

COVID-19 в странах Центральной Азии: последствия и ответные политические меры

Обновление от 4 июня 2020 года





COVID-19 в странах Центральной Азии: последствия и ответные политические меры

Обновление от 4 июня 2020 года

В настоящем документе содержится обзор социально-экономических последствий пандемии COVID-19 для стран Центральной Азии и мер, принимаемых правительствами в регионе. Обзор мероприятий, осуществляемых правительствами в регионе, включает как карантинные меры, так и действия, направленные на ослабление карантинных ограничений; также в документе приведено предварительное описание некоторых возможных политических мер, направленных на смягчение последствий кризиса.

Обзор

Влияние мировой пандемии COVID-19 на экономику стран Центральной Азии весьма существенно. Значительно пострадала торговля; системы здравоохранения испытывают повышенную нагрузку; уровни потребления и инвестиций резко снижаются. Кризис воздействует на ключевые факторы регионального роста, в том числе на переводы от трудовых мигрантов, на экспорт нефти и полезных



ископаемых, на сферу услуг. Сравнительно низкая степень диверсификации производства и экспорта наряду с обширностью неформального сектора экономики в ряде стран лишь усугубляют те трудности, которые испытывают национальные правительства в попытках противостоять кризису, оказывая давление на государственные бюджеты.

Правительства стран региона принимают серьезные меры, направленные на обеспечение ликвидностью домохозяйств и предприятий; большинство из них начинают ослаблять карантинные ограничения. Ряд стран приняли краткосрочные меры в сфере здравоохранения, финансов и экономики, в особенности направленные на поддержку малых предприятий, и получили экстренную помощь от международных партнеров. Постепенное снятие карантина, начатое в некоторых странах, потребует тщательного соблюдения мер по охране здоровья и использования, по возможности, стратегий тестирования, отслеживания и контроля, а также предоставления дальнейшей экономической поддержки в ходе возобновления деятельности и восстановления предприятий. Кроме того, появляется возможность обдумать давно назревшие структурные реформы, касающиеся деловой среды и конкуренции, которые будут иметь решающее значение для восстановления и устойчивости в долгосрочной перспективе.

Социально-экономическая цена COVID-19 в странах Центральной Азии

Экономические последствия COVID-19 – серьезное испытание для властных структур как в странах ОЭСР, так и в развивающихся странах

Вспышка COVID-19 потребовала от властей оперативных действий по расширению возможностей национальных отраслей здравоохранения и смягчению экономических последствий мер, направленных на сдерживание распространения заболевания, а равно и их влияния на потребление. Оценки ОЭСР говорят о возможном первоначальном влиянии частичного или полного прекращения деятельности в размере одной четвертой и одной третьей ВВП в странах-членах ОЭСР и в ряде развивающихся стран (OECD, 2020^[1]). По оценкам МВФ, в 2020 году мировой экономический рост снизится до -3% (IMF, 2020^[2]). В первом квартале ВВП ЕС сократился на 3,5% (European Commission, 2020^[3]).

Политическое вмешательство должно быть направлено на поддержание уровней доходов домохозяйств, деловой активности и основополагающих макроэкономических показателей, что необходимо для быстрого и эффективного восстановления. И хотя данные меры предполагают значительные расходы государственных бюджетов, стоимость бездействия (разрушение производственных мощностей в долгосрочной перспективе) будет еще выше.

- **Население.** В первую очередь правительствам необходимо принять меры в сфере здравоохранения, призванные сдержать распространение COVID-19 и поддержать системы здравоохранения, оказавшиеся под давлением. В ряде стран ОЭСР разработаны программы работы по сокращенному графику для предприятий, пострадавших от кризиса.
- **Бизнес: экономические меры по поддержке деловой активности.** Пандемия подрывает уровень доходов и ликвидности предприятий, равно как и их способность выполнять налоговые требования. В большинстве стран ОЭСР разработаны серьезные налогово-бюджетные меры поддержки предприятий в рамках предоставления кредитных гарантий, кредитов, налоговых каникул, а также помощи в выплате заработной платы

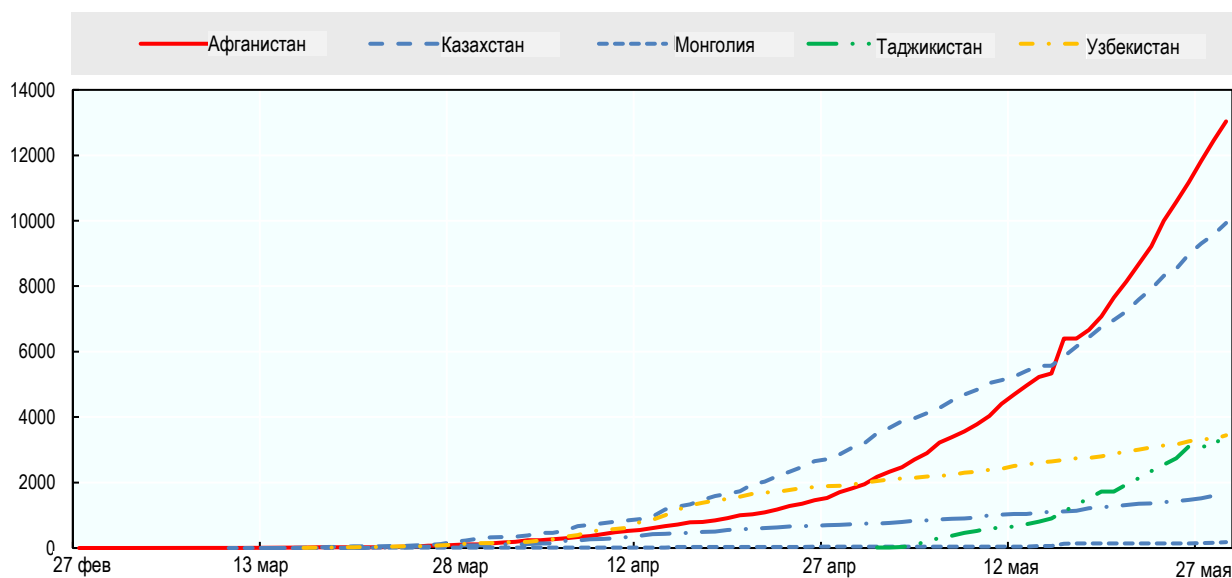
работникам.

- **Макроэкономика.** Центральные банки осуществляют крупные денежные вливания, чтобы поддержать экономику, для чего применяется количественное смягчение (в том числе неограниченное, как в случае с Федеральной резервной системой США) и оказывается поддержка предприятиям и домохозяйствам: так, Федеральный резерв США объявил о выделении кредитов на сумму до 2,3 трлн долларов США, а Европейский центральный банк запустил «Программу экстренной покупки активов в связи с пандемией» (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP) на сумму 750 млрд евро. Обе организации снизили ключевую ставку.

В Центральной Азии COVID-19 появился относительно поздно

Сообщения о первых случаях заболевания COVID-19 из стран Центральной Азии начали поступать в середине марта (исключение составляет Афганистан, известивший о первых заболевших в конце февраля). С тех пор число заболевших, как и в большинстве стран мира, резко возросло (Рис. 1). В Монголии рано ввели жесткие карантинные меры и закрыли все границы, а потому число официально зарегистрированных случаев заболевания там пока невелико. Большинство остальных стран ввели строгий режим карантина и самоизоляции. По состоянию на 25 мая лишь в Туркменистане не были зарегистрированы подтвержденные случаи заболевания.

Рисунок 1. После сообщения о первых случаях заболевания COVID-19 быстро распространился по Центральноазиатскому региону (по состоянию на 29.05.2020)



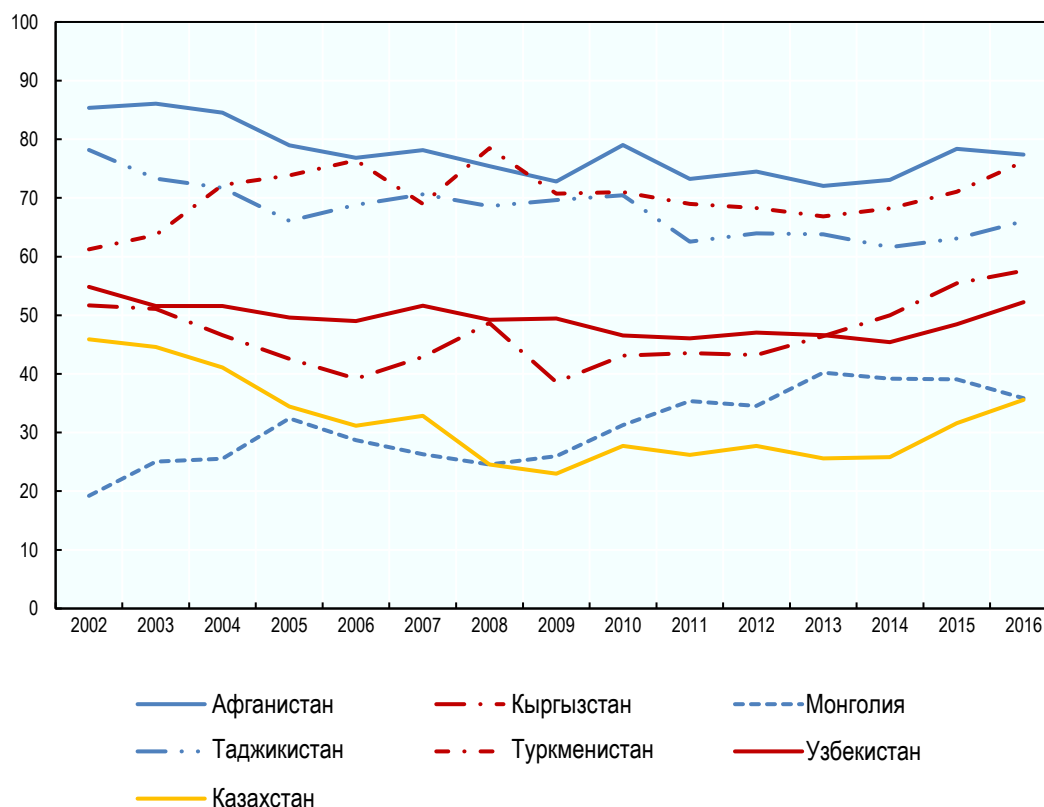
Источник: ЕЦПКЗ, расчеты ОЭСР.

Недостаточное финансирование систем здравоохранения, вернувшиеся мигранты и большой размер неформального сектора экономики могут увеличить цену пандемии для стран Центральной Азии

Распространение COVID-19 в Центральной Азии, вероятно, создаст значительную нагрузку на системы здравоохранения стран региона. По последним имеющимся данным, затраты на здравоохранение в среднем по региону составили 6,3% ВВП или порядка 740 долларов США на душу населения согласно курсу на основе паритета покупательной способности, что значительно меньше, чем в среднем по ОЭСР (World Bank, 2019^[4]). И даже там, где затраты были выше (например в Казахстане), система здравоохранения по показателям эффективности заметно отстает от стандартов ОЭСР (OECD, 2018^[5]). Низкий уровень государственных затрат привел к тому, что необычайно высокая доля расходов на здравоохранение была переложена на плечи домохозяйств, что дополнительно влияет на снижение уровней потребления: так, показатели отношения расходов на здравоохранение, оплачиваемых гражданами из собственных средств, к общей сумме затрат на здравоохранение в странах Центральной Азии одни из самых высоких в мире (Рис. 2). В частности, женщинам сложнее получить доступ к услугам здравоохранения, что отчасти вызвано малочисленностью женщин-врачей, а отчасти – неудовлетворительным уровнем медицинского обслуживания во многих сельских районах.

Рисунок 2. Из-за недостатка ресурсов основное бремя расходов на здравоохранение несут граждане

Доля расходов на здравоохранение, оплачиваемых гражданами, в общей сумме затрат на здравоохранение (в %)



Источник: ВОЗ

Вернувшиеся мигранты могут увеличить нагрузку на и без того уже перегруженные системы здравоохранения

Закрытие границ и падающий спрос на рабочую силу привели к тому, что большое число рабочих мигрантов вернулись на родину или остаются там. В то же время многие трудовые мигранты, не имеющие возможности вернуться, которые застряли в аэропортах или получили отказ в вылете, продолжили работать в странах с высокими уровнями заболеваемости. Учитывая низкий уровень доступа мигрантов к услугам здравоохранения, возникает риск того, что вирус может повторно появиться в странах Центральной Азии позднее. Ряд стран приняли меры, призванные поддержать репатриацию рабочих мигрантов при условии соблюдения строгих карантинных мер по возвращении; однако их возвращение неминуемо окажет давление на социальное обслуживание, которое и так испытывает нехватку ресурсов. На момент начала нынешнего кризиса

предполагаемое число трудовых мигрантов из стран Центральной Азии в России составляло от 2,7 до 4,2 млн человек.

Экономическая стабильность региона столкнется с влиянием внутренних и внешних факторов

Ожидается, что в 2020 году рост ВВП будет отрицательным в большинстве стран Центральной Азии

Многочисленные последствия COVID-19 для рынка товаров, торговли и местной экономики окажут серьезное влияние на рост ВВП в регионе; ожидается, что в 2020 году он окажется отрицательным (Таблица 1). Вероятно, в следующие месяцы указанные темпы экономического роста будут пересмотрены в сторону их уменьшения, поскольку карантинные меры постепенно снимаются и риск возникновения второй волны может стать реальностью; при этом прогнозы в отношении глобальной торговли останутся мрачными: в 2020 году возможное снижение может составить до одной трети (WTO, 2020^[6]).

Таблица 1. В 2020 году рост ВВП будет отрицательным в большинстве стран Центральной Азии

Серьезные отличия от первоначальных прогнозов подчеркивают всю глубину экономического потрясения

	Рост ВВП, 2019 г.	Прогноз роста ВВП, 2020 г. (по оценкам на октябрь 2019 г.)	Прогноз роста ВВП, 2020 г. (по оценкам на май 2020 г.)	Прогноз роста ВВП, 2021 г. (по оценкам на апрель 2020 г.)
Афганистан	+3%	+3,5%	-3%	+4,5%
Казахстан	+4,5%	+3,9%	-2,5%	+4,1%
Кыргызстан	+4,5%	+3,4%	-4%	+8,0%
Монголия	+5,1%	+5,4%	-1%	+8%
Таджикистан	+7,5%	+4,5%	-2%	+5,5%
Туркменистан	+6,4%	+6%	+1,8%	+6,5%
Узбекистан	+5,4%	+6%	+1,8%	+7,0%

Источник: (IMF, 2020^[2]; IMF, 2019^[7]).

Пандемия COVID-19 и последовавший за ней экономический кризис – это уже третье внешнее потрясение, с которым сталкиваются страны Центральной Азии в течение чуть более десяти лет. В ходе восстановления после каждого из двух предыдущих потрясений показатели, наблюдаемые ранее, достигнуты не были (Рис. 3 ниже). Если дело будет обстоять так же и в этот раз, грядущее десятилетие окажется мрачным. Жизненно важно, чтобы поддержка восстановления соответствовала долгосрочным структурным потребностям, т.е. была направлена на восстановления динамики развития стран Центральной Азии, способствуя стабильному, уверенному и всеобъемлющему росту.

Меры, сдерживающие распространение COVID-19, приведут к значительному росту торговых издержек

В силу сравнительно небольших размеров и, как правило, низкого уровня диверсификации, экономика центральноазиатских стран в значительной мере зависит от внешней торговли. Отношение торгового оборота к ВВП в среднем по региону составляет 65%, что превышает средний показатель по странам ОЭСР, равный 58% (World Bank, 2020^[8]). И это несмотря на более высокие транспортные расходы, связанные с расположением стран и отсутствием у них выходов к морю. Как показывает МТФ (2019 год), во многих случаях эти расходы растут по причине неразвитости торговых процедур и слабой региональной транспортной инфраструктуры. Затруднения, связанные с географическим положением, с которыми сталкиваются производители в Центральной Азии, лишь частично являются результатом географического положения: они также следуют из политических решений. До начала кризиса правительства стран региона работали над этой проблемой, устраняя недостатки физической инфраструктуры, совершенствуя процедуры пограничного контроля и иные аспекты торговых процедур. Однако в результате текущего кризиса достигнутые результаты оказались под угрозой.

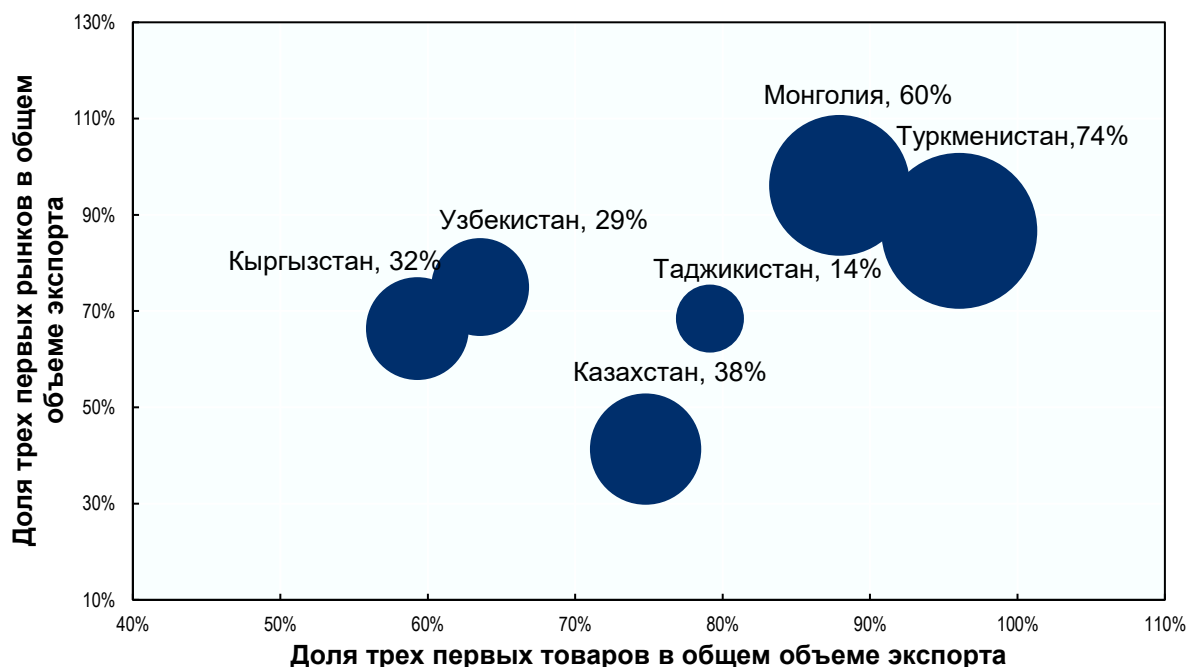
По мере того как страны Центральной Азии закрывали границы с соседними государствами и вводили ограничения на внутреннее перемещение людей и грузов, чтобы остановить распространение вируса, происходил разрыв производственно-сбытовых цепочек. Именно эти цепочки, равно как и доступность отечественных товаров и связанная с ней продовольственная безопасность, окажутся под угрозой вследствие ограничений на пересечение границ, установленных Китаем, Ираном и Россией. В то же время ряд отраслей, обеспечивающих высокую добавленную стоимость (например, нефтехимическая и швейная промышленность), могут пострадать как от снижения спроса, так и от ограничения перемещения рабочей силы и товаров. Снижение объемов и рост расходов в сфере торговли не только повлияют на потребление, но и грозят дальнейшим снижением промышленной конкурентоспособности региона, где расходы и так уже велики в силу проблем транспортной связности и законодательных преград.

COVID-19 может иметь особенно серьезные последствия для стран с недиверсифицированной экономикой

В результате затянувшихся и застопорившихся реформ в области диверсификации во многих странах Центральной Азии осталась высококонцентрированная и недиверсифицированная структура производства и экспорта, основывающаяся на экспорте добываемого сырья. Такой недостаток диверсификации будет иметь последствия не только для доходов, но и для занятости, инвестиций, производительности и восстановления в более долгосрочной перспективе.

По причине концентрации экономической деятельности многие страны региона в серьезной степени подвержены всем видам внешних потрясений, которые могут быть спровоцированы пандемией COVID-19 на мировых рынках. К примеру, в экспортных корзинах стран Центральной Азии, где экспорт составляет более трети ВВП, на долю первых трех товаров приходится более двух третей всего объема экспорта. Кроме того, страны Центральной Азии (за исключением Казахстана) экспортируют товары на очень небольшое число рынков. В результате концентрации экономической деятельности они оказываются в высокой степени подвержены внешним потрясениям, поскольку последствия снижения спроса на основные экспортные товары усиливаются узким кругом торговых партнеров и недостатком альтернативных товаров по причине низкого уровня диверсификации.

Рисунок 3. Для стран Центральной Азии характерны высококонцентрированные экспортные корзины и небольшое число доминирующих торговых партнеров

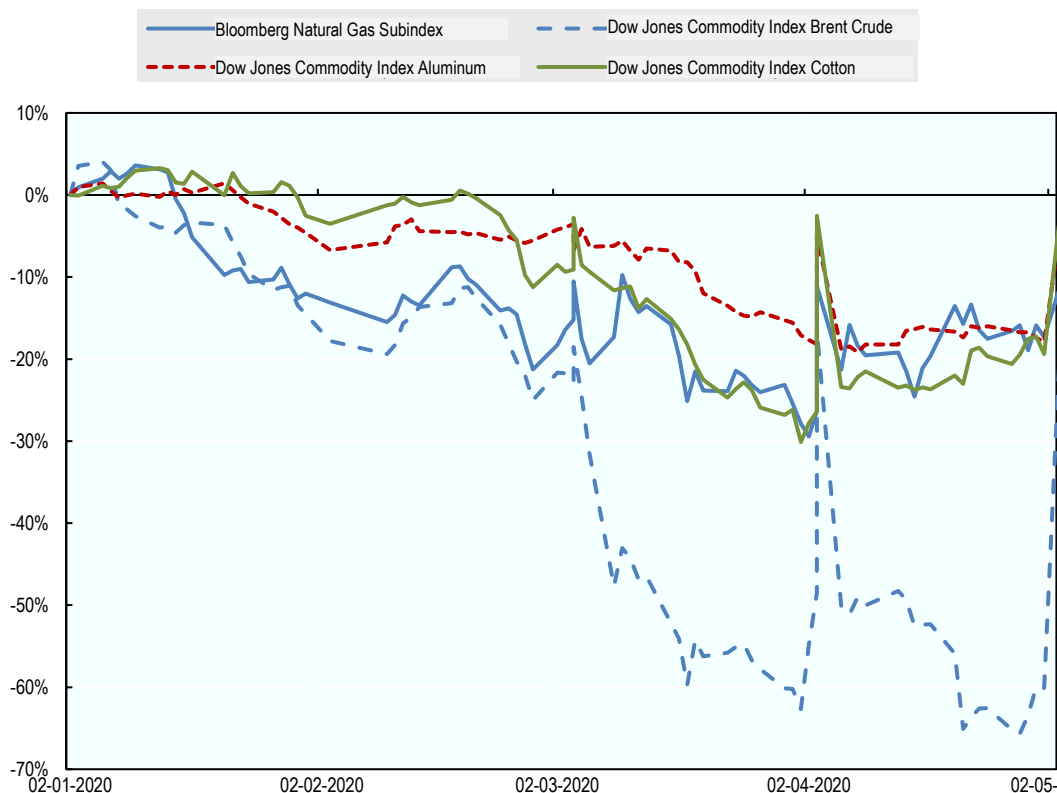


Примечание: Размер окружности и процентное значение, указанное рядом с названием страны, показывают долю экспорта в ВВП

Источник: (ОЕСД, 2018^[9]).

В то же время падающий спрос привел к существенному снижению цен на ряд ключевых экспортных товаров стран Центральной Азии, а значит, сокращающиеся объемы торговли усугубятся падающей номинальной стоимостью. По состоянию на начало мая значение ряда ключевых индексов цен на нефть рухнуло более чем на 60% с начала года, что отражает как падение спроса в таких отраслях, как авиация и обрабатывающая промышленность, так и структурные проблемы нефтяной отрасли. Индексы цен на ряд других товаров демонстрируют схожие отрицательные тенденции, пусть и не такие резкие; это, вероятно, будет иметь серьезные негативные последствия для зависящих от торговли стран Центральной Азии (Рис. 4).

Рисунок 4. Показатели экспорта многих ключевых товаров стран Центральной Азии резко снизились с января 2020 года



Источник: (Financial Times, 2020_[10])

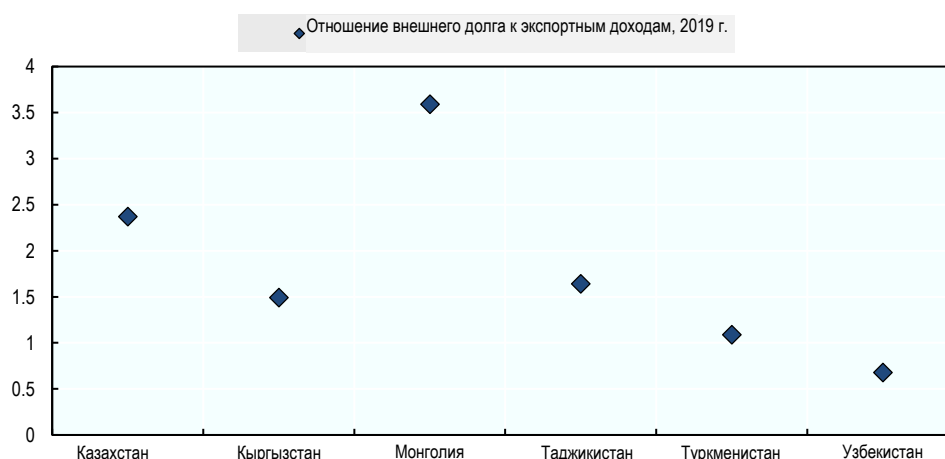
Падение мирового спроса на основные виды сырья в регионе уже ощущается. К примеру, в Казахстане правительству пришлось пересмотреть государственный бюджет на 2020 год, поскольку он основывался на среднегодовой цене нефти марки «Брент» в размере 50–55 долларов США за баррель, но в мае 2020 года цена упала до 25 долларов (Financial Times, 2020_[10]) (Government of Kazakhstan, 2020_[11]). В первом квартале объемы китайского импорта из стран Центральной Азии резко сократились, а китайская государственная нефтяная компания PetroChina объявила о возникновении форс-мажорной ситуации и отказалась от запланированных поставок газа из Казахстана, Туркменистана и Узбекистана. Согласно торговым данным Китая, в первом квартале импорт из Монголии, Туркменистана и Узбекистана сократился на 47,5, 22,3 и 38,4% соответственно, а импорт из Кыргызстана – на 17,6% (General Administration of Customs of China, 2020_[12]). Что касается Монголии и Туркменистана, где на долю Китая приходится подавляющий объем экспорта, цена этого сокращения окажется особенно высокой.¹

¹ В 2017 году на долю Китая пришлось 76% экспорта Монголии и 80% экспорта Туркменистана; для сравнения, лишь около 17% узбекского экспорта пришлось на Китай, и эта доля стабильно снижается с 2013 года; соответствующий показатель Кыргызстана составил 5,3%.

Падающие доходы от торговли также создадут проблемы для стран с высоким уровнем внешнего долга

У многих стран Центральной Азии по-прежнему очень высок уровень внешнего долга, который зачастую является долларизованным и привязанным к узкому спектру капиталоемких отраслей, приносящих наибольший объем доходов от торговли. Если более крупная экономика Казахстана и Узбекистана позволяет несколько снизить давление путем использования резервов, давление, с которым сталкиваются менее крупные страны, в частности Монголия, Кыргызстан и Таджикистан, является особенно сильным. К примеру, в Монголии в 2019 году внешний долг составлял 221% ВВП или 30,7 млрд долларов США; при этом отношение долга к экспорту в размере 3,6 означало, что для погашения имеющегося внешнего долга стране потребовалось бы получение доходов от торговли на среднем уровне 2019 года в течение 43 месяцев (Рис. 5) (CEIC, 2019^[13]). В 2017 году Монголия согласилась на участие в программе МВФ, направленной на поддержку государственного бюджета и программы реформ страны. Учитывая вероятность снижения спроса и цен на многие из ключевых экспортных товаров региона (Рис. 6), некоторые страны могут столкнуться с серьезными сложностями в выполнении своих обязательств, связанных с погашением внешнего долга.

Рисунок 5. Падающие экспортные доходы могут создать сложности для стран с высоким уровнем внешнего долга



Примечание: Использованное отношение – это валовой объем экспорта товаров и услуг и общий внешний долг в млн долларов США. Отношение, равное 1, означает, что для погашения существующего долга потребовалась бы сумма экспортных доходов за 12 месяцев.
Источник: Расчеты ОЭСР, основанные на данных национальных счетов.

Несмотря на то, что Казахстан и Узбекистан имеют относительно большие возможности для решения актуальных проблем, связанных с долгом, кризис в любом случае подчеркивает сложности в налогово-бюджетной и кредитно-денежной сферах, порожденные зависимостью от экспорта товаров и недостаточной устойчивостью в этом контексте.

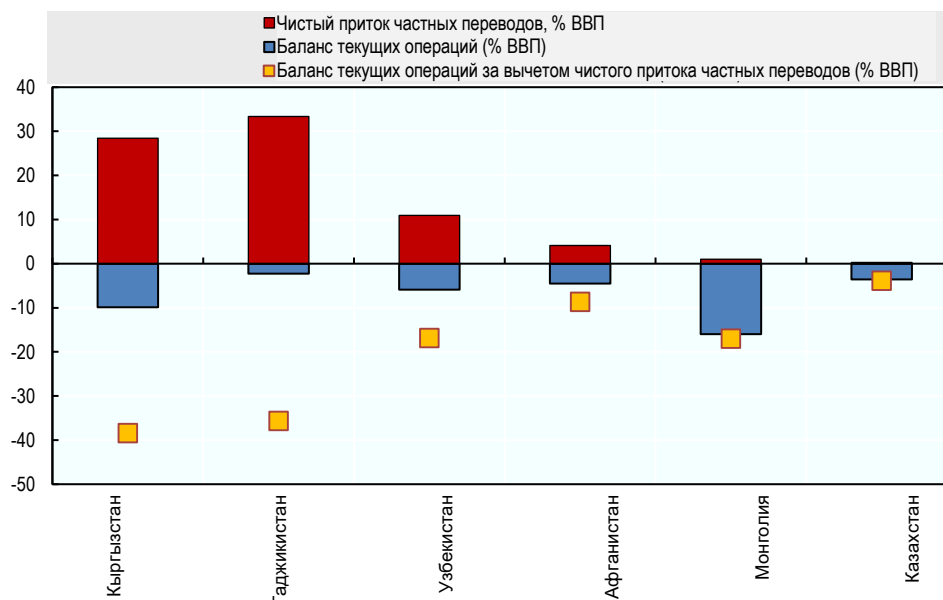
Сокращение денежных переводов повлечет дальнейшее снижение потребления и бюджетных поступлений

Принятое российскими властями в марте 2020 года решение закрыть границы для всех, кроме граждан России (хотя впоследствии для граждан стран СНГ было сделано исключение), ясно показало шаткость положения многих жителей Центральной Азии, связывающих свои планы с работой в этой стране. К примеру, в Таджикистане и Кыргызстане, где частный сектор не смог обеспечить населению достаточного количества достойных рабочих мест, трудовая миграция для многих домохозяйств оставалась важнейшим источником дохода: в обеих странах денежные переводы из-за рубежа составляли порядка 30% ВВП (World Bank, 2019_[14]) (EBRD, 2019_[15]). Однако страны, куда традиционно направлялись мигранты, и прежде всего Россия (а также, пусть и в меньшей степени, Казахстан), сами в значительной мере зависят от экспорта сырья. Экономический спад в таких странах ухудшит спрос на рабочую силу, что неизбежно отразится на множестве домохозяйств по всей Центральной Азии.

18 апреля правительство РФ издало постановление, автоматически продлевающее разрешения на работу и трудовые патенты до 15 июня, предоставив тем самым временную отсрочку мигрантам, не имеющим возможности покинуть страну² (Government of Russia, 2020_[16]). Но несмотря на то, что де-юре ограничения смягчены или сняты, в более долгосрочной перспективе длительная рецессия в основных странах назначения для мигрантов будет иметь серьезные экономические последствия для многих стран Центральной Азии. Согласно апрельской оценке Всемирного банка, объемы денежных переводов в страны Центральной Азии в текущем году могут сократиться более чем на четверть; данное сокращение окажется наиболее сильным среди всех проанализированных регионов (World Bank, 2020_[17]). Объем денежных переводов в Кыргызстане в первом квартале уже снизился на 9% в годовом исчислении (IMF, 2020_[18]). Любое значительное сокращение доходов от денежных переводов будет иметь серьезные последствия с точки зрения дефицита счета текущих операций стран Центральной Азии (Рис. 6).

² Данные разрешения не требуются мигрантам из Казахстана или Кыргызстана, поскольку эти страны являются членами Евразийского экономического союза.

Рисунок 6. Снижение объема денежных переводов может увеличить дефицит счета текущих операций

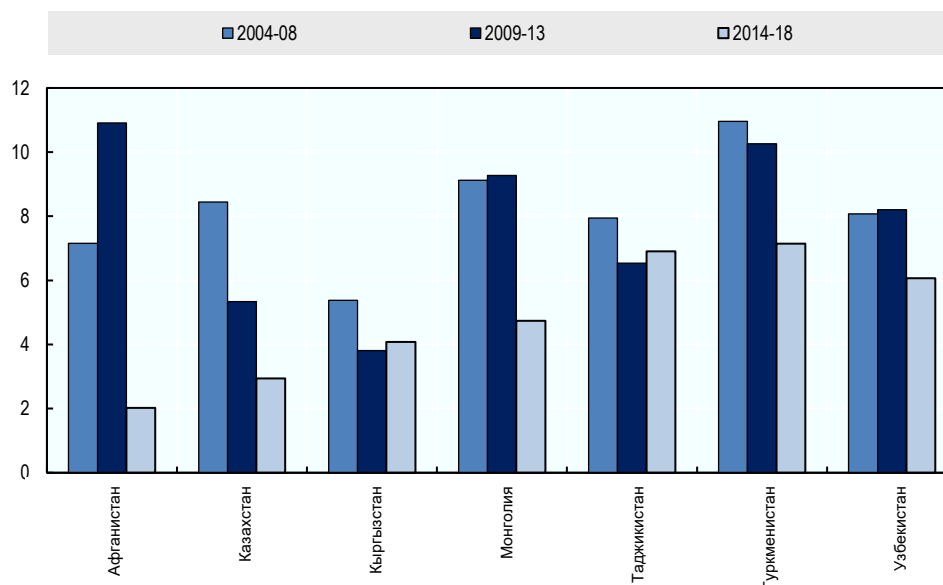


Источник: Национальные банки Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана, Афганистана, Монголии и Казахстана

Сокращение бюджетных поступлений ограничит возможность государств противостоять кризису

По мере снижения внутреннего роста и экспортных доходов государственные бюджеты начнут испытывать нагрузку. Падение мировых цен на сырьевые товары (тенденция, уже повторяющаяся в 2020 году) особенно сильно ударило по странам с активно действующей добывающей промышленностью. Резкий спад темпов роста, наблюдавшийся в 2016 году, и неспособность стран вновь выйти на уровень роста, наблюдавшийся до 2015 года, явно указали на ограничения ресурсозависимой модели роста с позиций долгосрочного устойчивого развития. Снижение экспортных доходов, особенно для стран-экспортеров углеводородного сырья (таких, как Казахстан и Туркменистан), в сочетании с пошатнувшейся торговлей снизят бюджетные возможности государств реагировать на кризис, ограничив их способность стимулировать внутренний спрос, поддерживать предприятия и реализовывать долгосрочные экономические приоритеты.

Рисунок 7. Средние темпы роста реального ВВП с шагом в пять лет (с 2004 по 2018 годы)



Источник: Всемирный банк, Показатели мирового развития.

Принять экстренные меры, принимаемые в странах ОЭСР, странам Центральной Азии не позволяют более скромные размеры бюджетов и значительно более высокая стоимость государственных займов. Например, десятилетние облигации, деноминированные в долларах США, выпущенные Узбекистаном и Таджикистаном, в настоящее время показывают доходность в размере 4,75% и 7,125% соответственно, а доходность по пятилетним облигациям Казахстана и Монголии составляет 5,125% и 9,25%; принимая во внимание растущую неопределенность в мировой экономике, стоимость заимствования в ближайшие годы может продолжить расти (CBonds, 2020^[19]). Бюджетные возможности в этих странах продолжают снижаться, поскольку экономические последствия пандемии ощущаются все сильнее, заставляя правительства сокращать расходы в период, когда будет необходимо вмешательство, либо искать альтернативные источники финансирования. Ряд стран, например Кыргызстан и Таджикистан, уже обратились к международным донорским организациям за экстренным финансированием, но пока не понятно, в какой степени такие организации смогут обеспечить прямое долговое финансирование, то есть те виды поддержки, которые в других странах оказываются национальными правительствами.

Сокращающееся внутреннее потребление нанесет удар по поступлениям от НДС

Косвенные налоги на потребление, в особенности налог на добавленную стоимость (НДС), составляют существенную часть налоговых отчислений в рамках бюджетных поступлений в каждой стране Центральной Азии; средний размер поступлений от НДС в регионе, составляющий 33,6%, существенно превышает среднее значение по ОЭСР, равное 21,2%. Экономические последствия COVID-19, включая снижение объема денежных переводов, приведут к существенному снижению внутреннего потребления (OECD, 2020^[20]). Это может оказать непропорционально большое влияние на доходы государства в то время, когда в целях смягчения экономического спада правительства стараются реализовать пакеты мер бюджетного стимулирования. Схожее ухудшение ситуации может возникнуть и в частном секторе: предварительные результаты,

демонстрирующие падение индекса деловой активности в производственном секторе Казахстана с 50 в январе до 39,3 в апреле (что является наименьшим значением с момента организации сбора данных), говорят о значительном снижении показателей с точки зрения объема производственных заказов, организации новых предприятий, создания новых рабочих мест и среднесрочной предпринимательской уверенности (IHS Markit, 2020^[21]).

Снижающаяся экономическая активность и налогово-бюджетные меры, принятые правительствами, а также снижение таможенных пошлин приведут к серьезному сокращению налоговых поступлений в рамках налога на доходы физических лиц и налога на прибыль организаций. В странах, где вероятно падение номинальной стоимости и объема торговли, уменьшение внутренней налоговой базы может привести к особенно серьезным бюджетным проблемам. Речь идет не только о риске сокращения имеющихся у правительств непосредственных бюджетных возможностей для организации посткризисного восстановления, но и о возможных последствиях с точки зрения снижения уровня занятости и сопутствующего риска немедленной и будущей потери дохода.

Ряд стран столкнулись с серьезным риском образования задолженности

До вспышки COVID-19 уровень международных резервов и коэффициенты задолженности считались в целом надлежащими и устойчивыми по всему Центральноазиатскому региону (IMF, 2020^[22]). Резкое снижение цен на сырьевые товары и объемов денежных переводов, а также стоимости мер налогово-бюджетной поддержки, принимаемых правительствами, увеличило коэффициенты задолженности, а ожидание дальнейшего снижения темпов роста оказывает давление на местные валюты и спреды по суверенным облигациям. Согласно последним оценкам рост отношения долга к ВВП в 2020 году составит 3 процентных пункта в Казахстане (до 23,1% ВВП), 7 п. п. в Таджикистане (до 51,8%), 8 п. п. в Узбекистане (до 36,9%) и 15 п. п. в Кыргызстане (до 69,2%) (IMF, 2020^[22]). Более того, поскольку данные цифры основаны на предположении о восстановлении в 2021 году, они могут вырасти в случае материализации других рисков снижения темпов роста. В случае увеличения стоимости обслуживания долга и рефинансирования последствия увеличения долга будут чувствоваться не один год; это снизит бюджетные возможности в то время, когда правительства будут искать способы поддержки восстановления экономики.

Вдобавок финансовая обстановка в мире стала заметно хуже: наблюдается отток портфельных инвестиций, сильный спад на фондовых рынках (особенно в энергетических секторах) и повышение степени склонности к риску; это привело к росту доходности десятилетних государственных облигаций и спредов по суверенным облигациям (IMF, 2020^[22]). Такое ухудшение обстановки может стать серьезной проблемой для экономической стабильности региона, в особенности для стран с высоким уровнем долларизованного долга, финансируемого главным образом за счет экспортных доходов. К примеру, практически весь долг Таджикистана и Узбекистана долларизован (100% и 97% соответственно), что делает эти страны чувствительными к снижению валютного курса, тем более что золотые и международные резервы Таджикистана значительно меньше резервов Узбекистана. Казахстан менее подвержен риску, поскольку лишь 35% долга страны номинированы в долларах США и евро (Reuters, 2020^[23]). Наконец, если отток портфельных инвестиций продолжится, существует риск того, что регион столкнется с серьезным падением инвестиций.

Также на страны Центральной Азии оказывает особенно сильное влияние гипертрофированная роль Китая как источника большей части долга региона

В последние годы внешний долг Кыргызстана, Монголии и Таджикистана Китаю резко вырос в связи с инфраструктурными проектами в рамках инициативы «Один пояс – один путь» (Center for Global Development, 2018^[24]). По официальным данным, в конце 2019 года общая сумма внешнего долга Кыргызстана составляла около 3,8 млрд долларов США; из них долг перед Экспортно-импортным банком Китая (Эксимбанком) составлял примерно 1,8 млрд. Практически половина внешнего долга Таджикистана – это долг перед Китаем (Reuters, 2020^[25]). Такая динамика может привести к тому, что неприемлемо высокие долговые обязательства начнут негативно сказываться на государственных инвестициях и управлении. Кыргызстан обратился к Китаю с просьбой о списании задолженности, с тем чтобы иметь возможность финансировать экономические мероприятия, направленные на смягчение последствий пандемии COVID-19 (Reuters, 2020^[25]).

Последствия COVID-19 могут усугубить экономическое и социальное неравенство

Высокопроизводительные рабочие места сконцентрированы в нескольких секторах

Давней проблемой стран Центральной Азии является то, что основная часть рабочих мест приходится на низкопроизводительные виды деятельности как в формальном, так и в неформальном секторе экономики; при этом в наиболее производительных секторах (зачастую капиталоемких добывающих отраслях) занято сравнительно небольшое число людей. Казахстан является ярким тому примером: на добычу полезных ископаемых здесь приходится более пятой части ВВП; при этом заняты в этой отрасли всего 2% населения, но именно на эту отрасль приходится основное повышение производительности в стране (OECD, 2017^[26]). Легко представить, что на фоне сниженного спроса на многие из ключевых видов продукции добывающей промышленности вклад этих высокопроизводительных отраслей в ближайшие месяцы и годы упадет.

Говоря шире, лишь 45,5% работников в странах Центральной Азии заняты в сфере услуг, тогда как в странах ОЭСР этот показатель составляет 73% (ILO, 2020^[27]). За этим средним по региону показателем скрываются серьезные различия на уровне стран, от 64% в Казахстане до 33% в Таджикистане. Во многих случаях сфера услуг испытывала рост благодаря поступлениям от экспорта ресурсов; это особенно касается высокоэффективных услуг, например в финансовой сфере (там же). По этой причине такие сферы страдают от падения экспортных доходов.

Серьезный дисбаланс между производительностью и занятостью в различных отраслях в странах Центральной Азии говорит о затормозившемся процессе диверсификации (примером чего является незначительное изменение занятости по отраслям за последние двадцать лет) и подтверждает наличие взаимосвязи между диверсификацией и социальной стабильностью в долгосрочной перспективе. На фоне быстрого расширения трудовых ресурсов правительства стран региона все активнее ищут способы развития частного сектора, с тем чтобы он имел возможность обеспечивать достойные рабочие места молодым и квалифицированным кадрам. При этом неспособность частного сектора создать нужные рабочие места зачастую отражает привилегированное положение добывающих отраслей, пренебрежение к деловой среде, низкие уровни конкуренции и ненадлежащее распределение государственных ресурсов в пользу госпредприятий. Такая среда

неблагоприятна для создания рабочих мест; длительный экономический спад в ней лишь усложнит ситуацию, и правительствам стран Центральной Азии придется в срочном порядке заниматься устранением преград для занятия предпринимательской деятельностью и развитием частного сектора.

Женщины могут столкнуться с несоразмерно большими социально-экономическими последствиями COVID-19

По всему миру мужчины несколько чаще заражаются COVID-19 и со значительно большей вероятностью умирают от этого вируса.³ Однако имеющиеся на сегодняшний день данные говорят о том, что социально-экономические последствия кризиса могут оказаться значительно серьезнее для женщин. Например, в странах Европы и Центральной Азии женщины, в среднем, выполняют вдвое больше неоплачиваемой работы по уходу за другими членами семьи, чем мужчины, а в настоящее время нагрузка еще возросла по причине закрытия школ, нестабильности продовольственного снабжения и заболевания других членов семьи. Вдобавок введенные меры изоляции имеют серьезные последствия для безопасности женщин, находящихся дома: в последние месяцы в странах Центральной Азии наблюдается всплеск домашнего насилия. В Казахстане число звонков на горячие линии поддержки выросло втрое, а в Кыргызстане количество случаев домашнего насилия увеличилось на 67%. В Узбекистане правительство организовало горячую линию, в рамках которой юристы и психотерапевты оказывают поддержку жертвам домашнего насилия. Сезонная миграция, как правило, сокращает масштаб насилия над сексуальным партнером, однако приостановление трансграничной миграции отрицательно сказалась на безопасности женщин дома.

Вдобавок к выполнению неоплачиваемой работы и возросшему уровню домашнего насилия женщины все чаще сталкиваются с отсутствием экономической и медицинской безопасности. Например, в странах Центральной Азии большинство работников текстильной промышленности, которая сильно пострадала от экономического спада, это женщины. Аналогичным образом, большинство работников здравоохранения и социальных работников – женщины, что подвергает их более высокому риску заражения. Таким образом, воздействие вируса может быть неравномерным по разным причинам, от различных уровней заболеваемости в различных отраслях до функций, выполняемых в рамках неформальной экономики, и последствий для здоровья. Поэтому очень важно, чтобы правительства стран региона включили гендерные аспекты в принимаемые ими ответные политические меры. То же касается и других уязвимых групп населения, например пожилых граждан и инвалидов.

Оказание поддержки нуждающимся осложняется значительными размерами неформального сектора

Значительный размер неформальной экономики в странах Центральной Азии создает ряд дополнительных проблем для уязвимых групп населения и правительств с точки зрения экономических последствий кризиса и возможности предоставить поддержку тем, кому она особенно нужна. Несмотря на то, что определенный уровень неформальной экономики может служить своего рода механизмом защиты от экономических потрясений, характер текущего кризиса и мер, принятых для борьбы с ним (а именно ограничение передвижения граждан), ограничивают

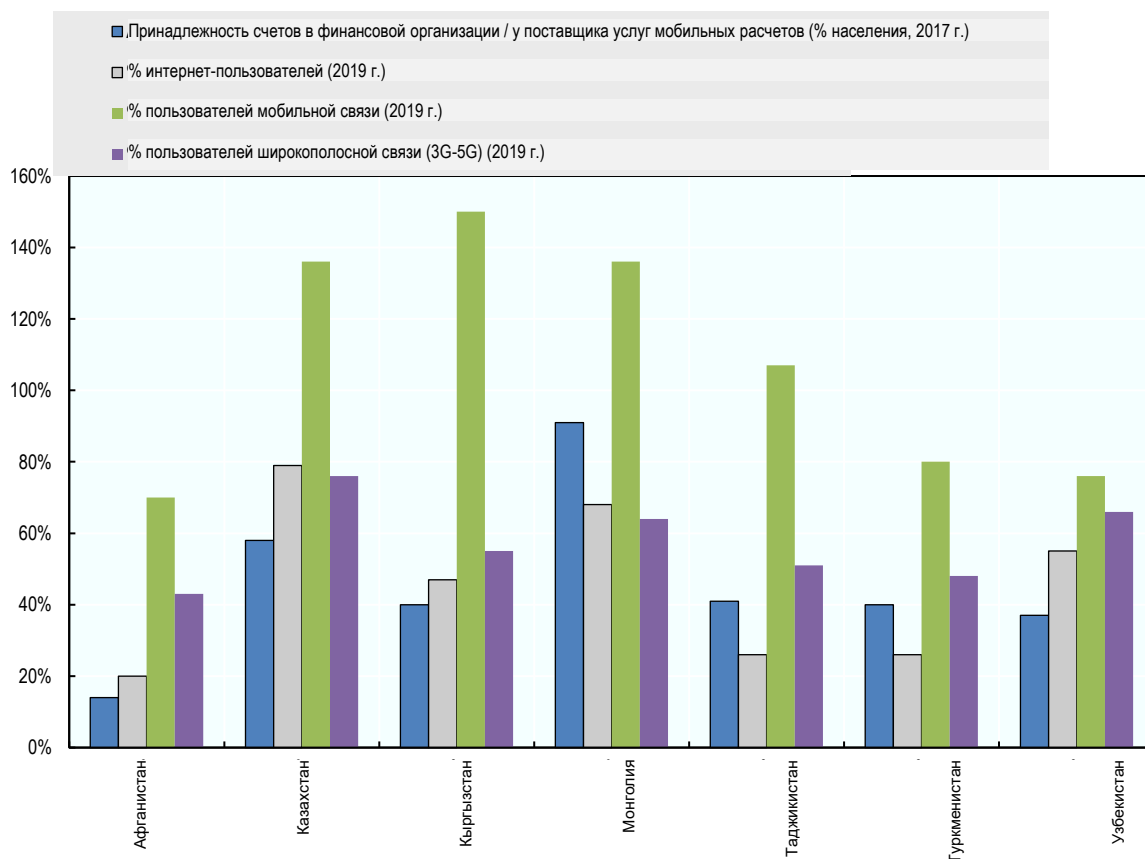
³ Данные о заболеваемости COVID-19 и смертности от COVID-19, дифференцированные по полу, Global Health 5050, <https://globalhealth5050.org/covid19/>, по состоянию на 14 мая 2020 года.

роль неформального сектора, традиционно обеспечивавшего стабильность многим малообеспеченным гражданам. В то же время, если работники и предприятия, занимающиеся формальной экономической деятельностью, зачастую имеют доступ к системам финансовой защиты и прямой государственной поддержке (например, такой, которая предоставляется в ряде стран ОЭСР по причине COVID-19), в неформальном секторе все обстоит иначе. К примеру, многие компании неформального сектора не имеют инфраструктуры, которая позволила бы им перевести деятельность в режим удаленной работы; это не только усложняет процесс их адаптации, но и подвергает их работников гораздо более высоким рискам. Большинство работников неформального сектора экономики не имеют возможности работать удаленно.

По этой причине экономические последствия для работников неформального сектора, вероятно, окажутся особенно тяжелыми; по оценкам МОТ, ежемесячный заработок таких работников может сократиться на треть (ILO, 2020^[28]). Лишь 38% взрослого населения в странах Центральной Азии имеют какие-либо сбережения; это значит, что способность домохозяйств выдержать резкое падение доходов может оказаться весьма ограниченной (World Bank Group, 2019^[29]). Поэтому правительствам стран Центральной Азии необходимо обеспечить, чтобы меры поддержки домохозяйств и компаний охватывали не только формальный сектор, особенно в таких странах, как Афганистан, где на долю неформального сектора приходится 80% экономической деятельности. Принимая во внимание ключевую роль, которую играют многие работники неформального сектора (от муниципальных функций, которые выполняют, например, мусорщики, до других жизненно важных услуг, предоставляемых водителями маршрутных такси, механиками или «челноками»), проблемы в неформальном секторе могут иметь серьезные последствия для социальной и экономической стабильности.

Административные последствия неформальной экономики также значительны. Поскольку многие работники и компании ведут деятельность незаметно для государства, политическим структурам может быть сложно получить точные сведения о реальной структуре экономики и трудовых ресурсов, что усложняет их действия по разработке ответных политических мер и предоставлению поддержки тем, кому она особенно необходима. Это прежде всего касается оказания прямой финансовой поддержки работникам и компаниям (как это происходит в настоящее время в странах-членах ОЭСР и других странах); при этом низкий уровень охвата финансовыми услугами и цифровой связности в странах Центральной Азии усложняет эту работу (см. Рис. 8).

Рисунок 8. Уровень охвата финансовыми услугами низок, однако различные уровни цифровой связности могут позволить разработать разные варианты инновационных мер реагирования



Источник: Всемирный банк, 2017 год; Datareportal, 2019 год

Затяжной экономический кризис может создать проблемы для систем образования в регионе и усугубить социально-экономическое неравенство

По состоянию на 6 мая 177 стран закрыли образовательные заведения в попытке ограничить влияние COVID-19 на 1,3 млрд учащихся и тех, с кем они могут контактировать. Во многих странах для того, чтобы смягчить последствия прекращения учебного процесса, преподаватели и учащиеся перешли на дистанционное обучение; при этом все страны ОЭСР организовали какие-либо онлайн-платформы, содержащие образовательные ресурсы для учащихся, а также учебные материалы для преподавателей. Однако многие страны Центральной Азии не имеют подобных возможностей для реализации цифровых решений в сфере образования по причине отличающегося уровня доступа к технологиям и распространения интернета в регионе. К примеру, в рамках Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (PISA) в 2018 году страны ОЭСР сообщили, что более 85% учащихся имеют доступ к компьютеру дома; для сравнения, в Казахстане этот показатель составляет приблизительно 60%. По этой причине очень важно,

чтобы страны Центральной Азии разработали комплексные меры реагирования на прекращение учебного процесса с учетом локальных ограничений.

Несмотря на многочисленные существующие проекты улучшения цифровой связности, отсутствие доступа к интернету является преградой для домашнего обучения в странах Центральной Азии, заслуживающей особого внимания. В 2019 году показатель распространения стационарной интернет-связи в регионе составлял 54%, существенно разнясь от страны к стране. Качество доступа также различается; пропускная способность международной интернет-связи на душу населения в Туркменистане, Таджикистане, Узбекистане и Афганистане составляет от 1,8 до 12 кбит/с, при этом показатель, составляющий менее 10 кбит/с, говорит о непригодности связи для использования. В то же время, как отмечено на Рис. 8, уровень распространения мобильной связи в Центральной Азии сравнительно высок; страны могут воспользоваться этим для предоставления домохозяйствам и предприятиям электронных услуг в рамках борьбы с кризисом. Кроме того, несмотря на относительно низкий уровень конкуренции на телекоммуникационных рынках во многих странах, месячная цена одного гигабайта мобильного интернета является ниже целевой месячной доли ВВП, равной 2%, во всех странах региона, за исключением Афганистана и Таджикистана, где этот показатель составляет 3,7 и 6,2% соответственно (Cable.co.uk, 2020^[30]). Этап тестирования перед запуском системы онлайн-образования в Казахстане показал, что пропускная способность интернет-связи в стране не может обеспечить онлайн-обучение 2,5 млн детей. Таджикистан, где стоимость интернет-связи является одной из самых высоких в регионе, также заявил о том, что страна не сможет организовать дистанционное обучение. В свете проблем связности многие страны в регионе организовали трансляции образовательных программ по национальному телевидению, тогда как страны с более качественным интернет-доступом, такие как Кыргызстан и Узбекистан, создали цифровые образовательные платформы.

Возобновление работы школ, скорее всего, окажется длительным процессом, отражающим прогресс в борьбе с вирусом в конкретных странах. По состоянию на начало мая 71 страна объявила о сроках возобновления работы школ, при этом в 12 странах школы уже возобновили свою деятельность. В Центральной Азии Казахстан закрыл школы до дальнейших распоряжений, Монголия и Узбекистан отложили возобновление работы школ до сентября; о действиях других стран региона в этом контексте недостаточно информации. Как и в странах ОЭСР, работа школ должна возобновляться с соблюдением баланса между здоровьем и благополучием учащихся, а также с учетом долгосрочных последствий пропущенных месяцев обучения и сокращения социально-экономического разрыва с точки зрения доступа к образованию.

Территориальное воздействие кризиса будет асимметричным; это потребует ответных мер на местном уровне

Ключевые отрасли экономики сконцентрированы на уровне субнациональных регионов

Многие из мер, принятых для предотвращения распространения COVID-19, будут, без сомнения, иметь различные последствия для разных регионов и городов внутри отдельных стран. К примеру, экономика многих стран региона в разной мере опирается на конкретные отрасли, которые могут в большей или меньшей степени пострадать от карантинных мероприятий. Так, меры, направленные на борьбу с вирусом, серьезно ударят по сфере туризма, тогда как энергетический и горнодобывающий сектора будут более подвержены изменению цен на сырьевые товары в результате экономического воздействия пандемии. Более того, во многих странах в крупных

городах, где сложнее добиться социального дистанцирования, приняты более строгие карантинные меры.

Например, в Кыргызстане на долю туризма приходится лишь 5,2% ВВП, но практически половина всех туристических услуг (отели, санатории и т. п.) сконцентрированы вокруг озера Иссык-Куль (State Committee on Statistics of Kyrgyzstan, 2019^[31]). Поэтому внезапное прекращение туристической деятельности окажет непропорционально большое воздействие на этот регион и будет иметь последствия для местного рынка труда и бюджета. В то же время, поскольку почти 70% туристов прибывают в Иссык-Кульскую область из Казахстана, этот регион является примером того, насколько восстановление на местном уровне будет зависеть от решений, принимаемых на национальном уровне и в некоторых случаях за границей; это потребует от правительств стран Центральной Азии согласованного подхода к снятию ограничений и карантинного режима (World Bank, 2018^[32]). Подобным образом в Узбекистане на долю промышленности приходится около 27% ВВП на национальном уровне, но почти 54% в Навоийской области, где газовый и горнодобывающий сектора вносят значительный вклад в экономику региона (State Committee on Statistics of Uzbekistan, 2019^[33]). По этой причине понимание экономических последствий, как внутренних, так и внешних, для экономического здоровья регионов и городов – необходимое условие, если правительства хотят иметь возможность заниматься планированием и распределением ресурсов среди граждан и районов, которым это особенно необходимо.

Уровни трудовой миграции в регионах Центральной Азии неодинаковы

Как и в случае с ключевыми отраслями, географическая разбросанность трудовых мигрантов и эмигрантов в странах Центральной Азии неравномерна. Соответственно, препятствия для миграции – с точки зрения как спроса, так и предложения – окажут асимметричное влияние на некоторые страны региона. Например, в 2014 году было подсчитано, что около 66% трудовых мигрантов из Кыргызстана в Россию являются выходцами из Ошской, Баткенской и Джалал-Абадской областей, несмотря на то, что на долю этих областей приходится 41% населения страны (State Migration Service of Kyrgyzstan, 2014^[34]). Неравномерность трудовой миграции и ее соответствующего вклада в местную экономику не ограничивается внешней миграцией; для ряда стран Центральной Азии внутренняя миграция также играет важную роль, особенно в контексте сезонных сельскохозяйственных работ. Так, в Таджикистане в 2018 году немногим более 45 тыс. человек мигрировали внутри страны по экономическим причинам, при этом на долю одной только Хатлонской области пришлось более половины этого объема миграции (State Committee on Statistics of Tajikistan, 2019^[35]). Подобным образом более половины этих внутренних мигрантов были выходцами из сельских поселений; это говорит о том, что любое нарушение передвижения людей не только оказывает влияние на национальном уровне, но и грозит серьезными последствиями на уровне местных общин, где и так наблюдается нехватка новых рабочих мест и государственных услуг (там же).

Ряд ключевых областей политики переданы региональным властям, что может привести к проблемам с точки зрения ответственности и ресурсов

Различия в региональных возможностях работы с социально-экономическими последствиями пандемии COVID-19 могут обострить кризис и усугубить неравенство между регионами. Некоторые из наиболее важных мер реагирования на текущий кризис требуют действий со стороны местных органов власти и исходят из их способности реализовать карантинные мероприятия, меры изоляции и мероприятия в сфере здравоохранения, мобилизовать местные системы

здравоохранения и выработать временные экономические меры поддержки предприятий и граждан на местном уровне.

В Ташкентской области Узбекистана, например, на 10 000 человек населения приходится 63 врача, тогда как в соседней Кашкадарьинской области, второй в стране по численности населения, на 10 000 человек приходится лишь 14 врачей (Ministry of Health of Uzbekistan, 2020^[36]). Подобным образом суточная пропускная способность амбулаторных клиник в Таджикистане характеризуется глубоким региональным неравенством: амбулаторная инфраструктура г. Душанбе способна обслужить 151 человека на 10 000 человек населения города, тогда как в Хатлонской области, численность населения которой более чем в три раза превышает численность населения Душанбе, этот показатель составляет лишь 63,7 человека на 10 000 человек населения (State Committee on Statistics of Tajikistan, 2019^[35]). Столь разные возможности региональных систем здравоохранения могут серьезно сказаться на способности властей справиться с кризисом на местах, особенно с учетом нагрузки на местные сферы услуг, возникшей в результате необычно высокой численности населения по причине ограниченной мобильности трудовых ресурсов.

Процесс урегулирования кризиса создаст проблемы с точки зрения управления и ответственности

В большинстве стран Центральной Азии решения принимаются централизованно, что мешает правительствам проявлять гибкость в рамках ответных политических мер

Во многих странах Центральной Азии в подавляющем большинстве случаев решения принимаются сильными органами исполнительной власти на национальном уровне. На региональном и субрегиональном уровне, т. е. на передовой, где разворачивается социально-экономическая борьба с кризисом, самостоятельность зачастую ограничена, а местные лидеры либо не могут, либо не желают принимать решения, наилучшим образом соответствующие интересам их избирателей. В контексте кризиса, связанного с пандемией COVID-19, негибкие механизмы принятия решений и схемы подчинения могут крайне отрицательно сказаться, в частности, на способности местных органов власти справиться с ближайшим периодом кризиса. По мере перехода стран к ослаблению карантинных ограничений необходимость открытых каналов взаимодействия органов власти на национальном и местном уровнях станет особенно серьезной, поскольку эффективное наблюдение и контроль (в рамках программ тестирования, отслеживания и контроля) будут основываться на своевременном получении данных и немедленных действиях на их основе со стороны органов власти.

Реализация мер поддержки может оказаться слишком большой задачей для испытывающих нехватку ресурсов администраций

Государственные меры поддержки предприятий во время и по окончании кризиса, связанного с пандемией COVID-19, потребуют стремительного применения чрезвычайного законодательства и мер в условиях, когда выполнение существующих положений и реализация существующих механизмов защиты будет являться серьезной проблемой; при этом неравномерное соблюдение нормативных требований является давней преградой для развития делового климата в странах Центральной Азии (OECD, Forthcoming^[37]). В случаях, когда для получения поддержки предприятия и граждане должны подавать заявление (как, например, в случае прямых денежных выплат,

осуществляемых правительством Казахстана с согласия соответствующих лиц в марте 2020 года), существует риск чрезмерной нагрузки на администрации (OECD, 2020^[38]).

Бюджетные проблемы могут привести к хищническому поведению по отношению к компаниям, создав проблемы для молодых контрольно-надзорных органов. Ранее, когда государства Центральной Азии сталкивались с бюджетными трудностями, компании и предприниматели отмечали усиление хищнического поведения со стороны государства по отношению к частному сектору. Например, предприятия жаловались, что когда государство сталкивалось с бюджетными проблемами, государственные ведомства требовали от них уплаты авансовых налоговых платежей и осуществления других нерегулярных выплат; при этом активизировались проверки со стороны разрешительных и лицензирующих органов (OECD, Forthcoming^[37]). Учитывая, что, по всей видимости, бюджетные поступления в регионе снизятся, вероятность такого поведения может возрасти, что создаст дополнительную нагрузку на частный сектор, который и так испытывает сложности. Таким образом, это может стать переломным моментом для многих молодых контрольно-надзорных органов по всему региону (например, для недавно назначенного бизнес-омбудсмана в Кыргызстане и Узбекистане), а также непростым временем для гражданского общества (и для восприятия органами власти его замечаний).

Падение инвестиционной активности связано с некоторыми рисками

Привлечение прямых иностранных инвестиций (ПИИ) остается главной основой стратегий экономического развития стран Центральной Азии. Однако, несмотря на осуществляемые реформы, приток ПИИ в регион в последние годы снижается. Принимая во внимание последствия кризиса, связанного с пандемией COVID-19, для мировой экономики, в ближайшие годы он, скорее всего, продолжит снижаться; при этом ожидается, что глобальные потоки ПИИ в 2020 году сократятся на 30% (OECD, 2020^[39]). На фоне сниженного интереса инвесторов к развивающимся странам, существует риск, что правительства могут снизить стандарты отбора или что, управляя иностранными или внутренними инвестициями, перегруженные администрации начнут допускать ошибки. Для таких стран, как Узбекистан, который находится на ранней стадии масштабной программы приватизации, важно, чтобы актуальные бюджетные проблемы, связанные со снижением объема торговли и внутреннего потребления, не привели к «горячей распродаже» критически важных активов. В то же время, на фоне давления со стороны серьезных внешних долговых обязательств правительства могут столкнуться с риском хищнического и агрессивного приобретения подобных активов.

Государства Центральной Азии создали учреждения по управлению чрезвычайными ситуациями, однако их готовность к кризису такого масштаба не была проверена

Как регион Центральная Азия всегда была подвержена стихийным бедствиям; кроме того, она сталкивается с серьезными рисками климатических изменений. Регион испещрен множеством геологических разломов, что говорит о высокой сейсмической активности в этой местности. Наводнения, засухи, лавины и оползни здесь – частое явление; их последствия для пострадавшего населения временами оказываются очень серьезными. Для регулирования социально-экономических затрат, сопряженных с такими бедствиями, все страны Центральной Азии организовали учреждения по управлению чрезвычайными ситуациями – департаменты в структуре министерств (Афганистан, Монголия, Туркменистан), комитеты по чрезвычайным ситуациям (Таджикистан) либо министерства, занимающиеся ликвидацией чрезвычайных ситуаций (Кыргызстан, Казахстан, Узбекистан). Ежегодно большинство стран отчисляют средства на

ликвидацию чрезвычайных ситуаций, хотя остается неясно, как и при каких обстоятельствах данные средства могут быть использованы.

Понимая, что большинство проблем выходят за границы государств, страны Центральной Азии также начали координировать региональные усилия: многочисленные инициативы в регионе призваны обеспечить принятие эффективных ответных мер во время кризисов. Так, одним из немногих положительных моментов, появившихся на ранних стадиях кризиса, оказалась явная готовность правительств в регионе к укреплению взаимодействия, в особенности на высоком политическом уровне.

Почти все страны Центральной Азии разработали планы мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций (хотя некоторые из них уже устарели). До возникновения пандемии COVID-19 данные планы критиковались как недоработанные и не отражающие реального положения дел на местах; также критика касалась того, что они не были интегрированы в региональные, субрегиональные и другие национальные программы. Распространение COVID-19 стало проверкой для механизмов реагирования в странах региона, а также выявило ограничения, связанные со слишком централизованным процессом принятия решений в регионе. Вместо того, чтобы положиться на существующие планы, учреждения и структуры или оттолкнуться от них, страны Центральной Азии создали специальные комитеты и планы мероприятий. Однако их готовность к кризису такого масштаба остается непроверенной. Давно существующие учреждения по управлению чрезвычайными ситуациями осуществляют главным образом исполнительные функции и функции поддержки: в Таджикистане Комитет по чрезвычайным ситуациям, к примеру, проводит информационные кампании, а монгольское Агентство по чрезвычайным ситуациям осуществило ряд мероприятий, включая развертывание новых полевых госпиталей, и организовало обучение действиям в условиях чрезвычайной ситуации в целях укрепления взаимодействия между правительственными организациями.

Меры реагирования в странах Центральной Азии

Практически во всех странах Центральной Азии власти разработали и ввели особые ответные политические меры, направленные на защиту здоровья населения и противодействие экономическим последствиям пандемии (см. Таблицу 3). В некоторых странах, в том числе в Казахстане, Кыргызстане, Монголии и Узбекистане, были созданы специализированные государственные планы действий или фонды для сбора и распределения финансовой помощи.

Большинство стран региона приняли особые меры по поддержке предпринимательской деятельности, увеличив объемы ликвидности и кредитования субъектов предпринимательства через посредство специализированных фондов и коммерческих банков. В некоторых странах введена отсрочка платежей по банковским кредитам. Еще одна разновидность мер реагирования касается налогообложения: правительства переносят сроки подачи налоговых деклараций, осуществления налоговых платежей и проведения налоговых проверок, освобождают предприятия от социальных взносов и так далее.

Падение цен на сырье и сокращение объемов экспорта, равно как и отсутствие четкой экономической перспективы, подвигли центральные банки региона принять те или иные меры. Так, Национальный банк Республики Казахстан в попытке предотвратить скачок структурной инфляции первоначально ввел жесткую денежно-кредитную политику, повысив ключевую ставку и одновременно поддерживая курс национальной валюты, чтобы не допустить чрезмерного обесценения. Центральные банки Монголии и Кыргызстана, напротив, снизили нормативы

ликвидности для банков и ключевые ставки, стремясь направить в экономику дополнительную ликвидность. В начале апреля их примеру последовал и Казахстан. В Узбекистане избрали третий путь, позволяющий проводить целевые и упрощенные операции по рефинансированию коммерческих банков, при этом сохраняя ключевую ставку на рекордно высоком уровне.

Некоторые страны обратились к международным партнерам за экстренной финансовой помощью и получили финансирование, призванное смягчить непосредственное влияние COVID-19 на экономику. К примеру, Кыргызстан стал первым государством, получившим чрезвычайную помощь от МВФ, и с тех пор получил дополнительные средства.

Меры реагирования на кризис оказались дорогостоящими

Страны Центральной Азии приняли комплексные меры реагирования на чрезвычайные ситуации как санитарно-эпидемиологического, так и экономического характера, ставшие результатом пандемии COVID-19. Все государства региона анонсировали и начали реализовывать пакеты мер санитарно-эпидемиологической и налогово-бюджетной поддержки, составляющие по предварительным оценкам от 1,5% ВВП в Узбекистане до 5,6% в Кыргызстане и 9% в Казахстане. Данные пакеты включают меры, призванные обеспечить сферу здравоохранения средствами борьбы с эпидемией и оказать поддержку предприятиям и домохозяйствам (подробности в отношении мер, принятых конкретными странами, см. в Разделе 5).

Такие экстренные меры имеют важнейшее значение для региона с точки зрения преодоления пандемии и связанных с ней экономических потрясений, однако на фоне резко падающих объемов экспорта и доходов в виде денежных переводов эти меры создают значительную нагрузку на государственный бюджет. Балансы текущих операций и бюджетные балансы, очевидно, уйдут в минус. К примеру, в течение первого квартала 2020 года реализация карантинных мероприятий в Узбекистане привела к снижению налоговых поступлений на 11%. По всему региону ожидается серьезное увеличение бюджетного дефицита и дефицита счета текущих операций; в Таблице 2 представлены корректировки прогноза МВФ, составленного в первые месяцы кризиса.

Таблица 2. Бюджетный прогноз и прогноз относительно счета текущих операций до и после начала пандемии

	Чистое кредитование / заимствование органов государственного управления (% ВВП)		Баланс текущих операций (% ВВП)	
	Окт. 2019 г.	Апр. 2020 г.	Окт. 2019 г.	Апр. 2020 г.
Афганистан	-0,05	-4	0,2	4,9
Казахстан	0,04	-5,3	-1,5	-6,8
Кыргызстан	-3	-9,6	-8,3	-16,6
Монголия	-0,9	-5,3	-12,4	-10,2
Таджикистан	-3	-6,4	-5,8	-7,7
Туркменистан	-0,3	-2,6	-3	-1,4
Узбекистан	0,4	-3,3	-5,6	-9,4

Источник: (IMF, 2020_[22]).

Учитывая сложившиеся неблагоприятные условия, правительства стран региона финансируют свои антикризисные меры путем изменения приоритетов государственных расходов, использования существующих финансовых буферов, а также крупных грантов и долгового финансирования, предоставляемых главным образом международными донорскими организациями. К примеру, указ президента Узбекистана позволил стране получить льготных и долгосрочных кредитов от международных финансовых организаций (МФО), включая Всемирный банк, АБР, Исламский банк развития и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, на сумму 3,1 млрд долларов США. Кроме того, большая часть средств, распределенных на 2020 год, была перенаправлена на финансирование мер в сфере здравоохранения, а донорские организации, такие как ЕС совместно с ВОЗ, предоставили дополнительное финансирование для сферы здравоохранения в регионе.

В этом отношении масштаб и охват нынешнего экономического спада, а также бюджетные резервы, успевшие сократиться в период предыдущих кризисов, сделают обеспечение устойчивости бюджета и обслуживания долга одной из наиболее актуальных проблем, от решения которой будет зависеть долгосрочный рост.

Некоторые страны приступили к смягчению или отмене карантинных мер

Согласно официальной статистике карантинные меры, включая строгую изоляцию для некоторых групп населения, помогли смягчить последствия пандемии в странах Центральной Азии. Общее число случаев смерти на миллион жителей в начале мая было по-прежнему удивительно низким по сравнению со странами ОЭСР. По состоянию на первую неделю мая в наиболее пострадавшей стране региона, Афганистане, было зарегистрировано 1,9 случаев смерти на миллион жителей; следом за Афганистаном идут Кыргызстан (1,5), Казахстан (1,3) и Узбекистан (0,3); эти показатели значительно ниже показателей Германии (79,4), Франции (379,3), Италии (474,8) или Испании (540,4). Так, в Казахстане на почти 4 000 подтвержденных случаев заболевания зарегистрировано лишь 25 случаев смерти. Схожие низкие уровни заболеваемости наблюдаются в Узбекистане (2 000 подтвержденных случаев) и Кыргызстане (800 случаев). Официальное число случаев выздоровления также высоко (около 1 400 в Узбекистане, 1 100 в Казахстане и 600 в Кыргызстане).

Такие результаты, возможно, отражают различия в методах составления отчетности, которые могут осложнить сравнение данных даже среди стран ОЭСР; при этом некоторые наблюдатели ставят под сомнение официальные данные о заболеваемости в ряде стран региона. Однако очевидно, что страны Центральной Азии еще не столкнулись (и, возможно, не столкнутся) со вспышками заболеваемости, сравнимыми по своему масштабу со вспышками, имевшими место в некоторых западных странах. Такие факторы, как более молодое и рассредоточенное население, а также, как это ни парадоксально, более низкий уровень связности, также могли сыграть свою роль. В конечном счете, наиболее масштабные вспышки заболеваемости в Западной Европе и Северной Америке произошли в городах, для которых особенно характерны глобальные взаимосвязи: это густонаселенные агломерации, являющиеся также ключевыми узлами международных сетей пассажирского и грузового транспорта. Решительные меры, принятые на раннем этапе и направленные на усиление пограничного контроля и ограничение распространения вируса, также сыграли свою роль: Страны Центральной Азии начали вводить карантинные меры, анкетирование и тестирование для вновь прибывших граждан в феврале, до того, как подобные меры стали широко распространенными в Европе.

Спустя недели строгих мер изоляции и карантина в Казахстане, Узбекистане и Кыргызстане правительства приступили к смягчению ограничений в отношении передвижения и предпринимательской деятельности. Постепенное возобновление активности может помочь

ограничить негативные последствия пандемии для экономики этих стран, частично снизив нагрузку на домохозяйства и предприятия, испытывающие финансовые затруднения. При этом чиновники системы здравоохранения предупреждают, что опасность сохраняется, поэтому многие ограничения остаются в силе.

Таблица 3. Обзор основных мер, анонсированных странами Центральной Азии, на 2 июня 2020 года

	Карантин				Макроэкономическое и пруденциальное регулирование	Налогово-бюджетные меры (для юридических лиц)		
	Карантинные меры	Поддержка здравоохранения	Поддержание уровня доходов	Отмена карантина		Финансирование	Налогообложение	Другое
Афганистан	<p>Закрытие всех границ (исключение для ввоза продовольствия)</p> <p>Запрет на проведение массовых мероприятий, закрытие учебных заведений</p> <p>Режим изоляции в 20 провинциях</p> <p>Пограничные проверки и карантинные меры</p>	<p>Создание центров тестирования; палаты для больных COVID-19;</p> <p>дальнейшая организация медицинского обеспечения (0,5% ВВП)</p>	<p>Обеспечение уязвимых групп населения продовольствием</p>	<p>Открытие воздушных коридоров для торговли.</p> <p>Постепенное возобновление торговли через пакистанскую и иранскую границы</p> <p>Постепенная отмена комендантского часа</p>	<p>Вливание ЦБ средств в валютный рынок; уменьшение иностранных интервенций; обеспечение возможности снижения курса афгани; облегчение операций коммерческих банков; смягчение регулирования в контексте классификации активов и резервов на возможные потери по ссудам, вливание средств в валютный рынок, уменьшение иностранных интервенций; смягчение регулирования в контексте классификации активов и резервов на возможные потери по ссудам</p>	<p>Поддержка предприятий ликвидными средствами (партнеры в области развития)</p>	<p>Продление сроков подачи налоговых деклараций и отчетности</p>	<p>Упрощение ряда процедур для субъектов предпринимательства</p> <p>Отсрочка выплат, включая заработную и арендную плату</p> <p>Повышение связности: дороги / гидроэлектростанции</p> <p>Финансовая поддержка агропромышленного сектора</p>
Казахстан	<p>Введение чрезвычайного положения</p> <p>Закрытие всех границ для иностранных граждан</p> <p>Закрытие мест общественного пользования</p> <p>Карантин в крупнейших городах</p> <p>Приостановка работы воздушного и железнодорожного транспорта</p> <p>Запрет на экспорт основных продовольственных</p>	<p>Дезинфекция крупных городов вооруженными силами</p> <p>Бесплатное медицинское обслуживание (для всех граждан до 1 июля)</p> <p>В г. Нур-Султан была построена специальная больница для пациентов в COVID-19</p>	<p>Расширение мер социальной защиты: субсидирование зарплат и пособий по безработице («пакет антикризисных мер»)</p> <p>Дополнительно 1 трлн тенге направлен на поддержку занятости в рамках программы «Дорожная карта занятости»</p> <p>Продуктовые корзины для наиболее уязвимых групп населения</p>	<p>Отмена чрезвычайного положения 11 мая; карантин сохраняется, но смягчается в три этапа, в зависимости от эпидемиологической ситуации в стране</p> <p>Постепенное возобновление экономической деятельности с конца апреля</p> <p>Постепенное смягчение режима изоляции граждан</p>	<p>Первоначальное повышение ключевой ставки Национального банка с 9,25% до 12%, последующее ее снижение до 9,5%</p> <p>Упрощение процесса рефинансирования для коммерческих банков</p> <p>Временные лимиты на снятие наличных предприятиями</p> <p>Смягчение пруденциального регулирования</p>	<p>Поддержка предприятий ликвидными средствами («пакет антикризисных мер»)</p> <p>Выделение 600 млрд тенге МСП на финансирование оборотного капитала</p>	<p>Временные налоговые льготы в рамках государственного пакета антикризисных мер</p>	<p>Государственный «пакет антикризисных мер» на общую сумму 10 млрд долл. США</p> <p>Расширение субсидированного кредитования с 600 млрд тенге (1,5 млрд долл. США) до 1 трлн тенге и снижение процентных ставок с 13-15% до 6%</p> <p>Анонсирование государственного Комплексного плана по восстановлению экономического роста для стимулирования деловой активности, поддержки занятости и увеличения доходов</p>

	товаров, контроль продовольственных цен							
Кыргызстан	Введение чрезвычайного положения Комендантский час в столице Временный запрет на въезд иностранных граждан Приостановка движения пассажирских поездов Заккрытие школ и мест общественного пользования Карантинные меры	План действий в непредвиденных обстоятельствах для сферы здравоохранения: расширение тестирования; подготовка медперсонала	Меры поддержки для уязвимых групп населения	Три стадии возобновления экономической деятельности к началу мая; завершение к третьей неделе мая	Сохранение ключевой ставки на уровне 5% Снижение требования к минимальному размеру обязательных банковских резервов; снижение норматива ликвидности	Приостановка выплат по кредитам Поддержка предприятий ликвидными средствами	Продление сроков подачи налоговых деклараций Отмена штрафов Электронная система фискализации налоговых процедур	Расширение моратория на проверку МСП Улучшение делового климата для МСП Информационные кампании, адресованные МСП Пересмотр политики государственных закупок Рекомендации по отсрочке арендных и коммунальных платежей
Монголия	Заккрытие всех границ (с Китаем, Россией) Запрет на проведение массовых мероприятий, закрытие учебных заведений; обязательное ношение масок Приостановка движения пассажирских поездов Контрольно-пропускные пункты на въезде в крупнейшие города	Развертывание полевых госпиталей и увеличение койко-мест Широкие кампании по дезинфекции Премии медицинскому персоналу Учения по действиям в чрезвычайных ситуациях	Трехмесячная программа субсидирования занятости в частном секторе Новая государственная программа с дополнительными денежными выплатами в адрес домохозяйств, сирот, пожилых граждан и других уязвимых групп населения	Возобновление деятельности учреждений профессионального образования и обучения и учебных центров, а также ограниченного ряда мест общественного пользования (спортивных залов и т. п.) Тестирование 10 000 человек 24 июня пройдут парламентские выборы	Снижение ключевой ставки с 11% до 9% Снижение норматива ликвидности для банков с 25% до 20% Программа ипотечного кредитования по ставке 8% со стороны Центрального банка и коммерческих банков	Отсрочка выплат по потребительским кредитам и кредитам предприятиям Сохранение кредитного рейтинга заемщиков в течение 6 месяцев	Освобождение от уплаты социальных отчислений, отмена налогов на доходы физических лиц и прибыль организаций сроком на 6 месяцев	Общий государственный план на сумму 1,7 млрд долл. США, подкрепленный дополнительными мерами социальной поддержки Ускорение реализации общегосударственной программы «Цифровая Монголия» и организация портала открытых данных Отраслевые меры поддержки кашемирового производства (льготные кредиты, минимальные цены) Принят закон, направленный на улучшение управления банковской деятельностью и цифровизацию
Таджикистан	Заккрытие границ и международного воздушного пространства Регулирование рынков продовольствия, контроль	Информационные кампании Дезинфекция мест общественного пользования			Повышение ключевой ставки до 12,75% в феврале и ее снижение до 11,75% в мае Снижение курса национальной валюты	Нет данных	Нет данных	Осуществление государственного плана мероприятий Организация постоянного штаба по борьбе с распространением вируса

	цен Запрет на экспорт основных продовольственных товаров Требование носить маски Закрытие школ Ограничения на проведение массовых мероприятий				Снижение нормы обязательных резервов для финансово-кредитных организаций			
Туркменистан	Закрытие границ Ограничения на внутренние перемещения людей и грузов				Нет данных	Нет данных	Нет данных	3 апреля президент поручил правительству приступить к разработке мер по смягчению экономических последствий пандемии, включая оказание поддержки МСП и производителям товаров первой необходимости
Узбекистан	Введение чрезвычайного положения Закрытие границ Запрет на массовые собрания и закрытие мест общественного пользования Введение карантина в крупных городах Приостановка внутренних перевозок и работы городского транспорта	Строительство 10 больниц в г. Ташкент (10 000 койко-мест) и в регионах Медицинским НПО разрешено оказывать медицинские услуги «Районные комитеты» следят за соблюдением мер в сфере здравоохранения Информационный портал и карта с указанием подтвержденных случаев	Фонд содействия занятости и Фонд общественных работ обеспечили рабочие места примерно для 140 000 безработных Обширная поддержка отдельных отраслей, включая строительство Центры координации спонсорской поддержки обеспечили продовольствием и предметами личной гигиены > 200 000 семей Движение «Доброта и поддержка» поддерживает доходы и семьи, привлекая средства предприятий	Постепенное возобновление экономической деятельности в г. Ташкент с конца апреля Постепенное распространение в регионы на основе цветочных кодов оценки степени заражения Постепенное смягчение режима изоляции граждан Подготовка посткарантинного экономического плана	Снижение ключевой ставки на 1 п. п. до 15% Операции повторного рефинансирования коммерческих банков с целью вливания ликвидности в экономику Некоторые узбекские банки ввели ограничения на покупку долларов США вследствие продолжающегося снижения курса валюты	Беспроцентные ссуды предприятиям наиболее пострадавших отраслей Предоставление предпринимателям отсрочки по погашению кредитов Классификация кредитов по категориям качества оставлена без изменений	Отсрочка налоговых платежей для предприятий на период 6 месяцев Снижение ставки НДС для предпринимателей Мораторий на налоговые проверки Возврат НДС всем предприятиям текстильной и хлопковой отрасли в целях обеспечения оборотного капитала	Антикризисный фонд в размере 1 млрд долл. США, в том числе выделение бюджетных средств Государственному фонду поддержки предпринимательской деятельности Реорганизация государственных организаций

Возможные политические меры, предлагаемые странам Центральной Азии

Требуются особые меры в сфере здравоохранения, бюджетной политики и макроэкономики для борьбы с непосредственными последствиями COVID-19

Карантинные меры: Сдерживание инфекции и сохранение рабочих мест

В большинстве стран Центральной Азии ведется активная работа по **защите здоровья населения и сдерживанию пандемии**, включая введение карантина и самоизоляции, проведения информационных кампаний. Правительствам всех стран необходимо признать реальные условия и проблемы, связанные с пандемией, и безотлагательно принять ответные санитарно-эпидемиологические и карантинные меры, в том числе ограничить контакты на рабочем месте, закрыть школы, запретить массовые собрания и мобилизовать здравоохранение, включая мобилизацию специалистов-медиков из запаса и обеспечение безопасных мест для проведения диагностики и лечения пациентов (OECD, 2020^[40]).

Страны ОЭСР также попытались увеличить потенциал своих систем здравоохранения, мобилизуя специалистов-медиков из запаса и оптимизируя имеющиеся места в больницах. Большинство стран (например, Япония и Великобритания) переориентировали свои производственные мощности на производство необходимого медицинского оборудования. Также для поддержки и поощрения медицинских работников были разработаны специальные денежные вознаграждения и ипотечные программы (OECD, 2020^[41]). Во Франции, помимо привлечения к работе вышедших на пенсию и безработных медицинских работников, в одном из наиболее пострадавших районов был развернут временный военно-полевой госпиталь. Учитывая сравнительно небольшие ресурсы систем здравоохранения в регионе, странам Центральной Азии также необходимо принять меры, направленные на расширение имеющихся мощностей, путем поиска поставщиков и производства медицинского оборудования и средств защиты при поддержке международных донорских организаций, мобилизации имеющихся медиков (военных, пенсионеров, волонтеров среди студентов-медиков), организации бесплатной диагностики и лечения и увеличения площади медицинских учреждений, например путем увеличения количества койко-мест в больницах, изоляции и раздельного лечения пациентов с предполагаемым и подтвержденным диагнозом, перевода пациентов в другие больницы. Монголия, к примеру, расширила свои больничные мощности путем увеличения количества койко-мест и развертывания новых полевых госпиталей усилиями Агентства по чрезвычайным ситуациям.

С целью оперативного реагирования на грозящий предприятиям экономический шок, связанный с изменениями спроса и предложения, правительства стран ОЭСР ввели **режим неполного рабочего времени (НРВ)**, к которому уже прибегали после финансового кризиса 2008 года. В рамках данного режима государство поддерживает уровень доходов тех, кто вынужден работать по сокращенному графику или временно не работать. Предприятиям НРВ позволяет избежать сокращения штатов или полного закрытия. Этот режим широко используется в странах ОЭСР для поддержки компаний и работников (Блок 1).

Блок 1. Примеры НРВ в странах ОЭСР

Франция упростила применявшиеся ранее схемы НРВ (*chômage partiel*), распространив их действие на всех работающих граждан, которым возмещается до 84% заработной платы, и присовокупив соответствующие правоприменительные механизмы. Страна дополнительно

продлила действие НРВ на один месяц по окончании карантинного режима, чтобы помочь компаниям преодолеть переходный период.

Германия скорректировала существующий режим НРВ (*Kurzarbeit*), включив в него компании, где сокращение рабочего времени необходимо в отношении не менее 10% сотрудников. Федеральное бюро труда выплачивает 60% чистой заработной платы, потерянной в результате сокращения рабочего времени (67% для граждан, имеющих детей на иждивении), а также социальные взносы.

Польша организовала схему на случай, если компаниям придется сокращать рабочее время. Данная схема предполагает выплату работнику 80% заработной платы (ниже порогового значения средней заработной платы по стране), из которых 40% выплачиваются государством и 40% – работодателем. Схема применяется в отношении компаний, столкнувшихся с сокращением поступлений в размере не менее 25% по сравнению с предшествующим месяцем начиная с января 2020 года или 15% по сравнению с двумя аналогичными месяцами в 2019 году. Государство также оплатит все социальные взносы (за работодателя и работника).

Источники: (OECD, 2020^[20]; Financial Times, 2020^[42]; Government of Poland, 2020^[43])

И все же закрытие некоторых предприятий по-прежнему неизбежно. **Право на получение пособий по безработице** в странах-участницах ОЭСР получили и те, кто не соответствует стандартным требованиям (например, самозанятые); были рассмотрены возможности осуществления единовременных денежных выплат. В Австралии и Италии предлагаются разовые выплаты лицам, пострадавшим в результате кризиса, которые ранее не имели права на получение пособия по безработице (Блок 2). Изменились механизмы связи: теперь заявления принимаются по телефону или в электронном виде. Помимо этого, вводятся положения о временной отсрочке коммунальных или арендных платежей и запрещается выселение (OECD, 2020^[41]).

Блок 2. Поддержка самозанятых работников в Италии

Италия – одна из стран, наиболее пострадавших от COVID-19; страна приняла строгие карантинные меры, весьма негативно сказавшиеся на небольших компаниях, предпринимателях и самозанятых. Италия приняла широкий спектр мер, рассчитанных на предприятия любого размера, отвечающих интересам самозанятых работников, включая льготы и каникулы по уплате налогов и отчислений на социальное страхование, кредитные гарантии и льготные кредиты. Также правительство предоставляет налоговые вычеты, призванные помочь предприятиям внести арендную плату за коммерческие помещения и оплатить санитарную обработку рабочих мест.

Кроме того, был разработан ряд мер в отношении самозанятых граждан. Италия предоставила самозанятым работникам (не состоящим в профессиональных ассоциациях) денежные выплаты, не облагаемые налогом, в размере 600 евро и организовала «фонд последней надежды» в размере 300 млн евро, предназначенный для поддержки работников и самозанятых граждан, не имеющих права на получение денежной выплаты, но прекративших, сокративших или приостановивших свою деятельность в связи со вспышкой COVID-19. Как и для МСП, в отношении самозанятых работников также действует широкий мораторий на погашение кредитов в размере около 220 млрд евро.

Источник: (Ministry of Economy and Finance of Italy, 2020^[44])

В странах Центральной Азии карантинные меры, введенные правительствами, парализовали большую часть экономики (ее формальный и неформальный сектора) на продолжительный срок, хотя некоторые страны (например, Узбекистан) уже вступили в период постепенной отмены карантинных ограничений. Поэтому необходимо вводить **минимальные социальные гарантии**

для всего населения, чтобы обеспечить гражданам наличие надежной социальной защиты, и в том числе гарантировать доступность медицинского обслуживания и базовый доход (OECD/ILO, 2019^[45]). Учитывая, что в Центральной Азии и так не все благополучно в системе государственных услуг, реализация программы данного рода в географически разобленном регионе является сложной задачей. Все меры необходимо адаптировать к местным условиям. К примеру, в Марокко действие программы для безработных распространили на неформальный сектор экономики. Выплаты осуществляются посредством мобильных платформ и заодно позволяют собрать сведения о теневом секторе. В целях финансирования программы государством был создан Специальный фонд сдерживания и реагирования на пандемию COVID-19, который, в свою очередь, финансируется за счет пожертвований и средств международных финансовых организаций и государственных средств.

Помимо материальных затрат, карантинные меры (как в Центральной Азии, так и в других регионах мира) могут привести к таким изменениям во взаимоотношениях государства и общества, которые сохранятся надолго. Мероприятия, осуществляемые в целях сдерживания пандемии, в будущем могут отрицательно сказаться на функционировании гражданского общества. В условиях текущего кризиса у многих возникают сомнения, касающиеся последствий ужесточения государственного надзора и возможностей использования кризисной ситуации правительствами некоторых стран для усиления политического контроля и ограничения гражданских свобод. В общих чертах, пандемия грозит системе государственного управления чрезмерной нагрузкой, что может поставить под удар социально-политическую сплоченность, усугубить коррупцию, нарушить взаимодействие между центральными и региональными органами власти, изменить роль негосударственных организаций.

Налогово-бюджетные меры: сохранение ликвидности, финансирование и распространение цифровых технологий

Правительства и центральные банки играют решающую роль в **обеспечении предприятий ликвидностью**, особенно субъектов малого и среднего предпринимательства, менее устойчивых к финансовым колебаниям, а значит, и менее подготовленным к резкой дестабилизации экономики. Центральные банки могут предоставлять средства банкам и финансовым компаниям небанковского сектора, чтобы стимулировать кредитование субъектов предпринимательства, испытывающих финансовые затруднения. В некоторых странах Центральной Азии разработаны **антикризисные меры по стимулированию деловой активности**, главным образом касающиеся налогообложения и сектора МСП. Ряд таких мер соответствует мерам, принятым в странах ОЭСР, и может быть реализован в остальных центральноазиатских странах. Такие меры включают: отсрочку выплат по кредитам, особенно выданным фондами развития МСП; создание фондов помощи в выплате кредитов, как в США, например, финансируемых из средств государственного бюджета и международных финансовых организаций; разработку экстренных кредитных продуктов и гарантий, которые желательно распределять через организации по развитию МСП в сотрудничестве с банками, как это делается во Франции (Блок 3).

Блок 3. Роль Wpifrance в ответных мерах в отношении МСП

Wpifrance, французский государственный банк для субъектов малого и среднего предпринимательства, играет важную роль в работе по смягчению влияния COVID-19 на деятельность МСП во Франции. Организация реализует систему государственных гарантий в объеме 300 млрд евро, поддерживающую банковское кредитование предприятий: 90% суммы кредита гарантируется государством. Помимо этого, МСП предоставляются займы без обеспечения

в размере от 10 000 до 5 млн евро на срок от 3 до 5 лет со значительной отсрочкой погашения. Платежи по ссудам Wpifrance с погашением в рассрочку разрешено приостановить.

В целях поддержки инновационного развития планы Wpifrance на 2020 год по созданию инновационных фондов в размере 1,3 млрд евро остались без изменений. Кроме того, объявлены 2 конкурса научно-исследовательских и медицинских проектов, связанных с COVID-19. Также организация увеличивает объемы долевого финансирования французских стартапов и МСП: созданы Фонд укрепления МСП (100 млн евро) и фонд поддержки стартапов French Tech Bridge (80 млн евро).

Кроме того, Wpifrance реализует экспортные мероприятия, укрепляя систему экспортных гарантий и предварительного финансирования для МСП и расширяя сферу действия системы перестрахования краткосрочных экспортных кредитов. Также осуществляется программа информационных вебинаров географической, отраслевой и тематической направленности при поддержке региональных объединений консультантов по экспортной торговле.

Для поддержки реализации этих мероприятий Wpifrance запустил информационную кампанию, организовал горячую линию и использовал свой веб-сайт.

Помимо мероприятий, осуществляемых Wpifrance, страна организовала Фонд солидарности, цель которого состоит в оказании поддержки наиболее слабым предпринимателям и МСП. Фонд осуществил выплаты в размере 1 500 евро наиболее пострадавшим микропредприятиям и предпринимателям, самозанятым работникам и представителям свободных профессий.

Источник: Wpifrance (2020).

В некоторых странах Центральной Азии и большинстве стран-членов ОЭСР **предприятиям и домохозяйствам предоставляются налоговые льготы**, составляющие до 1,5% ВВП. Страны предоставили отсрочку по уплате налогов на прибыль организаций, налогов на доходы физических лиц, НДС и социальных взносов, продлили сроки подачи налоговых деклараций, отменили или отсрочили уплату ряда налогов и приостановили налоговые проверки. Во многих странах ОЭСР наблюдается ускорение процесса возврата налогов (в частности, НДС). Большинство таких мер задумывались как краткосрочные и предназначались наиболее пострадавшим от пандемии предприятиям и отраслям (OECD, 2020^[46]).

Блок 4. Примеры некоторых налоговых мер, принятых в интересах предприятий в странах ОЭСР

Чешская Республика ввела неограниченную отсрочку по уплате налога на прибыль организаций на основании информации, предоставляемой предприятиями и утверждаемой налоговыми органами, а также разрешила для 2020 налогового года перенос убытков на прошлые периоды. Кроме того, страна отменила авансовую уплату налога на прибыль организаций, причитающегося в июне 2020 года.

Италия приостановила уплату налогов и социальных взносов за март и апрель, а также НДС за март для компаний, чья выручка составляет менее 2 млн евро, и для всех компаний в наиболее пострадавших отраслях. Также страна ввела различные налоговые вычеты в целях оздоровления компаний в различных отраслях. Для компаний в наиболее пострадавших (в связи с изоляцией) отраслях все налоговые выплаты были приостановлены с конца февраля до конца апреля 2020 года.

Турция ввела шестимесячную отсрочку по уплате налогов, удерживаемых у источника выплаты доходов, НДС и отчислений на социальное страхование за апрель, май и июнь 2020 года для наиболее сильно пострадавших отраслей, включая розничную торговлю, сталелитейную промышленность, автомобилестроение, транспорт, текстильную промышленность, отрасль производства продуктов питания и напитков.

Источник: (OECD, 2020^[38])

В странах ОЭСР проводятся **широкомасштабные информационные кампании**, цель которых – ознакомить предприятия с рисками и возможными способами их ограничить. Кампании ведутся в сотрудничестве с бизнес-ассоциациями и организациями по развитию МСП; нередко в них активно используются цифровые каналы и социальные сети. Так, правительство Франции подготовило для компаний, занимающихся доставкой, руководство по мерам санитарно-эпидемиологической защиты.

Некоторые инициативы также стимулируют **использование цифровых технологий** для работы и взаимодействия (к примеру, французская программа Francedigital и программы по переносу физической деятельности на профильные интернет-порталы в Корее). Страны ОЭСР всячески поддерживают удаленную работу; некоторые правительства предоставляют субсидии работодателям и работникам, которым требуется приобретение ИТ-устройств для удаленной работы. Это вполне соответствует и приоритетам центральноазиатских стран в сфере распространения цифровых технологий, и результатам, достигнутым за последние несколько лет. В целях дальнейшей популяризации удаленной работы среди субъектов предпринимательства правительства могут направить усилия на повышение уровня их информированности, оказание МСП финансовой поддержки для расширения возможностей удаленной работы, сотрудничество с компаниями ИТ-сектора в целях упрощения доступа МСП к цифровым решениям (OECD, 2020^[41]). Текущий кризис также может дать правительствам уникальную возможность активизировать работу над программами цифровизации.

Блок 5. Повышение уровня цифровизации государственных услуг в странах Центральной Азии в контексте COVID-19

Цифровизация государственных услуг может повысить их качество, охват и прозрачность в странах Центральной Азии. Кроме того, цифровые услуги снижают объем физического взаимодействия и возможности для вымогательства, что повышает уровень доверия к государству.

Помимо **инвестиций в развитие электронного правительства**, осуществляемых каждой отдельно взятой страной (как правило, при поддержке международных донорских организаций), развитие цифровой инфраструктуры в регионе получает поддержку в рамках крупных региональных инициатив, таких как программа Всемирного банка Digital CASA. Выявив потребность в дистанционных услугах, кризис также указал на необходимость более масштабных и качественных инвестиций в сферу ИКТ. Такие программы должны стать приоритетными для государств, поскольку граждане и предприятия по-прежнему сталкиваются с проблемой ограниченной цифровой связности.

Некоторые страны региона разработали собственные **платформы электронного правительства**: например, казахстанский портал egov.kz регулярно называется в исследовании электронного правительства ООН одним из наиболее развитых порталов электронного правительства в мире. На платформе egov.kz доступно более 237 услуг, от лицензирования до осуществления выплат; при этом в 2018 году в онлайн-режиме было оказано 30 млн услуг. Кроме того, было разработано мобильное приложение. Кыргызстан также приступил к реализации амбициозной национальной цифровой инициативы Taза Koом, направленной на поддержку дальнейшей цифровизации страны и ее органов управления. Узбекистан тоже определил переход к цифровой экономике и электронному правительству в качестве одного из своих основных приоритетов на ближайшие пять лет. Хотя в настоящее время около 30% государственных услуг доступны онлайн, правительство планирует масштабный перевод государственных услуг в электронный формат и реализацию сотни проектов в сфере экономики, с особым вниманием к телекоммуникационной и сельскохозяйственной отраслям, а также к организации ИТ-парков. Остальным странам необходимо составить план существующих электронных услуг и платформ и постараться преобразовать их в единый портал электронных услуг для предприятий.

Кроме того, при поддержке международных партнеров осуществляется разработка **цифровых решений для таможи**, однако эти инициативы в ряде стран застопорились, отчасти по техническим причинам. Работа по цифровизации может быть продолжена, но она потребует большей согласованности требований различных стран, которые могут стать участниками возобновленного регионального диалога. Еще одной сферой, где использование цифровых технологий может обеспечить значительные выгоды, является **налогообложение**. Казахстан при поддержке Всемирного банка сумел перевести в электронную форму налоговое администрирование для предприятий, что позволяет фирмам регистрировать, декларировать и платить налоги онлайн.

В рамках своих программ цифровизации государствам следует обдумать **возможности стимулирования предприятий к переходу к работе в режиме онлайн** путем популяризации программ повышения цифровой грамотности, поддержки взаимодействия с электронными торговыми площадками и оказания помощи в развитии онлайн-бизнеса, например посредством выдачи ваучеров на создание и обновление веб-сайтов консультантами.

Источники: (OECD, Forthcoming^[37]; egov.kz, 2020^[47])

Кризис, связанный с пандемией COVID-19, потребовал также введения специальных мер, направленных на решение проблем, с которыми столкнулись работники и компании неформального сектора экономики. Ответные политические меры могут включать: талоны и ваучеры (на продовольствие, обучение); натуральную поддержку (продукты питания, маски); льготы в отношении налогов и сборов, оказывающих наибольшее давление на субъекты неформального сектора (отмена арендных и коммунальных платежей, снижение НДС, рыночных сборов, а также налогов/сборов, касающихся перевода денежных средств); или улучшение доступа компаний неформального сектора к финансированию. Такие меры могут одновременно повысить уровень доверия субъектов неформального сектора к государству и способствовать легализации их деятельности, помогая при этом собрать сведения о работниках неформального сектора (до сего момента этот процесс носил нерегулярный характер). Казахстан и Монголия уже реализовали механизм осуществления денежных выплат, охватывающий не только формальный сектор, что стало возможно благодаря учету интересов самозанятых граждан; однако необходимо проведение дальнейших мероприятий.

Денежно-кредитная политика и пруденциальное регулирование: экстренные меры денежно-кредитной политики и предоставление ликвидности

На фоне сокращающихся объемов товарного экспорта и безрадостных экономических перспектив центральные банки ввели первую серию мер, направленных на противодействие чрезмерному падению курса национальных валют, предотвращение возможного скачка структурной инфляции и обеспечение коммерческих банков ликвидностью. Масштабы экономического спада потребуют балансировать на тонкой грани между сдерживанием инфляции и поддержкой предприятий и домохозяйств ликвидными средствами, чтобы сохранить определенные уровни деловой активности и потребления. Кризис ликвидности способен значительно усугубить спад и отодвинуть во времени восстановление экономики. При этом у Центральные банки региона остается ограниченное пространство для маневра: обширность неформального сектора экономики и долговременная слабость банковского сектора в странах Центральной Азии не позволяют трансмиссионному механизму денежно-кредитной политики функционировать так, как это происходит в большинстве стран ОЭСР. При реализации любых широкомасштабных мер поддержки Центральным банкам придется рассчитывать на собственные резервы, что может ослабить устойчивость национальных валют и ограничить возможности регулирования колебаний обменного курса.

В первом квартале 2020 года кризис, связанный с пандемией COVID-19, создал определенное инфляционное давление вследствие разрушения системы снабжения, которое, однако, сдерживалось низким спросом. Несмотря на незначительное ускорение инфляции в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане, снижение курсов валют подталкивает рост инфляции и тем самым ограничивает спектр мер либеральной денежно-кредитной политики в указанных странах.

По мере приближения к отмене ограничений государствам следует определить четкие стратегии в сфере здравоохранения и экономики

Отмена карантина: тестирование, отслеживание и контроль

Выход из режима изоляции и карантина – процесс сложный и неопределенный. В настоящее время ни одна из стран не продвинулась достаточно далеко, чтобы ее опыт позволил составить ясное представление о «передовом опыте». Понятно то, что процесс отмены карантина должен быть разбит на этапы и тщательно продуман, чтобы не спровоцировать вторую волну эпидемии по мере перехода страны к более привычной экономической жизни. Страны ОЭСР, которые начали смягчать карантинные меры, применяют гибкий подход, основанный главным образом на

понимании того, что для сдерживания новых вспышек заболевания может потребоваться повторное введение мер физического дистанцирования. Это требует проработанной программы наблюдения, тестирования, отслеживания и контроля, позволяющей определить, протестировать и выявить всех заболевших, а также определить контактировавших с ними лиц и поместить их в карантин, чтобы удержать репродуктивное число COVID-19 ниже 1 и сдержать рост числа случаев заражения (OECD, 2020^[48]; OECD, 2020^[49]; WHO, 2020^[50]). Сразу после установления роста числа случаев заражения следует немедленно вновь ввести меры физического дистанцирования. В этом контексте смягчение карантинных ограничений обязательно должно рассматриваться в краткосрочной перспективе и, вероятно, с возможностью отмены и доработки.

Это особенно сложно, принимая во внимание необходимость работы с ожиданиями граждан и компаний. В этой связи существуют две основных проблемы. Во-первых, опыт показывает, что ожидания в отношении продолжительности карантинного режима влияют на его соблюдение и, как следствие, на его эффективность (Briscese et al., 2020^[51]). В частности, «неприятные сюрпризы», такие как продление карантина на срок, превышающий ожидаемый, приводят к нежеланию его соблюдать. Учитывая, что соблюдение режима отдельными гражданами приносит пользу всем, но что обеспечение полного соблюдения режима носит затратный и неоднозначный характер, государственные органы должны уделять особое внимание сообщениям о карантинных мероприятиях (там же). При этом по мере смягчения карантинных ограничений перспектива их повторного ужесточения может самым различным образом сказаться на поведении граждан. Прежде всего, компании могут с меньшей охотой осуществлять инвестиционную деятельность или нанимать новых сотрудников, а домохозяйства могут принимать такие решения с точки зрения модели потребления, накопления средств и своего местонахождения, которые позволят им защититься от возобновления карантина (смена места жительства на новое, где субъективно оцениваемый риск ниже, создание запаса товаров первой необходимости и т. п.).

В Центральной Азии уровни заболеваемости и потенциал систем здравоохранения отличаются как внутри отдельно взятой страны, так и от страны к стране; это требует выработки конкретных подходов к отмене карантина на национальном или даже на местном уровне. Поэтому смягчение карантинных ограничений требует от правительств умения формировать у населения доверие в отношении широкомасштабного тестирования и планировать посткризисное восстановление. Полная прозрачность и своевременность информационного взаимодействия может стать решением для первой проблемы, формируя доверие в отношении действий правительства, направленных на тестирование, отслеживание и контроль новых случаев заболевания без ограничения гражданских свобод (OECD, 2020^[49]). Казахстан, Узбекистан и Кыргызстан окрестили отмену карантина попыткой перезапустить двигатели своей экономики. Тем не менее, политические меры, направленные на постепенную отмену изоляции, должны отличаться от планов по восстановлению и долгосрочному росту, чтобы предотвратить поспешные меры, которые приведут к повторению пандемии и ее негативных экономических последствий.

Обеспечение устойчивого восстановления по мере реализации посткарантинных мероприятий

Большинство прогнозов говорят о восстановлении и стабилизации ситуации к 2021 году; это базовый сценарий, не предусматривающий возникновения новых вспышек заболевания, способных еще сильнее снизить мировой спрос, цены на сырье и усилить негативные вторичные последствия для торговли и денежных переводов по причине экономического спада в России. Однако для данного прогноза характерны серьезные риски снижения темпов роста (IMF, 2020^[22]). Чтобы обеспечить быстрое и устойчивое восстановление и избежать погружения в рецессию, посткарантинные мероприятия стран Центральной Азии должны оживить экономику путем введения стимулов долгосрочного роста.

Восстановление доверия и поддержка двигателей роста

Предприятия и домохозяйства региона получили серьезную налогово-бюджетную поддержку, призванную помочь им благополучно пережить потерю доходов вследствие карантина. Чтобы произошло восстановление, необходимо, чтобы деловая активность и потребление быстро набрали скорость и обрели устойчивость. Однако само по себе смягчение карантинных ограничений не позволит предприятиям и домохозяйствам, испытывающим недостаток ликвидности, вернуться к нормальному функционированию. Отрицательное значение показателя склонности к риску может усугубить ситуацию и помешать восстановлению активности и потребления, поскольку предприятия могут проявлять нежелание инвестировать в нестабильной обстановке, а домохозяйства могут ожидать повышения налогов. Поэтому государствам придется решать сразу две задачи: восстанавливать доверие предприятий, иностранных инвесторов и домохозяйств, при этом оказывая поддержку компаниям и гражданам, испытывающим финансовые затруднения, по крайней мере на первом этапе снятия ограничений. Предоставление точной информации о своевременных мерах поддержки, в частности в отношении налогов, может стимулировать домохозяйства к потреблению, а предприятия – к возобновлению инвестиционной деятельности, что, в свою очередь, окажет поддержку восстановлению.

Многие домохозяйства пострадали от сокращения доходов и понесли убытки; это снизило их склонность к потреблению (за исключением товаров первой необходимости) и привело к росту их относительных затрат на основные жизненные блага (проживание, питание, коммунальные услуги, образование, здравоохранение) (OECD, 2020^[52]). В этом отношении вмешательство государства и оказание поддержки наименее защищенным домохозяйствам в удовлетворении их основных потребностей должно продолжиться и после отмены чрезвычайного положения в регионе до тех пор, пока экономическое восстановление не станет устойчивым. Дополнительные меры (например, поддержка в выплате заработной платы или потребительские ссуды) могут быть направлены на поддержку потребления домохозяйств в рамках начального этапа экономического восстановления. Однако такие меры должны быть тщательно выверены, чтобы не оказать чрезмерной нагрузки на государственный бюджет или не привести к дальнейшему ослаблению банковского сектора в регионе.

В контексте предпринимательской деятельности, планируя восстановление, государства должны принимать во внимание стратегический анализ ключевых компаний и отраслей, спад и перебои в работе которых возымеют долговременные отрицательные последствия, еще больше снизив потенциал страны к производству товаров и услуг (OECD, 2020^[52]). Адресную помощь в виде ссуд и инвестиций в ряд отраслей на основе антикризисных мер, принимавшихся во время пандемии, можно использовать для поддержки наиболее пострадавших отраслей и сохранения рабочих мест на первых этапах восстановления.

Укрепление финансового сектора и обеспечение его вклада в восстановление

В последние годы финансовые системы региона были относительно стабильны (IMF, 2020^[22]), однако регион не раз сталкивался с банковскими кризисами, последние из которых произошли на фоне глобальных потрясений в 2008–2009 и 2014–2015 годах. Слабость банковского сектора в большей части региона тормозила развитие частного сектора по причине ограниченного доступа к финансированию и отсутствия развитых, эффективных рынков капитала.

Поэтому последствия COVID-19, скорее всего, усугубят существующие факторы уязвимости финансовых систем и создадут новые, связанные с предоставлением ликвидности и пруденциальным регулированием. Недавний рост потребительских кредитов (розничных и ипотечных) оказался возможным благодаря сниженным стандартам кредитования, а также субсидированному и целевому кредитованию в Казахстане и Кыргызстане; при этом необходимость

предоставлять ликвидность домохозяйствам и предприятиям в период изоляции привела к дальнейшему смягчению пруденциального регулирования. Сочетание данных тенденций может привести к серьезному росту потребности банков в капитале (например, в Казахстане, где четыре из 14 крупнейших банков страны уже испытывают такую потребность (IMF, 2020^[22])) и препятствовать предложению кредитов в период восстановления. Кроме того, в результате пандемии в регионе может произойти рост проблемных кредитов, что способно еще сильнее сократить ликвидность банков. Данная проблема может быть наиболее актуальной для Кыргызстана и Таджикистана, которые осуществляли программы реорганизации и реструктуризации до начала пандемии. Например, некоторые из Центральные банки в регионе уже рассматривают возможность смягчения условий для домохозяйств и МСП. Монголия приняла новый закон, направленный на укрепление банковского управления, надзора и цифровизации.

Подтверждение намерения проведения реформ, призванных позволить частному сектору возглавить процесс восстановления

Текущий кризис может нанести еще один удар по частному сектору, отбросив страны назад, к государственному регулированию экономики. Частный сектор в большинстве стран Центральной Азии остается слабым; основная часть экономики зависит от крупных государственных предприятий (ГП). Кризис, связанный с пандемией COVID-19, только усугубил эту ситуацию: экономический спад в большей степени сказался на молодых частных компаниях, работающих в сфере обслуживания, по сравнению с крупными предприятиями из более традиционных отраслей, а у правительств больше возможностей и причин при необходимости оказывать поддержку ГП (Fitch, 2020^[53]). По мере оживления экономики правительствам следует подтвердить свое намерение провести реформы, призванные обеспечить устойчивое восстановление: создание равных условий для работы всех предприятий будет иметь ключевое значение.

Стратегическое прогнозирование: предвосхищение долгосрочных проблем

Более долгосрочная перспектива: диверсификация и улучшение общих условий деятельности компаний

Диверсификация производства в целях поддержки систем здравоохранения в краткосрочной перспективе и создание возможностей для будущего

Кризис, связанный с пандемией COVID-19, может стать возможностью для повышения диверсификации производства и экспорта в существующих отраслях, а также осуществить ее в новых сферах. В краткосрочной перспективе ряд производственных отраслей могут быть перестроены на производство материалов, используемых в борьбе с распространением COVID-19. К примеру, в Афганистане, Таджикистане и Кыргызстане хорошо развита швейная промышленность, которая могла бы производить предметы защитной спецодежды и другие материалы, необходимые медикам для борьбы с распространением вируса. То же касается нефтехимической и медицинской промышленности Туркменистана, Узбекистана и Казахстана, которая, по возможности, могла бы перестроиться на производство средств защиты (таких как защитные маски и очки) и медицинского оборудования.

Опыт стран-членов ОЭСР показывает, что диверсификация в сфере услуг – это еще одна возможность позволить предприятиям менять привычный деловой климат. Скорость, с которой многие предприятия общественного питания перестроились на бизнес-модели, ориентированные на доставку, является ярким тому примером, и, учитывая относительно высокое качество

инфраструктуры мобильной связи, это явление может быть воспроизведено в странах Центральной Азии.

Как и в обычное время, нормативная и политическая поддержка наряду с эффективным управлением и информационным взаимодействием очень важны для реализации таких изменений. Например, от министерств здравоохранения, промышленности и торговли требуется эффективное взаимодействие, чтобы обеспечить медиков, работающих на передовой, необходимым оборудованием, а производителей – поддержкой и ликвидностью, которые требуются для переориентации производства. В Центральной Азии, где для экономики часто характерна высокая степень участия государства, многие сырьевые и вспомогательные отрасли промышленности могут контролироваться ГП; в подобном случае необходимо прозрачное взаимодействие.

Также требуется определенная степень гибкости в области нормативных требований. Оправдывает ли немедленная – или долгосрочная – экономическая выгода от разрешения временного изменения производства, даже если оно не соответствует изначально зарегистрированной функции объектов недвижимости или оборудования, некоторую гибкость, продемонстрированную государством? Если для осуществления доставки ресторану требуется лицензия, можно ли ускорить ее получение? Это решения, которые государствам необходимо принять. Гибкость, проявленная сейчас, может явиться добрым предзнаменованием для решения амбициозных задач в более долгосрочной перспективе, создав возможности для применения новых технологий, повышения производительности и добавленной стоимости, а также появления более разнообразного ассортимента экспортных товаров.

Улучшение общих условий деятельности компаний

Экономический спад не только ухудшает способность правительств центральноазиатских стран реагировать на непосредственные нужды бизнеса и граждан, но и может создать серьезное давление в бюджетной сфере, что прежде всего касается стран с крупным дефицитом счета текущих операций и большими долгами в иностранной валюте. Занимаясь прямыми социально-экономическими последствиями пандемии, правительствам ни в коем случае нельзя снижать темпы проведения структурных и правовых реформ, которые позволят усилить устойчивость в более долгосрочной перспективе. Поэтому правительствам необходимо прислушиваться к потребностям частного сектора и принимать такие решения по нормативно-правовым, политическим и инвестиционным вопросам, которые помогут создать условия для долгосрочного развития бизнеса.

Улучшение политического диалога и координирования политических мер в регионе

Для формирования доверия среди предприятий и обеспечения устойчивого восстановления потребуются снизить уровень неопределенности. Несмотря на существование глобальных факторов риска, справиться с которыми государствам не так просто, они могут принять меры, направленные на снижение затрат, связанных с политической неопределенностью, а именно в контексте торговой политики и специальных протекционистских мер. Хотя большинство стран Центральной Азии ввели ограничения и запреты на экспорт основных видов сельскохозяйственной и медицинской продукции в период карантина в рамках обеспечения продовольственной и санитарной безопасности, эти меры должны иметь временные рамки и быть отменены. В апреле некоторые запреты на экспорт свежей сельскохозяйственной продукции уже были частично сняты в целях предотвращения полного разрушения структуры региональной торговли и производственно-сбытовых цепочек.

По мере того, как государства готовятся к восстановлению, очень важно признать, что дальнейшие протекционистские меры могут оказаться контрпродуктивными, поскольку они приведут к дополнительным расходам для компаний и потребителей, что ухудшит перспективы

восстановления и увеличит потребность компаний и потребителей в дополнительной государственной поддержке (OECD, 2020^[54]). Поэтому в целях восстановления доверия предприятий правительствам следует взять на себя обязательство не вводить новых тарифов или мер ограничения торговли. В частности, согласованный подход к возобновлению деятельности и упрощению торговых процедур в регионе может помочь в вопросе восстановления доверия. Хотя отдельным государствам в Центральной Азии и где-либо еще было относительно просто закрыть границы, ограничить экспорт и ввести другие ограничения в ответ на чрезвычайную ситуацию, успех возобновления деятельности будет в огромной степени зависеть от того, что делают *другие*. По этой причине улучшение регионального взаимодействия может сыграть важнейшую роль (Finnish Institute of International Affairs, 2020^[55]).

Пандемия подчеркнула наличие тесной взаимозависимости в регионе: закрытие границ обострило трудности с продовольственным снабжением и коммунальным обслуживанием. Несмотря на то, что государствам пришлось обеспечить работоспособность отраслей, связанных с антикризисной деятельностью, и ключевых отраслей (в том числе здравоохранения, электроэнергетики, коммунального хозяйства, телекоммуникационной отрасли, а также систем снабжения продовольствием и его распределения) на протяжении кризиса, несогласованное закрытие границ в одностороннем порядке негативно сказалось на возможности трудовых мигрантов вернуться на родину, а также на объемах денежных переводов. Хотя запреты не коснулись автомобильных грузоперевозок, перемещение грузов периодически прерывалось, что серьезно сказывалось на импортозависимых странах региона.

Диверсификация отношений с внешними партнерами

Страны Центральной Азии получили широкую международную поддержку в борьбе с COVID-19 от международных финансовых организаций, Европейского союза и отдельных стран, в частности Китая. С момента возникновения вспышки заболевания Китай предоставляет региону средства защиты, поддержку в развитии инфраструктуры здравоохранения, льготные кредиты и другие виды финансовой поддержки. Эта поддержка оказывается в контексте инвестиций Китая в Центральноазиатский регион в размере 50 млрд долларов США, осуществляемых с 2000 года, прежде всего в рамках инициативы «Один пояс – один путь» (Aiddata, 2019^[56]). В рамках этой инициативы странам также предоставляются кредиты, в результате чего у некоторых стран возникает существенный внешний долг перед Китаем. К примеру, было подсчитано, что по состоянию на конец 2017 года, до 42% государственного долга Кыргызстана принадлежало Китаю через Эксимбанк (Mogilevskii, 2019^[57]).

Экономическое потрясение, произошедшее на фоне COVID-19, создает нагрузку на и без того слабые государственные бюджеты, увеличивая размеры существующего долга, создавая риски для управления активами и осуществления основных инфраструктурных проектов. Оценка проектов и управление активами были слабыми в большей части региона и до начала текущего кризиса (OECD and ITF, 2019^[58]). Финансовая нагрузка, создаваемая кризисом, усиливает необходимость устранения этих недостатков: государствам придется учиться добиваться больших результатов с меньшими ресурсами, если они хотят создать инфраструктуру и предоставлять услуги рациональными с финансовой точки зрения способами. Странам Центральной Азии нужно разработать инструменты оценки и планирования, необходимые для развития инфраструктуры (от отбора проектов до эксплуатации и обслуживания). Кроме того, им нужно укрепить систему управления государственными финансами и рассмотреть все имеющиеся варианты международного финансирования для поддержки государственного бюджета. Например, Монголия в 2017 году получила от МВФ пакет помощи, направленной на поддержку государственного бюджета и реформ (IMF, 2017^[59]).

Улучшение бюджетно-финансового положения стран Центральной Азии путем повышения эффективности мобилизации внутренних ресурсов

Пандемия COVID-19 оказывает давление на бюджетно-финансовое положение стран Центральной Азии и возросший государственный долг. Бюджетные меры поддержки предприятий еще сильнее сократили государственные доходы, а стоимость мер в сфере здравоохранения окажет давление на государственные бюджеты. В краткосрочной перспективе поддержка внешних партнеров, в частности МВФ, отчасти поможет справиться с экономическими потрясениями, однако этого недостаточно для восстановления государственного бюджета; в средне- и долгосрочной перспективе потребуется улучшение мобилизации внутренних ресурсов (OECD, 2020^[60]). Такой политический сдвиг может иметь важнейшее значение в нахождении баланса между потребностью во внешней помощи и желанием поддержать восстановление, с одной стороны, и устойчивостью долговой ситуации, с другой.

Это может позволить странам изучить новые бюджетные возможности, особенно касающиеся более эффективной налоговой политики и более современного налогового администрирования, которые дадут возможность расширить налоговую базу и повысить налоговую эффективность. Более устойчивые и прозрачные налоговые коды могут помочь в формировании лучшего понимания и реализации мероприятий в отношении предприятий в целях повышения показателя отношения налогов к ВВП (OECD, 2020^[60]). Еще одним ключевым вопросом на пути к более справедливой налоговой политике и увеличению поступлений является эффективное налогообложение крупных национальных и многонациональных корпораций (МНК). Что касается соблюдения и реализации международных налоговых механизмов, Глобальный форум по вопросам прозрачности в налоговой сфере и инициатива BEPS («Проблема размывания налогооблагаемой базы и вывода прибыли из-под налогообложения») могли бы по мере необходимости помочь странам региона в этом вопросе. Упрощение налогового администрирования путем его цифровизации также может помочь, при участии международного сообщества, на пути к более эффективной мобилизации внутренних ресурсов (OECD, 2020^[46]).

Обзор стран

Афганистан

Общая экономическая ситуация

В последние годы положение Афганистана не отличалось стабильностью вследствие политического кризиса, вооруженного конфликта и климатических явлений. Все это привело к снижению уровня ПИИ (приток которых сократился с 4,3 млрд долларов США в 2005 году до 0,6 млрд долларов США в 2018 году), увеличению затрат (в том числе на безопасность) и неустойчивым темпам роста ВВП. В 2019 году рост ВВП составлял 2,9%, поскольку сельское хозяйство постепенно восстанавливалось после сильных засух, произошедших в начале года. Сохраняется значительный внешнеторговый дефицит, который финансируется главным образом за счет дотаций, что регулярно приводит к колебаниям обменного курса местной валюты. В то же время, таможенные поступления по-прежнему имеют первостепенное значение для налоговых поступлений Афганистана (предположительно поднявшись до 40% в 2019 году). Годовые темпы роста экспорта составляют 14,7%, причем основной статьей официального экспорта является продовольствие. До наступления кризиса, вызванного пандемией COVID-19, в Афганистане наблюдался рост внутренних доходов, что соответствовало национальному плану, согласно которому страна рассчитывала со временем обрести финансовую самостоятельность. Однако на

фоне пандемии COVID-19 перспектива мобилизации внутренних поступлений оказалась маловероятной, а поддержка со стороны внешних партнеров, как ожидается, сократится, прежде всего по причине сокращения США объемов помощи этой стране.

Экономические последствия

Краткосрочные показатели. В текущем году МВФ ожидает сокращения экономики примерно на те же 3%, на которые она выросла в 2019 году (IMF, 2020^[2]). Уровень безработицы в 2017 году составлял 39,5%; 80% занятости обеспечивалось предприятиями неформального сектора. COVID-19 создаст дополнительную нагрузку на уже перегруженный рынок труда (в том числе неформальный), особенно с учетом того, что вернувшимся мигрантам нужна работа, а предприятия переживают падение уровня доходов (порой до 90%) или прекращают операции. Покупательная способность временных рабочих снизилась на 20%, при этом цены продолжают расти: Всемирная продовольственная программа только в апреле зафиксировала рост цен на пшеничную муку на 15-18%.

Государственный бюджет. Почти половина государственного бюджета финансируется за счет донорских организаций, в том числе США (37%). В силу этого Афганистан, несмотря на низкий уровень государственного долга (7% ВВП), считается страной с высоким риском неисполнения обязательств по обслуживанию внешнего долга. Затраты на сдерживание COVID-19 (0,5% ВВП) наряду с сокращением бюджета 2020 года на 1 млрд долларов США и падением национальных доходов (на 10%) оказывают серьезное давление на бюджет. Ожидается, что объем денежных переводов снизится на 50%. По оценкам МВФ, дефицит счета текущих операций составляет 4,5% ВВП, а бюджетный дефицит – 3,5% (IMF, 2020^[61]). Правительство объявило о мерах строгой экономии, однако с учетом расходов, выросших по причине кризиса, ожидается, что сальдо бюджета вырастет до 5%. Поэтому МВФ одобрил экстренное финансирование на сумму 220 млн долларов США.

Финансовые рынки. Официальный финансовый рынок Афганистана остается небольшим, поскольку в стране преобладают нелегальные финансовые услуги. Цены на продовольственные товары и инфляция по ИПЦ уже стремительно выросли за последний месяц в связи с зависимостью Афганистана от импорта. Таким образом, закрытие границ оказало прямое влияние на стабильность цен; ожидается, что к концу июня инфляция превысит 5%. Экономика Афганистана сильно долларизирована; сбережения и крупные сделки номинированы в основном в долларах США, особенно во времена кризиса. Поскольку депозиты, номинированные в иностранной валюте, составляют 66% от общего объема депозитов, банковская система особенно чувствительна к колебаниям валютного курса и подвержена возможному риску неплатежеспособности. По этой причине роль Центрального банка в качестве кредитора последней инстанции ограничена; он может действовать лишь в рамках своих валютных резервов, составляющих 6,7 млрд долларов США.

Меры реагирования

Меры в сфере здравоохранения. Первый случай заболевания COVID-19 в Афганистане был зарегистрирован в конце февраля, после массового возвращения мигрантов из Ирана (230 000), вызванного ухудшением экономической ситуации. Правительство ввело меры социального дистанцирования до 24 мая, объявив режим строгой изоляции в 20 из 34 провинций, запретив массовые собрания и потребовав, чтобы обе палаты парламента Афганистана перешли на работу в удаленном режиме. Границы с Ираном и Пакистаном периодически открываются для ввоза продовольственных товаров и въезда афганских мигрантов. Границы с другими государствами остаются закрытыми. Сумбурное закрытие границ вызвало повышение цен и затормозило импорт

основных продовольственных товаров, стимулируя правительство к сотрудничеству со странами Центральной Азии для продолжения поставок продовольствия. Правительство организовало проверки на границе и помещает зараженных репатриантов в карантин. Большинство международных коммерческих авиарейсов временно отменено (за исключением Дубая и Пакистана), но осуществление внутренних перевозок в целом продолжается. Правительство выделило 1,1 млрд долларов США (0,5% ВВП) на удовлетворение неотложных потребностей системы здравоохранения и планирует потратить 2% ВВП до конца 2020 года, треть которых будет использована на нужды здравоохранения. Также оно работает над улучшением экспортных каналов для поставки медикаментов и стимулирует компании к переориентации на производство медицинского оборудования. Кроме того, в целях замедления распространения вируса власти приступили к освобождению 10 000 заключенных, находящихся в группе риска. Все образовательные заведения были закрыты до дальнейших распоряжений. 7 мая Министерство образования запустило веб-сайт, предназначенный для дистанционного обучения; кроме того, организованы занятия посредством радио и телевидения. Как правительство, так и движение «Талибан» организуют информационные кампании для населения. После положительных результатов тестирования на коронавирус у нескольких офицеров начался вывод иностранных войск из страны, несмотря на активизацию действий боевиков по всей стране. Партнеры в области развития, включая Всемирный банк, АБР и ЕС, пересматривают существующие программы действий, чтобы оказать поддержку правительству в организации дополнительных лабораторий, специализированных палат для пациентов с COVID-19 и медицинского обеспечения.

Денежно-кредитная политика. Комитет по финансовой стабильности регулярно проводит заседания для оценки признаков нехватки ликвидности и контроля стабильности цен. Центральный банк занимается вливанием средств в валютный рынок; также он уменьшил иностранные интервенции. Центральный банк вновь заявил о своей приверженности режиму плавающего валютного курса; он допустит снижение обменного курса афгани в ответ на проблемы платежного баланса. ЦБ занимается упрощением работы коммерческих банков путем отмены штрафных санкции за задержку отчетности или недостаток ликвидности; он готов обеспечивать банки ликвидностью в качестве кредитора последней инстанции. Также ЦБ смягчает регулирование в контексте классификации активов и резервов на возможные потери по ссудам. Другие меры направлены на упрощение осуществления безналичных платежей и касаются обеспечения предприятиями, предоставляющими расчетно-кассовые услуги, бесперебойного обслуживания.

Меры экономической поддержки. Правительство анонсировало масштабные инвестиции по всей стране (включая гидроэлектростанции, дороги и сельскохозяйственные проекты). Хотя прямая поддержка предприятий по-прежнему ограничена несмотря на ряд проведенных совещаний с участием представителей правительства и частного сектора, правительство работает над пакетом экономических мер, принимая во внимание также среднесрочное влияние. МФК предоставляет экстренное финансирование, направленное на поддержку компаний, пострадавших от вспышки COVID-19. Также организуется фонд, принимающий пожертвования от частных лиц и диаспор; пожертвования будут направлены Министерству здравоохранения, а также пострадавшим МСП. Крупные корпорации согласились предоставлять МСП сырье на условиях кредита. Министерство финансов продлило сроки подачи деклараций по налогу на прибыль до 20 мая и ввело отсрочки по выплате заработной платы, выплатам поставщикам и арендной плате за март и апрель. Правительство выделило 179 млн долларов США сельскохозяйственной отрасли. Центральной задачей государственных антикризисных мер является обеспечение надлежащего продовольственного снабжения, которому повредили сумбурное закрытие границ и весеннее половодье. Осуществляется импорт товаров первой необходимости из Индии и Китая, а Казахстан, являющийся для Афганистана крупнейшим источником пшеницы, согласился продолжать ее поставки. Множество партнеров в области развития оказывают денежную помощь и помощь в натуральной форме социально незащищенным группам населения, а также прямую финансовую

поддержку ММСП. Кроме того, правительство организовало масштабную программу по обеспечению уязвимых групп населения дневной нормой продовольствия посредством пекарен в ряде городов, определенных местными субъектами. Сообщается, что в рамках этой программы обслуживаются до 1 млн жителей Кабула.

Отмена карантина. Одновременно с началом сезона сбора урожая правительство возобновило торговлю с Пакистаном и Ираном. Теперь после осуществления строгих санитарно-гигиенических мероприятий афганские товары могут пересекать пакистанскую границу; для экспорта товаров (кедровых орехов) в Китай и Индию были открыты воздушные коридоры. Правительство анонсировало постепенную отмену комендантского часа и карантинных мер по всей стране.

Перспективы

Вспышка COVID-19 пришлась на период политической неопределенности: на президентских выборах 2019 года свою победу провозгласили сразу два кандидата. На сегодняшний день между ними подписано соглашение. Однако мирные переговоры, которые США ведут с талибами, пока не смогли снизить уровень боевых действий, что прямо препятствует оказанию медицинской помощи в зонах, подконтрольных «Талибану». Таким образом, население находится в уязвимом положении: доля расходов на медицинское обслуживание, оплачиваемых гражданами из собственных средств, является одной из самых высоких в мире, к тому же порядка 14 млн человек вследствие кризиса могут испытывать нехватку продовольствия. Правительству необходимо улучшать инфраструктуру здравоохранения, обеспечивать стабильность цен и продовольственную безопасность, оказывать поддержку частному сектору, не ограничивая действие этих мер Кабулом и формальной экономикой, а также обеспечить устойчивость как в формальном, так и в теневом финансовом секторе в целях обеспечения ликвидности, одновременно сдерживая инфляцию.

Казахстан

Общая экономическая ситуация

После десяти лет сырьевого роста совокупное воздействие снижения мирового спроса на нефть и колебания цен в период 2015-2016 годов вызвали в экономике резкий спад. В 2017-2018 годах экономика восстанавливалась приличными, хотя и не головокружительными темпами (4,1%), чему вновь способствовали, в основном, добыча нефти и повышение цен на сырье. Это стимулировало рост внутреннего потребления и давало положительные сопутствующие эффекты для промышленного производства вне нефтяного сектора и сферы услуг. В 2019 году рост замедлился в силу стагнации в нефтедобыче, малого количества иностранных инвестиций и снижения внутреннего спроса. Падение цен и спроса на сырьевые товары, сопровождавшее вспышку COVID-19, – это ощутимый удар по темпам роста, экспортным и бюджетным доходам, требующий вмешательства со стороны государства.

Экономические последствия

Краткосрочные показатели. Согласно оценкам, не менее 1,5 млн граждан оказались в неоплачиваемом отпуске или лишились работы вследствие вспышки коронавируса. По официальным данным, на малых и средних предприятиях торговли, общественного питания и туристической отрасли, которые, вероятнее всего, пострадают сильнее других, занято свыше 1,6 млн человек. По оценкам экспертов, в стране перестали работать 300 000 МСП. Ожидается, что рост, составлявший в 2019 году 4,5% ВВП, в 2020 году составит -2.5% (IMF, 2020^[2]).

Государственный бюджет. Текущее снижение мирового спроса на продукцию добывающей промышленности и цен на сырье уже вынудили правительство пересмотреть государственный бюджет на 2020 год (Government of Kazakhstan, 2020^[11]). Бюджетные расходы планируется сократить на 1,25 млрд долларов США. В первом квартале 2020 года реализация карантинных мероприятий привела к падению налоговых поступлений; также ожидается, что бюджетный дефицит в Казахстане вырастет до -5,3% ВВП (IMF, 2020^[22]).

Финансовые рынки. Процентные ставки по десятилетним облигациям государственного займа, выпущенным в тенге, с начала марта выросли почти на 10%; увеличение стоимости соответствующих кредитно-дефолтных свопов составило почти 40%. В то же время годовичная вероятность дефолта остается без изменений. За период с начала марта по апрель курс тенге по отношению к доллару упал примерно на 15%. С тех пор он восстановился на 4%, оставшись, однако, чувствительным к ценам на нефть.

Меры реагирования

Меры в сфере здравоохранения. 16 марта в Казахстане было введено чрезвычайное положение, отмененное 11 мая. На фоне продолжения импорта продовольствия и грузоперевозок был объявлен запрет на экспорт основных продовольственных товаров и введен потолок роста цен на продовольствие. Правительство закрыло все границы для иностранных граждан, первоначально ввело карантин в крупных городах Нур-Султан и Алматы, затем также в г. Шымкент и остальных регионах, и временно прекратило движение воздушного, железнодорожного и автомобильного транспорта, хотя в настоящее время происходит возобновление внутренних перевозок. В стране были закрыты учебные заведения, места общественного пользования и предприятия, не являющиеся жизненно важными; также были ограничены часы работы общественного транспорта. В настоящее время происходит осторожное смягчение карантинных мер – возобновляют работу магазины. Недавний всплеск случаев заболевания заставил правительство вновь заявить в местных СМИ о важности социального дистанцирования и соблюдения изоляционных мер. Правительство ввело требование носить маски во всех общественных местах и при пользовании транспортом. В г. Нур-Султан была построена и начала работу новая больница; планируется увеличить число людей, тестируемых на COVID-19, до 25 000 человек в день. Согласно официальной статистике, на текущий момент тестирование прошли более 662 000 человек.

Денежно-кредитная политика. После повышения, проведенного в середине марта, когда тенге оказался под ударом, Национальный банк Республики Казахстан (НБРК) снизил ключевую ставку до 9,5% и расширил коридор процентных ставок до +/-2%. Помимо этого, НБРК упростил процесс рефинансирования для коммерческих банков. Для того чтобы поддержать тенге, введен валютный контроль в отношении государственных предприятий. Также НБРК установил временные лимиты на сумму наличных средств, которые юридическим лицам разрешено снимать со своих банковских счетов. Новая мера будет действовать с 1 июня по 31 декабря 2020 года. С апреля НБРК прекратил валютные интервенции.

Меры экономической поддержки. Правительством разработан пакет антикризисных мер стоимостью 10 млрд долларов США (4,4 трлн тенге или порядка 9% ВВП), призванных смягчить экономические последствия пандемии. Меры предусматривают поддержку как бизнеса, и прежде всего МСП, так и домохозяйств. Государство профинансирует усиление мер социальной защиты, в том числе субсидирует выплату зарплат и пособий по безработице, и обеспечение граждан, принадлежащих к социально незащищенным категориям, продуктовыми корзинами. Согласно официальной статистике, более 1,6 млн граждан и 11,5 тыс. МСП воспользовались отсрочкой выплат по кредитам и новыми льготными кредитами на общую сумму 870 млн долларов США (360 млрд тенге). Поддержка предприятий касается ликвидности, гарантий по кредитам и временных налоговых льгот, направлена на поддержание их деятельности и сохранение рабочих мест и

частично осуществляется через фонд DAMU. В частности, Государственный фонд социального страхования предоставляет зарплатные субсидии, направляемые через компании работникам ММСП, находящимся в неоплачиваемом отпуске до окончания чрезвычайной ситуации. К концу апреля в рамках этой меры помощь получили 4,25 млн работников.

Отмена карантина. Несмотря на то, что режим чрезвычайного положения был продлен до середины мая, было разрешено постепенное восстановление экономической деятельности. К концу апреля работу возобновили промышленные предприятия, строительные компании и некоторые поставщики услуг в крупнейших городах страны, с начала мая начали работать магазины, не являющиеся жизненно важными, а также было разрешено возобновление основной части предпринимательской деятельности (риелторских и страховых компаний, рекламных агентств, юристов, нотариусов и т. п.). Ресторанам и кафе также разрешили возобновить работу (хотя и с ограничениями) в соответствии со строгими санитарными требованиями, а 1 июля должны открыться отели. Школьные занятия продолжатся в онлайн-режиме. Кроме того, в течение месяца возобновились авиаперевозки, а меры изоляции в отношении граждан постепенно были смягчены, были разрешены семейные развлечения и занятия спортом на открытом воздухе. Правительство заявило о том, что занимается разработкой пакета восстановительных мер, направленных на поддержку наиболее пострадавших отраслей, и планирует создать в текущем году более миллиона рабочих мест в рамках новой государственной программы «Дорожная карта занятости» в качестве основной меры обеспечения занятости после окончания чрезвычайной ситуации. Также в конце мая правительство приняло Комплексный план по восстановлению экономического роста для стимулирования деловой активности, поддержки занятости и увеличения доходов. Налогово-бюджетные меры включают, прежде всего, расширение льготного кредитования и механизмов предоставления гарантий, компенсацию экспортных расходов и дополнительных отсрочек по уплате налогов и кредитов. Также предусмотрено упрощение административных процедур и налогового администрирования (Government of Kazakhstan, 2020^[62]). Кроме того, правительство анонсировало создание государственной комиссии по восстановлению экономического роста, которая займется разработкой предложений по экономическому восстановлению.

Перспективы

COVID-19 уже привел к снижению доходов государства и сделал неизбежными значительные изменения в бюджетно-налоговой сфере. Отрицательное влияние пандемии на торговлю и промышленное производство ожидается и в дальнейшем. Принимая во внимание структурные проблемы казахстанской экономики, перспективы сохранения устойчивости будут зависеть главным образом от того, смогут ли меры социальной защиты поддержать уровень потребления домохозяйств, а банковская система – обеспечить частный сектор ликвидностью, а также от улучшения инвестиционного и делового климата, включая управление госпредприятиями и конкуренцию.

Кыргызстан

Общая экономическая ситуация

Начиная с 2014 года темпы роста киргизской экономики составляли в среднем 4%, и хотя в 2018 году рост замедлился до 3,5%, в 2019 он достиг 4,5%, что было обусловлено пятнадцатипроцентным увеличением добычи на Кумторе – крупнейшем золотом руднике страны. Увеличение доходов от экспорта золота в сочетании со снижением затрат на импорт в 2019 году привело к сокращению дефицита счета текущих операций с 12,1% (как было в 2018 году) до 9,3%

от ВВП. Денежные переводы от трудовых мигрантов продолжали поддерживать спрос на внутреннем рынке и вносили свой вклад в сокращение дефицита счета текущих операций. Объемы ПИИ в недобывающие отрасли оставались скромными, финансовому и обрабатывающему секторам доставалась лишь небольшая доля инвестиций. Пандемия COVID-19 отрицательно сказалась на этих факторах экономического роста и приведет к отрицательному росту ВВП в 2020 году. Экономический спад в России, где, по оценке правительства, в апреле ВВП сократился на 20% в годовом исчислении в реальном выражении, уменьшит спрос на труд мигрантов, а это заметно снизит доход в виде денежных переводов. В то же время снижение мирового спроса и перебои в торговле ведут к сокращению доходов от экспорта. Оба этих фактора наряду с майскими наводнениями создают нагрузку на государственный бюджет, что вынудило правительство обратиться к международному сообществу за экстренной помощью.

Экономические последствия

Краткосрочные показатели. COVID-19 уже наложил глубокий отпечаток на многие аспекты экономики Кыргызстана. МВФ прогнозирует падение реального ВВП в 2020 году на 4% и увеличение дефицита государственного бюджета до 8,8% ВВП. По данным Министерства труда и социального развития, около 1–1,8 млн работников (при общей численности рабочей силы 2,6 млн человек) потеряли работу с начала кризиса, хотя эти цифры следует рассматривать в контексте высокого уровня неформальной занятости в Кыргызстане. Только в Бишкеке закрылись 15,000 предприятий, что серьезно сказалось на бюджете столицы.

Государственный бюджет. Внутренние поступления и доходы от экспорта резко сократились вследствие снижения цен на сырьевые товары и ограничений на пересечение границ. Помимо сокращения трансграничных доходов (-20%), карантинные меры привели к падению налоговых поступлений на 11%. В целом, в середине мая Министерство финансов прогнозировало двадцатипроцентное снижение поступлений за год. Ожидается, что в текущего году объем денежных переводов, доля которых в структуре ВВП составляет до одной третьей, сократится на 15-30%. Согласно прогнозам, общая сумма государственного долга Кыргызстана в 2020 году вырастет с 54,1% до 69% ВВП. МВФ согласился предоставить экстренное финансирование на сумму 120 млн долларов США. 8 мая МВФ одобрил выделение второго транша финансирования на ту же сумму. Другие международные организации предложили финансовую поддержку бюджета на общую сумму 462 млн долларов США (в том числе ЕС – 36 млн, АБР – 120 млн и Евразийский фонд стабилизации и развития – 100 млн). Правительство сократит все расходы, за исключением самых необходимых, и укрепит систему государственных закупок, сохранив расходы на здравоохранение и создавая необходимые для этого условия. В следующие три года правительство планирует сократить государственный сектор на 20%.

Финансовые рынки. По оценкам МВФ, в 2020 году уровень инфляции достигнет среднего уровня в размере 10,6%, что на 1,1% выше уровня прошлого года. За период с начала года до конца марта курс киргизского сома снизился по отношению к доллару США на 20%. Национальный банк Кыргызской Республики (НБКР) принял меры, чтобы сгладить резкие колебания на валютном рынке. Для поддержания курса сома на внутреннем финансовом рынке и обеспечения соответствия требованиям к минимальному размеру обязательных банковских резервов НБКР предоставил коммерческим банкам ссуды в сомах и продал валютные резервы на сумму 227 млн долларов США (информация по состоянию на конец апреля 2020 года).

Меры реагирования

Меры в сфере здравоохранения. Правительством объявлен режим чрезвычайного положения, в некоторых районах введен карантин, в Бишкеке соблюдается комендантский час. По мере отмена

карантина ограничение передвижения и комендантский час постепенно смягчаются. Все образовательные учреждения закрыты до 1 сентября; в ряде городов действует онлайн-зачисление. Передвижение по территории страны ограничено, запрещены массовые собрания. Пересечение границы и грузоперевозки ограничены, действует временный запрет на въезд иностранных граждан. 4 мая были введены карантинные меры и началось тестирование в масштабах страны. После полной приостановки торговой деятельности планируется постепенное ее возобновление, с учетом строгого санитарного контроля и возможных карантинных мер для импортеров. На финансирование мер реагирования выделен один процент годового государственного бюджета. Сюда входят затраты на дополнительные товары медицинского назначения и оплату труда медработников. Правительство также приняло план действий в непредвиденных обстоятельствах для сферы здравоохранения (16 млн долларов США), направленный на расширение тестирования и обеспечение подготовки медперсонала. Оно взаимодействует с международными партнерами, чтобы организовать импорт медикаментов и медицинское обеспечение (Китай, Евразийский экономический союз, Всемирный банк, ИБР), а также создало фонд для частных пожертвований: по состоянию на 27 апреля Министерство здравоохранения получило 1,6 млн долларов США. Помимо расширения расходов на здравоохранение, государство оказывает поддержку уязвимым группам населения по всей стране, обеспечивая нуждающиеся семьи продуктами питания. Цены на 11 основных продовольственных товаров были заморожены; при этом правительство готовит пакет мер поддержки, призванных обеспечить продовольственную безопасность и оказать поддержку социально незащищенным категориям граждан (которые составляют, по оценкам ООН, 29% населения).

Денежно-кредитная политика. НБКР по-прежнему придерживается режима плавающего валютного курса и ограничивает валютные интервенции, стремясь предотвратить резкие колебания курса. Также он принял решение 1) снизить норматив ликвидности для банков с 45 до 30%, отменив предъявляемые требования; 2) снизить требования к минимальному размеру обязательных банковских резервов с 80 до 70%; 3) снизить коэффициент рисков для корпоративных и розничных кредитов в иностранной валюте со 150 до 100%. Ключевая ставка по-прежнему составляет 5%. НБКР рекомендовал банкам создать гибкие условия выплаты процентов и классификацию категорий заемщиков, помимо продления моратория на проверки предприятий.

Меры экономической поддержки. 30 апреля правительство приняло акт о новой экономической свободе и развитии, в рамках которого запланировано возрождение экономической активности в Кыргызстане в размере 400 млн долларов США или 5,2% ВВП. Главная задача этой меры – улучшить деловой климат путем дальнейшей цифровизации экономики (безналичные платежи), введения обоснованных тарифов, запуска новых инфраструктурных проектов, принятия нового инвестиционного кодекса, обеспечения защиты прав частной собственности и гарантий для инвесторов, расширения приватизации в масштабах страны и поддержки свободного движения капитала. Данные меры сочетаются с прямыми мерами по упрощению хозяйственных операций в краткосрочной перспективе, которые предполагают сокращение количества лицензий, налогов и проверок, вводя, по возможности, электронные процедуры. Также государство снизило социальные взносы, продлило срок подачи налоговых деклараций и приостановило проверки в отношении всех предприятий. Оно ввело временный запрет на процедуру банкротства предприятий до января 2021 года. Ранее предприятиям был предложен краткосрочный трехмесячный план⁴; сейчас правительство направляет 176 млн долларов США в рамках второго пакета мер поддержки предприятий, чтобы обеспечить МСП и патентообладателям в экспортоориентированных отраслях, обрабатывающей промышленности и сфере продовольственной безопасности возможность

⁴ Включая меры по обеспечению продовольственной безопасности; отсрочку по уплате социальных взносов на 3 месяца; снижение платы за аренду государственного имущества; отсрочку по оплате коммунальных услуг, отмену налоговых санкций и штрафов до 1 июля.

льготного финансирования. Местные банки снизили минимальный кредитный порог; было выдано кредитов на сумму 50 млн долларов США, из них 81% – регионам. ЕБРР также предлагает меры по льготному финансированию МСП и механизмы экстренного финансирования для сохранения необходимой ликвидности банковской системы. Российско-Кыргызский фонд развития упростил процедуры финансирования, что должно поддержать кредитование бизнеса.

Отмена карантина. Несмотря на продление режима чрезвычайного положения до середины мая, в первую неделю месяца был реализован первый этап возобновления экономической активности в сфере производства, транспорта и строительства; также он коснулся деятельности нотариусов и предприятий, занимающихся торговлей. Как сообщается, эти меры позволили возобновить работу 20 000 предприятий, на которых заняты 130 000 сотрудников. Вторая волна смягчения ограничений запланирована на середину мая: ожидается возобновление предоставления финансовых и потребительских услуг, работы всех магазинов и общественного транспорта. Планируется, что возобновление всех видов экономической деятельности состоится 1 июня, когда будут сняты оставшиеся ограничения предпринимательской деятельности.

Перспективы

Кыргызстан серьезно пострадал от COVID-19. Бюджетные средства быстро истощаются, большая часть национальной экономики парализована. Для того чтобы противостоять кризису, правительству придется и дальше осуществлять меры поддержки субъектов частного сектора, укреплять систему социальной защиты и внимательно следить за валютными колебаниями. В долгосрочной перспективе сокращение бюджетного дефицита остается одной из первоочередных задач правительства, а достижение устойчивого роста потребует мер по совершенствованию правовой среды предпринимательства, легализации предпринимательской деятельности и дальнейшему сокращению внешнеторговых барьеров.

Монголия

Общая экономическая ситуация

Основной движущей силой устойчивого роста монгольской экономики был экспорт продукции добывающей промышленности, а потому изменение цен и спроса на сырьевые товары (особенно на медь) вызвало колебания. Число статей национального экспорта, равно как и рынков сбыта, по сей день невелико, что делает страну весьма восприимчивой к внешним потрясениям. Государственный бюджет пострадал от падения цен на сырье в 2015 году, и это подвигло монгольские власти заручиться помощью МВФ. Кризис, вызванный COVID-19, привел к неуклонному снижению сырьевых цен и спроса, особенно со стороны Китая. В начале кризиса, вследствие санитарных мер, Монголия была вынуждена приостановить на несколько недель экспорт угля. В первом квартале объем экспорта упал на 45% по причине сокращения объемов экспорта угля и меди в Китай; ожидается, что в текущем году экономика сократится приблизительно на 1% в реальном выражении. Две трети предприятий сообщают о потере доходов, в особенности в сфере туризма и кашемирового производства.

Экономические последствия

Краткосрочные показатели. ВВП в первом квартале упал на 10,7% в годовом исчислении в реальном выражении по причине резкого сокращения в добывающей промышленности и сфере услуг. Хотя оценки ВВП за период с января по апрель еще не готовы, предварительные оценки валового объема промышленного производства за период с января по апрель говорят о еще более

резком сокращении: Национальное статистическое управление сообщает о падении объема промышленного производства за первые четыре месяца года на 24,1% в годовом исчислении по причине падения в добывающей промышленности, составившего 33%. По данным Торгово-промышленной палаты Монголии, две трети предприятий пострадали от COVID-19, и свыше 8 000 человек, возможно, потеряли работу. Это повысит показатель безработицы с 8 приблизительно до 12%. В первом квартале Фонд страхования от безработицы увеличил свои расходы почти на 25%. В апреле объем просроченных кредитов вырос на 6,7%.

Государственный бюджет. В первые четыре месяца 2020 года налоговые поступления сократились на 14,2% в годовом исчислении, тогда как государственные расходы выросли на 16,7%. Пакет антикризисных мер поддерживается международными финансовыми организациями, в том числе АБР и Всемирным банком. Но даже несмотря на это такие меры окажутся весьма обременительным для монгольского бюджета. Также правительство получило 50,8 млн евро от ЕС в качестве меры поддержки бюджета, направленной на повышение уровня занятости и улучшение прозрачности государственного бюджета в текущих условиях. Дефицит счета текущих операций в период с января по март достиг 350,2 млн долларов США по сравнению с профицитом в размере 220 млн долларов США в первом квартале прошлого года, что произошло главным образом по причине падения доходов от экспорта продукции добывающей промышленности.

Финансовые рынки. С начала 2020 года индекс «ТОП-20» Монгольской фондовой биржи упал почти на 13%, что меньше по сравнению с ведущими фондовыми рынками мира.

Меры реагирования

Меры в сфере здравоохранения. Монголия продлила режим чрезвычайного положения до 30 июня. Страна закрыла все границы с Китаем и Россией еще в самом начале кризиса и запретила въезд иностранных граждан. Были запрещены массовые собрания; граждан обязали носить маски в общественных местах. Была организована месячная кампания, пропагандирующая ношение масок. Все общественные места закрыты, а рестораны и заведения, имеющие лицензию на продажу алкогольной продукции, работают по сокращенному графику. Школы закрыты до 1 сентября. Режим обязательной изоляции для людей с симптомами заболевания был продлен до 21 дня. Страна увеличила число койко-мест и построила временные больницы в столице и регионах. В ответ на пандемию Агентство по чрезвычайным ситуациям провело учения по действиям в чрезвычайных ситуациях, включая практическую отработку режима изоляции в районе Чингэлтэй. Также Монголия предоставляет специальные вознаграждения и льготы медицинским работникам. В крупнейших городах проводится дезинфекция, на въездах в столицу организованы контрольно-пропускные пункты. Государственные органы проводят дезинфекцию импортных товаров, включая продовольственные. Экспорт угля в Китай возобновился, однако вагоны проходят систематическую дезинфекцию. Проекты в сфере здравоохранения, финансируемые АБР и Всемирным банком, также помогут увеличить потенциал системы здравоохранения страны, прежде всего с точки зрения больниц.

Денежно-кредитная политика. Банк Монголии снизил ключевую ставку с 11 до 10%, а затем до 9% и расширил коридор процентных ставок до +/-1. По решению Монголбанка кредитным организациям, у которых возникли сложности с возвратом потребительских кредитов, разрешено предоставлять отсрочку до 12 месяцев. Уже поступило множество заявок. Также Монголбанк с начала года увеличил покупку золота и при поддержке банков запустил масштабную программу ипотечного кредитования по низким процентным ставкам.

Меры экономической поддержки. 27 марта 2020 года правительство анонсировало первоначальный национальный пакет из семи антикризисных мер общей стоимостью 5,1 трлн тугриков (1,7 млрд). Меры ориентированы на защиту здоровья и доходов населения, сохранение

рабочих мест и стимулирование экономики в период пандемии. 9 апреля парламент утвердил антикризисный пакет, куда, в частности, входит следующее:

- шестимесячные налоговые каникулы начиная с 1 апреля, в том числе освобождение от уплаты подоходного налога для работников, освобождение от уплаты социальных отчислений для всех предприятий частного сектора, освобождение от налога на прибыль для предприятий с годовой выручкой менее 1,5 млрд тугриков (5 млн евро) (исключая предприятия горной и нефтяной промышленности, розничной торговли, табачной отрасли);
- ежемесячная выплата в размере 200 000 тугриков (65 евро) работникам частных предприятий, сохранивших штат несмотря на снижение доходов, в течение трех месяцев;
- в целях снижения розничных цен на топливо запланирована топливная субсидия; а также
- отраслевые меры для поддержки кашемирового производства, в том числе ссуды и стабильные цены.

Правительство также подготовило новый пакет социальных мер на общую сумму 284 млн долларов США, призванных поддержать детей, пожилых граждан и социально незащищенные группы населения. В рамках данного пакета мер предусматриваются, прежде всего, увеличение размера ежемесячных детских пособий и пенсий, продовольственные талоны для малообеспеченного взрослого населения, а также денежные выплаты родителям-одиночкам, сиротам и инвалидам до 1 октября.

В дополнение к этим мерам правительство утвердило перечень потребительских продуктов питания, не подлежащих обложению таможенными пошлинами и НДС до 30 июня 2020 года. Также было принято несколько законов, касающихся банковской системы и управления. Один из новых законов направлен на повышение прозрачности и улучшение механизмов управления банковской системы и способствует развитию электронных банковских услуг. Также в рамках нового закона правительство получило полномочия принимать карантинные и финансовые меры для борьбы с COVID-19. Кроме того, учитывая сложившуюся экономическую ситуацию, правительство отложило проведение запланированного первичного публичного размещения акций компании Erdenes Tavan Tolgoi JSC. Также Монголия расширило предоставление через государственные учреждения кредитных гарантий, предназначенных для поддержки МСП.

Отмена карантина. Правительство считает, что страна все еще находится в серьезной опасности, и потому на данном этапе сохраняет карантинный режим, расширяя меры в сфере здравоохранения. Тем не менее, была возобновлена работа учреждений профессионального образования и обучения (ПОО) и центров подготовки по всей стране, а также ряда мест общественного пользования в Улан-Баторе, включая спортивные залы, в соответствии со строгими санитарно-гигиеническими требованиями. Попытка открыть бары и ночные клубы в Улан-Баторе потерпела неудачу по причине нарушения требований социального дистанцирования. 11 000 человек прошли тестирование на COVID-19; страна соблюдает режим строгой изоляции. Парламентские выборы состоятся; их проведение намечено на 24 июня 2020 года.

Перспективы

Согласно последним оценкам МВФ, в 2020 году экономика страны сократится примерно на 1%. Однако в дальнейшем неизбежен более серьезный спад, поскольку перспективы национального роста во многом будут зависеть от товарных рынков и ситуации в мире. Основной фактор роста – экспорт полезных ископаемых, который сокращается в силу низкого спроса. Импорт из Монголии в

Китай в период с января по март сократился на 25%, хотя возобновление работы китайской промышленности и угольного импорта могут немного смягчить последствия коронавирусного кризиса. Использование государственных средств должно жестко контролироваться государственными органами и сопровождаться структурными реформами правовой среды предпринимательства. Хотя Монголия получает финансовую помощь от МВФ и АБР, потребуется оценка влияния кризиса на государственный бюджет, а по завершении пандемии могут понадобиться меры по консолидации в налогово-бюджетной сфере.

Таджикистан

Общая экономическая ситуация

По официальным правительственным данным, в 2019 году реальный ВВП вырос на 7,5%, что сопровождалось уверенным ростом обрабатывающей промышленности (14%), сельского хозяйства (7%) и розничной торговли (9%) (World Bank, 2020^[62]). В то же время ВВП на душу населения оставался самым низким в регионе. В текущем году МВФ, исходя из базового сценария развития пандемии, ожидает снижения темпов роста примерно на 1% (IMF, 2020^[2]). С чрезвычайной ситуацией в области здравоохранения связаны серьезные риски снижения темпов роста с точки зрения как устойчивости местной экономики, так и последствий ухудшения внешних условий для экономического и социального восстановления страны.

Рост по-прежнему основывается на государственных инвестициях, сырье и потреблении за счет денежных переводов, что значительно усиливает уязвимость экономики в случае ухудшения внешних условий. В 2019 году инвестиции сократились на 7%, при этом основной приток ПИИ по-прежнему шел в добывающие отрасли. Государство инвестировало средства главным образом в строительство Рогунской гидроэлектростанции (World Bank, 2019^[14]). Концентрация государственных инвестиций в нескольких крупных инфраструктурных и энергетических проектах могла вытеснить инвестиции в эти отрасли, испытывающие нехватку ресурсов, ограничив их способность справляться с существенным ростом спроса. В настоящее время правительство принимает меры по борьбе с распространением COVID-19 в стране, а это требует перераспределения уже ограниченных государственных средств на нужды здравоохранения и социальной защиты. Для получения ресурсов на поддержку сферы здравоохранения и общественного сектора правительство обратилось за финансовой поддержкой, в том числе ко Всемирному банку и ЕС. Под воздействием COVID-19 снизится спрос на основные экспортные товары и труд мигрантов, что, наряду с падением доходов от торговли и денежных переводов, может серьезно ограничить бюджет и инвестиционные возможности государства.

Экономические последствия

Краткосрочные показатели. Обширный неформальный сектор и существенное число трудовых мигрантов, работающих за границей, могут ухудшить экономические последствия кризиса. В 2019 году порядка 500 000 таджикских мигрантов работали в России, благодаря чему приток денежных переводов по величине достигал примерно одной трети ВВП. В марте 2020 года приток денежных переводов из России был на 50% ниже по сравнению с аналогичным периодом 2019 года, и в ближайшие месяцы он может продолжить снижаться (AsiaPlus, 2020^[63]). Столь сильное падение объема денежных переводов не только приведет к снижению уровней потребления и роста, но также может иметь серьезные последствия для баланса текущих операций страны. В то же время, для местных рынков труда характерна высокая степень неформальности; например, в 2017 году

формальная занятость в частном секторе составляла, по оценкам, всего 13% от общей занятости. Высокая степень неформальности не только снижает налоговую базу, которая позволяет правительству мобилизовать государственные поступления, но также затрудняет возможность правительства предоставить поддержку большому числу людей, находящихся вне формальных экономических и общественных институтов.

Государственный бюджет. Внешний долг страны относительно высок: по оценкам Всемирного банка, он составляет 50-55% ВВП (38,9% ВВП согласно официальным данным правительства на конец 2018 года). Экспортная база страны ограничена, поступления от экспорта и денежных переводов играют важнейшую роль для платежного баланса страны; при этом оба этих источника доходов, вероятно, сократятся в 2020–2021 годах. По этой причине Таджикистан может столкнуться с особенно серьезными бюджетными проблемами вследствие пандемии COVID-19, когда правительство должно будет осуществлять дополнительные расходы на смягчение социально-экономических последствий в условиях падения доходов. Соответственно, по прогнозам, общий бюджетный дефицит вырастет в 2020 году до 7,7% ВВП по сравнению с 2,8% в 2019 году (World Bank, 2020^[64]).

Финансовые рынки. Основными факторами риска являются волатильность валюты и сильная зависимость от импорта (который вчетверо превышает экспорт). Снижение объема денежных переводов сократит и возможности страны платить за импортные товары. Официальный курс таджикского сомони по отношению к доллару вырос на 5%, составив 10,25 сомони за доллар, а ослабление курса рубля обесценило переводы, все еще поступающие в страну. В результате цены на основные товары выросли, что в ближайшей перспективе создает риск, что они вырастут еще по причине ажиотажного спроса, порожденного паникой.

Меры реагирования

Меры в сфере здравоохранения. До выявления первых случаев COVID-19 в Таджикистане в конце апреля местные карантинные меры были сравнительно мягкими. Границы и воздушное пространство страны были закрыты для всех международных авиаперевозчиков, однако осуществление грузоперевозок продолжалось, хотя иностранным водителям въезд в страну был запрещен. Производится ежедневная дезинфекция мест общественного пользования, проводятся информационные кампании, информирующие население о последствиях вируса. В конце апреля правительство приняло ряд дополнительных мер, призванных остановить распространение вируса. Теперь все жители должны носить маски в общественных местах, а массовые мероприятия сведены к минимуму. С 17 апреля были закрыты все мечети; школы и детские сады закрылись на период с 27 апреля по 17 августа; студенты вузов ушли на каникулы с 4 мая. Некоторые предприятия, находящиеся в Душанбе, закрылись и будут закрыты до 31 мая. Всемирный банк утвердил грантовое финансирование в размере 11,3 млн долларов США, которое поможет организовать в медицинских учреждениях Таджикистана около 100 новых, полностью оборудованных реанимационных коек и укрепить потенциал системы здравоохранения, необходимый для лечения пациентов с COVID-19.

Денежно-кредитная политика. В феврале Национальный банк Таджикистана поднял ставку рефинансирования на 50 б. п. до 12,75% по причине роста инфляции и снизил ее до 11,75% в мае в рамках мер денежно-кредитного стимулирования. Прогнозируется годовая инфляция на уровне 10,6%. На период до 31 декабря 2020 года нормативы обязательных резервов по сбережениям и другим обязательствам в национальной валюте были снижены с 3 до 1%, в иностранной валюте – с 9 до 5%.

Меры экономической поддержки. Правительство реализует План мероприятий по снижению последствий внешних рисков для национальной экономики, который включает обеспечение

продовольственной безопасности и стабильности цен на основные товары, организацию своевременного предоставления социальной помощи, оказание поддержки уязвимым группам населения, предоставление налоговых льгот МСП, перенос проверок предприятий (за исключением налоговых) на более поздний срок и привлечение финансовой помощи от международных финансовых организаций. В рамках Программы мероприятий правительство планирует увеличить в 2020 году расходы на здравоохранение, а также расходы на социальную защиту уязвимых групп населения и поддержку серьезно пострадавших отраслей экономики. Кроме того, Таджикистан организовал постоянный штаб по борьбе с распространением вируса, который 22 марта реализовал План мероприятий по усилению противозидемических мер в стране, а 25 апреля ввел запрет на экспорт всех видов зерновых и бобовых, таких как пшеница, рис, чечевица, горох, маш, яиц, картофеля, а также всех видов мяса.

По предварительным оценкам правительства, общий ущерб, нанесенный экономике кризисом, связанным с пандемией COVID-19, может превысить 650 млн долларов США. Правительство ведет переговоры с международными финансовыми организациями и партнерами в области развития о получении финансовой помощи для смягчения экономических последствий кризиса. Помимо гранта, предоставленного Всемирным банком, Таджикистан получил 1 млн евро от Германии, 80 млн долларов США от АБР и 78 млн евро от ЕС (включая кредит в размере 30 млн евро от ЕИБ). МВФ утвердил немедленное облегчение бремени задолженности государства и одобрил беспроцентный кредит в размере 189,5 млн долларов США (80% квоты) на 10 лет с пятилетней отсрочкой погашения.

Перспективы

Ряд структурных проблем в экономике страны, прежде всего ее существенная зависимость от денежных переводов, осуществляемых мигрантами, вероятно, усугубит экономические последствия пандемии в Таджикистане. По оценкам правительства Таджикистана, экономический рост в 2020 году составит от 6,2% до 5,8% согласно оптимистичному или пессимистичному сценарию, что чуть ниже официальных прогнозов 2019 года; однако прогнозы международных организаций, таких как МВФ и ЕБРР, гораздо более консервативны и составляют 1% и -1% соответственно. В краткосрочной перспективе правительству необходимо сосредоточить внимание на целесообразном распределении ресурсов, чтобы защитить здоровье населения, обеспечить выполнение мер по сдерживанию распространения вируса, обеспечить продовольственную безопасность и предоставить поддержку частному сектору (в том числе посредством финансовых программ и налоговых льгот). В долгосрочной перспективе стране следует продолжать работу по улучшению делового климата, чтобы увеличить объем частных инвестиций и уровень занятости.

Туркменистан

Общая экономическая ситуация

Согласно официальным данным, в 2019 году реальный ВВП вырос на 6,3%, а главной движущей силой роста оставался экспорт углеводородного сырья. Внешнеторговый оборот составляет 117,9% от ВВП. 90% всего экспорта приходится на углеводороды, причем более 80% идет в Китай. Иными словами, Туркменистан особенно сильно зависит от происходящего в этой стране. Исходя из предварительных данных, можно предположить, что непосредственное воздействие COVID-19 на Китай уже нанесло серьезный удар по экспортным доходам Туркменистана: так, китайский импорт туркменских товаров в первом квартале 2020 года сократился на 22,3% (China General Administration of Customs, 2020^[65]). Государственные доходы серьезно пострадают от COVID-19, в частности по причине падения экспортных доходов; это может затруднить дальнейшее развитие

национальной экономики. Значительное присутствие государства в экономике, а также опасность того, что оно приведет к ненадлежащему распределению все более скудных ресурсов, может поставить под угрозу участие частного сектора в восстановлении, росте и обеспечении занятости (EBRD, 2019^[66]).

Экономические последствия

Краткосрочные показатели. Согласно публикации МВФ «Перспективы развития мировой экономики», вышедшей в апреле 2020 года, в текущем году прогнозируется рост в пределах 1,8% при условии развития событий по базовому сценарию. (IMF, 2020^[2]). Многое будет зависеть от того, смогут ли власти сдержать распространение инфекции, и от восстановления китайской экономики после спада.

Государственный бюджет. Учитывая зависимость Туркменистана от экспорта газа, страна особенно чувствительна к падению спроса на основных своих экспортных рынках, особенно в Китае. При заключении долгосрочных договоров на поставку газа Китай настаивал на механизмах ценообразования, опирающихся на индексацию по цене на нефть, а это подразумевает, что основная статья туркменского экспорта существенно потеряет в цене; кроме того, происходит сокращение объемов. 8 мая президент выступил с обращением, в котором заявил, что текущий кризис окажется более тяжелым для государственного бюджета, чем кризисы 2008 и 2014–2015 годов; также он отметил, что государственный бюджет и бюджеты государственных предприятий будут пересмотрены в сторону уменьшения (Turkmen Portal, 2020^[67]). В этом же обращении президент потребовал, чтобы все заместители премьер-министра сформировали планы сокращения расходов. Первые признаки сокращения заработной платы работников ряда госпредприятий говорят о том, что соответствующие бюджетные изменения немедленно приводятся в исполнение, а их цена ложится на плечи трудящихся. Указанные недостатки отрицательно скажутся как на способности правительства справиться с непосредственными последствиями COVID-19, так и на его потенциале к решению давних проблем туркменской экономики.

Меры реагирования

Меры в сфере здравоохранения. По состоянию на начало апреля 2020 года в Туркменистане не было официально зарегистрировано ни одного случая COVID-19. В целом, власти воздерживаются от обсуждения тем пандемии и, помимо некоторых сведений, касающихся здравоохранения, гражданам и компаниям представляется мало информации о мерах профилактики. В то же время правительство предприняло ряд шагов по предупреждению вспышки коронавируса. Страна закрыла границы для иностранных граждан, а иностранные авиакомпании прекратили рейсы в страну. Помимо этого, наложены жесткие ограничения на перемещение по территории страны. В Туркменистане один из самых высоких в мире показателей отношения расходов, оплачиваемых гражданами из собственных средств, к общей сумме затрат на здравоохранение, из чего следует, что в случае серьезной вспышки коронавируса расходы могут лечь на плечи малообеспеченного населения, особенно в ситуации, когда существует вероятность возникновения больших проблем для государственного бюджета.

Денежно-кредитная политика. Официально установленный в Туркменистане обменный курс составляет 3,51 маната за доллар США и, по мнению многих наблюдателей, уже давно может считаться завышенным (неофициальный курс равен примерно 22 манатам за доллар), то есть крайне невыгодным для экспортоориентированных предприятий. Последствия COVID-19 могут вызвать дальнейшее снижение конкурентоспособности туркменской промышленности, что будет сопровождаться усложнением условий торговли и репатриации прибылей. В то же время, на фоне

снижения долларизированных доходов от экспорта газа правительство усилило и без того строгий валютный контроль. В середине мая президент страны Г. М. Бердымухамедов заявил, что вся валютная выручка как государственных, так и частных компаний должна перечисляться в Стабилизационный фонд страны, инструмент, впервые созданный в 2008 году (Government of Turkmenistan, 2020^[68]). После чего компании получают компенсацию, соответствующую стоимости долларовой выручки в манатах по официальному курсу правительства. Учитывая серьезную разницу между официальным и неофициальным обменным курсом, а также в отсутствие ясности в отношении реализации и контроля этого механизма данное решение может иметь губительные последствия для небольшого, экспортоориентированного частного сектора страны и для инвестиционного климата в целом.

Меры экономической поддержки. По состоянию на начало апреля 2020 года государством не опубликованы какие-либо рекомендации для предпринимателей и ничего не сказано о каких-либо планах по поддержке частного сектора в случае серьезных последствий пандемии COVID-19 для экономики страны. Однако сообщается, что ограничения внутренних передвижений усложнили снабжение магазинов и рынков по всей стране продовольственными товарами и товарами первой необходимости, порождая дефицит и рост цен. Также поступает много сообщений о том, что у граждан возникают трудности при попытке снять деньги с банковского счета или расплатиться картой.

Перспективы

В краткосрочной перспективе правительству следует подготовиться к принятию активных мер для защиты здоровья населения и смягчения экономических последствий пандемии COVID-19. Главный фактор, движущий экономический рост страны, то есть добыча природных ресурсов, уже пострадал, и весьма вероятно, что в дальнейшем ситуация станет лишь ухудшаться вследствие падения мирового спроса. Учитывая отсутствие развитого и конкурентоспособного частного сектора, который мог бы обеспечить альтернативные потоки доходов, в 2020 году темпы роста ощутимо снизятся. Туркменистану необходимы меры по диверсификации экономики, улучшению делового климата, дальнейшему повышению степени открытости страны для иностранных инвесторов. Снижение валютного контроля также помогло бы укрепить внешнеторговую конкурентоспособность и доверие инвесторов, хотя по первым признакам в настоящее время контроль скорее усиливается, нежели снижается.

Узбекистан

Общая экономическая ситуация

Ожидается, что последствия кризиса, связанного с пандемией COVID-19, в 2020 году замедлят экономический рост, наблюдаемый в стране, до +1,8%. В 2019 году темпы роста реального ВВП слегка повысились, достигнув 5,6%; этому сопутствовал рост инвестиций в годовом исчислении, составивший 34% и во многом вызванный прямым кредитованием госпредприятий, а также рост сельского хозяйства и обрабатывающей промышленности. Начиная с 2016 года росту способствовала активная реализация программы экономических реформ, в том числе валютная либерализация. Но, несмотря на реформы, приток ПИИ оставался небольшим (1,2% ВВП в 2018 году), хотя тенденции, наблюдавшиеся до начала коронавирусного кризиса, позволяли сделать заключение о начале роста иностранных инвестиций. Для экспортной корзины Узбекистана характерна одна из наиболее высоких степеней диверсификации в Центральной Азии, и перечень стран, с которыми он ведет торговлю, шире, чем у большинства соседей по региону. Уверенный рост экспорта и приток денежных переводов из-за рубежа помогли к 2019 году сократить до 4,2%

дефицит счета текущих операций, в 2018 году составлявший 7,1% (World Bank, 2020^[62]). Государственные меры реагирования на COVID-19 могут вновь увеличить этот дефицит, а рост национальной экономики, скорее всего, замедлится.

Экономические последствия

Краткосрочные показатели. Ожидается, что в 2020 году рост существенно снизится (до 1,8%), если исходить из того, что в большинстве стран пик пандемии и необходимых мер по ее сдерживанию придется на второй квартал, а во втором полугодии начнется снижение (IMF, 2020^[2]). Последствия для экономики весьма широки, в частности из-за величины неформального сектора. По данным Министерства труда, из 19 млн занятых лишь 5,7 млн работают в формальном секторе экономики, из чего следует, что экономический спад ставит под удар значительную часть населения.

Государственный бюджет. Как сообщило правительство, в случае снижения экспортных доходов из-за падения цен на газ (которые следуют за нефтяными ценами) и обесценения российской и казахстанской валют убытки государственного бюджета (порядка 1,1 млрд долларов США, согласно официальным цифрам) удастся полностью возместить за счет повышения цен на золото. Готовится закон о пересмотре государственного бюджета и определении приоритета расходов, который призван стабилизировать бюджет и смягчить негативные последствия пандемии.

Финансовые рынки. В период с 28 февраля по середину апреля обменный курс снизился на 6,5%. Поддержанию курса сума во многом способствует продажа Центральным банком иностранной валюты, которой планируется продать на 30% больше, чем в прошлом году, благодаря выросшим ценам на золото.

Меры реагирования

Меры в сфере здравоохранения. Узбекистан начал реализовывать национальные карантинные и профилактические мероприятия в марте. Были закрыты границы, а в Ташкенте, столице государства, был объявлен карантин. Все транспортное сообщение внутри страны приостановлено. Закрыты школы, места общественного пользования и предприятия, не являющиеся жизненно важными. Запрет не распространяется только на грузовой транспорт. В режим дистанционного обучения было переведено около 500 000 студентов и 7 млн детей из более чем 10 000 образовательных учреждений; при этом выпускные экзамены в вузах пройдут в режиме онлайн. В настоящее время данные меры смягчаются, поскольку Узбекистан переходит к отмене карантина. Также ожидается, что в мае страна откроет первое крыло новой больницы на 10 000 койко-мест для борьбы с пандемией. Финансовая поддержка от ЕС в размере 36 млн евро поможет стране удовлетворить непосредственные нужды сферы здравоохранения и потребности страны с точки зрения социально-экономического восстановления в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

Денежно-кредитная политика. В середине апреля Центральный банк снизил ключевую ставку на 1 процентный пункт (до 15%), но даже при этом она остается слишком высокой, чтобы сдерживать инфляцию в условиях внешнеэкономической неопределенности, вызванной коронавирусом, и ожидаемых эффектов либерализации цен на ряд товаров и услуг. Кроме того, ЦБ предложил некоторым коммерческим банкам провести ряд целевых операций рефинансирования (в размере 350 млрд сумов), но не стал вносить изменения в нормативные требования, требования к размеру капитала или ликвидности.

Меры экономической поддержки. В стране был создан Антикризисный фонд в размере 10 трлн сумов (950 млн евро), что составляет 1,5% ВВП, предназначенный для оплаты первоочередных расходов на медицинские и карантинные нужды, расширения социальной поддержки населения,

предоставления ликвидности, субсидирования процентных ставок, финансирования отсрочек по кредитам, гарантий предпринимателям и инфраструктурных проектов в регионах для сохранения рабочих мест. Кроме того, Фонд выделяет 200 млрд сумов (19 млн евро) Фонду общественных работ для сохранения занятости населения и строительства дополнительных объектов инфраструктуры, а также 500 млрд сумов (47 млн евро) Государственному фонду поддержки предпринимательской деятельности для содействия субъектам бизнеса, создающим рабочие места. Также Государственный фонд поддержки предпринимательской деятельности частично компенсирует предприятиям расходы на выплату процентов по кредитам и предоставит им гарантии на сумму до 50% суммы кредита. Кроме того, был разработан ряд налогово-бюджетных мер. В частности, наиболее пострадавшие от кризиса МСП и индивидуальные предприниматели получили отсрочку по уплате налогов до октября; до конца 2020 года введен мораторий на налоговые проверки, а процедуры банкротства не будут применяться до октября; отложено запланированное ранее повышение налоговых ставок; продлен до октября срок подачи налоговых деклараций; упрощены процедуры расчета и уплаты НДС для малого бизнеса; до конца года не будут взиматься таможенные пошлины и акцизы на импорт 20 категорий товаров первой необходимости; с предприятий, вынужденных приостановить работу, временно не взимается арендная плата за пользование государственным имуществом. Некоторые отрасли получили специальную поддержку и финансирование, включая строительную отрасль, которой было выделено еще 3 трлн сумов (320 млн евро). Наконец, в рамках поддержки домохозяйств родителям, помещенным в карантин, выплачиваются пособия по временной нетрудоспособности в размере 100% от средней заработной платы; также для всех получателей были автоматически продлены сроки выплаты пособий по уходу за ребенком и предоставления материальной помощи. Охват системы социальной защиты был в целом увеличен на 10%.

Отмена карантина. К концу апреля определенным предприятиям (например, магазинам, торгующим стройматериалами и автозапчастями, крупным автосервисам, страховым компаниям, нотариусам, ремесленникам, сельскохозяйственным предприятиям и сетевым магазинам) разрешили постепенно возобновить деятельность. По официальным данным, 5 400 из 14 000 компаний Ташкентской области, чья деятельность прошла строгую проверку, смогли возобновить работу. Похожее смягчение условий экономической деятельности происходит и в регионах: это делается на основе цветовых кодов оценки степени распространения вируса в отдельных регионах и городах. В частности, правительство разрешило возобновить грузоперевозки свежей сельскохозяйственной продукции между регионами и столицей для снижения финансовых убытков сельскохозяйственных компаний. Постепенное снятие запретов касается и граждан: были разрешены короткие прогулки с детьми, а также ограниченное использование автомобилей для жизненно важных перемещений (например, поездок на работу, за предметами первой необходимости и лекарствами). В середине мая правительство разработало экономический план посткризисного восстановления для предприятий и домохозяйств, предусматривающий продление большинства мер экономической, налоговой и социальной поддержки, принятых во время вспышки COVID-19.

Перспективы

Глобальные экономические последствия COVID-19 ослабляют узбекскую экономику, что, в частности, связано с падением цен и объемов поставок природного газа в Россию и Китай, сокращением притока денежных переводов от трудовых мигрантов в России (порядка 1,3 млрд долларов США), частичным закрытием границ Казахстана, который для Узбекистана является основным рынком экспорта свежей сельхозпродукции, и нагрузкой на государственный бюджет, создаваемой анонсированными мерами поддержки. Одновременно с этим правительство предложило вступить в Евразийский экономический союз (ЕАЭС) в качестве наблюдателя. Для того чтобы экономика сумела пережить такое потрясение, правительству придется найти необходимый

баланс между первоочередными мерами по ускорению восстановления и продолжением реформ, направленных на сохранение потенциала национального роста и диверсификацию экономики, включая привлечение инвестиций и улучшение правовой среды предпринимательства. Кроме того, новые приоритеты, касающиеся цифровизации, могут поддержать использование новых экономических возможностей, а также качество государственных услуг.

Контакты

William TOMPSON (✉ william.tompson@oecd.org)

Gregory LECOMTE (✉ gregory.lecomte@oecd.org)

Arnault PRETET (✉ arnault.pretet@oecd.org)

Luke MACKLE (✉ luke.mackle@oecd.org)

This paper is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>