показателям пропускной способности международных каналов, которые могут рассматриваться в качестве представительной величины для инфраструктуры общего пользования. Передача данных по международным каналам требует дорогостоящих магистральных линий общего пользования с высокой пропускной способностью, на создание которых у частного сектора может не быть достаточно ресурсов. Наилучший показатель среди стран КЦА – у Армении – в девять раз ниже среднего показателя передачи данных по международным каналам на одного пользователя интернет в СРЭ и примерно равен среднему по ЕСФР. В Армении, Грузии и Казахстане произошло значительное повышение показателей трансграничной высокоскоростной связи, но в некоторых странах КЦА практически не отмечается улучшений.

Государственные предприятия

Многочисленные работы, в которых исследуются как региональные, так и общемировые показатели результатов деятельности, показывают, что государственные предприятия (ГП) часто имеют более низкую производительность и рентабельность, чем частные фирмы (IMF, 2018а). В то время как некоторые ГП служат целям

Рисунок 17. Присутствие государственных предприятий в КЦА

Источники: IMF (2019), официальные органы стран, расчеты персонала.

государственной политики, например, предоставляя жизненно важные товары и услуги и осуществляя государственные инвестиции, либо имеют социальный мандат или стратегическую значимость, другие ГП работают в секторах, которые могут более эффективно обслуживаться частным сектором. Также обнаружено, что значительное присутствие коммерческих ГП ослабляет конкуренцию как на рынках продукции, так и на рынках производственных ресурсов, и создает отрицательные стимулы для частных инвестиций. Это означает нерациональность распределения ценных государственных ресурсов, которые могли бы приносить более значительную пользу для общества, если бы они использовались более продуктивно на другие цели.

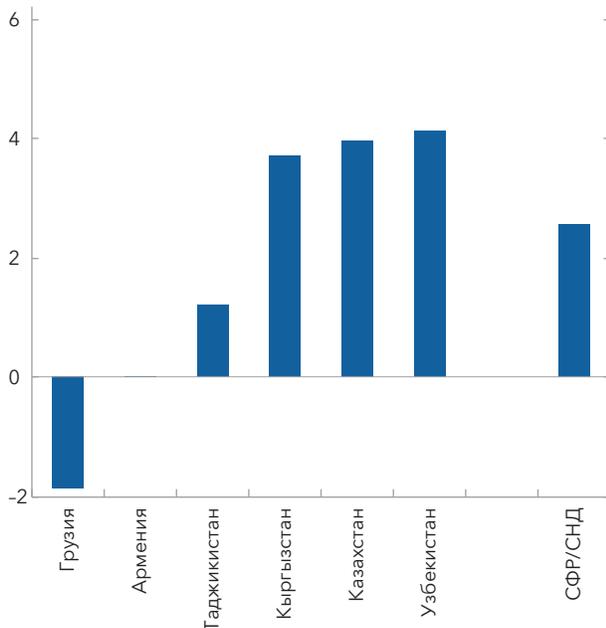
Присутствие ГП в КЦА уменьшается с начала 1990-х годов, когда регион начал отходить от централизованного планирования и ГП играли доминирующую роль в экономике как по объему производства, так и по занятости (IMF, 2021b). К 2019 году в Азербайджане насчитывалось почти 460 ГП на миллион человек населения, в то время как в Таджикистане – только три (рис. 17)¹⁷. За исключением Азербайджана, страны КЦА имеют хорошие показатели относительно ЕСФР, в которых в среднем насчитывается 130 ГП на миллион человек населения. В Казахстане функционирует только 13 ГП на миллион человек населения, но совокупные активы ГП в этой стране превышают 100 процентов ВВП, что, вероятно, отражает крупную величину активов государственной нефтегазовой компании. Казахстан и Узбекистан имеют самые крупные активы ГП относительно ВВП в регионе КЦА, примерно в два раза выше среднего по ЕСФР. Кроме того, как показано в исследовании IMF (2021b), отмечается высокая концентрация активов, измеряемая долей трех крупнейших ГП в совокупных активах ГП, достигающая примерно двух третей в Армении и Казахстане. С точки зрения занятости, на ГП приходится примерно 20 процентов совокупной занятости в Узбекистане, но менее 4 процентов в остальных странах КЦА, по сравнению с 8 процентами в среднем по Центральной и Восточной Европе¹⁸.

¹⁷ Определение ГП различается между странами. Подробнее см. в исследовании IMF (2021b), вставка 1.

¹⁸ Данные об активах ГП недоступны по Азербайджану, а данные о занятости недоступны по Азербайджану и Туркменистану.

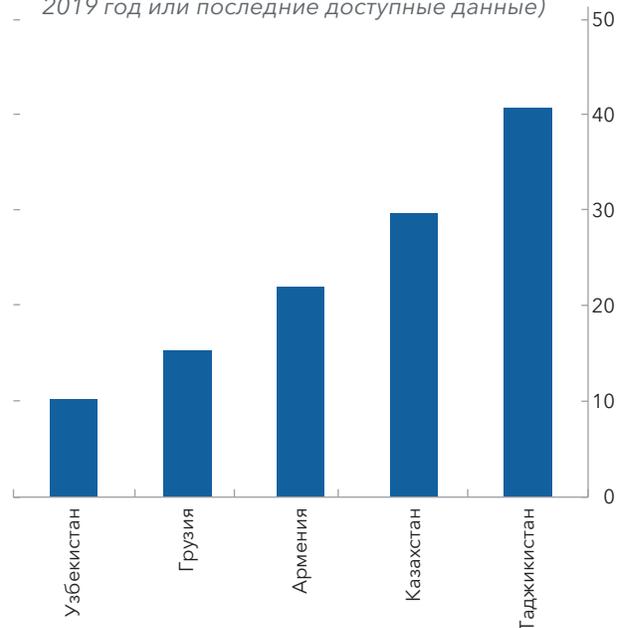
Рисунок 18. Результаты деятельности ГП в КЦА

1. Норма прибыли на активы ГП (В процентах)



2. Убыточные ГП

(В процентах от общей численности ГП, 2019 год или последние доступные данные)



Источники: IMF (2019, 2020); официальные органы стран; расчеты персонала МВФ.

Показатели деятельности секторов ГП различаются между странами КЦА. Для Армении и Грузии характерна отрицательная норма прибыли на активы (НПА), а в Казахстане, Кыргызской Республике и Узбекистане отмечается относительно высокая НПА, примерно 4 процента, что приблизительно в два раза выше, чем среднее по странам с формирующимся рынком и странам с низким доходом (СФР/СНД) (рис. 18). Средние показатели НПА могут скрывать значительные различия в пределах стран, когда небольшое количество высоко рентабельных ГП, например, в добывающей промышленности Казахстана, Кыргызской Республики и Узбекистана, сильно смещают все распределение. Хотя имеющиеся данные не позволяют провести разбивку показателей, дополнительные заключения можно сделать из информации о доле убыточных ГП. Несмотря на высокую НПА, примерно 30 процентов ГП в Казахстане являются убыточными, указывая на то, что общие показатели нормы прибыли могут определяться небольшим количеством ГП. В Таджикистане убыточны также более 30 процентов ГП, а доли убыточных ГП в Армении, Грузии и Узбекистане составляют, соответственно, примерно 22, 15 и 10 процентов.

Страны КЦА могут извлечь значительные выгоды для экономического роста за счет оптимизации прав собственности на ГП. Как показано в главе 1, приватизация, реструктуризация предприятий и реформы корпоративного управления могут привести в среднесрочной перспективе к повышению объема производства в КЦА на 4–6 процентов. Отправной точкой является разработка политики в отношении собственности на ГП, в которой должны определяться финансовые, экономические и социальные цели государства в качестве акционера, мандат каждого ГП и основные принципы того, как органы государственного управления будут осуществлять свои права собственности в общественных интересах. Затем эта политика должна определять, какие из ГП должны остаться в государственной собственности. Государство может принять решение оставить в своей собственности ГП, решающие стратегические или социальные задачи, приватизировать коммерчески жизнеспособные компании и реструктурировать или закрыть нежизнеспособные предприятия. Успешная приватизация может потребовать предварительной финансовой, операционной и организационной реструктуризации ГП для максимизации их продажной стоимости.

В случае ГП, которые останутся в государственной собственности, может быть предпринято несколько шагов для улучшения финансовых результатов их деятельности. Во-первых, важно будет четко разделить коммерческие и некоммерческие направления деятельности, обеспечить финансовую устойчивость коммерческой деятельности (например, за счет установления цен с учетом возмещения затрат) и предоставлять прозрачные бюджетные субсидии на ведение некоммерческой деятельности или ввести эту деятельность в состав бюджета. Во-вторых, необходимо укрепить основы корпоративного управления. Профессиональное управление и квалифицированные советы директоров позволят ГП функционировать с большей экономической эффективностью без государственного вмешательства, и это должно дополняться повышением требований касательно прозрачности и укреплением институционального надзора. Последний может включать своевременную финансовую отчетность ГП, публикацию их финансовых счетов и отчетов аудита, а также комплексный анализ результатов деятельности сектора государственных предприятий, включая финансовые результаты и основные решения по вопросам политики, сокращенные финансовые отчеты, назначения членов правления и исполнительного руководства и распределение прибыли. Применение таких основ корпоративного управления должно начинаться как минимум с крупнейших ГП и постепенно распространяться на остальные. В-третьих, важна нейтральность деятельности ГП с точки зрения конкуренции (например, равные условия деятельности), чтобы обеспечить конкуренцию между государственными предприятиями и частными компаниями на равных условиях. Нейтральность с точки зрения конкуренции принципиально важна для эффективного использования ресурсов в экономике и тем самым для достижения прочного и устойчивого роста и развития.

Регулирование и управление

В исследовательской литературе сложилось общее мнение, что качественное управление и контроль над коррупцией могут положительно влиять на экономический рост (IMF, 2021a). Надлежащим образом определенные права собственности и верховенство закона, предсказуемая среда регулирования, которая поддерживает принятие риска и инновации, а также меры политики, способствующие здоровой конкуренции, ведут к более эффективному использованию ресурсов и лучшим экономическим результатам. Как показано в главе 1, реформы управления могут повысить объем производства в КЦА в среднесрочной перспективе более чем на 5 процентов. Результаты эмпирических исследований также показывают, что способность государства обеспечивать всеобъемлющий рост в решающей степени зависит от качества его административного аппарата.

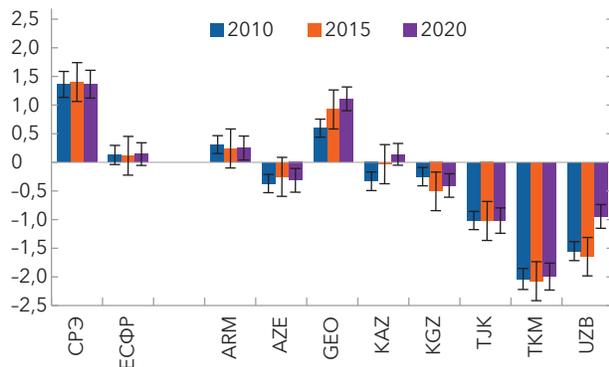
Как видно из рассмотрения в главе 1, качество управления в большинстве стран КЦА ниже, чем в ЕСФР и СРЭ. Только Грузия имеет значительно лучшие показатели относительно ЕСФР по мировым показателям государственного управления (МПУ), особенно по качеству регулирования, эффективности органов государственного управления и верховенству закона (рис. 19). За ней следуют Армения и Казахстан, а также Азербайджан по некоторым из индикаторов МПУ. Опыт Грузии, а в некоторой степени также опыт этих других трех стран, показывает, что за счет реформ качество управления может быть существенно повышено за относительно короткое время.

Низкое качество управления ведет к более высокому уровню воспринимаемой коррупции, а тем самым формирует представление о менее благоприятной деловой среде, что может негативно сказываться на инвестиционных решениях внутренних и иностранных инвесторов. Последние особенно важны, поскольку они являются проводником знаний, навыков работы и технологий. Восприятие коррупции в КЦА, измеряемое ИВП Transparency International, согласуется с показателем коррупции МПУ. Эти показатели в целом хуже, чем среднее по ЕСФР, кроме как в Армении и Грузии, а также с небольшим отставанием в Казахстане (рис. 20). В этих странах быстрое улучшение было достигнуто за пять лет. Интересный факт заключается в том, что, вопреки значениям ИВП Transparency International, немногие национальные компании рассматривают коррупцию как сдерживающее ограничение (кроме как в Кыргызской Республике). Это заключение справедливо для КЦА и СРЭ и может указывать на то, что работающие в соответствующих странах компании, как правило, адаптируются к недостаткам управления и могут не выступать в качестве движущей силы борьбы с коррупцией.

Рисунок 19. Качество регулирования, результативность деятельности государства и коррупция

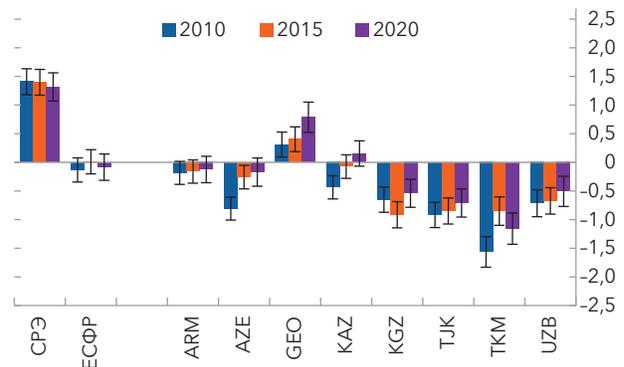
1. Качество регулирования

(от -2,5 до 2,5; выше – лучше)¹



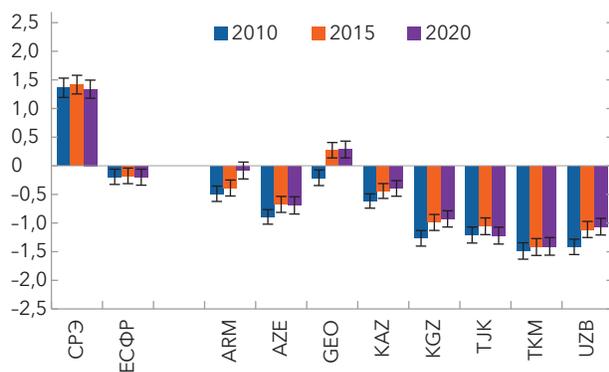
2. Эффективность государственного управления

(от -2,5 до 2,5; выше – лучше)



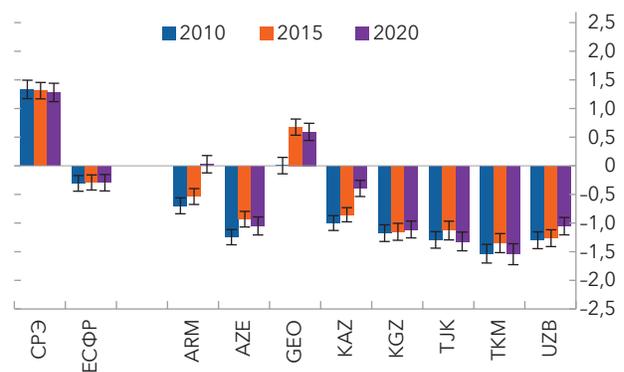
3. Верховенство закона

(от -2,5 до 2,5; выше – лучше)



4. Контроль над коррупцией

(от -2,5 до 2,5; выше – лучше)



Источник: Всемирный банк, мировые показатели качества управления.

¹Вертикальные планки ошибки отражают стандартные ошибки.

Усилия по совершенствованию управления и борьбе с коррупцией могут приносить более значительные выгоды для объема производства, если они сопровождаются или впоследствии дополняются другими реформами, повышающими конкурентоспособность и расширяющими доступ к более широким рынкам (IMF, 2018). Рис. 21 показывает, что страны, которые более интегрированы в мировую экономику, как правило, воспринимаются как менее коррумпированные, и что у стран КЦА имеется значительный потенциал для улучшений по показателям восприятия коррупции, глобальной взаимосвязанности и конкурентоспособности. Содействие расширению доступа к рынкам за пределами национальных границ, в том числе путем устранения нетарифных барьеров, может повысить конкурентоспособность КЦА. Масштабы рынков, включающих целый ряд стран, могут также привлекать больше иностранных инвесторов и способствовать большей интеграции стран КЦА в глобальные цепочки создания стоимости.

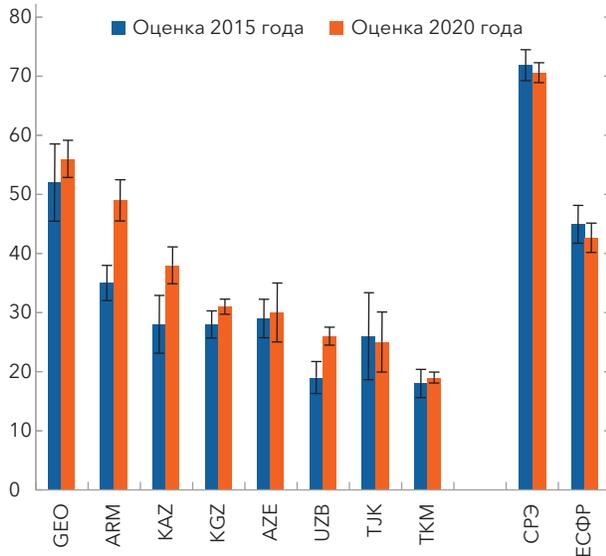
Финансовое развитие

В исследовательской литературе признается, что взаимосвязь между финансовым развитием и экономическим ростом является двунаправленной: экономическое развитие (рост) создает спрос на финансирование, в то время как финансовое развитие подталкивает экономический рост (Levine, 1997, Khan and Senhadji, 2000, IMF, 2019b). Таким образом, создавая условия для финансового развития, государство может также

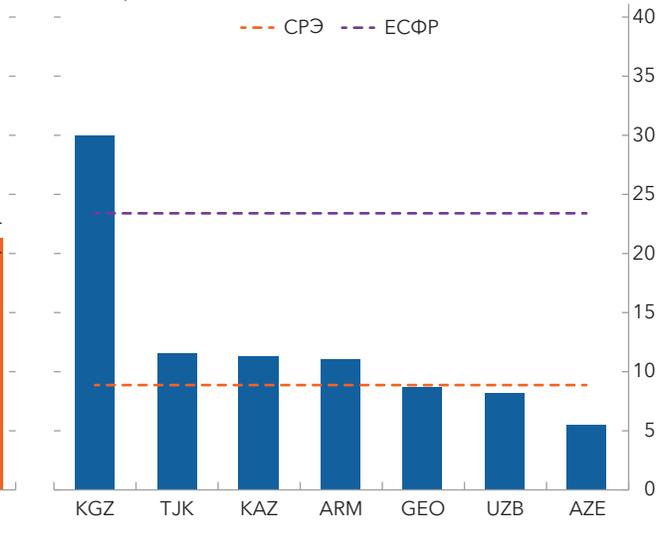
Рисунок 20. Восприятие коррупции

1. Восприятие коррупции

(Индекс, более высокое значение – лучше)¹



2. Компании, указывающие на коррупцию как одно из основных препятствий (В процентах компаний)



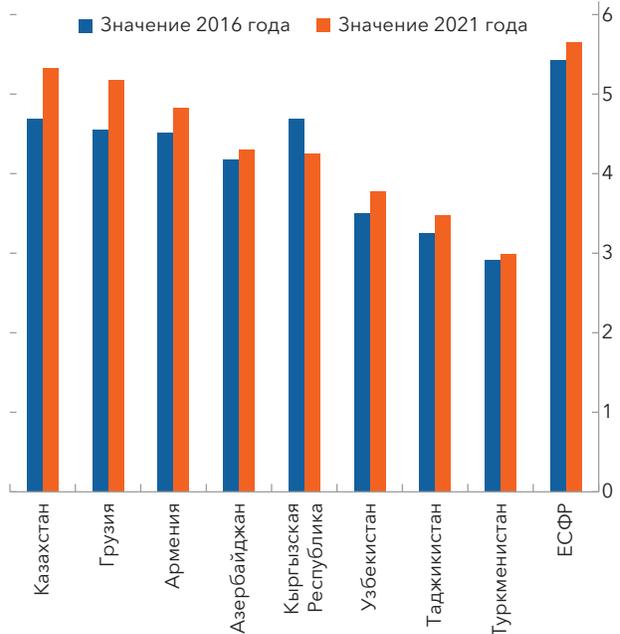
Источник: Transparency International; обследования предприятий Всемирного банка; оценки персонала МВФ.
¹Вертикальные планки ошибки отражают стандартные ошибки.

Рисунок 21. Интеграция в мировую экономику, качество управления и конкурентоспособность

1. Глобальная взаимосвязанность и восприятие коррупции



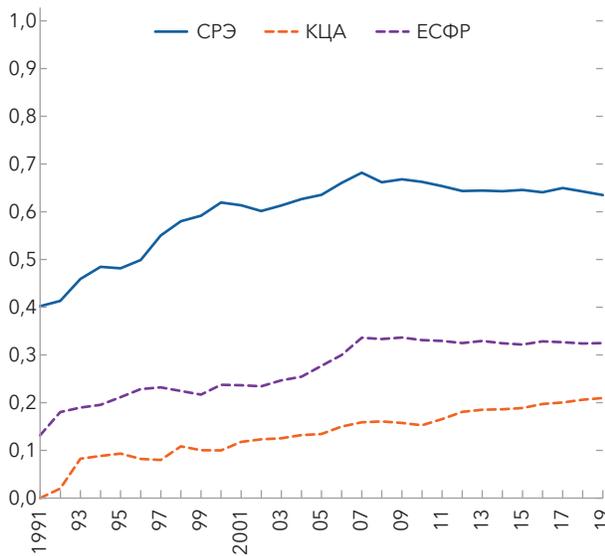
2. Оценка конкурентности ЕБРР (Индекс)



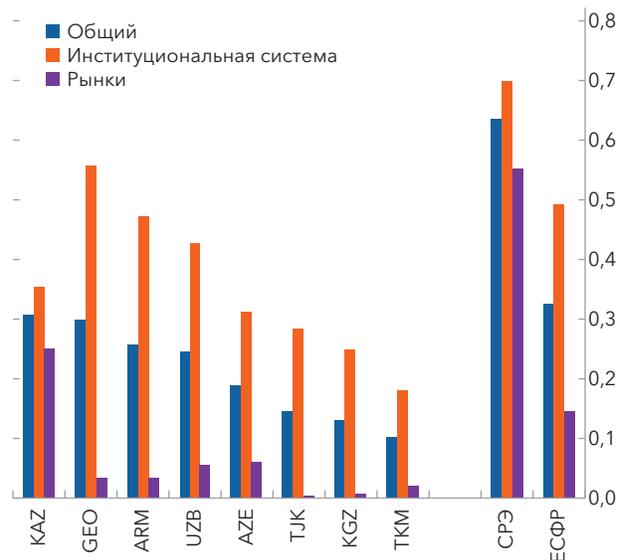
Источники: Европейский банк реконструкции и развития; New York University; Transparency International; расчеты персонала МВФ.

Рисунок 22. Финансовое развитие

1. Финансовое развитие с течением времени



2. Индекс финансового развития, 2019 год



Источник: база данных МВФ по финансовому развитию.

поддерживать экономический рост. Эмпирические свидетельства, полученные на базе крупной выборки стран за 1980–2013 годы, показывают, что в графическом представлении взаимосвязь между финансовым развитием и ростом имеет форму колокола (Sahay et al., 2015, Arcand, Berkes, and Panizza, 2012). По мере того как страны становятся более развитыми в финансовом отношении, предельное влияние дальнейшего финансового развития на экономический рост уменьшается и в конечном счете может стать отрицательным¹⁹. Согласно полученным оценкам, поворотная точка лежит между значениями индекса финансового развития МВФ (индекса ФР) 0,4 и 0,7 в зависимости от характеристик страны, в том числе касающихся качества регулирования и надзора²⁰. Аналогичным образом, в случае стран КЦА, как показано в главе 1, развитие финансовых организаций и финансовых рынков может вызывать повышение роста²¹.

В отношении стран КЦА можно сделать три наблюдения (рис. 22): 1) финансовое развитие идет устойчивыми, но умеренными темпами; 2) среднее значение индекса ФР равно примерно 0,2, что составляет приблизительно одну треть от значения индекса в странах с развитой экономикой, но сближается со значением в ЕСФР; 3) значение индекса ФР в диапазоне от 0,1 до 0,3 в отдельных странах КЦА по-прежнему ниже поворотной точки в 0,4–0,7, когда затраты на дальнейшее финансовое развитие начинают превышать его выгоды. Это означает, что у стран КЦА есть значительный потенциал для дальнейшего финансового развития, которое может поддерживать повышение темпов экономического роста.

При рассмотрении отдельных составляющих индекса ФР наблюдаются значительные различия между уровнем развития финансовых организаций (банков и т.п.) и финансовых рынков (акции, облигации), и первый является более высоким. Эта ситуация не является необычной, развитие финансовых организаций (в основном банков) в различных странах часто предшествует развитию финансовых рынков. Армения, Грузия и Узбекистан приближаются к среднему уровню развития финансовых организаций в ЕСФР, тогда как Казахстан

¹⁹ В работе Sahay et al. (2015) перечислены возможные причины ослабляющего или отрицательного влияния финансового развития на рост при более высоких уровнях индекса ФР, среди которых вытеснение человеческого капитала и других ресурсов из реального сектора, повышение финансовой уязвимости и увеличение риска финансовой нестабильности.

²⁰ Для более точного измерения степени развития финансовых организаций и рынков в индексе финансового развития МВФ используются показатели емкости, доступа и эффективности (Sahay et al., 2015).

²¹ Согласно оценкам в работе Poghosyan (2022), финансовое развитие может повысить ежегодные темпы роста в странах КЦА на 0,5–2,5 процентного пункта.

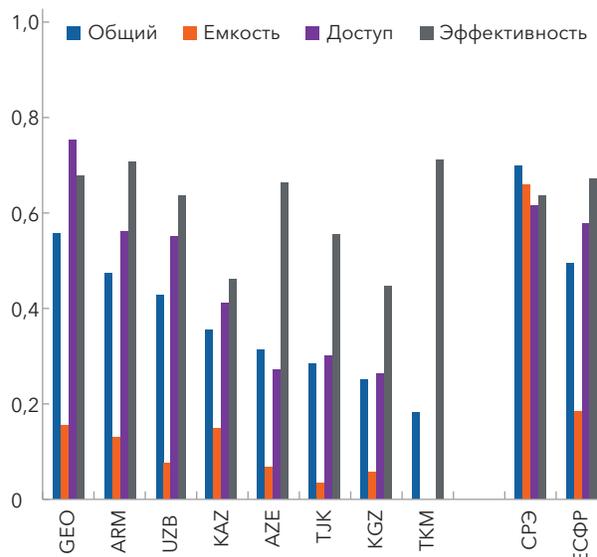
имеет особенно высокие показатели по степени развития финансового рынка.

На рис. 23 приводится более подробная информация о развитии финансовых организаций. Финансовые организации КЦА имеют сравнительно высокие показатели результатов деятельности с точки зрения эффективности, включающие такие переменные, как НПА, НПК, чистая процентная маржа, накладные расходы и непроцентный доход. Некоторые страны (Армения, Грузия, Узбекистан) имеют также хорошие показатели по охвату финансовыми услугами (количество отделений банков и банкоматов на 100 000 совершеннолетних). По емкости финансового рынка (частный кредит, активы пенсионных и взаимных фондов, премии страхования) регион, наоборот, имеет отставание, и показатели всех стран неизменно ниже, чем в ЕСФР.

Присутствие государственных банков (ГБ) может негативно сказываться на финансовом развитии, поскольку ГБ, как правило, характеризуются более низкой эффективностью и рентабельностью, чем частные банки. Например, в Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европе (ЦВЕЮ) показатели их деятельности существенно ниже, чем показатели сопоставимых организаций частного сектора. Однако страны КЦА сильно различаются по степени присутствия ГБ (рис. 24). В Армении и Грузии ГБ отсутствуют, тогда как ГБ владеют

Рисунок 23. Развитие финансовых организаций, 2019 год

(Индекс, 0–1; 1 – лучший показатель)

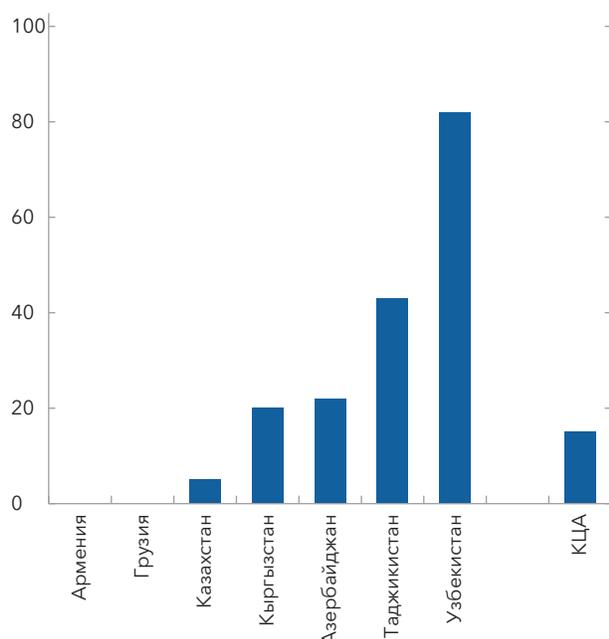


Источник: база данных МВФ по финансовому развитию.

Рисунок 24. Государственные банки в КЦА

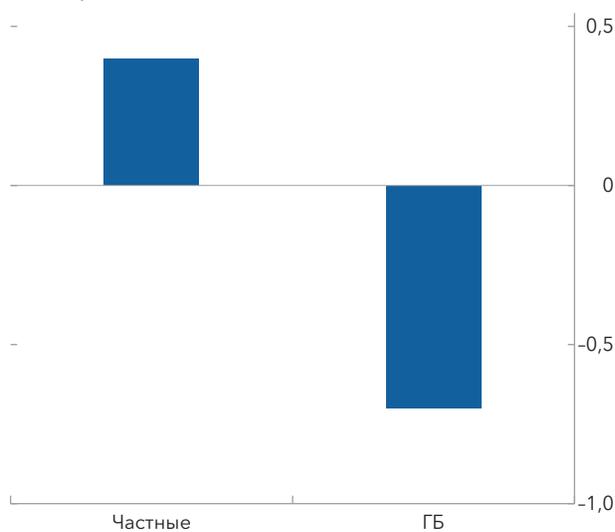
1. Активы государственных банков

(В процентах активов банковского сектора)



2. Норма прибыли на активы в Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европе

(В процентах)



Источники: IMF (2019b, 2022b).

большей частью активов банковского сектора в Узбекистане, половиной активов в Таджикистане и примерно 20 процентами активов в Азербайджане и Кыргызской Республике, и все эти показатели выше среднего уровня в 15 процентов в странах ЦВЮ.

Финансовое развитие, благоприятное для экономического роста, может поддерживаться целым рядом мер политики и реформ (см. Sahay et al., 2015, IMF, 2018b, IMF, 2022b). Они включают укрепление основ регулирования и надзора, в том числе соблюдение Базельских основных принципов, Основных принципов страхования и Принципов ИОСКО; обеспечение верховенства закона, прав собственности и прав кредиторов; увеличение конкуренции, прозрачности и обмена информацией в банковской деятельности; ограничение роли ГБ; поддержку развития рынков капитала.

Человеческий капитал и рынок труда

Государство призвано играть жизненно важную роль в развитии человеческого капитала, который важен для устойчивого и всеобъемлющего долгосрочного роста (Barro, 2013). Эта роль включает предоставление достаточного уровня услуг здравоохранения и образования, в том числе программ повышения квалификации, для повышения производительности труда и создания лучших возможностей трудоустройства для быстро растущего населения, особенно в Центральной Азии. Органы государственного управления также могут способствовать эффективному функционированию рынков труда за счет разработки правовых и институциональных основ, поддерживающих конкурентное распределение труда между государственным и частным сектором, а также защищающих права как работодателей, так и работников.

Надлежащее функционирование государственного аппарата требует эффективной системы государственной службы для предоставления общественных товаров и услуг, но конкуренция с частным сектором может создавать излишнее давление на рынке труда, особенно если государственный сектор является крупным работодателем. Доля государственной занятости в большинстве стран КЦА в целом сопоставима с ЕСФР, но средняя оплата труда в государственном секторе, как правило, ниже (рис. 25). В то время как относительно медленное развитие частного сектора, вероятно, способствовало поддержанию привлекательности занятости в государственном секторе, повышение конкуренции за квалифицированную рабочую силу может потребовать реформы основ государственной занятости и оплаты труда.

Страны КЦА обладают надежной базой человеческого капитала, но ее дальнейшее улучшение связано с трудностями. Благодаря начальному и среднему образованию для региона характерна почти всеобщая грамотность, а здравоохранение обеспечивает стабильное повышение ожидаемой продолжительности жизни (рис. 26). Однако регион по-прежнему отстает от ЕСФР и СРЭ по качеству образования, особенно высшего, которое играет важнейшую роль в получении квалификации и повышении производительности. В области здравоохранения основная задача заключается в улучшении лечения неинфекционных заболеваний, которые становятся основной причиной смертности, и устранения за счет этого отставания от ЕСФР и СРЭ по показателям ожидаемой продолжительности жизни.

Устранение разрывов относительно ЕСФР, с большой вероятностью, потребует дополнительных государственных расходов на здравоохранение и образование (IMF, 2020). Расходы на здравоохранение в странах

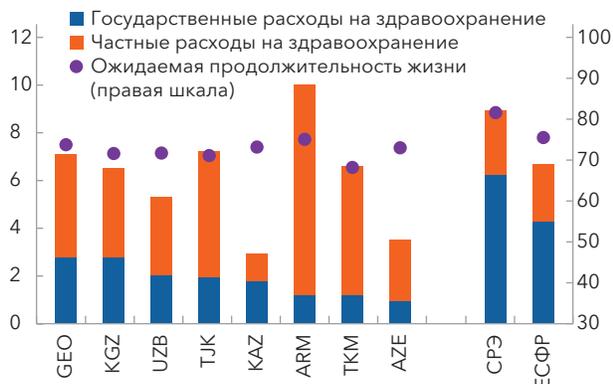
Рисунок 25. Занятость и оплата труда в государственном секторе
(Последние доступные данные, в процентах)



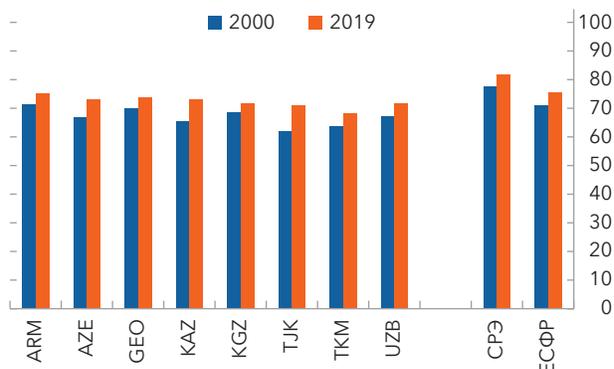
Источники: ILOSTAT; оценки на основе модели MOT; «Перспективы развития мировой экономики»; оценки персонала МВФ.

Рисунок 26. Государственные расходы на здравоохранение и образование

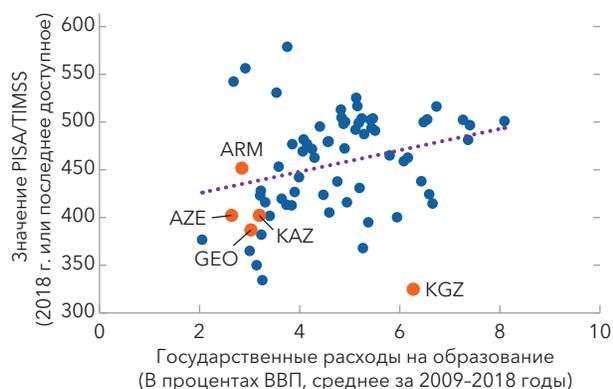
1. Расходы на здравоохранение и ожидаемая продолжительность жизни, последние доступные данные
(В процентах ВВП и годах, соответственно)



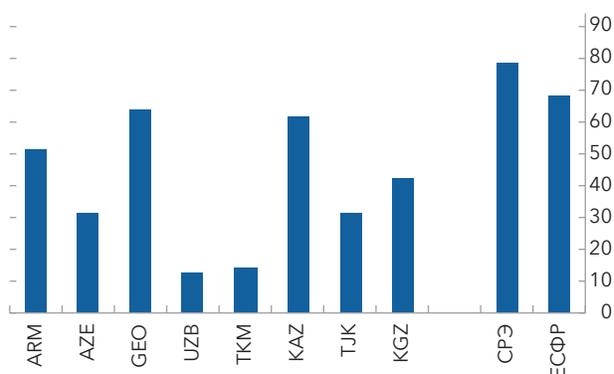
2. Ожидаемая продолжительность жизни
(В годах)



3. Расходы на образование и значения показателей PISA/TIMSS



4. Охват образованием, высшее, последние доступные данные
(В процентах, валовые показатели)



Источники: база данных показателей мирового развития Всемирного банка и оценки персонала МВФ.

КЦА намного ниже, чем в ЕСФП и СРЭ, в то время как уровни государственных расходов на образование дают неоднозначную картину. Высокие собственные расходы населения на здравоохранение при худших результатах требуют увеличения государственного финансирования для улучшения здравоохранения в целом, а также для повышения справедливости (расширения доступа для групп с более низким доходом). В качестве ориентира для распределения приоритетов политики и государственных расходов на образование можно использовать соответствующие цели ООН в области устойчивого развития.

Рынки труда в КЦА имеют хорошие показатели по сравнению с сопоставимыми странами Европы с формирующимся рынком и отстают от СРЭ только в некоторых областях (рис. 27). Улучшения низких показателей по «опоре на профессиональное управление» и «оплате труда и производительности» можно, по крайней мере частично, добиться за счет большей открытости по отношению к мировой экономике и совершенствования высшего образования. Последнее должно также способствовать устранению отставания по индикаторам «активных мер политики на рынке труда». Другие активные меры по поддержке рынка труда могут включать профессиональное обучение, стимулы для содействия занятости, развитие услуг по трудоустройству, поддержку предпринимательства или индивидуальной трудовой деятельности и антициклические меры политики в области занятости.

Рисунок 27. Эффективность рынка труда

Индекс глобальной конкурентоспособности, 2019 год
(Значение от 0 до 100, где 100 – наилучшее значение)



Источник: WEF (2022).

Примечание. Используются как официальные данные, так и ответы управляющих на вопросы обследований в сферах конкурентоспособности; более высокие значения означают лучшие условия. Среднее по КЦА не включает Туркменистан и Узбекистан (по причине отсутствия данных).

Выводы

Странам КЦА необходимо пересмотреть роль государства для обеспечения более эффективного распределения ресурсов и создания условий для формирования более активного и инновационного частного сектора, одновременно предоставляя государственные услуги, которые частный сектор не может производить эффективным образом. В то время как в некоторых странах присутствие государства в экономике (например, ГП) является чрезмерным и требует сокращения, имеется потенциал для деятельности государства более стратегического характера в других областях, таких как государственные инвестиции, повышение качества управления, развитие финансового сектора и человеческого капитала. В этой главе использованы различные показатели участия государства, и приводится сравнение стран КЦА с сопоставимыми странами в Восточной и Центральной Европе, а также со странами с развитой экономикой, чтобы выявить области, в которых проведение реформ может принести наибольшие выгоды.

Органам государственного управления в КЦА необходимо вкладывать средства в высококачественную инфраструктуру, особенно в сфере транспорта и коммунального хозяйства, и поддерживать более активное развитие ИКТ и инновации. Хотя государственные инвестиции в странах КЦА в среднем были выше, чем в сопоставимых странах, они не всегда вели к более высокому экономическому росту. Оценки качества управления государственными инвестициями часто указывают на необходимость совершенствования распределения государственных инвестиций и их направления на проекты с наибольшей экономической и социальной отдачей.

Несмотря на снижение роли ГП с течением времени, они по-прежнему занимают важное место в экономике стран КЦА. На них приходится значительная доля активов и занятости, но, как правило, они имеют более низкие результаты деятельности, чем сопоставимые компании частного сектора, а некоторые из них являются убыточными. Это создает риск нерационального распределения государственных ресурсов, которые могли бы приносить более значительную пользу в случае их более продуктивного использования. Для устранения этой проблемы правительствам КЦА необходимо разработать основы прав собственности и управления для ГП, определяющие, какие ГП должны оставаться в руках государства (например, служащие целям государственной политики), а какие должны быть проданы или приватизированы. Требуется повысить результаты деятельности всех остающихся ГП за счет укрепления основ корпоративного управления.

Страны КЦА имеют потенциал для повышения качества управления и снижения уровня воспринимаемой коррупции, что принципиально важно для привлечения иностранных инвестиций и сопутствующей

им передачи навыков и технологий и для содействия экономическому росту с ведущей ролью частного сектора. Существенное положительное влияние на экономический рост может оказать укрепление верховенства закона, основ регулирования, эффективности деятельности органов государственного управления и контроля над коррупцией. Опыт Армении и Грузии показывает, что качество управления можно существенно повысить за относительно короткое время.

Несмотря на некоторый прогресс, финансовое развитие в КЦА по-прежнему ниже, чем в сопоставимых странах Европы с формирующимся рынком и в странах с развитой экономикой. Повышение эффективности деятельности финансовых организаций и финансовых рынков может стимулировать более активное экономическое развитие. Для этого требуются реформы по укреплению основ регулирования и надзора, обеспечению соблюдения прав собственности, увеличению конкуренции в банковской деятельности, прозрачности и обмена информацией, а также ограничению государственной собственности на банки.

Государство играет важную роль в развитии человеческого капитала и рынков труда. Для региона КЦА характерно надежное базовое образование и здравоохранение, но он существенно отстает от сопоставимых стран по результатам в сфере высшего образования и специализированного здравоохранения. Государственные расходы на здравоохранение и образование нуждаются в повышении и ориентации на те сферы, где наблюдается наибольшее отставание, в том числе на повышение квалификации и лечение неинфекционных заболеваний, что может повысить производительность труда и ожидаемую продолжительность жизни, наряду с мерами по сокращению утечки государственных средств, в том числе расходов на неэффективные ГП, налоговых расходов и т.п. Эта работа должна дополняться мерами по повышению уровня конкурентоспособности рынков труда, расширением профессионального управления и активными мерами политики на рынке труда.

Литература

Abiad, Abdul, Davide Furceri and Petia Topalova. 2016. "The Macroeconomic Effects of Public Investment: Evidence from Advanced Economies." *Journal of Macroeconomics* 50: 224-240.

Arcand, Jean-Louis, Enrico Berkes, and Ugo Panizza, 2012. "Too Much Finance?" IMF Working Paper 12/161, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Barro, Robert J. 2013. "Education and Economic Growth." *Annals of Economics and Finance* 14-2 (A): 277-304.

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). 1997. *Transition Report*. London.

Furceri, Davide, and Bin Grace Li. 2017. "The Macroeconomic (and Distributional) Effects of Public Investment in Developing Countries." IMF Working Paper 12/217, International Monetary Fund, Washington, DC.

Guido, Tabellini, 2005. "The Role of the State in Economic Development." *Kyklos* 58 (2): 283-303.

Gupta, Sanjeev, Alvar Kangur, Chris Papageorgiou, and Abdoul Wane. 2014. "Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth." *World Development* 57 (C): 164-178.

Habibi, F., and M. A. Zabardast. 2020. "Digitalization, Education And Economic Growth: A Comparative Analysis of Middle East and OECD Countries." *Technology in Society* 63: 101370.

International Monetary Fund (IMF). 2014. "Is It Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment." *World Economic Outlook*. Washington, DC, October.

International Monetary Fund (IMF). 2015. *Making Public Investment More Efficient*. Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2018a. "Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe." IMF Departmental Paper No. 19/11, Washington, DC

International Monetary Fund (IMF). 2018b. "Opening Up in the Caucasus and Central Asia." IMF Departmental Paper No. 18/07, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2019a. "Opening Up in the Caucasus and Central Asia Policy Frameworks to Support Regional and Global Integration." IMF Departmental Paper No. 18/07, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2019b. "Financial Inclusion of Small and Medium-Sized Enterprises in the Middle East and Central Asia." IMF Department Paper No 19/02, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2020. "Social Spending for Inclusive Growth in the Middle East and Central Asia." IMF Departmental Paper No. 21/01, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2021a. "Economic Governance Reform to Support Inclusive Growth in the Middle East, North Africa, and Central Asia." IMF Departmental Paper No. 19/02, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2021b. "State-Owned Enterprises in the Middle East, North Africa, and Central Asia." IMF Departmental Paper 2021/19, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2022a. *PIMA Handbook, Public Investment Management Assessment, 1st Edition*. Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2022b. "Macroprudential Policies to Enhance Financial Stability in the Caucasus and Central Asia." IMF Departmental Paper 2022/06, Washington, DC.

Khan, Moshin S., and Abdelhak S. Senhadji. 2000. "Financial Development and Economic Growth: An Overview." IMF Working Paper 00/209, International Monetary Fund, Washington, DC.

King, Robert, and Ross Levine. 1993. "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right." *The Quarterly Journal of Economics* 108 (3): 717-737.

Levine, Ross. 1997. "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda." *Journal of Economic Literature* 35 (2): 688-726.

Miyamoto, Hiroaki, Anja Baum, Nikolay Gueorguiev, Jiro Honda, and Sébastien Walker. 2020. "Growth Impact of Public Investment and the Role of Infrastructure Governance." В издании *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*. Washington, DC: International Monetary Fund.

Myovella, Godwin, Karacuka, Mehmet and Haucap, Justus. 2020. "Digitalization and Economic Growth: A Comparative Analysis of Sub-Saharan Africa and OECD Economies." *Telecommunications Policy* 44 (2).

Nellis, John. 2001. "Time to Rethink Privatization in Transition Economies?" In *A Decade of Transition: Achievements and Challenges*, edited by Oleh Havrylyshyn and Saleh M. Nsouli. Washington, DC: International Monetary Fund.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *OECD Digital Economy Outlook 2017*. Paris.

Poghosyan, Tigran, 2022. "Financial Development and Growth in Caucasus and Central Asia." IMF Working Paper WP/22/134. International Monetary Fund, Washington, DC.

Sahay, Ratna, Martin Čihák, Papa N'Diaye, Adolfo Barajas, Ran Bi, Diana Ayala, Yuan Gao, Annette Kyobe, and others. 2015. "Rethinking Financial Deepening: Stability and Growth in Emerging Markets." IMF Staff Discussion Note 15/08. International Monetary Fund, Washington, DC.

Schuknecht, Ludger. 2021. *Public Spending and the Role of the State*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Vito, Tanzi, 1997. "The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective." IMF Working Paper WP/97/114. International Monetary Fund, Washington, DC.

World Bank. 1997. *The State in A Changing World*, World Development Report. Washington, DC.

World Economic Forum (WEF). 2022. *Global Competitiveness Report, 2021-2022*. Geneva.

3. Изменение климата и долгосрочный экономический рост

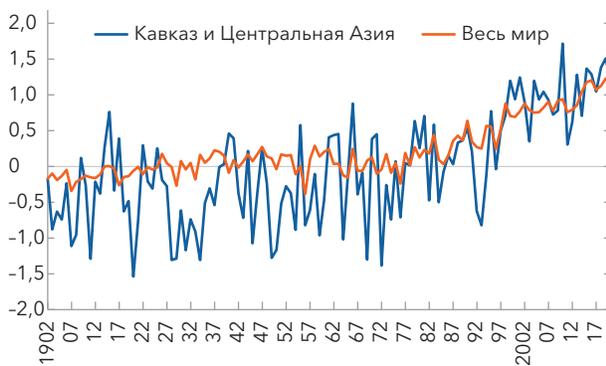
А. Введение

Изменение климата меняет глобальные климатические характеристики, в том числе на Кавказе и в Центральной Азии (КЦА). Средние температуры повышаются в КЦА быстрее, чем в других регионах, что, в сочетании с менее стабильными циклами дождей, ведет к более сильным погодным стихийным бедствиям (рис. 28). Засухи стали более частыми, что может дополнительно усугубить засушливость, особенно в подверженных засухам регио-

Рисунок 28. Изменение климата в КЦА

1. Среднее повышение температуры

(В градусах по Цельсию, изменение нарастающим итогом с 1901 года)

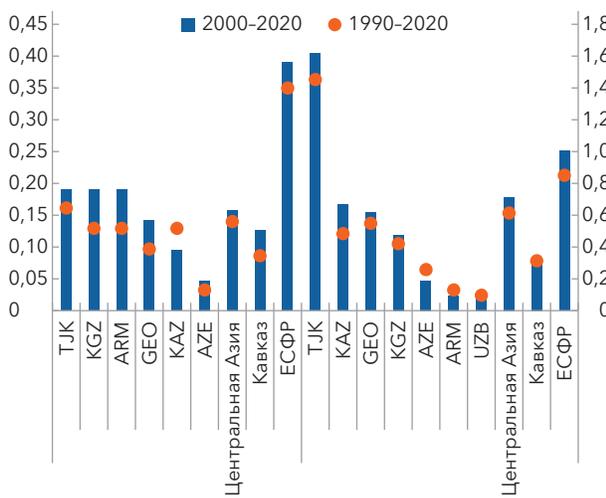


2. Индекс засух в КЦА

(Четырехлетнее скользящее среднее)



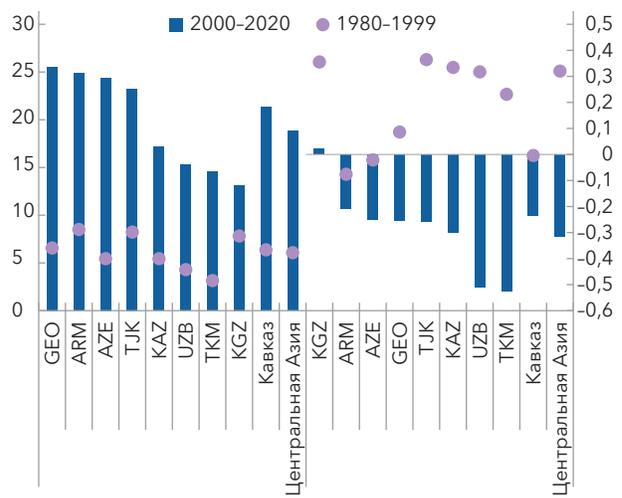
3. Средняя частота опасных климатических явлений по видам



Метеорологические. Гидрологические (пр. шкала)

4. Средняя интенсивность экстремальных климатических явлений

(Левая шкала: в днях; правая шкала: от -5 (наихудшие) до 5)



Индекс продолжительности аномальной жары (WSDI)¹

Индекс засух (SPEI, прав. шкала)²

Источники: Всемирный банк, EM-DAT; расчеты персонала МВФ.

нах Центральной Азии, подрывая водную и продовольственную безопасность. Более частые наводнения уже наносят значительный ущерб инфраструктуре и вызывают крупные человеческие издержки в горных районах КЦА. Повышение температур и частые погодные бедствия негативно сказываются на сельском хозяйстве, которое исторически является основным источником средств к существованию для сельского населения региона. Кроме того, нестабильность водообеспечения ведет к нарушениям в работе горнодобывающих предприятий и гидроэлектростанций, а стихийные бедствия также сдерживают туризм, особенно в уязвимых горных районах.

Основной задачей политики является придание большей устойчивости траектории экономического роста в регионе. Для этого требуется найти надлежащий баланс между многочисленными целями политики, включая сдерживание выбросов парниковых газов и защиту окружающей среды, переход на модель роста с низким использованием углеродных ресурсов и более высокой эффективностью, адаптацию человеческого и физического капитала к этой новой модели и защиту уязвимых слоев населения. Как будет показано ниже, климатическая политика должна играть важную роль в снижении климатических рисков и связанных с ними потерь в объеме производства и занятости, а также в финансировании перехода к экономике с низкими выбросами углерода.

Странам – импортерам и экспортерам нефти КЦА необходимо найти различные компромиссные варианты в области климатической политики. Ожидается, что отход от углеродных технологий приведет к снижению мирового спроса на нефть и цен на энергоресурсы, что по-разному скажется на странах – импортерах и странах – экспортерах нефти КЦА. Глобальные меры по смягчению влияния на климат и внутренние меры адаптации могут существенно снизить связанные с климатом потери объема производства в странах – импортерах нефти КЦА, чему также будет способствовать улучшение их условий торговли. В то же время, чтобы извлечь потенциальные выгоды из глобальных мер по смягчению влияния на климат, странам – экспортерам нефти КЦА также потребуется уменьшить риски перехода за счет своевременной диверсификации и антициклических мер налогово-бюджетной политики. Если не будет осуществлена диверсификация с сокращением опоры на углеводородные ресурсы, это может привести к изменчивости условий торговли и состояния государственных финансов с негативными последствиями для долгосрочного роста.

В данной главе приводится оценка влияния изменения климата на долгосрочный рост в КЦА. В ней рассматриваются каналы воздействия изменения климата и его влияние на распределение, а также потенциальные выгоды от проведения надлежащим образом разработанных мер макроэкономической политики. Здесь используется модель, предложенная в работе Kahn et al. (2021) и расширенная с включением новых характеристик, оценивающих влияние температуры и нового индекса засух на факторы производства²². Новизна этого подхода заключается во включении рисков адаптации и перехода в стандартные сценарии глобальных мер смягчения влияния на климат, что позволяет исследовать сложные компромиссные варианты и взаимодействия между мерами климатической и макроэкономической политики и их последствия для долгосрочного экономического роста²³.

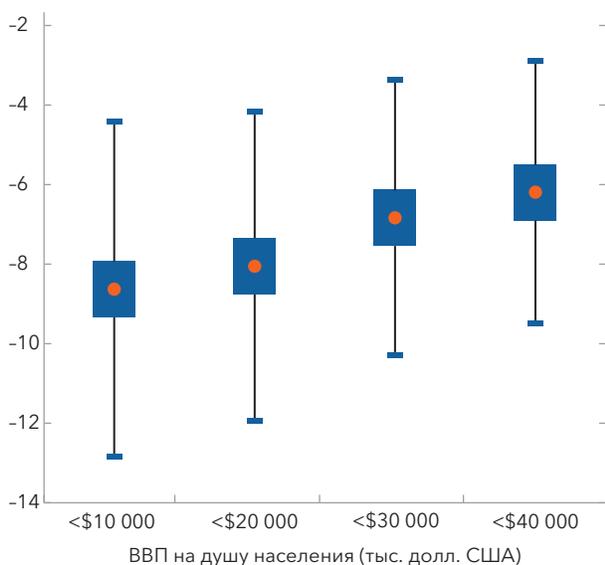
В. Долгосрочное влияние изменения климата на экономический рост²⁴

Изменение климата может привести к значительному снижению долгосрочного роста в КЦА. Полученные с помощью модели оценки указывают на сильное влияние через совокупную факторную производительность (СФП), но при этом страдают также капитал и занятость, поскольку глобальное потепление и связан-

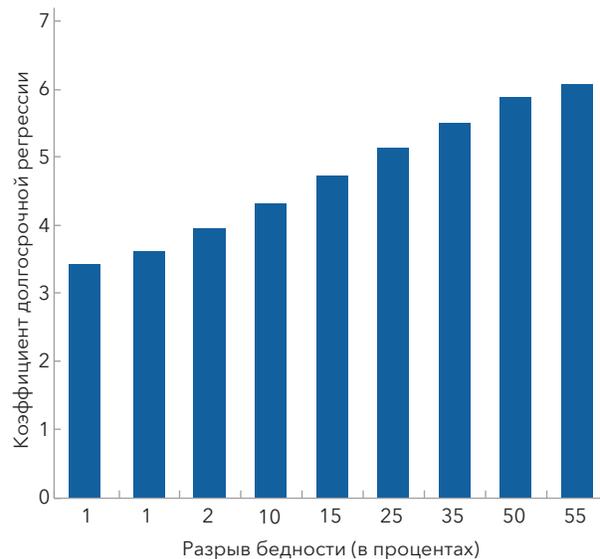
²² В работе Kahn et al. (2021) модель изменения климата строится как процентные отклонения температур и осадков от их долгосрочных трендов (климат) и исследуется их влияние на долгосрочный рост.

²³ В этом подходе проводится различие между колебаниями погоды и изменением климата (Dell, Jones, and Olken, 2014). В то время как первые оказывают краткосрочное воздействие на рост, последнее может сказываться на траектории долгосрочного экономического роста. Эмпирический анализ основан на авторегрессионной модели распределенных лагов для 152 стран за период 1970–2020 годов. Подробное описание методологии см. в работе Tintchev and Tuuli (готовится к публикации).

²⁴ Заключение данного раздела основаны на исследовании Tintchev and Tuuli (готовится к публикации).

Рисунок 29. Реакция темпов роста по уровням дохода*(Долгосрочная реакция на шоковые изменения температуры)*

Источники: Всемирный банк и оценки персонала МВФ.

Рисунок 30. Реакция разрыва бедности по уровням бедности

Источники: Всемирный банк и оценки персонала МВФ. Примечание. Оценки получены с помощью квантильных регрессий.

ные с ним природные стихийные бедствия сдерживают инвестиции (Burke, Hsiang, and Miguel, 2015), наносят ущерб здоровью людей и снижают производительность (Dell, Jones, and Olken, 2014). Если на протяжении продолжительного периода времени отклонения температуры от ее долгосрочного тренда стойко увеличиваются на 0,01 градуса по Цельсию в год, то за этот период годовой долгосрочный рост ВВП на душу населения будет ниже примерно на 0,08 процентного пункта. Оценки также свидетельствуют о том, что изменение температуры отрицательно сказывается на экономическом росте с лагами продолжительностью до четырех лет и потому его влияние с годами накапливается. Этот стойкий характер изменения климата также означает, что продолжающиеся потрясения могут сказываться на долгосрочных темпах роста (Kahn et al., 2021).

Представляется, что более бедные страны особенно подвержены влиянию изменения климата. Оценки указывают на отрицательную нелинейную связь между подверженностью стран последствиям изменения климата и уровнями доходов. Страны с доходом на душу населения ниже 10 тысяч долларов, вероятно, представляются наиболее чувствительными к глобальному потеплению (рис. 29) вследствие того, что они опираются на зависимые от состояния климата сектора, такие как сельское хозяйство, энергетика, горнодобывающая промышленность и туризм, и не обладают достаточными финансовыми и человеческими ресурсами. Кроме того, чувствительность роста к глобальному потеплению увеличивается с размерами разрывов бедности, указывая на то, что изменение климата может вести к дальнейшему расхождению стран по уровню доходов в долгосрочной перспективе (рис. 30)²⁵.

Меры политики в области климата могут принести заметные и усиливающие друг друга экономические выгоды для стран КЦА. Глобальные меры по смягчению влияния на климат принципиально важны, но внутренние меры адаптации, направленные на увеличение бюджетной экономии и улучшение человеческого капитала и социальной защиты, могут повышать стойкость к изменению климата²⁶. Обнаружено, что глобальное потепление ослабляет рост в большей степени в странах с крупными секторами сельского хозяйства и промышленности, для которых характерна высокая небезопасность в области водных ресурсов.

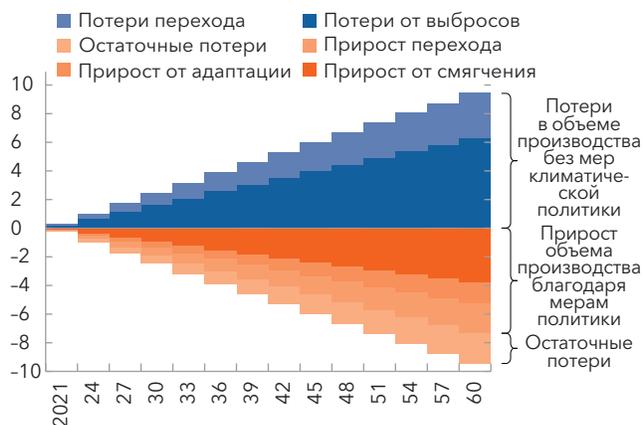
²⁵ В случае стран с разрывом бедности более 10 процентов долгосрочная реакция бедности на изменение температуры является сильной и статистически значимой.

²⁶ Потенциальные ответные меры политики подробно рассматриваются в работе IMF (2022a).

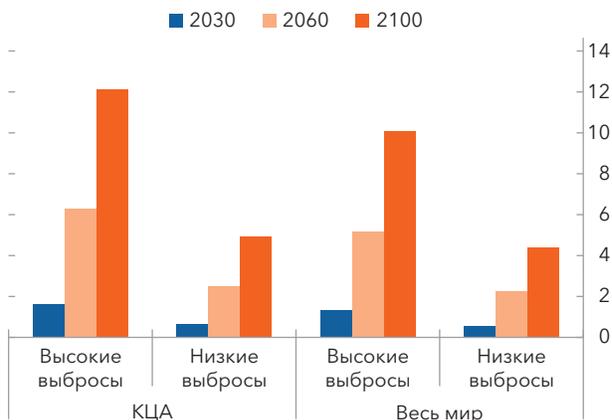
Рисунок 31. КЦА. Прогнозируемые потери в объеме производства в различных сценариях изменения климата

(Ежегодные потери ВВП на душу населения в процентах от уровня базового сценария)

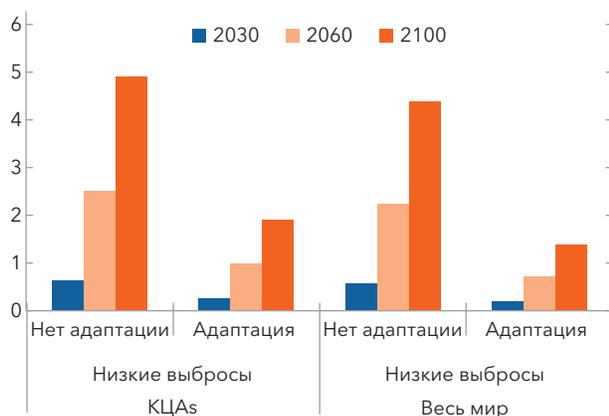
1. Прогнозируемые потери в объеме производства (В процентах ВВП)



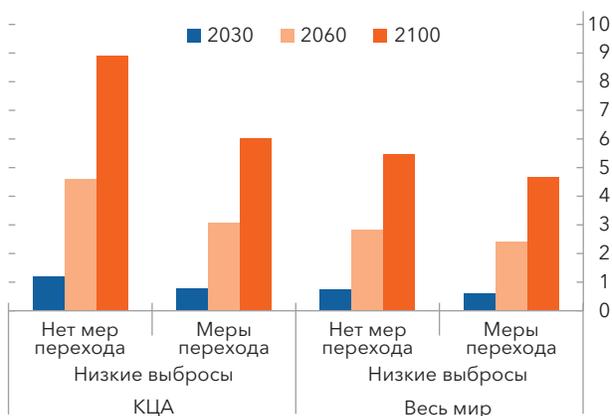
2. Глобальные меры смягчения влияния на климат (В процентах ВВП)



3. Внутренние меры адаптации (В процентах ВВП)



4. Внутренние меры перехода (В процентах ВВП)



Источники: Всемирный банк и оценки персонала МВФ.

Примечание. На верхней левой диаграмме над осью x показаны потери в объеме производства в случае отсутствия мер политики, а под осью x – положительное влияние мер политики, а также остальные (остаточные) потери. Первый сценарий перехода исходит из допущения об отсутствии активных мер политики перехода (диверсификации, бюджетной экономии и т. д.), а во втором сценарии такие меры политики проводятся.

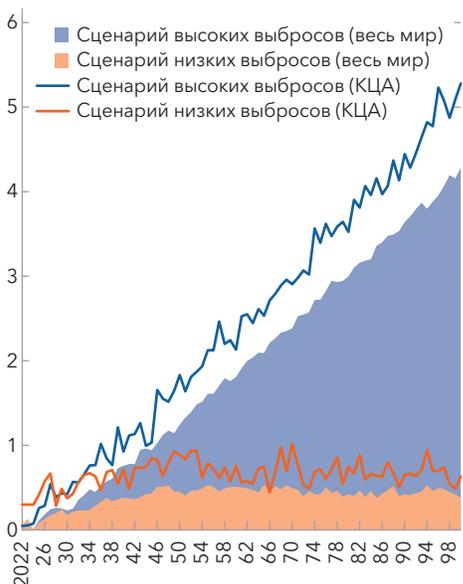
Соответственно, предпринимаемые на ранних этапах меры по повышению степени доступности воды будут также повышать стойкость в зависящих от водных ресурсов секторах. Эти заключения согласуются с относительно низкими показателями региона по важнейшим структурным детерминантам стойкости к изменению климата, которые, помимо дохода, включают структуру выпуска, производительность, человеческий и физический капитал и социальные расходы.

Анализ сценариев (вставка 1) подтверждает, что изменение климата может нанести существенный ущерб потенциалу долгосрочного роста в КЦА, но потери могут быть значительно уменьшены благодаря глобальным мерам по смягчению влияния на климат, мерам внутренней адаптации и переходным мерам. Без глобальных мер по смягчению влияния на климат региональные температуры будут и далее повышаться быстрее, чем среднее по миру в целом, и ежегодные потери КЦА в объеме производства могут достичь к 2060 году почти 6,5 процента относительно базового сценария (рис. 31). Коллективные меры смягчения влияния на климат, благоприятные для роста, которые страны обязались проводить по Парижскому

Вставка 1. Анализ сценариев

Рисунок вставки 1.1. Прогнозы температуры

(Кумулятивное повышение, в градусах по Цельсию)



Источники: Портал информации Всемирного банка об изменении климата и оценки персонала МВФ.

Рассматривается пять сценариев политики. В сценарии с высокими выбросами предполагается, что глобальные меры по смягчению влияния на климат не проводятся, и глобальные температуры стойко повышаются к 2100 году более чем на 4 градуса по Цельсию. В сценарии с низкими выбросами благодаря глобальным мерам по смягчению влияния на климат согласно Парижскому соглашению повышение температуры сдерживается на уровне ниже 1 градуса по Цельсию. Выгоды, приносимые глобальными мерами по смягчению влияния на климат, оцениваются как разность между прогнозируемыми объемами производства в этих двух сценариях. Сценарий адаптации отражает потенциальные выгоды для объема производства, которые может принести уменьшение чувствительности роста к изменению климата. И наконец, в последних двух сценариях рассматриваются компромиссы перехода для стран – экспортеров нефти путем оценки потерь в объеме производства в случаях проведения и отсутствия своевременных мер перехода, предваряющих снижение цен на углеводородные ресурсы и их производства. Потери в объеме производства рассчитываются относительно базового сценария, при котором температуры следуют долгосрочным трендам.

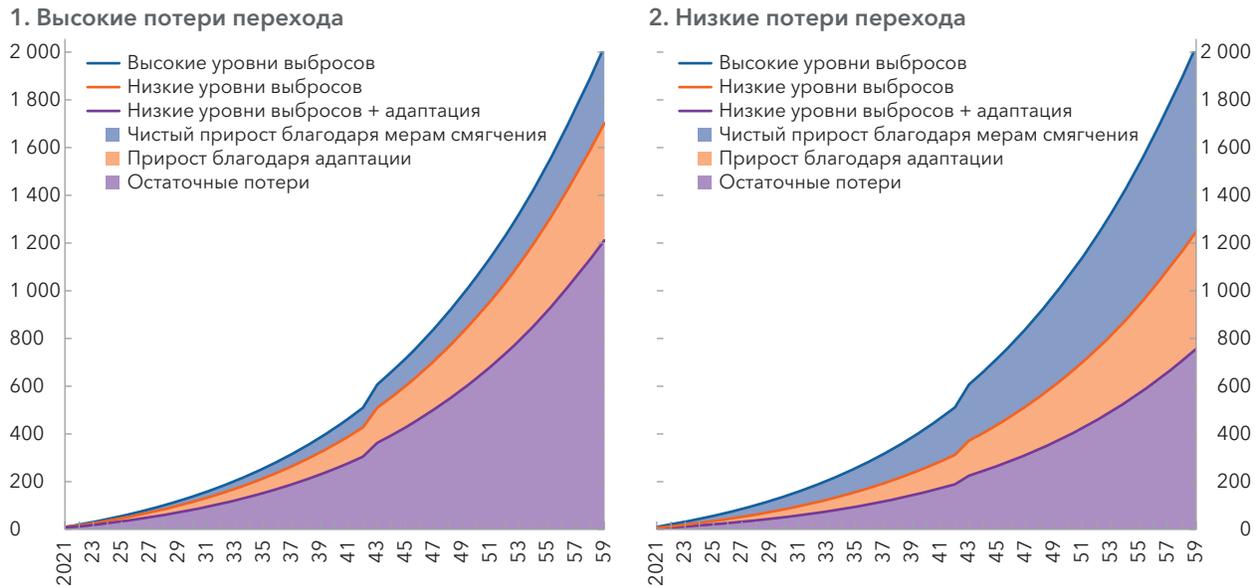
соглашению, могут уменьшить эти потери почти на 4 процента ВВП, либо в меньшей степени, если Парижские соглашения будут выполняться не полностью и произойдет ухудшение сальдо бюджета и внешне-экономических операций.

Надлежащим образом разработанные меры адаптации могут дополнительно снизить остаточные потери в объеме производства. Без мер адаптации (но при проведении глобальных мер по смягчению влияния на климат) средние ежегодные потери в объеме производства в КЦА к 2060 году превысят 2,5 процента ВП базового сценария²⁷. Потенциал адаптации повысится с ростом доходов, но для эффективности мер адаптации они должны быть нацелены на укрепление бюджетных буферных резервов и социальной защиты и улучшение человеческого капитала. Страны, которые в упредительном порядке предпринимая меры для противодействия климатическим рискам и начинают заранее накапливать буферные резервы, будут в лучшем положении для того, чтобы не допустить необратимых долгосрочных негативных последствий для экономики. Внутренние меры адаптации могут уменьшить потери в объеме производства в связи с климатическими условиями к 2060 году примерно на 1,5 процента ВВП базового сценария.

Страны – экспортеры нефти КЦА также столкнутся с трудностями перехода к низкоуглеродной экономике. Нефть и газ КЦА в основном экспортируются в ЕС и Китай, которые взяли на себя обязательства достичь углеродной нейтральности к 2050-2060 годам. В ЕС также рассматривается вопрос о введении пограничного налога на выбросы углерода для импортеров, не входящих в ЕС. Кроме того, в сценарии с нулевыми

²⁷ Эта цифра не включает влияние рисков перехода.

Рисунок 32. Потери перехода в странах – экспортерах нефти КЦА, 2060 год
(Потери ВВП на душу населения в долларах США)



Источники: Всемирный банк; оценки персонала МВФ.

Примечание. Положительное влияние на КЦА со стороны глобальных мер по смягчению влияния на климат вычитается из оценочной величины связанных с переходом потерь объема производства в регионе. На панели 1 представлены потери перехода, которые будут иметь место, если не проводится мер политики перехода (диверсификация, бюджетная экономия и т. п.). Панель 2 представляет потери перехода при сценарии с активными мерами политики перехода.

глобальными чистыми выбросами Международного энергетического агентства к 2050 году прогнозируется снижение спроса на газ на 55 процентов, а спроса на нефть на 75 процентов по сравнению с уровнями 2020 года (IEA, 2021). Это приведет к снижению цен и спроса на нефть и газ КЦА, обесценению активов и, вследствие этого, значительному сокращению производства и экспорта ископаемого топлива, которые в настоящее время являются основными источниками роста, национального дохода, иностранной валюты и бюджетных поступлений. Без успешных мер политики перехода страны – экспортеры нефти КЦА столкнутся с огромными проблемами макроэкономической стабильности, постоянно низкого роста, повышения безработицы и снижения экономического благосостояния.

Оценки показывают, что потрясения условий торговли и первичных бюджетных сальдо с долговременными последствиями в странах – экспортерах нефти в значительной мере сведут на нет положительное влияние на рост со стороны глобальных мер по смягчению влияния на климат. Однако этого можно избежать за счет накопления бюджетных буферных резервов и своевременной диверсификации путем проведения реформ для содействия производству и использованию экологичных источников энергии, укрепления делового климата и поддержки развития частного сектора (рис. 32 и 33).

С. Меры политики в области климата

Смягчение воздействия

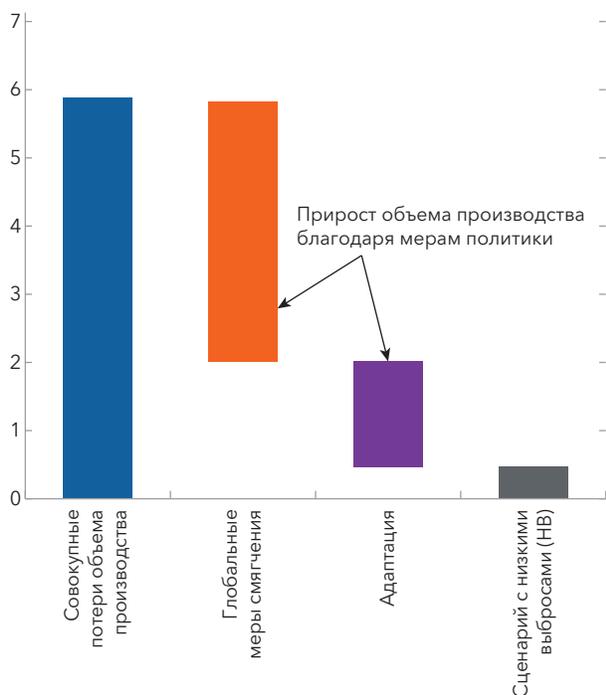
Выбросы углерода в КЦА являются небольшими, на них приходится менее 2 процентов глобальных выбросов (рис. 34). Однако выбросы на душу населения являются высокими, особенно в Центральной Азии. Большая часть выбросов региона приходится на Казахстан, Туркменистан и Узбекистан, и источником 40 процентов этих выбросов являются электроэнергетика и сельское хозяйство. В странах – экспортерах нефти производство электроэнергии в основном опирается на ископаемые виды топлива, и на него приходится самая большая доля выбросов. В странах – импортерах нефти источником большей части выбросов является сельское хозяйство.

Рисунок 33. Потенциальные выгоды благодаря мерам политики в странах – импортерах и экспортерах нефти КЦА, 2060 год

(Потери ВВП на душу населения в процентах от уровня базового сценария)

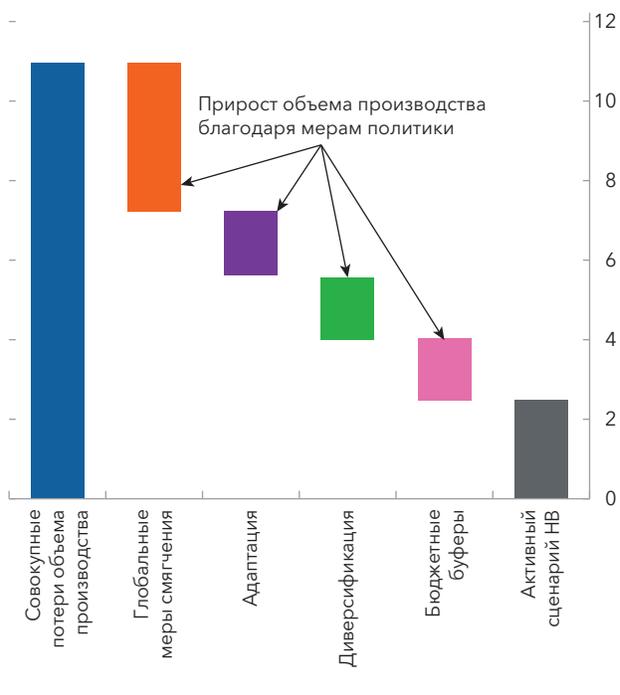
1. Страны КЦА – импортеры нефти

(Процент потерь ВВП на душу населения на 2060 год)



2. Страны КЦА – экспортеры нефти

(Процент потерь ВВП на душу населения на 2060 год)



Источники: Всемирный банк; оценки персонала МВФ.

Примечание. Средние столбцы представляют предотвращенные потери объема производства.

Все страны КЦА взяли на себя обязательства по снижению своих выбросов углерода в рамках Парижского соглашения и представили документы об определяемых национальном уровне вкладах (ОНВ). С тех пор большинство стран повысили свои безусловные целевые показатели по снижению ПГ к 2030 году (таблица 3). Однако продвижение в этом направлении идет в регионе неравномерно. Инструмент оценки тарифов за выбросы углерода (СПАТ) МВФ (Black et al., 2022) указывает на то, что текущий набор мер политики по смягчению влияния на климат в Азербайджане, Кыргызской Республике и Казахстане может оказаться недостаточным для снижения выбросов до их целевых уровней. При этом Грузия, Узбекистан и Таджикистан, как представляется, находятся на надлежащей траектории для выполнения своих безусловных обязательств. Армения также, с большой вероятностью, достигнет своего условного целевого показателя.

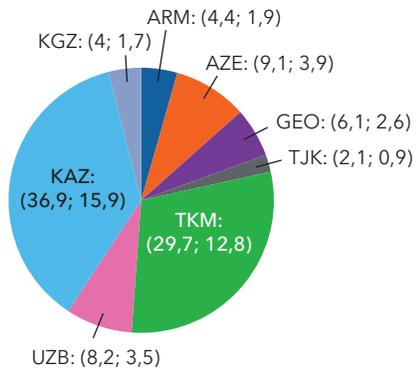
Тарифы за выбросы углерода являются прямым и эффективным способом снижения выбросов углерода путем создания для компаний и домашних хозяйств стимулов к интернализации соответствующих издержек, исходя из углеродного содержания их потребления. Для этого может применяться либо налогообложение выбросов углерода, либо система торговли правами на выбросы (СТПВ). Тариф за выбросы углерода определяет цену CO₂ непосредственно, создавая возможность для корректировки выбросов, тогда как СТПВ контролирует выбросы за счет квот, которые компании могут продавать друг другу в условиях рыночного установления их цен. Цены за выбросы углерода могут также устанавливаться в форме выплат органам государственного управления и компаниям за снижение выбросов (как, например, в Программе платежей за снижение выбросов Всемирного банка – ERPA). Недавно проведенное МВФ исследование показало, что тарифы за выбросы углерода могут быть действенным источником государственных поступлений (Parry, Black and Roaf, 2021)²⁸.

²⁸ Во многих странах, где применяются СТПВ, квоты на выбросы предоставляются компаниям бесплатно.

Рисунок 34. Страны КЦА. Выбросы углерода

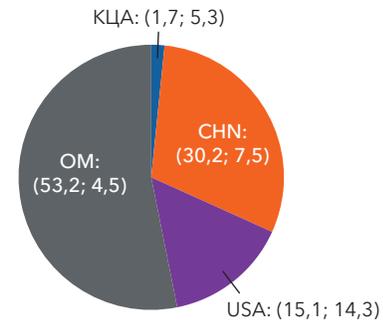
1. Совокупные выбросы КЦА, 2019 год

(В процентах от совокупности, млн тонн на душу населения)



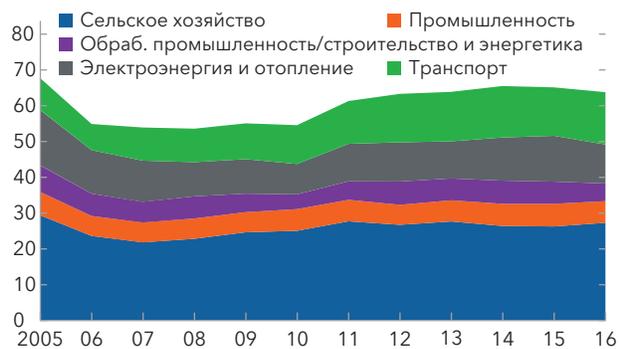
2. Весь мир: совокупные выбросы, 2019 год

(В процентах от совокупности, млн тонн на душу населения)



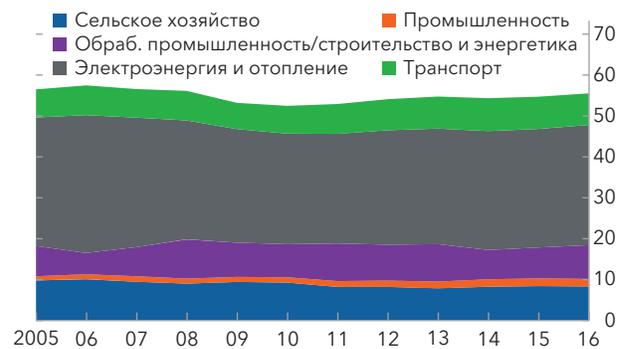
3. Импортеры нефти – выбросы ПГ по секторам

(В процентах от совокупных выбросов)



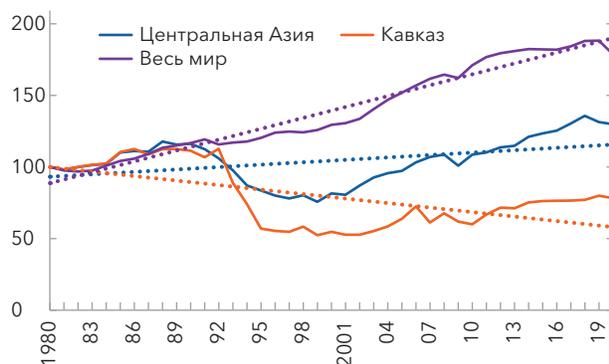
4. Экспортеры нефти – выбросы ПГ по секторам

(В процентах от совокупных выбросов)



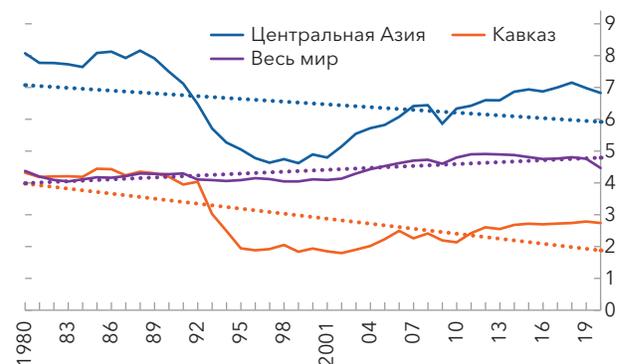
5. Средние выбросы CO₂

(Индекс, 1980=100)



6. Средние выбросы CO₂ на душу населения

(В млн тонн на душу населения)



Источники: Google Earth Engine; Ritchie and Roser (2020); оценки персонала МВФ.

В настоящее время на национальном, региональном и субнациональном уровне действует более 60 видов налогов на выбросы углерода и программ торговли правами на выбросы, но они охватывают лишь примерно одну пятую глобальных выбросов, и средний налог на выбросы углерода составляет 3 доллара за тонну. Это намного меньше уровня 75 долларов за тонну, необходимого для снижения выбросов до уровней, соответствующих Парижскому соглашению (Parry, Black and Roaf, 2021). Помимо систем тарифов за выбросы углерода, Всемирный банк заключил ERPA с 65 странами. Чтобы поддержать цели Парижского соглашения, МВФ недавно предложил установить дифференцированный международный нижний предел для тарифов за выбросы углерода для стран, являющихся крупными источниками выбросов углерода (Parry, Black and Roaf, 2021), в диапа-

Таблица 3. КЦА. Определяемый на национальном уровне вклад

(В процентах ниже уровней выбросов 1990 года, если не указано иное)

	Армения	Азербайджан	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан
Год ОНВ	2021	2017	2021	2016	2021	2021	2016	2021
Целевой показатель чистых нулевых выбросов				Да, к 2060 г.				Да, к 2050 г.
Безусловные целевые показатели	Нет	35	35	15	16	30-40	< роста ВВП	35
Условные целевые показатели	40	Нет	50-57	25	44	40-50	Нулевой рост CO ₂	Нет

Источники: Cerutti et al. (2021); реестр ОНВ РКИК ООН.

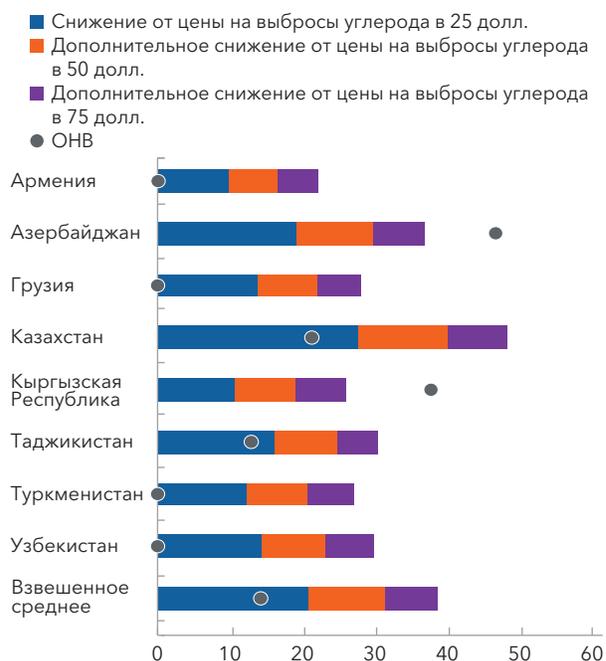
Примечание. ОНВ – определяемый на национальном уровне вклад.

зоне от 25 долларов за тонну для стран с низким доходом до 75 долларов за тонну для стран с развитой экономикой.

Региональный механизм тарифов за выбросы углерода для КЦА мог бы способствовать выполнению обязательств Парижского соглашения, одновременно принося доходы государству для экологических преобразований в экономике (рис. 35). Казахстан является единственной страной КЦА, в которой есть действующая СТПВ (IMF, 2022b). Инструмент СРАТ указывает на то, что средневзвешенный целевой показатель выбросов по ОНВ в КЦА может быть достигнут при применении единого налога на выбросы углерода в размере в среднем 25 долларов, до отмены субсидий. Это принесет поступления в размере примерно 2,6 процента ВВП (от 3,3 процента ВВП в Узбекистане до 2 процентов ВВП в Армении). В то время как в Армении, Грузии и Узбекистане выбросы являются низкими, и их целевые показатели выбросов могут быть достигнуты без налога на выбросы углерода, целевые показатели в Казахстане и Таджикистане могут быть достигнуты при налоге в размере менее 25 долларов, тогда как в Азербайджане и Кыргызской Республике – при налоге в 75 долларов²⁹.

Рисунок 35. Уменьшение выбросов и принятые обязательства

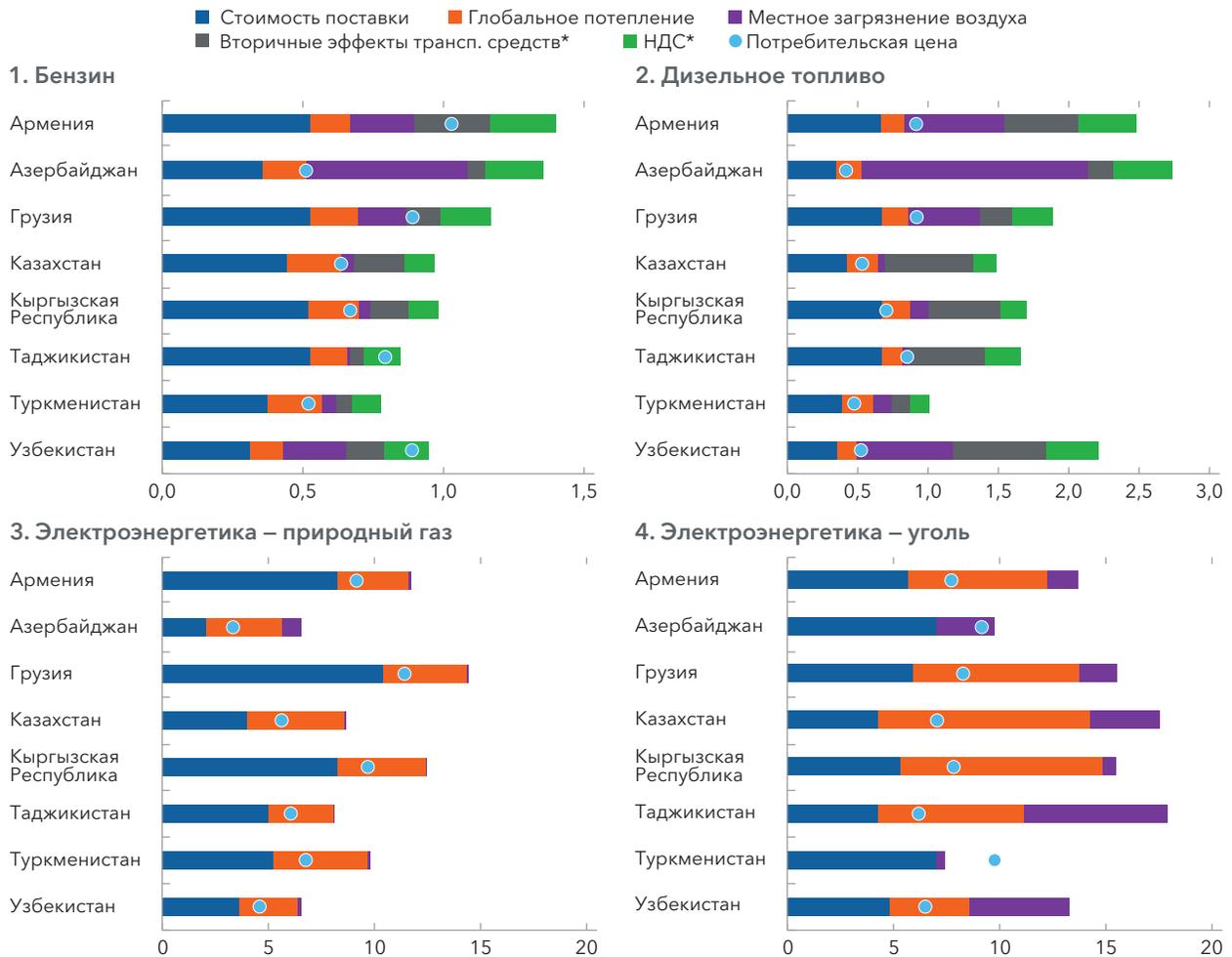
(Выбросы, в процентах от базового сценария)



Источники: инструмент СРАТ МВФ и оценки персонала МВФ. Примечание. Обязательства Армении, Грузии и Узбекистана предполагают увеличение выбросов в 2030 году по сравнению с базовым сценарием. ОНВ Туркменистана не поддается количественной оценке.

²⁹ В Туркменистане используется нестандартный целевой показатель (в котором в качестве порога применяется показатель роста ВВП), и на эту страну не распространяется методология СРАТ.

Рисунок 36. КЦА. Эффективное установление цен на топливо
(В долларах США)



Источники: инструмент SPAT МВФ и оценки персонала МВФ.

Примечание. Цены 2020 года. Стоимость поставки определяется как стоимость альтернативы внутреннего потребления вместо экспорта при условии паритета импортных/экспортных цен.

Более широкая реформа тарифов на топливо для устранения косвенных и прямых субсидий может поддержать региональные меры по смягчению влияния на климат. Текущие цены на топливо не отражают экологической стоимости ископаемого топлива (рис. 36), и почти во всех странах КЦА находятся ниже своего эффективного уровня, который, помимо стоимости поставки, учитывает экологические издержки и соображения государственных поступлений (Coady et al., 2019). За последние десять лет прямые топливные субсидии несколько снизились, но на Кавказе и в Казахстане на них по-прежнему приходится более 2 процентов ВВП. Низкие цены на топливо не способствуют экономии энергии и создают отрицательный стимул для инвестиций в возобновляемые источники энергии.

Поступления от налогообложения выбросов углерода могут использоваться для компенсации его влияния на уязвимые слои населения и финансирования инвестиций, необходимых для диверсификации. Более высокие цены на топливо могут стать бременем для малоимущих и для коммерческих компаний, которое может быть уменьшено за счет целевых трансфертов домашним хозяйствам с низким доходом, инвестиций в возобновляемые источники энергии и возможного снижения других искажающих налогов (например, налогов на трудовые доходы). Тарифы за выбросы углерода могут вводиться постепенно, и они могут быть значительно ниже оценочного уровня в 25 долларов за тонну, если им будет предшествовать отмена энергетических субсидий (см. IMF, 2022c).

Адаптация

Меры адаптации нацелены на повышение стойкости экономики к изменению климата, и они должны быть неотъемлемой частью более общих основ экономического развития. Они включают создание стойкой к климату инфраструктуры, инвестиции в здравоохранение и образование для улучшения человеческого капитала, совершенствование социальной защиты для ограничения влияния на бедных и накопление экономических буферных резервов, снижение бедности и безработицы, содействие снижению неравенства доходов и гендерному равенству и стимулирование инноваций. Эти основы должны также отражать климатические риски и основные приоритеты в области адаптации и поддерживаться надлежащими механизмами финансирования, качественным управлением, координацией и контролем (рис. 37).

Оптимальная практика говорит о том, что меры адаптации должны опираться на национальные планы адаптации (НПА), базирующиеся на надежных институционально-правовых основах³⁰. Процессы работы с НПА в КЦА еще находятся в стадии разработки. Все страны КЦА являются сторонами Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) и обязались составить НПА (UNFCCC, 2021). Армения является первой страной КЦА, опубликовавшей свой НПА в сентябре 2021 года, и она предприняла меры по осуществлению своих планов и их включению в национальное планирование развития. Грузия также продвинулась в этом направлении, завершив работу над двумя из четырех элементов НПА³¹. В Азербайджане и странах Центральной Азии предприняты начальные шаги для закладки фундамента НПА и устранения имеющихся пробелов. Приоритеты в области адаптации могут далее получать свое развитие в законодательных актах по конкретным секторам и планам в отношении водных ресурсов, возобновляемых источников энергии, биоразнообразия и т. п.

Приоритеты в области адаптации все в большей степени отражаются в правовых основах КЦА и их принципах развития. В новом законодательстве об окружающей среде Казахстана устанавливаются приоритеты в области мер адаптации и ответственность различных организаций. В Кыргызской Республике приняты законы и программы по разработке возобновляемых и эффективных источников энергии и введен отраслевой план действий по адаптации к изменению климата. В Таджикистане новые стратегии адаптации и экологичного развития опираются на подход, ориентированный на множество секторов и нацеленный на энергетику, водные ресурсы, сельское хозяйство, промышленность и строительство. В Узбекистане принята Стратегия низкоуглеродной энергетики и разрабатывается НПА, сосредоточенный на вопросах орошения, цепей сельскохозяйственного производства и экологичной энергетики.

Осуществление политики адаптации должно поддерживаться надлежащим финансированием. Оценка соответствующих расходов для региона находится в диапазоне от 0,6 процента до 3,3 процента ВВП в 2020 году

Рисунок 37. Целостные стратегии адаптации

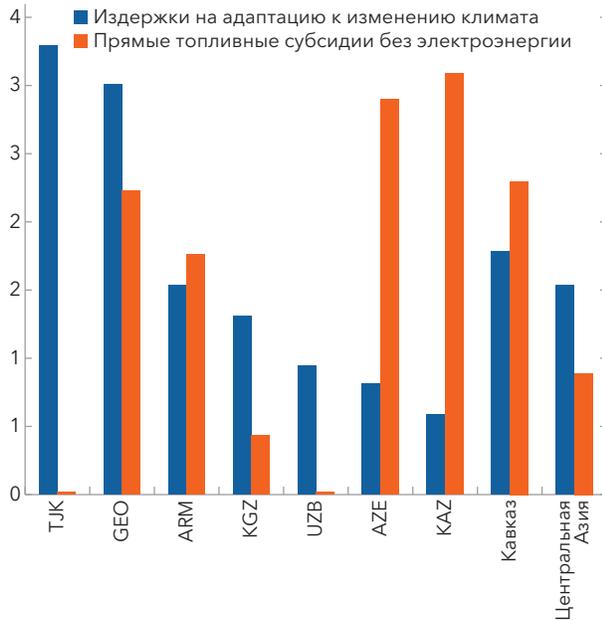


Источники: IMF (2022a).

³⁰ Процесс НПА, начатый ООН в 2010 году, предусматривает поддержку в области развития потенциала и финансовую помощь для: 1) выявления потребностей в области адаптации; 2) установления приоритетов для соответствующих мер в национальных планах и планах по секторам; 3) укрепления институционального потенциала и региональной координации; 4) мониторинга, анализа и обновления НПА (UNFCCC, 2012).

³¹ Четырьмя элементами являются: 1) закладка фундамента и выявление пробелов в информации и административной системе; 2) стратегическая ориентация и подготовка; 3) стратегии осуществления; 4) отчетность, мониторинг и анализ.

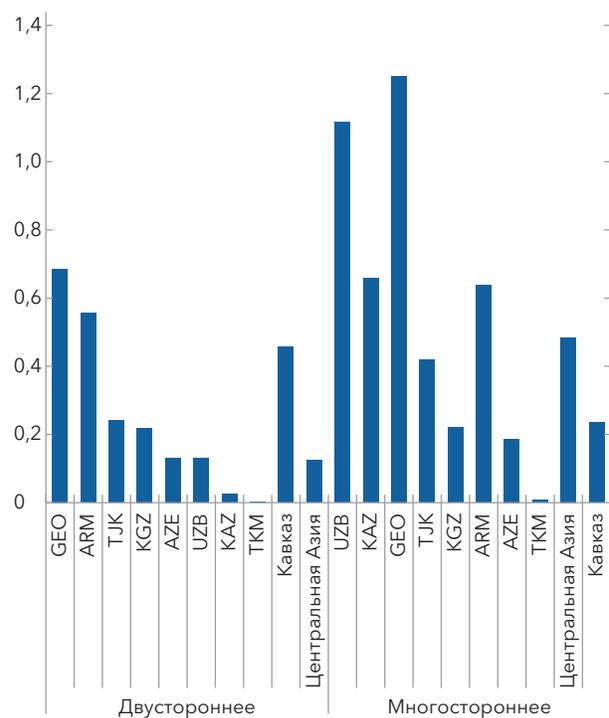
Рисунок 38. Издержки адаптации и топливные субсидии, 2020 год
(В процентах ВВП)



Источники: Parry, Black, and Vernon (2021); ПРМЭ МВФ; расчеты персонала МВФ.

Примечание. Данные не отражают последующие реформы субсидий. Издержки на адаптацию к изменению климата касаются наводнений и ураганов, но не включают инвестиции, необходимые для защиты от других рисков, в том числе засух и аномальной жары.

Рисунок 39. Среднее финансирование на меры адаптации, 2009-2019 годы
(В млрд долларов США, 2019 год)



Источники: МВФ; ОЭСР; расчеты персонала МВФ.

(IMF, 2022a). Помимо тарифов за выбросы углерода, бюджетный потенциал для мер адаптации может создаваться за счет множества других источников: отмены энергетических субсидий (рис. 38 и 39), изменения приоритетов в расходах, диверсификации налоговой базы, отмены освобождений от налогов и укрепления работы налоговой службы. Следует также исследовать возможности использования государственно-частных партнерств. Потребности в мерах адаптации требуют тщательного анализа выгод и издержек и должны соотноситься с другими приоритетами государства (Bellon and Massetti, 2022). Некоторые меры адаптации (например, касающиеся систем социальной защиты) пересекаются с другими мерами политики в области развития, и потому их проведение не требует дополнительных расходов (Hallegatte, Rentschler, and Rozenberg, 2020).

Доступен целый ряд источников внешнего финансирования. Многосторонние банки развития предоставляют финансирование мер, связанных с климатом, в частности, в таких секторах, как водоснабжение, энергетика, инфраструктура и производство продуктов питания. В рамках механизма стойкости и долгосрочной устойчивости МВФ предоставляется долгосрочное финансирование реформ по повышению стойкости к изменению климата. Помощь на базе грантов доступна от доноров, работающих на двусторонней основе, а также из связанных с РКИК ООН источников, включая Зеленый климатический фонд ООН, Фонд для наименее развитых стран и Специальный фонд для борьбы с изменением климата.

Среди других организаций, предоставляющих помощь на многосторонней основе, – Пилотная программа по повышению устойчивости к изменению климата, Программа адаптации мелких сельских хозяйств к изменению климата и Фонд адаптации.

Переход

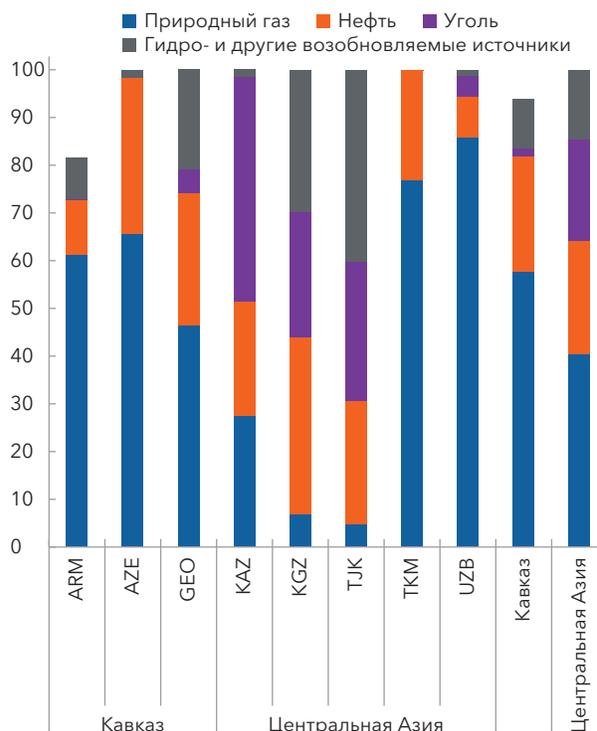
Для преодоления рисков перехода требуется принятие решительных мер. Для плавного перехода необходимы меры, направленные на снижение зависимости от нефти, накопление антициклических бюджетных

буферных резервов и улучшение делового климата для поддержки не связанных с нефтью инвестиций. Достижение этих целей потребует времени, что подчеркивает важность скорейшего принятия мер и обсуждений политики для решения этих долгосрочных задач. Требуемые пакеты мер политики могут включать следующее.

- Ключевую роль в минимизации рисков перехода будет играть диверсификация экономики. Для этого потребуются продвижение в области структурных реформ для устранения факторов, в наибольшей степени сдерживающих ненефтяной рост, и повышения потенциального объема производства (см. главу 1). Приоритетные направления реформ включают качество управления и прозрачность, верховенство закона, конкуренцию и доступ к финансированию и торговле. Эти реформы важны для улучшения делового климата и поддержки региональной интеграции и доступа к общемировым цепям производства стоимости. Для содействия переходу на более экологичные технологии могут в умеренной степени использоваться адресные налоговые стимулы.
- Повышение энергоэффективности будет способствовать отходу от углеродных технологий и укреплению бюджетных буферных резервов. Странам – экспортерам нефти необходимо уменьшать утечки энергии и технические потери, повышать цены на энергоресурсы до полного возмещения затрат, в том числе связанных с внешними эффектами, и создавать благоприятные условия для более широкого участия частного сектора в энергетическом и транспортном секторах.
- Потребуется увеличить адресную социальную защиту затрагиваемых переменными сообществ, и она должна сочетаться с активными мерами политики на рынке труда, такими как профессиональная подготовка, повышение квалификации и переоснащение (Peszko et al., 2020).
- Управление процессом перехода, в том числе инвестиции в экологичную энергетику и «зеленые» отрасли, потребует значительных финансовых ресурсов. Бюджетные буферные резервы могут быть укреплены за счет направления в состав сбережений большей доли поступлений от нефти и газа, в том числе непредвиденных доходов от текущих высоких цен на ископаемое топливо, и совершенствования инвестиционной политики фондов национального благосостояния для получения более высокой прибыли. Кроме того, в некоторых странах значительный потенциал для привлечения государственных поступлений имеет налогообложение выбросов углерода (например, в Казахстане). Снижение неприоритетных расходов и устранение энергетических субсидий создаст дополнительное бюджетное пространство. Кроме того, странам следует обращаться за получением внешнего финансирования, связанного с климатом, хотя сдерживающим фактором здесь может стать повышение уровней долга.

Расширение потенциала производства электроэнергии за счет экологичных источников будет решать как задачи смягчения влияния на климат, так и задачи энергетического перехода. В настоящее время большая часть электроэнергии в регионе производится за счет ископаемых видов топлива (рис. 40), и на этот

Рисунок 40. Совокупный набор источников энергии
(В процентах совокупных поставок энергоресурсов)



Источники: МЭА, расчеты персонала МВФ.
Примечание. Не включая мощности для получения энергии из возобновляемых источников, введенные в строй после 2019 года.

сектор приходится большая часть выбросов углерода. На Кавказе лишь примерно 10 процентов электроэнергии поступает от гидроэлектростанций и из иных возобновляемых источников энергии, а в Центральной Азии эта доля составляет приблизительно 15 процентов. Изменение этого баланса связано с рисками перехода, и странам – экспортерам нефти КЦА потребуются инвестиции в возобновляемые источники электроэнергии. Азербайджан, Казахстан и Узбекистан обязались повысить долю возобновляемых источников в вырабатываемой электроэнергии до 15–30 процентов к 2030 году и до примерно 50 процентов к 2050–2060 годам (IEA, 2015). Они предприняли начальные меры по развитию своего потенциала в сфере выработки электроэнергии на основе энергии солнца и ветра, а также малых гидроэлектростанций, но дальнейшее продвижение сдерживается препятствиями в области регулирования и финансирования (Laldjebaev, Isaev, and Saukhimov, 2021). В настоящее время Казахстан имеет крупнейший в Центральной Азии парк ветровых электростанций и планирует создать ветровые и солнечные электростанции на своих территориях с сильными ветрами и гидроэлектростанции в горных районах. У стран – экспортеров нефти также есть возможность воспользоваться значительным потенциалом Кыргызской Республики и Таджикистана в сфере гидроэнергетики, вступая в партнерские отношения с этими странами в строительстве новых гидроэнергетических объектов и совместного финансирования расходов.

Выводы

Регион КЦА особенно уязвим по отношению к изменению климата. Повышение температур и более частые и сильные опасные климатические явления создают риск для стран КЦА, экономика которых характеризуется концентрацией в подверженных влиянию погоды секторах, таких как сельское хозяйство, энергетика, горнодобывающая промышленность и туризм, особенно в случае Центральной Азии. В отсутствие глобальных мер по смягчению влияния на климат и мер климатической политики региональные температуры будут и далее повышаться, что приведет к значительным потерям в объеме производства вследствие снижения производительности, инвестиций и занятости. Для защиты стран КЦА от изменения климата требуется инициативное и скорейшее осуществление мер климатической политики. Глобальные меры по смягчению влияния на климат и внутренние меры адаптации позволят почти полностью устранить связанные с климатом потери в объеме производства в странах – импортерах нефти. В странах – экспортерах нефти потребуются также работа с рисками перехода, которые, если останутся без внимания, могут нанести значительный ущерб росту.

Объем выбросов углерода в КЦА является небольшим, но величина выбросов на душу населения в регионе является высокой, и странам КЦА следует внести свой справедливый вклад в глобальные меры по смягчению влияния на климат. Эффективное установление цен на топливо позволит устранить непродуктивные и имеющие регрессивный характер субсидии, компенсировать негативные внешние эффекты и создать отрицательные стимулы для использования ископаемого топлива, который является основным источником углеродного загрязнения. Механизмы тарифов за выбросы углерода также могут вызвать снижение выбросов углерода и принести поступления, которые могут направляться на инвестиции в разработку возобновляемых ресурсов или на финансирование программ социальной помощи.

Адаптивный потенциал региона сдерживается имеющимися бюджетными возможностями, которые значительно пострадали от двух последовавших друг за другом потрясений – COVID-19 и войны России в Украине. Странам КЦА необходимо восстановить бюджетные буферные резервы для укрепления макроэкономической стойкости, ввести или повысить тарифы за выбросы углерода, осуществлять инвестиции в инфраструктуру и человеческий капитал и укреплять системы социальной защиты – все эти меры могут уменьшить их чувствительность к изменению климата. Для уменьшения риска недостатка водной и продовольственной безопасности принципиально важны также совершенствование управления водными ресурсами и инвестиции в устойчивое и экологичное сельское хозяйство. Учитывая высокие затраты на требуемые меры адаптации, странам следует активно заниматься привлечением внутреннего и внешнего финансирования климатических мер.

Риски перехода в странах – экспортерах нефти КЦА могут быть значительно снижены за счет диверсификации их экономики с отходом от опоры на углеводородные ресурсы, для чего потребуются структурные реформы в целях повышения производительности ненефтяного сектора, поддержки региональной интеграции и включения в глобальные цепи производства стоимости. Приоритетные направления включают качество управления, верховенство закона, конкуренцию, инфраструктуру, торговлю и экологичную выработку электроэнергии.

Изменение климата не замыкается в национальных границах, и решать связанные с ним вопросы эффективнее всего с помощью региональной координации политики. Эта координация имеет решающее значение для разработки экономически эффективных механизмов обмена информацией и раннего выявления и регулирования рисков катастроф. Региональные партнерские отношения – такие как установление региональных минимальных порогов тарифов за выбросы углерода или системы торговли правами на выбросы, совершенствование соединения сетей передачи электроэнергии КЦА и совместные проекты «зеленых» инвестиций – позволят разделять расходы и выгоды и принесут значительный чистый прирост благосостояния для всех стран.

Литература

- Aschauer, D. A. 1989. "Is Public Expenditure Productive?" *Journal of Monetary Economics* 23 (2): 177-200.
- Bellon, M., and Massetti, E. 2022. "Economic Principles for Integrating Adaptation to Climate Change into Fiscal Policy." IMF Staff Climate Note 2022/001, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Bento, Antonio M., Mark R. Jacobsen, and Antung A. Liu. 2018. "Environmental Policy in the Presence of an Informal Sector." *Journal of Environmental Economics and Management* 90: 61-77.
- Black, S., V. Mylonas, I. Parry, N. Vernon, and K. Zhunussova. 2022. "Climate Policy Assessment Tool (CPAT): A Tool to Help Countries Mitigate Climate Change." Готовится к публикации. IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Burke, M., S. M. Hsiang, and E. Miguel. 2015. "Global Non-Linear Effect of Temperature on Economic Production." *Nature* 527: 235-239.
- Cerutti E., P. Blaggrave, R. Agarwal, V. Balasundharam, R. Gudmundsson and R. Mousa. 2021. "Climate Change in South Asia: Further Need for Mitigation and Adaptation." IMF Working Paper 2021/217, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Canning, D., and P. Pedroni. 1999. "Infrastructure and Long-run Economic Growth." CAE Working Paper, Center for Analytical Economics, Cornell University, Ithaca, NY.
- Coady D., I. Parry, N. Le, and B. Shang. 2019. "Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates." IMF Working Paper 19/89, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Dell, M., B. F. Jones, and B. A. Olken. 2014. "What Do We Learn from the Weather? The New Climate Economy Literature." *Journal of Economic Literature* 52 (3): 740-798.
- Easterly, W., and R. Levine. 2001. "It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models." *World Bank Economic Review* 15 (2) 177-219.
- Hallegatte, S., J. Rentschler, and J. Rozenberg. 2020. *Adaptation Principles: A Guide for Designing Strategies for Climate Change Adaptation and Resilience*. Washington, DC: World Bank.
- International Energy Agency (IEA). 2015. *Eastern Europe, Caucasus and Central Asia: Energy Policies Beyond IEA Countries*. Paris.

International Energy Agency (IEA). 2021. *Net Zero by 2050, A Roadmap for the Global Energy Sector*. Paris.

International Energy Agency (IEA). 2016. *World Energy Outlook 2016*. Paris.

International Monetary Fund (IMF). 2016. "Small States' Resilience to Natural Disasters and Climate Change—Role for the IMF." IMF Staff Report, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2022a. "Feeling the Heat: Adapting to Climate Change in the Middle East and Central Asia," IMF Departmental Paper, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2022b. "Republic of Kazakhstan, Selected Issues." IMF Country Report No. 22/114, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2022c. "A Low-Carbon Future for the Middle East and Central Asia: What are the Options?" IMF Departmental Paper, Washington, DC.

Kahn M. E., K., Mohaddes, R. Ng, M.H., Pesaran, M. Raissi, and J.C. Yang. 2021. "Long-term Macroeconomic Effects of Climate Change: A Cross-country Analysis." *Energy Economics* 104: 105624.

King, R. J., and R. Levine. 1994. "Capital Fundamentalism, Economic Development and Economic Growth." *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 40 (June).

Laldjebaev M., R. Isaev, A. Saukhimov. 2021. "Renewable Energy in Central Asia: An Overview of Potentials, Deployment, Outlook, and Barriers." *Energy Reports* 7: 3125–3136.

Parry, I., Black, S., and Roaf, J. 2021. "Proposal for an International Carbon Price Floor among Large Emitters." IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.

Parry, I., S. Black, and N. Vernon. 2021. "Still Not Getting Energy Prices Right: A Global and Country Update of Fossil Fuel Subsidies." IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC

Peszko, G., A. Midgley, D. Zenghelis, and J. Ward. 2020. *Diversification and Cooperation in a Decarbonizing World: Climate Strategies for Fossil-fuel Dependent Countries*. Washington, DC: World Bank.

Shatberashvili, N., I. Rucevska, H. Jorstad, K. Artsivadze, B. Mehdiev, M. Aliyev, G. Fayvush, and others. 2015. *Outlook on Climate Change Adaptation in the South Caucasus Mountains*. United Nations Environment Programme, GRID-Arendal and Sustainable Caucasus. Nairobi.

Tintchev, K., and Tuuli, M. Forthcoming.. "Climate Change and Long-term Growth in the Caucasus and Central Asia." IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) LDC Expert Group. 2021. National Adaptation Plans 2021, Progress Report. Bonn.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) LDC Expert Group. 2012. The National Adaptation Plan Process: A Brief Overview. Bonn.

United Nations Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2014. The Fifth Assessment Report. Geneva.

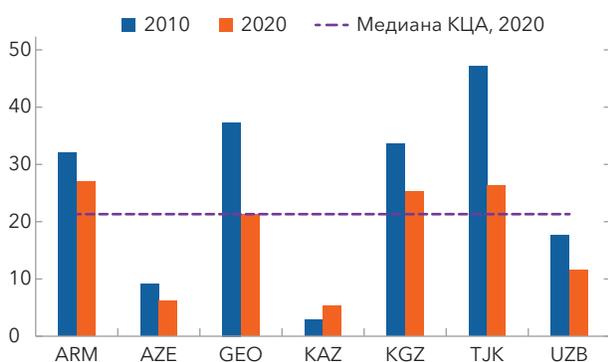
4. Укрепление систем социальной защиты

А. Введение

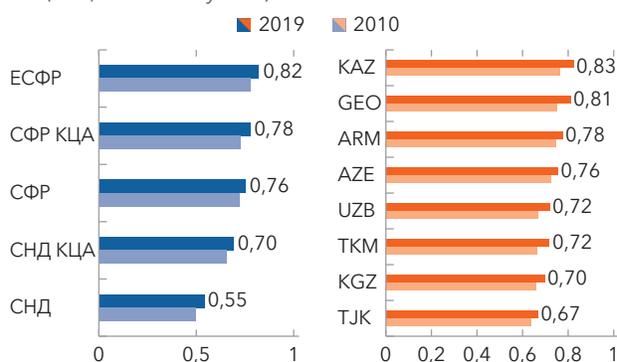
За последние двадцать лет показатели социально-экономического развития на Кавказе и в Центральной Азии (КЦА) заметно улучшились, но по-прежнему есть нерешенные задачи. За период с 2010 года по 2020 год уровни бедности в регионе снизились в среднем с 55 до 19 процентов (IMF, 2019а), и улучшились показатели в сфере здравоохранения и образования (IMF, 2020а). Тем не менее бедность по-прежнему выше, чем в ЕСФР, особенно в Армении (27 процентов), Кыргызской Республике (25 процентов) и Таджикистане (26 процентов). В Грузии и Кыргызской Республике в 2020 году произошло повышение уровня бедности под влиянием пандемии COVID-19³². Степень неравенства, измеряемая коэффициентом Джини, в среднем сопоставима с ЕСФР, но различается между странами КЦА, с самым высоким уровнем в Туркменистане. Значение индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП) повысилось в среднем на 6,2 процента, но сохраняется отставание от сопоставимых ЕСФР. ИРЧП является самым высоким в Казахстане и самым низким в Кыргызской Республике (рис. 41).

Рисунок 41. Социально-экономические показатели в КЦА

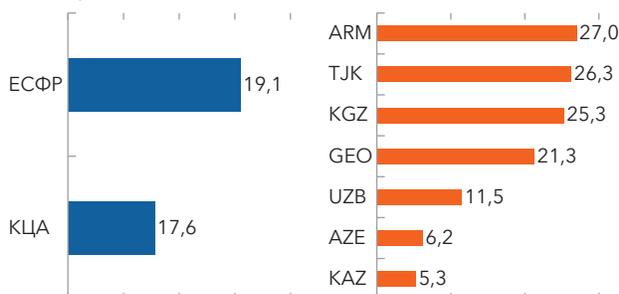
1. Уровень бедности в странах КЦА (В процентах)



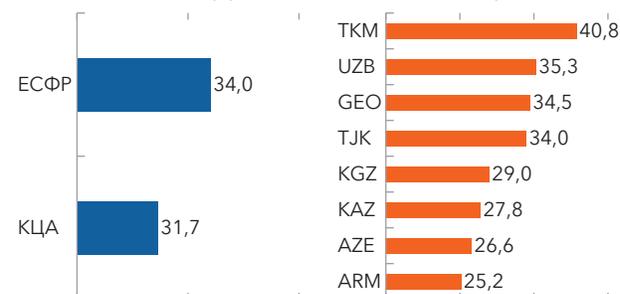
2. Индекс развития человеческого потенциала, 2019 год (0-1; выше – лучше)



3. Численность бедных по национальной черте бедности (В процентах населения)



4. Коэффициент Джини, последние доступные данные (Чем выше коэффициент, тем больше неравенство)



Источники: Всемирный банк, ПРООН и расчеты персонала МВФ.

³² Уровень бедности повысился в 2020 году примерно на 7 процентов в Кыргызской Республике и на 3 процента в Грузии. Всемирный банк, калькулятор бедности, <https://pip.worldbank.org/country-profiles/>.

Война в Украине создала для региона повышенные риски вследствие его тесных связей с Россией через торговлю, денежные переводы работников, туризм и инвестиции. Дополнительные риски связаны с замедлением темпов роста и ужесточением финансовых условий в мире и высокой инфляцией, а изменчивость цен на нефть создает особенно сильные риски для стран – экспортеров нефти. Приток денежных переводов также, вероятно, замедлится, что приведет к уменьшению располагаемых доходов, особенно в странах КЦА с низким доходом, где средства к существованию значительной части населения зависят от денежных переводов мигрантов. Вследствие этого может повыситься уровень бедности и неравенства, а также произойти дальнейшее ухудшение социальных условий.

Действенные системы социальной защиты (ССЗ) могут уменьшать бедность и неравенство и способствовать всеобъемлющему росту. Эмпирические свидетельства указывают на то, что неравенство доходов оказывает существенное отрицательное влияние на экономический рост, в том числе сдерживая инвестиции в человеческий капитал и ограничивая инновации и распространение технологий³³. Программы ССЗ представляют собой не связанные со взносами программы трансфертов, призванные защищать домашние хозяйства от экономических трудностей и обнищания путем обеспечения минимального уровня доходов (Grosh et al., 2008). Эти программы могут также способствовать накоплению человеческого капитала домашними хозяйствами, улучшать возможности трудоустройства и содействовать разрыву цепи бедности и неравенства, передающихся от поколения к поколению (OECD, 2019). ССЗ являются неотъемлемой частью систем социального обеспечения, которая взаимодействует с программами социального страхования и программами рынка труда, дополняя их функции (вставка 2). Они также играют важную роль в защите уязвимых домашних хозяйств от экономических потрясений, важность которой продемонстрировало воздействие на бедных со стороны пандемии COVID-19 и недавнего резкого повышения цен на энергоресурсы и продукты питания (вставка 3). Прочные системы ССЗ также помогут органам государственного управления в проведении структурных реформ, смягчая возможное неблагоприятное воздействие на уязвимые слои населения и формируя поддержку общественности.

V. Социальная защита и системы социальной защиты в КЦА

Расходы на социальную защиту в КЦА ниже, а ее охват меньше, чем в ЕСФР (рис. 42)³⁴. Совокупные расходы находятся в диапазоне от 4 процентов ВВП в Таджикистане до 10 процентов ВВП в Кыргызской Республике. Однако значительная часть этих расходов в некоторых странах (например, в Кыргызской Республике) приходится на социальное страхование (такое как пенсии пожилым, помощь инвалидам), в то время как расходы на защиту уязвимых слоев населения и безработных намного меньше (OECD, 2018). Более того, доля населения, получающего по крайней мере одно социальное пособие, составляет в КЦА 57 процентов по сравнению с 65 процентами в ЕСФР. Самый высокий охват отмечается в Казахстане (97,1 процента), самый низкий в Таджикистане (39 процентов). Охват лиц с серьезной утратой трудоспособности составляет 100 процентов на Кавказе и в Казахстане и лишь 49 процентов в Узбекистане. При этом КЦА имеет более высокие показатели, чем ЕСФР, по охвату пожилых благодаря щедрой системе, основанной на категориях³⁵.

Программы рынка труда играют в КЦА ограниченную роль, а в некоторых странах отсутствуют. Во многих странах КЦА, характеризующихся значительной долей неформальной экономической деятельности, имеются трудности в части установления и проверки прав на получение пособий по безработице. Это объясняется сложностью отслеживания неформальных работников их оплаты труда, а также тем, что они могут обращаться за получением пособий по безработице, даже не имея прав на их получение (Brollo, Ibarra, and Campante Vale, готовится к публикации). Дополнительные затруднения возникают в связи с ограничен-

³³ Lucas (1988); ILO (2011); OECD (2015); Cerra Lama, and Loayza (2021); Maradana et al. (2017).

³⁴ Качество данных о социальных расходах различается между странами КЦА, и интерпретация результатов требует осторожности.

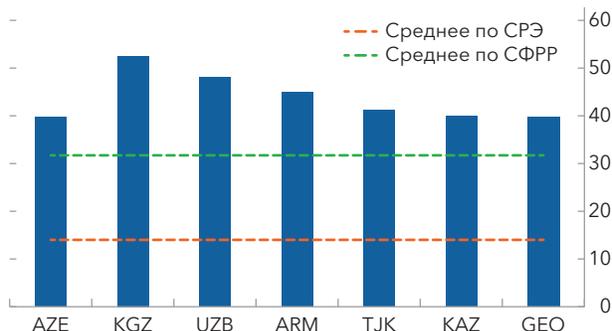
³⁵ Системы на базе категорий предусматривают охват определенных групп, но они необязательно нацелены на бедные и уязвимые слои населения. Более подробно см. во вставке 4.

Рисунок 42. Программы социальной защиты в КЦА

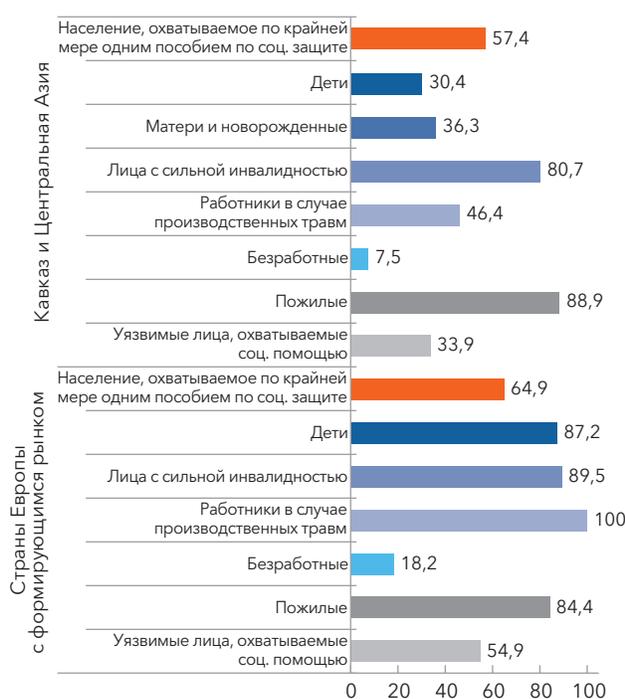
1. Изменение расходов на социальную защиту (В процентах ВВП)



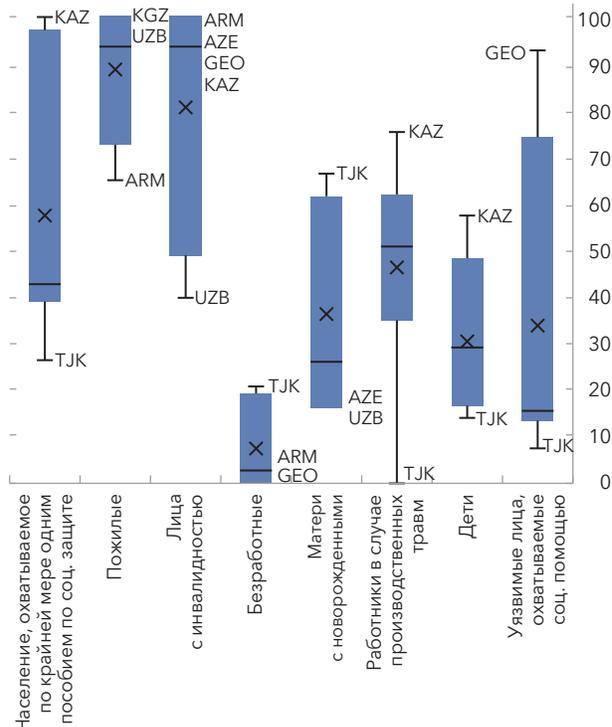
2. Размеры теневой экономики (В процентах ВВП)



3. Эффективный охват социальной защитой, 2020 год или последние доступные данные (В процентах соответствующей группы населения)



4. КЦА. Эффективный охват социальной защитой, 2020 год или последние доступные данные (В процентах соответствующей группы населения)



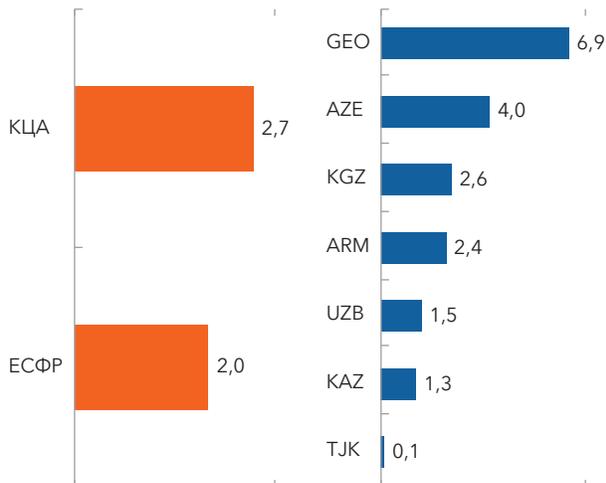
Источники: Международная организация труда; Medina and Schneider (2020); расчеты персонала МВФ.

Примечание. В панели 4 данные относятся к 2020 году или являются последними доступными данными.

ным техническим и административным потенциалом по оказанию помощи безработным в поиске занятости и их профессиональной подготовке, что является важной составляющей эффективной системы пособий по безработице. Средний охват безработных в КЦА составляет 7,5 процента по сравнению с 18 процентами в ЕСФР. В странах с развитой экономикой меры политики на рынке труда автоматически расширяются в случае негативных потрясений с целью стабилизации доходов и потребления домашних хозяйств, но в КЦА поддержка доходов безработных в основном осуществляется через программы ССЗ.

Расходы на ССЗ в КЦА в среднем выше, чем в ЕСФР, но их уровень различается между странами (рис. 43). Самый высокий уровень расходов на ССЗ имеет Грузия, где они составляют 6,9 процента ВВП, а самый низкий

Рисунок 43. Расходы на ССЗ
(В процентах ВВП)



Источники: официальные органы стран; данные Aspire Всемирного банка; расчеты персонала МВФ.

по одной программе. В Азербайджане, Грузии и Узбекистане социальные реестры обмениваются данными с другими официальными базами данных для перекрестной проверки и обновления информации о получателях, в том числе о владении активами, такими как недвижимость и автомобили. В Узбекистане в расчет доходов включаются денежные переводы. С другой стороны, в Кыргызской Республике каждая программа ССЗ имеет свою собственную информационную систему, и обмен данными не является полностью автоматизированным. В Таджикистане также нет надлежащим образом установленного обмена данными между различными государственными ведомствами.

Переход на цифровые технологии будет способствовать модернизации информационных систем и систем предоставления помощи, тем самым повышая эффективность. Во всех странах КЦА пособия выплачиваются путем переводов через банки или почтовые отделения. В Казахстане, например, введена цифровая платформа, которая объединила и автоматизировала большое количество государственных баз данных для оценки прав заявителей на получение социальных пособий. Однако степень применения цифровых технологий в регионе по-прежнему остается низкой. Например, почти половина населения в Центральной Азии не подключена к цифровым системам (World Bank, 2022b), а процесс подачи заявлений в большинстве стран не автоматизирован, и они обрабатываются вручную, особенно в отдаленных районах. Сотрудничество и обмен информацией между государственными ведомствами являются ограниченными, что существенно повышает административные издержки и расходы на обработку информации, а также вероятность ошибочного исключения и включения пользователей. ССЗ могут быть существенно укреплены за счет введения цифровых систем идентификации, основанных на цифровых идентификационных номерах, биометрических данных и номерах социального обеспечения; объединения различных баз данных на уровне домашних хозяйств с информацией о доходе, возрасте, потреблении домашних хозяйств, образовании, профессии, активах, владении жильем и т.п.; разработки всеобъемлющих, надежных и прозрачных механизмов предоставления пособий, например, через банковские счета, мобильные деньги, электронные кошельки, цифровые ваучеры, смарт-карты и иные подобные средства³⁷.

³⁶ Пенсии в Грузии выше, чем в других странах региона, и это частично объясняется тем, что они включают часть пенсий на базе отчислений.

³⁷ Примером успешной интеграции баз данных является Таиланд, где 20 цифровых баз данных взаимосвязаны таким образом, что создана возможность обработки заявлений и проверки прав на получение пособий онлайн, используя только национальный идентификационный номер. Только за весну 2020 года в Таиланде было утверждено примерно 23 миллиона заявлений от работников неформального сектора и фермеров, что составляет более половины населения трудоспособного возраста в стране (World Bank, 2022a).

отмечается в Таджикистане, где их величина меньше одного процента ВВП³⁶. Почти во всех странах КЦА действует по крайней мере одна не связанная с взносами программа ССЗ, и эти программы нацелены на бедные и уязвимые слои населения и предназначены для обеспечения минимального уровня дохода. Однако значительная доля расходов на ССЗ связана с программами, ориентированными на определенные категории населения, например пособия по рождению ребенка или пенсии по старости, не предусматривающие отчислений. В таблице 4 представлена сводная информация о действующих в странах КЦА программах.

Программы ССЗ опираются на социальные реестры, которые во многих случаях являются сегментированными и не объединены в единые информационные системы. В Азербайджане и Грузии на социальные реестры опирается более чем

Таблица 4. Системы социальной защиты в странах КЦА

	Название программы	Расходы (в процентах ВВП)	Охват ¹
Армения	Семейные пособия	0,3	7,7
	Единовременное пособие на ребенка	0,3	2,0
	Пособия пожилым ²	0,1	0,4
	Другие социальные пособия ³	2,0	н.п.
	Итого	2,7	10,1
Азербайджан	Адресная социальная помощь	0,3	3,3
	Другие социальные пособия	1,3	6,0
	Итого	1,6	9,3
Грузия	Пособие по бедности	0,8	11,5
	Другие социальные ⁴	1,4	11,8
	Пенсии, не основанные на взносах	4,7	20,5
	Итого	6,9	43,8
Казахстан	Адресная социальная помощь	0,1	5,2
	Пособия на жилье ⁵	н/а	0,2
	Итого	0,1	5,4
Кыргызская Республика	Пособия семьям с низким доходом	0,6	5,1
	Социальное обеспечение (единое социальное пособие)	0,6	н.п.
	Пособие по рождению ребенка	0,1	н.п.
	Семейные льготы ⁶	0,3	н.п.
	Другие социальные пособия	0,2	н.п.
	Итого	1,8	6,7
Таджикистан	Адресная социальная помощь	0,1	2,0
	Итого	0,1	2,0
Узбекистан	Финансовая поддержка семей с низким доходом	1,5	15,0
	Итого	1,5	15,0

Источники: официальные органы стран и расчеты персонала МВФ.

Примечание. Данные по Таджикистану и Узбекистану относятся к 2019 и 2021 годам, соответственно. По всем остальным странам данные относятся к 2020 году.

¹Доля населения, охватываемого программами ССЗ.

²Пособия пожилым выплачиваются лицам, достигшим 65 лет и не имеющим права на пенсию.

³Социальная поддержка лиц, пострадавших от конфликтов.

⁴В Грузии социальные программы включают отпуск по рождению ребенка, поддержку лиц в отдаленных горных районах, беженцев и т. п.

⁵Денежные трансферты бедным на оплату аренды жилья.

⁶Семейные льготы: не связанные с взносами пенсии лицам с инвалидностью, ветеранам войны и другим уязвимым группам в Кыргызской Республике.

ССЗ требуют тщательной разработки, чтобы они приносили максимальную социальную пользу для общества самым экономически эффективным образом. Значимость ССЗ для макроэкономики определяется их тремя взаимосвязанными характеристиками – достаточностью расходов, эффективностью расходов и бюджетной устойчивостью (IMF, 2019; определения см. во вставке 4). В настоящем документе ССЗ в регионе КЦА рассматриваются с точки зрения этих трех характеристик, и анализ сосредоточен в основном на беднейших квинтилях населения, поскольку снижение бедности в значительной степени зависит от предоставления надлежащей поддержки наиболее уязвимым слоям населения.

- Достаточность расходов определяется по совокупной величине расходов ССЗ, необходимых для предоставления приемлемых доходов для бедных и снижения бедности. Чем шире охват и разрыв бедности, тем выше потребности в расходах³⁸.
- Под эффективностью расходов понимается способность достигать целей государственной политики экономически эффективным образом, не создавая искажений на рынке труда или на иных рынках. Обычно она измеряется показателями снижения численности бедных и соотношением выгод и издержек³⁹. Для эффективности расходов принципиальное значение имеет адресность программ ССЗ. ССЗ с надлежащей адресностью приносят лучшие результаты в снижении бедности с меньшими затратами за счет выявления и поддержки нуждающихся, одновременно сдерживая утечку средств в пользу домашних хозяйств, которые имеют доходы выше заранее установленного порогового уровня. Эффективность также касается административного потенциала и потенциала по осуществлению мер, а также надлежащего установления параметров пособий и пороговых уровней дохода, чтобы не допускать создания отрицательных стимулов к труду.
- Бюджетная устойчивость ССЗ имеет принципиальное значение для обеспечения того, чтобы соответствующие государственные расходы не подрывали макроэкономическую стабильность.

Достаточность расходов

Охват программ ССЗ в регионе является различным и в целом ниже, чем в ЕСФР (рис. 44). Общий охват ССЗ, а также охват нижнего квинтиля является самым высоким в Грузии и составляет, соответственно, 63,6 и 75,8 процента, а самым низким – в Узбекистане, где эти показатели равны 6,7 и 10,3 процента, соответственно. Более высокий охват в некоторых странах частично объясняется действием программ ССЗ на базе категорий, которые, как правило, распространяются не только на самые уязвимые слои населения в силу низкой адресности. В среднем охват самого бедного квинтиля сопоставим с ЕСФР в странах КЦА с формирующимся рынком, но ниже в странах КЦА с низким доходом, что в последнем случае, вероятно, является следствием ограничений в области финансирования и утечки средств в пользу более богатых квинтилей.

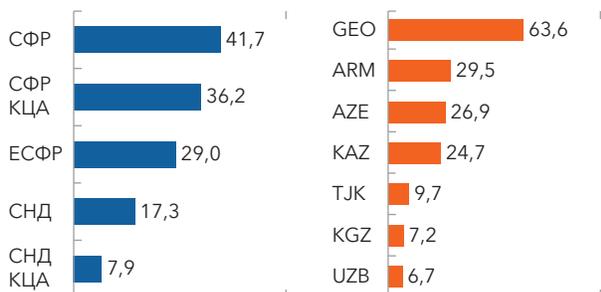
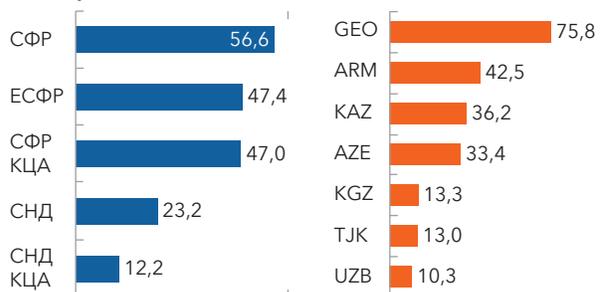
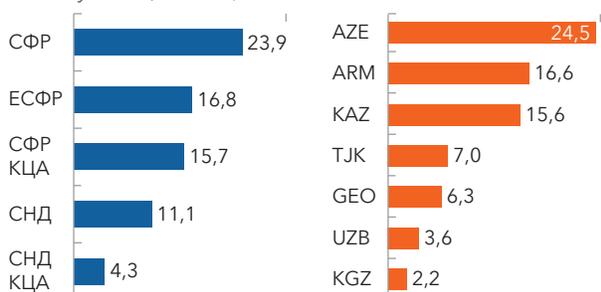
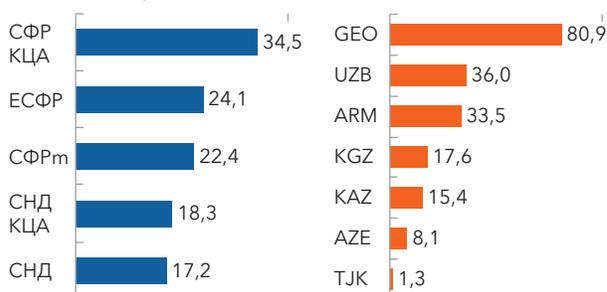
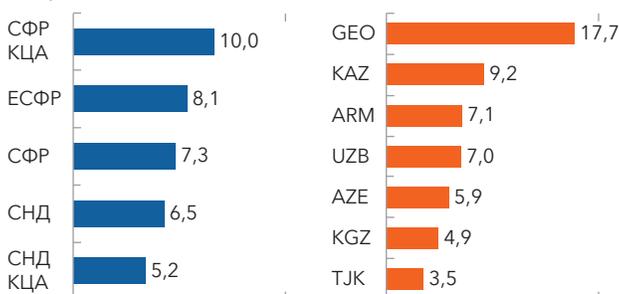
Достаточность пособий ССЗ в КЦА также ниже, чем в ЕСФР. Самый высокий показатель достаточности отмечается в Грузии, а самый низкий в Таджикистане. В некоторых странах пособия не индексируются с учетом инфляции (например, в Армении, Кыргызской Республике и Таджикистане), что ведет к снижению реального уровня пособий. Например, в Таджикистане социальные пособия не корректировались с 2010 года, вследствие чего их покупательная способность снизилась примерно на 44 процента (World Bank, 2022a)⁴⁰. В таблице 5 представлены средние размеры пособий в регионе КЦА.

Для устранения разрывов бедности странам КЦА необходимо значительно повысить социальные расходы. Разрывы бедности, которые показывают, насколько медианный доход бедных ниже международной черты

³⁸ Поскольку цели некоторых ССЗ могут выходить за рамки узкой ориентации на устранение бедности, они могут требовать более сложной оценки, принимающей во внимание такие более широкие цели, что, в свою очередь, требует четкого понимания задач политики. Для этого также требуется оценка потенциала страны в области разработки и применения альтернативных механизмов трансфертов и мер налоговой политики (IMF, 2022a).

³⁹ Коэффициент, показывающий соотношение выгод и издержек, определяется как уменьшение разрыва бедности, достигаемое за счет каждого одного доллара, потраченного в рамках программ ССЗ (база данных ASPIRE Всемирного банка).

⁴⁰ В Кыргызской Республике в 2022 году пенсии были повышены вдвое, а в Таджикистане в 2020 году введена индексация социальных пособий.

Рисунок 44. Охват и достаточность программ ССЗ в КЦА**1. Охват программ ССЗ***(В процентах совокупного населения)***2. Охват программ ССЗ***(В процентах первого квинтиля населения, получающего СП)***3. Охват программ ССЗ***(В процентах пятого квинтиля населения, получающего СП)***4. Достаточность пособий в программах ССЗ***(В процентах достатка населения в беднейшем квинтиле)***5. Достаточность пособий в программах ССЗ***(В процентах достатка населения в самом богатом квинтиле)*

Источники: Всемирный банк, ASPIRE; расчеты персонала МВФ.

бедности в 3,65 доллара в день, являются особенно значительными в странах – импортерах нефти. Согласно полученным оценкам, этот разрыв является самым большим в Таджикистане, за ним следуют Грузия, Кыргызская Республика и Армения. В Азербайджане и Казахстане разрывы бедности являются небольшими (рис. 45). Для устранения этих разрывов региону требуется повысить расходы на ССЗ в среднем на 2,5 процента ВВП⁴¹. Эти оценки исходят из предпосылки об идеальной адресности, то есть фактические потребности в расходах могут быть выше с учетом возможных утечек средств в пользу семей, не находящихся за чертой бедности.

Эффективность расходов

В регионе КЦА имеется значительный потенциал для повышения эффективности с точки зрения адресности, которая во всех странах, кроме Армении, ниже, чем в среднем в ЕСФР (рис. 46)⁴². Эффективность является

⁴¹ Оценка основана на методологии, описанной в IMF (2022b).

⁴² Эффективность с точки зрения адресности отражает долю бедных домашних хозяйств, которые охватываются ССЗ (см. вставку 4).

Таблица 5. Среднемесячные пособия (в долларах США)

Страна	Сумма	Комментарии
ARM	64,1	Денежное пособие семьям с низким доходом, имеющим одного ребенка или более
AZE	33,7	Индивидуальная АСП
GEO	19,3	Индивидуальная АСП
KAZ	16,3	Индивидуальная АСП
KGZ	11,2	Денежное пособие семьям с низким доходом, имеющим одного ребенка
TJK	3,2	Денежное пособие семьям с низким доходом
UZB	15,0	Денежное пособие семьям с низким доходом

Источники: официальные органы стран и расчеты персонала МВФ.

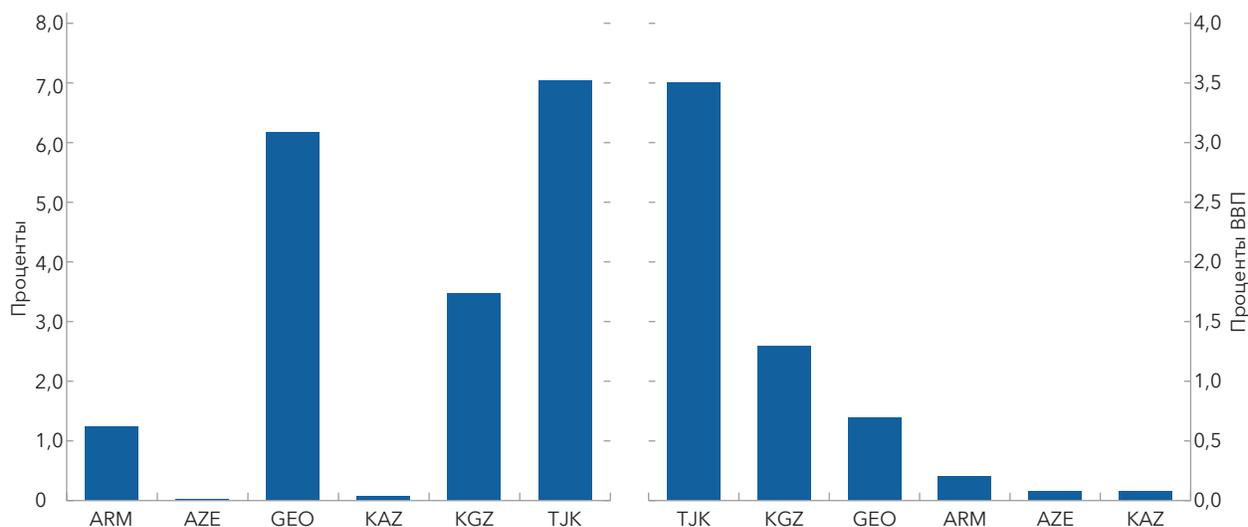
Примечание. АСП – адресная социальная помощь.

Рисунок 45. Разрывы бедности и потребности в расходах на ССЗ в КЦА

(Последние доступные данные)

1. Разрыв бедности в странах КЦА

2. Минимальные потребности в дополнительных расходах для устранения бедности



Источники: Всемирный банк; PovcalNet; расчеты персонала МВФ.

Примечание. Разрыв бедности представляет собой среднее отклонение дохода или потребления вниз от черты бедности (у лиц, не являющихся бедными, это отклонение равно нулю) в процентах величины, представляющей уровень бедности. Потребности в дополнительных расходах оценены для международной черты бедности, составляющей 3,65 доллара в день, используя методологию, описанную в работе IMF (2022b).

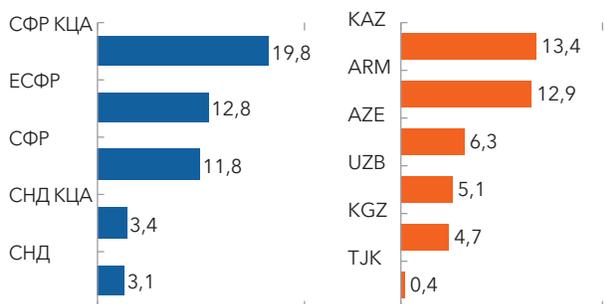
самой низкой в Таджикистане. Соотношение результатов и затрат и доля пособий⁴³ в беднейшем квинтиле выше уровня ЕСФР в Армении и Кыргызской Республике, но заметно ниже этого уровня в остальных странах КЦА. В то же время доля пособий и доля получателей пособий в самом богатом квинтиле является высокой в Таджикистане и Азербайджане, что свидетельствует о низкой степени адресности. В целом в большинстве стран КЦА отмечается значительная утечка трансфертов в пользу домашних хозяйств, не относящихся

⁴³ Под долей пособий здесь понимается процентная доля пособий, достающихся беднейшему квинтилю, в общей сумме выплаченных пособий. Доля получателей пособий – это процентное отношение количества получателей по программе в определенном квинтиле к общему количеству получателей среди населения в целом.

Рисунок 46. Эффективность программ ССЗ в КЦА

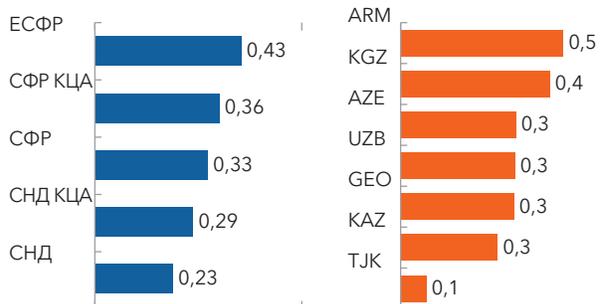
1. Беднейший quintиль: уменьшение численности бедных в рамках программ ССЗ

(В процентах численности бедных до трансфертов)



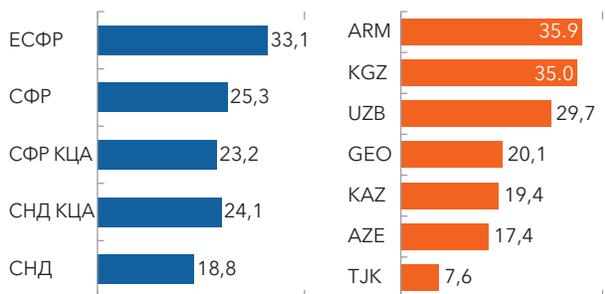
2. Беднейший quintиль: соотношение выгод и издержек программ ССЗ

(В процентах от общей суммы трансфертов)



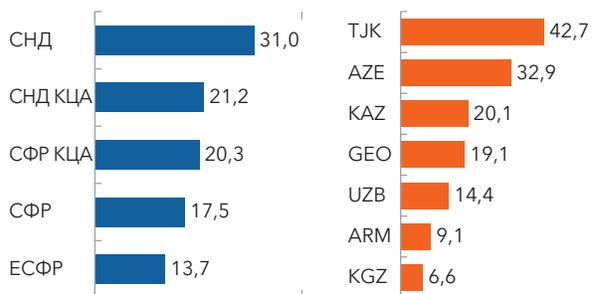
3. Беднейший quintиль: доля пособий по программам ССЗ

(В процентах от всех трансфертов, получаемых населением)



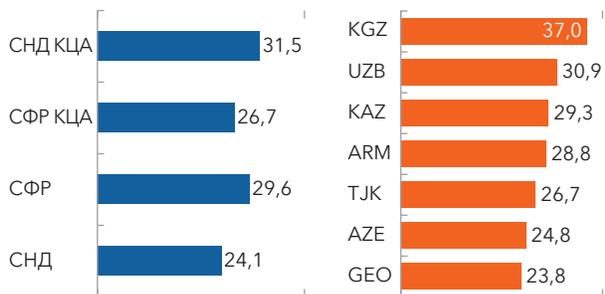
4. Самый богатый quintиль: доля пособий по программам ССЗ

(В процентах от всех трансфертов, получаемых населением)



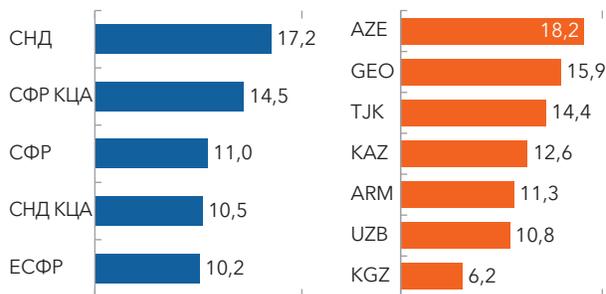
5. Беднейший quintиль: доля получателей пособий по программам ССЗ

(В процентах от всех трансфертов, получаемых населением)



6. Самый богатый quintиль: доля получателей пособий по программам ССЗ

(В процентах от всех трансфертов, получаемых населением)



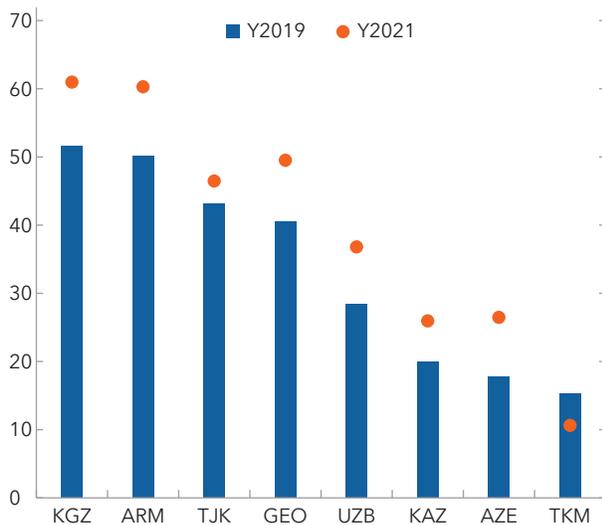
Источники: Всемирный банк, ASPIRE; расчеты персонала МВФ.

к числу бедных. В Грузии и Казахстане доля пособий составляет примерно 20 процентов как в беднейшем, так и в богатейшем quintилях населения, указывая на то, что социальные трансферты являются почти всеобщими.

Устойчивость государственных финансов

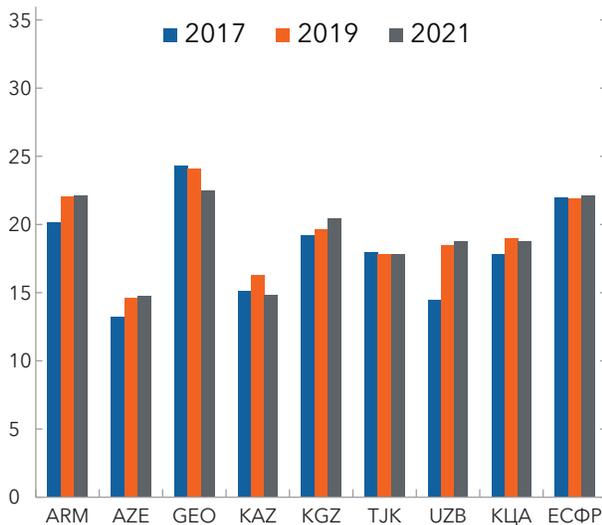
Программы ССЗ должны характеризоваться бюджетной устойчивостью. Накопленные регионом бюджетные буферные резервы сильно уменьшились вследствие проведения активных мер политики в ответ на потрясение COVID-19. В результате этого бюджетные дефициты увеличились, а государственный долг достиг рекордно высоких уровней (рис. 47). Более высокие уровни задолженности и недостаточные возможности финансирования в некоторых странах ограничивают пространство для дополнительных социальных расходов. Находить способы бюджетной экономии в других областях непросто, учитывая другие

Рисунок 47. Государственный долг в странах КЦА
(В процентах ВВП)



Источник: октябрьский выпуск «Перспектив развития мировой экономики» 2021 года (IMF, 2021b).

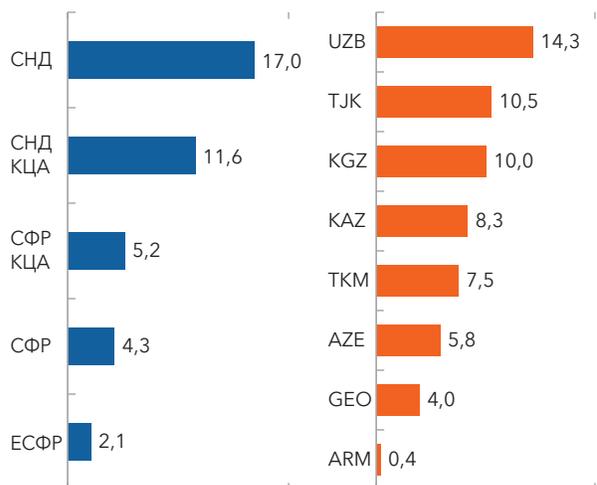
Рисунок 49. Налоговые поступления в КЦА
(В процентах ВВП)



Источники: официальные органы стран и расчеты персонала МВФ.

и мобилизация государственных поступлений внутри стран. Размер налоговых поступлений относительно ВВП в КЦА в среднем ниже, чем в ЕСФР, что указывает на наличие у стран КЦА потенциала для привлечения более значительных налоговых поступлений за счет совершенствования налоговой политики и работы налоговой службы (рис. 49). Важным инструментом для установления приоритетов в области расходов на среднесрочную перспективу и создания возможностей для осуществления социальных расходов могут стать надежные среднесрочные бюджетные основы. Столь же важными задачами являются повышение эффективности расходов за счет совершенствования управления государственными финансами, управления и систем государственных закупок, а также повышение прозрачности и подотчетности в государственном секторе. Странам с низким доходом целесообразно также обращаться за получением льготного внешнего финансирования.

Рисунок 48. Дополнительные расходы для достижения ЦУР на 2030 год
(В процентах ВВП)



Источники: Gaspar et al. (2019) и расчеты персонала МВФ.

потребности в расходах, особенно на социально значимые аспекты здравоохранения, образование, дороги, электроэнергетику, водоснабжение и канализацию, которые также важны для достижения целей ООН в области устойчивого развития (ЦУР). Включая расходы на ССЗ, в КЦА требуются дополнительные социальные расходы в размере в среднем примерно 7,6 процента ВВП в год (рис. 48). В странах КЦА с низким доходом (Кыргызской Республике, Таджикистане и Узбекистане) эти потребности в расходах являются особенно высокими и составляют 14, 10,5 и 10 процентов ВВП в год, соответственно (Gaspar et al., 2019). Потребности других стран меньше, но тоже значительны.

Соответственно, эти потребности в расходах требуют изыскания дополнительных бюджетных возможностей. Для укрепления ССЗ, включая создание потенциала их расширения в периоды экономических спадов, принципиальное значение будут иметь распределение приоритетов в области расходов

Выводы

Несмотря на достигнутый за последние десять лет прогресс, бедность и неравенство в некоторых странах КЦА по-прежнему остаются высокими. Кризис COVID-19 повернул вспять положительную тенденцию в снижении бедности и неравенства в некоторых странах КЦА и подчеркнул важность надежных ССЗ для защиты домашних хозяйств от неблагоприятных экономических потрясений. Он также показал недостатки в возможностях расширения программ ССЗ в периоды спада, что является их важной характеристикой для защиты уязвимых слоев населения во время потрясений. В связи с этим необходимы реформы для повышения эффективности и достаточности ССЗ.

Странам КЦА необходимо повысить степень адресности ССЗ для защиты нуждающихся и при этом свести к минимуму утечку средств. Программы ССЗ с высокой адресностью, как правило, дают лучшие социальные результаты, чем системы на базе категорий, для которых характерны ошибки включения и исключения. Интегрированные информационные системы, объединяющие данные по домашним хозяйствам или позволяющие легко обмениваться данными, могут существенно повышать эффективность адресной поддержки, при этом существенную роль играет надежный административный потенциал для экономически эффективного и своевременного предоставления пособий. Достижению этих целей может способствовать расширение использования цифровых технологий и доступа к финансовым услугам, а также уменьшение неформальной деятельности.

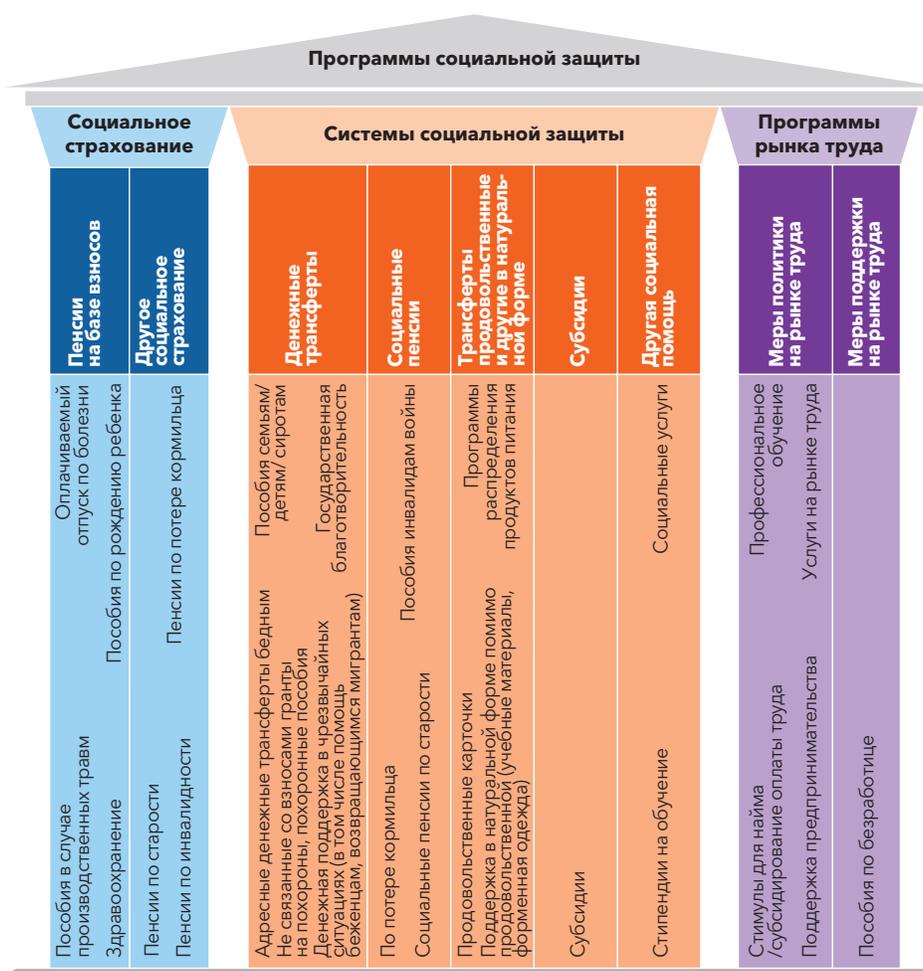
ССЗ должны обеспечивать достаточную поддержку наиболее уязвимым слоям населения. В целом расходы на ССЗ в КЦА являются низкими и требуют увеличения. При этом требуется установление надлежащих параметров пособий, чтобы стимулировать участие в рабочей силе. ССЗ, расширяющиеся во время потрясений для защиты людей от перехода за черту бедности, но снова сокращающиеся в периоды экономического подъема, могут служить антициклическими буферами. Повышение эффективности расходов высвободит ресурсы, тем самым позволяя увеличивать пособия в пределах заданного бюджетного пакета, но для повышения степени достаточности пособий требуются дополнительные меры.

Странам КЦА необходимы дополнительные бюджетные возможности, чтобы эффективно применять ССЗ, не подрывая макроэкономической стабильности. Некоторые страны КЦА обладают значительным потенциалом для увеличения налоговых поступлений за счет реформ налоговой политики и налоговой службы. Значительная экономия бюджетных средств может также быть достигнута путем укрепления систем управления государственными расходами для лучшего распределения приоритетов расходов и повышения их эффективности, повышения качества управления, модернизации государственных закупок и повышения прозрачности и подотчетности в бюджетно-налоговой сфере.

Вставка 2. Основные компоненты политики в области социальной защиты

Социальная защита представляет собой набор программ, предназначенных для уменьшения бедности, неравенства и уязвимости на протяжении всей жизни. Меры политики в области социальной защиты в целом состоят из трех основных элементов. Программы социального страхования – программы трансфертов, предусматривающие взносы/отчисления с целью помочь домашним хозяйствам застраховаться на случай внезапных сокращений доходов, вызванных старостью (пенсии), ухудшением состояния здоровья, инвалидностью или потерей кормильца. Они включают основанные на отчислениях пенсии по старости, потере кормильца и инвалидности, оплату отпусков по болезни, пособия в связи с рождением детей и медицинское страхование. Программы социальной помощи/системы социальной защиты (ССЗ) – не связанные с отчислениями программы трансфертов, нацеленные на снижение бедности за счет денежной помощи и помощи в натуральной форме. Эти программы ориентированы на бедные и уязвимые слои общества, чтобы уменьшить крайнюю бедность, снизить неравенство и смягчить воздействие потрясений. Программы на рынке труда включают активные механизмы для предоставления помощи в трудоустройстве и программы профессиональной подготовки, а также пассивные механизмы, такие как пособия по безработице для обеспечения безработным базового временного дохода.

Рисунок вставки 2.1. Программы социальной защиты

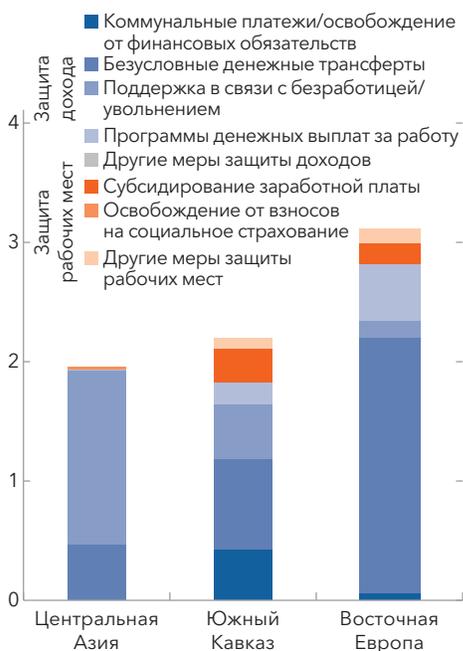


Источник: авторы, на базе исследования World Bank (2018).

Примечание. Частные трансферты не являются элементом политики социальной защиты. Частные трансферты включают денежные переводы работников, поддержку со стороны благотворительных организаций, трансферты в натуральной форме и алименты. Во многих странах с низким доходом частные трансферты играют важную роль в уменьшении бедности и являются значимым источником доходов для домашних хозяйств. Однако поскольку такие трансферты являются по своей природе частными, они не включаются в политику социальной защиты.

Вставка 3. Меры в ответ на COVID-19 в странах КЦА

Рисунок вставки 3.1. Меры в области социальной защиты в ответ на COVID-19, 2020-2021 годы
(В процентах ВВП 2019 года)



Источник: данные из работы Demirgüç-Kunt, Lokshin, and Torre (2022).

Примечание. На диаграмме представлены средние значения по субрегионам (с весами по ВВП).

Пандемия COVID-19 создала в регионе КЦА огромное давление на бюджет. Во всех странах региона были введены пакеты стимулирования для смягчения последствий экономического потрясения и защиты уязвимых слоев населения. В среднем объем мер стимулирования составил 3,8 процента ВВП, из которых 1,6 процента ВВП приходилось на меры социальной защиты (World Bank, 2022a), в основном для защиты доходов, а также рабочих мест. Этот показатель был ниже, чем 2,7 процента ВВП в ЕСФР. Кроме того, в отличие от ЕСФР, где доля мер защиты рабочих мест составляла 44 процента, в странах КЦА 92 процента всех социальных расходов направлялось на защиту доходов.

Значительная доля неформальной экономики в странах КЦА может объяснять более сильную опору на защиту доходов, поскольку она позволяла добиться более широкого охвата, особенно уязвимых слоев населения. Во всех странах КЦА продлевалось действие существующих программ, вводились новые программы для расширения охвата и в некоторых странах смягчались квалификационные критерии. Существующие информационные системы играли ключевую роль в расширении мер в ответ на COVID-19. В Азербайджане, Армении, Казахстане и Узбекистане осуществлялись программы общественных работ для создания рабочих мест. Во всех

странах региона было введено временное освобождение от платежей за коммунальные услуги для поддержки уязвимых слоев населения.

Вставка 3 (окончание)

Таблица вставки 3.1. Бюджеты на социальную защиту до и после пандемии

Субрегион/страна	Бюджет социальной защиты до пандемии					Бюджет социальной защиты в ответ на пандемию				
	Всего	Защита дохода	Защита рабочих мест	Бюджет на стимулы в связи с пандемией	Бюджет на стимулы не социального характера	Всего	Защита дохода	Защита рабочих мест	Защита дохода	Защита рабочих мест
Армения	5,60	5,39	0,21	1,89	1,05	0,84	0,60	0,24		
Азербайджан	4,36	4,31	0,04	2,17	0,59	1,58	1,10	0,48		
Грузия	6,23	6,18	0,04	5,54	0,80	4,74	4,60	0,13		
Казахстан	4,81	4,45	0,36	4,45	1,42	3,03	3,03	0,00		
Кыргызская Республика	11,00	10,47	0,53	5,14	4,54	0,60	0,47	0,13		
Таджикистан	4,21	3,95	0,27	2,93	2,45	0,48	0,48	0,00		
Узбекистан	12,35	12,11	0,24	4,27	4,03	0,24	0,24	0,00		
Среднее по КЦА	6,94	6,69	0,24	3,77	2,13	1,64	1,50	0,14		
Среднее по ЕСФР	10,82	10,40	0,56	6,45	3,82	2,66	1,18	1,47		

Источники: Всемирный банк и расчеты персонала МВФ.

Вставка 4. Определения охвата, точности в адресности, достаточности и действенности

Охват. Процент населения, участвующего в программах социальной защиты и программах на рынке труда (включая прямых и косвенных пользователей). Обычно население разделяется на пять групп (квинтилей), которые устанавливаются по уровню доходов или расходов, где квинтиль Q1 является беднейшим, а Q5 – самым богатым.

Степень адресности измеряет, в какой степени средства, выделенные на программы социальной защиты, достигают намеченных получателей – бедных и уязвимые группы населения. Двумя показателями, которые обычно используются для оценки степени адресности или действенности пособий ССЗ, являются доля пособий и доля получателей.

Доля пособий. Процентная доля пособий (денег), получаемых беднейшей группой (квинтилем 1), в общей сумме пособий, получаемых населением по всем программам социальной защиты. Более высокая доля пособий в квинтиле 1 означает, что программа социальной защиты является более эффективной, или более адресной.

Доля получателей. Процентная доля получателей (людей) в соответствующем квинтиле в общем количестве получателей среди населения в целом.

Выбор механизма установления адресности зависит от целей политики и институционального потенциала страны. Во многих странах с низким институциональным потенциалом используются методы установления адресности по категориям, которые предусматривают охват конкретных групп населения (например, пожилых), причем необязательно наиболее уязвимых.

Достаточность пособий. Доля общей суммы трансфертов, полученных всеми получателями в соответствующем квинтиле, в совокупном благосостоянии получателей в этом квинтиле. Благосостояние измеряется как совокупный доход или потребление получателей.

Сокращение численности бедных. Коэффициент численности бедных представляет собой процентную долю населения, находящегося за чертой бедности. Он измеряется при предположении об отсутствии программ (распределение благосостояния до выплаты трансфертов). Сокращение численности бедных рассчитывается как (численность бедных до получения трансфертов – численность бедных после получения трансфертов) / численность бедных до получения трансфертов.

Вставка 4 (окончание)**Таблица вставки 4.1. Методы установления адресности**

Метод	Описание	Преимущества	Недостатки
Проверка нуждаемости	Фактическое потребление или доход сопоставляются с порогом доступа	Очень точный при качественных данных о доходе или потреблении	Высокие издержки на сбор данных о доходе или потреблении по всем потенциальным получателям
Представительная проверка нуждаемости	Для измерения потребления используется легко наблюдаемые и проверяемые переменные, и производится его сопоставление с порогом доступа	Может точно и экономично обеспечивать адресность для хронически бедных	Не учитывает влияния краткосрочных потрясений
Установление адресности в рамках сообществ	Группы лидеров и членов сообщества определяют права домашних хозяйств на получение помощи	Учитываются знания на уровне сообществ и обеспечивается реагирование на краткосрочные потрясения. Может формировать поддержку на уровне сообществ.	Уязвим для захвата элитой, решения о праве доступа могут быть недостаточно прозрачными
Географическая адресность	Адресность по месту, включая всех жителей в определенном месте	Легок для введения и прозрачен. Может оперативно обеспечивать адресную помощь в случае стихийных бедствий и других крупных сопутствующих потрясений	Не учитываются различия в благосостоянии домашних хозяйств в определенном месте

Источник: del Ninno and Mills, B. (2015).

Литература

- Barrientos, A. 2013. *Social Assistance in Developing Countries*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Barro, R., and Sala-i-Martin, X. 2004. *Economic Growth*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.
- Burunciuc, L. 2021. "How Central Asia Can Ensure It Does Not Miss Out On a Digital Future." *World Bank Blogs*, June 21.
- Brollo, F., Ibarra, G., and Campante Vale, R. Forthcoming. "Strengthening Income Stabilization through Social Protection in Emerging and Developing Economies: The Case of Brazil." IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Cerra, V., Lama, R., and Loayza, N. 2021. "Links Between Growth, Inequality, and Poverty: A Survey." IMF Working Paper WP/21/68, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Del Ninno, C., and Mills, B. 2015. *Safety Nets in Africa*. Washington, DC: World Bank.
- Gaspar, V., Amaglobeli, D., Escribano, M., Prady, D., and Soto, M. 2019. "Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investments for the SDGs." IMF Staff Discussion Note, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Grosh, M., Del Ninno, C., Tesliuc, E., and Ouerghi, A. 2008. *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington, DC: World Bank.
- International Labor Organization (ILO). 2017. *Social Protection Report 2017-2019: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*. Geneva.
- International Monetary Fund (IMF). 2014. "The Caucasus and Central Asia: Transitioning to Emerging Markets." IMF Departmental Paper, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2019. "A Strategy for IMF Engagement on Social Spending." International Monetary Fund, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2019a. "Promoting Inclusive Growth in the Caucasus and Central Asia." IMF Departmental Paper, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2020a. "Social Spending for Inclusive Growth in the Middle East and Central Asia." IMF Departmental Paper, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2020. "Social Protection and Labor Assessment Tool (SPL-AT) Guidance Note." Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2021. *World Economic Outlook*. Washington, DC, October.
- International Monetary Fund (IMF). 2022a. *Fiscal Monitor*. Washington, DC, April.
- International Monetary Fund (IMF). 2022b. "IMF Engagement on Social Safety Net Issues in Surveillance and Program Work." IMF Technical Notes and Manuals, Washington, DC.
- Kangas O., and Palme J. 2005. "Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries." United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
- Leite, P., and George, P. 2014. *Effective Targeting for the Poor and Vulnerable*. Washington, DC: World Bank.
- Lucas, R. 1988. "On the Mechanics of Economic Development." University of Chicago, Chicago.

Maradana, R., Pradhan, R., Dash, S., Gaurav, K., Jayakumar, M., and Chatterjee, D. 2017. "Does Innovation Promote Economic Growth? Evidence from European Countries." *Journal of Innovation and Entrepreneurship* 6 (1): 2-23.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2018. "Social Protection System: Review of Kyrgyzstan." Paris.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2019. *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*. Paris.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2021. *Beyond COVID-19: Prospects for Economic Recovery in Central Asia*. Paris.

Ranis, G., Stewart, F., and Ramirez, A. 2000. "Economic Growth and Human Development." *World Development* 28 (2): 197-219.

Vtyurina, S. 2020. "Effectiveness and Equity in Social Spending: The Case of Spain." IMF Working Paper WP/20/16, International Monetary Fund, Washington, DC.

United Nations (UN). 2018. *Promoting Inclusion through Social Protection*. New York.

World Bank. 2018. *The State of Social Safety Nets*. Washington, DC.

World Bank. 2020. *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. Washington, DC.

World Bank. 2022a. *Europe and Central Asia Economic Update, Fall 2022: Social Protection for Recovery*. Washington, DC.

World Bank. 2022b. *The Role of Digital in the Covid-19 Social Assistance Response*. Washington, DC.

Yemtsov R., Honorati M., Evans B., Sajaia Z., and Lokshin, M. 2018. *Measuring the Effectiveness of Social Protection: Concepts and Applications*. Washington, DC: World Bank.