



# ТАДЖИКИСТАН ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕМОРАНДУМ ПО СТРАНЕ

## Содействие потенциалу роста Таджикистана

Глобальная практика по макроэкономике, торговле и инвестициям  
Регион Европы и Центральной Азии





**ТАДЖИКИСТАН**  
**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕМОРАНДУМ ПО СТРАНЕ**



Отчёт No. 130045-TJ.

# ТАДЖИКИСТАН ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕМОРАНДУМ ПО СТРАНЕ

## Содействие потенциалу роста Таджикистана

Май 2019 г.

Глобальная практика по макроэкономике, торговле  
и инвестициям Регион Европы и Центральной Азии

© 2019 International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

1818 H Street NW  
Washington, DC 20433  
Telephone: 202-473-1000  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

This work is a product of the staff of The World Bank with external contributions. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The World Bank, its Board of Executive Directors, or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

### **Rights and Permissions**

The material in this work is subject to copyright. Because The World Bank encourages dissemination of its knowledge, this work may be reproduced, in whole or in part, for noncommercial purposes as long as full attribution to this work is given.

Any queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to:

World Bank Publications  
The World Bank Group  
1818 H Street NW  
Washington, DC 20433  
USA  
Fax: 202-522-2625

# СОДЕРЖАНИЕ

|  |             |
|--|-------------|
| <i>Признательность</i>   | <i>ix</i>   |
| <i>Аббревиатуры и сокращения</i>   | <i>xi</i>   |
| <i>Краткий обзор</i>   | <i>xiii</i> |
| <b>1. МАКРОФИСКАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ И УЯЗВИМОСТИ, МЕШАЮЩИЕ СТАБИЛЬНОМУ РОСТУ</b>  | <b>1</b>    |
| Введение   | 1           |
| Факторы роста и вызовы   | 3           |
| Движение к новой модели роста  | 9           |
| Фискальная политика и устойчивость долга   | 10          |
| Государственные предприятия как источник условных обязательств и неэффективности   | 13          |
| Заключительные замечания   | 15          |
| <b>2. МЕРЫ ПОЛИТИКИ ПО УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ФИНАНСОВОЙ ДОСТУПНОСТИ И ПОВЫШЕНИЮ УРОВНЯ ВНУТРЕННИХ СБЕРЕЖЕНИЙ В КАЧЕСТВЕ ИСТОЧНИКА ФИНАНСИРОВАНИЯ БУДУЩЕГО РОСТА</b> | <b>17</b>   |
| Введение   | 17          |
| Характеристики финансовой доступности в Таджикистане   | 18          |
| Динамика сбережений в Таджикистане   | 21          |
| Инфраструктура для финансовой доступности  | 23          |
| Проблемы в банковском посредничестве   | 24          |
| Факторы, содействующие финансовой доступности и способствующие улучшению сберегательного поведения   | 28          |
| Факторы, способствующие росту уверенности  | 34          |
| Кредитная информация   | 34          |
| Обеспеченные сделки  | 35          |
| Фонд страхования сбережений физических лиц   | 36          |
| Содействие долгосрочным сбережениям  | 37          |
| Рынок государственных облигаций  | 38          |
| Рынок страхования  | 39          |
| Рынок жилья  | 41          |
| Заключительные замечания   | 42          |
| <b>3. ОЦЕНКА НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ</b>   | <b>43</b>   |
| Введение: Результативность поступлений налогов в Таджикистане  | 43          |
| Воздействие налогообложения на инвестиционную среду  | 44          |
| Вызовы, связанные с поступлениями и налоговой политикой в Таджикистане   | 47          |
| Динамика и эластичность налоговой системы Таджикистана   | 47          |

|  |    |
|--|----|
| Оценка и диагностика текущей налоговой системы | 48 |
| Налог на добавленную стоимость                 | 49 |
| Налог на прибыль предприятий (НПП)             | 52 |
| Налог на доходы физических лиц                 | 53 |
| Социальные налоги                              | 54 |
| Акцизы   | 55 |
| Налог с продаж (хлопок-волокно и алюминий)     | 55 |
| Налог с пользователей автомобильных дорог      | 56 |
| Специальные налоговые режимы                   | 56 |
| Льготные налоговые режимы                      | 57 |
| Инвестиционные стимулы в Таджикистане          | 58 |
| Заключительные замечания                       | 62 |

#### **4. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ** **63**

|   |    |
|---|----|
| Введение  | 63 |
| Обеспечение соблюдения законов о конкуренции для пресечения антиконкурентной практики                           | 65 |
| Усиление борьбы с явными картелями  | 65 |
| Пересмотр рыночного доминирования во избежание воспрепятствования расширению фирмы                              | 66 |
| Градация контроля над слияниями для уменьшения нагрузки на участников рынка и экономии государственных ресурсов | 67 |
| Содействие соблюдению требований благодаря пропорциональным штрафам   | 68 |
| Укрепление институциональной структуры для независимого и прозрачного правоприменения                           | 68 |
| Переориентация ресурсов для защиты конкуренции на рынках Таджикистана   | 69 |
| Смежные политики, искажающие равные условия на конкурентных рынках Таджикистана                                 | 70 |
| Интеграция принципов конкуренции в государственные интервенции в экономику                                      | 70 |
| Прекращение повсеместного контроля цен  | 71 |
| Обеспечение контроля над государственной помощью в целях минимизации искажения конкуренции                      | 74 |
| Создание равных условий для эффективных государственных предприятий   | 76 |
| Секторальная политика, влияющая на конкуренцию и эффективность рынков Таджикистана                              | 80 |
| Сектор телекоммуникаций   | 80 |
| Авиационный сектор  | 86 |
| Государственные закупки   | 89 |
| Заключительные выводы   | 91 |

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ** **93**

##### **Диаграммы**

|   |      |
|---|------|
| Диаграмма 1: Средний рост ВВП и ВВП на душу населения в отдельных странах (2000–2017 гг.)                                     | xiii |
| Диаграмма 2: Рост ВВП, государственный и гарантированный государством долг и денежные переводы в Таджикистане (2000–2017 гг.) | xiii |
| Диаграмма 3: Бедность, уязвимость и средний класс в Таджикистане  | 1    |
| Диаграмма 4: Необходимость продавать имущество для оплаты базовых потребностей  | 1    |
| Диаграмма 5: Вклад в рост ВВП в разбивке по секторам  | 3    |
| Диаграмма 6: Раскладка роста ВВП по расходам  | 3    |
| Диаграмма 7: Вклад в ВВП в разбивке по расходам   | 4    |
| Диаграмма 8: Отраслевой вклад в рост ВВП, 2000–2017 гг.   | 4    |
| Диаграмма 9: Добавленная стоимость по секторам экономики в отдельных странах (2016 г.)  | 4    |
| Диаграмма 10: Занятость по отраслям в отдельных странах (2017 г.)   | 4    |
| Диаграмма 11: Государственные инвестиции и ОПР  | 5    |

|  |    |
|--|----|
| Диаграмма 12: Фискальный дефицит и ОПР   | 5  |
| Диаграмма 13: Коэффициент бедности, ВВП и денежные переводы на душу населения  | 6  |
| Диаграмма 14: Текущий счёт и динамика ПИИ  | 6  |
| Диаграмма 15: Соотношение занятости к численности населения, 15+, (модельная оценка МОТ)                               | 7  |
| Диаграмма 16: Импорт, экспорт и динамика текущего счета  | 7  |
| Диаграмма 17: Экспорт товаров и услуг  | 7  |
| Диаграмма 18: Экспорт и импорт товаров и услуг (2017 г.)   | 7  |
| Диаграмма 19: Фискальный баланс и капитальные расходы  | 8  |
| Диаграмма 20: Государственные инвестиции, частные инвестиции   | 8  |
| Диаграмма 21: Городское население и ВВП на душу населения в отдельных странах (2017 г.)                                | 8  |
| Диаграмма 22: Приростная капиталоемкость   | 8  |
| Диаграмма 23: Доходы, расходы и фискальный баланс  | 11 |
| Диаграмма 24: Динамика государственного долга  | 11 |
| Диаграмма 25: Фискальные и монетарные буферы   | 12 |
| Диаграмма 26: Динамика государственного долга  | 12 |
| Диаграмма 27: Характеристики погашения задолженности   | 12 |
| Диаграмма 28: непогашенные субсидии в разбивке по бенефициарам   | 12 |
| Диаграмма 29: Наиболее проблематичные факторы для ведения бизнеса в Таджикистане                                       | 18 |
| Диаграмма 30: Доступ к финансированию – сравнение по странам (2016 г.)   | 18 |
| Диаграмма 31: Внутреннее кредитование частного сектора   | 19 |
| Диаграмма 32: Соотношение депозитов к ВВП  | 19 |
| Диаграмма 33: Разбивка займов по валютам   | 20 |
| Диаграмма 34: Распределение займов по секторам   | 20 |
| Диаграмма 35: Структура общих депозитов в разбивке по держателям   | 20 |
| Диаграмма 36: Разбивка валют депозитов   | 20 |
| Диаграмма 37: Среднегодовая процентная ставка (APR) по срочным вкладам и кредитам                                      | 21 |
| Диаграмма 38: Валовые внутренние сбережения, инвестиции и валовые национальные сбережения в Таджикистане               | 22 |
| Диаграмма 39: Государственные и частные инвестиции   | 22 |
| Диаграмма 40: Сбережения, инвестиции и денежные переводы   | 22 |
| Диаграмма 41: Доход домохозяйств и потребление   | 22 |
| Диаграмма 42: Распространенность банкоматов  | 24 |
| Диаграмма 43: Владение дебетовыми и кредитными картами (процент от общей численности населения, возраст старше 15 лет) | 24 |
| Диаграмма 44: Безнадежные займы  | 25 |
| Диаграмма 45: Степень долларизации в совокупных ссудных и депозитных портфелях   | 25 |
| Диаграмма 46: Рентабельность активов в некоторых странах   | 26 |
| Диаграмма 47: Рентабельность капитала в некоторых странах  | 26 |
| Диаграмма 48: Соотношение налогов к ВВП  | 43 |
| Диаграмма 49: Рейтинг легкости ведения бизнеса, 2018 г.  | 44 |
| Диаграмма 50: Оплата налогов   | 44 |
| Диаграмма 51: Общие ставки налогов   | 45 |
| Диаграмма 52: Сравнение общей налоговой ставки и структуры между странами, 2017 г.                                     | 46 |
| Диаграмма 53: Количество платежей  | 46 |
| Диаграмма 54: Время на выполнение требований   | 46 |
| Диаграмма 55: Эффективность сбора налогов  | 48 |
| Диаграмма 56: Коэффициент НДС к ВВП  | 49 |
| Диаграмма 57: Коэффициент НПП к ВВП  | 52 |
| Диаграмма 58: Поступления НДФЛ   | 54 |
| Диаграмма 59: Поступления социального налога   | 54 |
| Диаграмма 60: Инвестиционные стимулы по секторам   | 58 |
| Диаграмма 61: Концентрация налоговых льгот в рамках экономической деятельности, 2013–2016 гг.                          | 60 |
| Диаграмма 62: Восприятие интенсивности местной конкуренции   | 64 |

|   |    |
|---|----|
| Диаграмма 63: Бизнес-риски, вызванные слабой конкурентной политикой                         | 64 |
| Диаграмма 64: Количество секторов с наличием ГП в разных странах                            | 77 |
| Диаграмма 65: Индекс сетевой готовности: Таджикистан и Центральная Азия и Кавказ            | 81 |
| Диаграмма 66: Эволюция рынка мобильных услуг  | 82 |
| Диаграмма 67: Индекс рыночной концентрации Херфиндаля-Хиршмана (макс. концентрация = 10000) | 82 |
| Диаграмма 68: Скорость мобильного ШПД   | 82 |
| Диаграмма 69: Цены на фиксированный ШПД   | 82 |
| Диаграмма 70: Налоговые ставки в секторе телекоммуникаций                                   | 85 |
| Диаграмма 71: Налоговые штрафы, наложенные на операторов мобильной связи                    | 85 |
| Диаграмма 72: Средний наименьший доступный авиатариф  | 87 |
| Диаграмма 73: Обратные затраты на инфраструктуру, взимаемые с пассажиров и авиакомпаний     | 88 |
| Диаграмма 74: Цены на реактивное топливо, декабрь 2017 г.                                   | 88 |

## Таблицы

|   |      |
|---|------|
| Таблица 1: Основные выводы и рекомендации по политическим мерам для дальнейшего изучения                                      | xiii |
| Таблица 2: Фискальные параметры   | 11   |
| Таблица 3: Взрослое население, пользующееся финансовым продуктом, предоставляемым официальным финансовым институтом (2017 г.) | 18   |
| Таблица 4: Внешние заимствования Национального банка и депозитных организаций, 2017 г.  | 21   |
| Таблица 5: Внутренние сбережения, частные и государственные   | 21   |
| Таблица 6: Рынок платёжных карт, эволюция основных индикаторов  | 23   |
| Таблица 7: Показатели финансовой устойчивости для банков и кредитных организаций  | 26   |
| Таблица 8: Чувствительность/динамичность налоговых поступлений к росту ВВП в Таджикистане, 2000-2016 гг.                      | 47   |
| Таблица 9: Пороги НДС по отдельной группе стран   | 49   |
| Таблица 10: Ставка налога на прибыль в регионе  | 52   |
| Таблица 11: Ставки акцизов и цены на сигареты (январь 2018 года)  | 55   |
| Таблица 12: Экономические соображения по минимизации негативных последствий контроля цен                                      | 73   |
| Таблица 13: Отмена регулирования услуг воздушного транспорта в отдельных странах  | 89   |

## Вставки

|  |    |
|--|----|
| Вставка 1: Как делают сбережения бедные в странах с низким уровнем дохода?                                   | 29 |
| Вставка 2: Усиление влияния денежных переводов на роста  | 30 |
| Вставка 3: Финансовая доступность и финансовая грамотность – результаты исследования в Таджикистане, 2017 г. | 32 |
| Вставка 4: Стратегия усиления финансового сектора  | 33 |
| Вставка 5: Надлежащая мировая практика по возмещению НДС   | 51 |
| Вставка 6: Свободные экономические зоны Таджикистана   | 57 |
| Вставка 7: Налоговые стимулы - международный опыт  | 61 |
| Вставка 8: Ликвидация реестра доминирующих компаний в Армении  | 67 |
| Вставка 9: Принятие рамок государственной помощи в Молдове   | 75 |
| Вставка 10: Содействие конкуренции при проведении государственных закупок в России                           | 91 |

## Схемы

|   |    |
|---|----|
| Схема 1: Преимущества страхования при развитии рынка капитала   | 40 |
| Схема 2: Основные регуляторные ограничения и проблемы конкуренции в телекоммуникационном секторе Таджикистана | 84 |

## ПРИЗНАТЕЛЬНОСТЬ

Этот отчет был подготовлен группой Всемирного банка во главе с Гоар Гюлумян (старший экономист и руководитель рабочей группы, GMTE2), состоящей из основной группы, в которую входят Туан Минь Ле (ведущий экономист, GMTA4), Таня Присцилла Бегазо Гомес (старший экономист, GMTCI), Зарина Одинаева (старший специалист по финансовому сектору, GFCE1), Бахром Зияев (экономист, GMTE2), Саумья Митра (ведущий консультант, GMTE2), Гильерме де Агияр Фалько (аналитик, GMTCI), Гангадхар Прасад Шукла (консультант, GMTE3), Камо Карапанти, GMTE2), Собир Курбанов (консультант, GMTE2), Зухро Курбонова (консультант, GMTE2). Ценный вклад в подготовку данного отчёта был внесён Стивеном Майклом Пеннингсом (экономистом-исследователем, DECMG), Даниэлем Саславским (экономистом), Хасаном Алиевым (старшим специалистом по государственному сектору, GGOEE) , Раджулем Авасти (старшим специалистом по государственному сектору, GGOGT), Дилшод Каримовой (специалистом по закупкам, GGOPC), Мадиной Нурматовой (старшим специалистом по частному сектору, GFCE1), Наргис Подчоевой (специалистом по финансовому сектору, GFCE1) и Ситорой Султановой (специалистом по частному сектору, GFCE1).

Команда благодарит Лилию Бурунчук (регионального директора ECCCCA), Марию Гонсалес-Миранда (руководителя практики, GMTE2), Сандипа Махаджана (руководителя практики, GMTE2), Яна-Питера Олтерса (постоянного представителя, ECCTJ) и Хулио Э. Ревилла (ведущего экономиста по Центральной Азии, GMTE2) за руководство, обзор и ценные комментарии. Команда выражает благодарность Маниже Мамаднабиевой (сотруднику по стране, CEUTJ) за полезную информацию, а также Рою С. Канагараджу (менеджеру, ECADE) и Сулейману Кулибали (ведущему экономисту, GMTA1) за экспертную оценку. Бронвен Браун (консультант) отредактировал текст. Сара Нанкья Бабирье (ассистент программы, GMTE2), Нодира Пирманова (ассистент программы, ECCTJ) и Насиба Саидова (ассистент программы, ECCTJ) оказали административную поддержку. Нигина Алиева и Навруза Аликулова помогли в распространении отчёта.

Команда благодарит и ценит сотрудничество со стороны Правительства Таджикистана, включая Министерство финансов Республики Таджикистан, Государственный комитет по инвестициям и управлению государственным имуществом Республики Таджикистан, Министерство экономического развития и торговли Республики Таджикистан, Налоговую службу при Правительстве Республики Таджикистан и Антимонопольную службу при Правительстве Республики Таджикистан. Ответственность за расхождения и ошибки в данном отчёте возлагается исключительно на его авторов.



# АББРЕВИАТУРЫ И СОКРАЩЕНИЯ

## ФИНАНСОВЫЙ ГОД ПРАВИТЕЛЬСТВА

1 января – 31 декабря

## ЭКВИВАЛЕНТЫ ВАЛЮТ

(Обменный курс на 1 мая 2019 г.)

Единица валюты = сомони (TJS)

US\$1 = TJS 9.52

## МЕРЫ И ВЕСА

Метрическая система

|       |  |       |   |
|-------|--|-------|---|
| ГПЦ   | Годовая процентная ставка                                  | ОБДХ  | Обзор бюджетов домохозяйств                   |
| АТМ   | Банкомат   | МСА   | Международные стандарты аудита                |
| ВЕЕPS | Обзор деловой конъюнктуры и работы предприятий             | МСФО  | Международные стандарты финансовой отчётности |
| БТ    | Энергохолдинг «Барки Точик»                                | КОУЖ  | Комплексное обследование уровня жизни         |
| В40   | Доля населения в нижних 40 процентах распределения доходов | МВФ   | Международный валютный фонд                   |
| ЭМС   | Экономический меморандум страны                            |       |   |
| СНГ   | Содружество независимых государств                         | СНД   | Страна с низким доходом                       |
| РДП   | Рамочный документ о партнёрстве                            | СНСУД | Страна с низким/средним уровнем дохода        |
| DB    | Ведение бизнеса  | МФ    | Министерство финансов                         |
| АУД   | Анализ устойчивости долга                                  | НБТ   | Национальный банк Таджикистана                |
| УПР   | Удалённость от передового рубежа                           | NPL   | Безнадёжный кредит                            |
| ЕЦА   | Европа и Центральная Азия                                  | ОПР   | Официальная помощь развитию                   |
| ПИИ   | Прямые иностранные инвестиции                              | ППС   | Паритет покупательской способности            |
| ВВП   | Внутренний валовой продукт                                 |       |   |
| ПРТ   | Правительство Республики Таджикистан                       |       |   |
| ТиУ   | Товары и услуги  |       |   |

Вице-президент: Сирил Мюллер

Страновой директор: Лилия Бурунчук

Постоянный представитель: Ян-Питер Олтерс

Директор практики: Лалита Мурти

Менеджер практики: Сандип Махаджан

Руководитель рабочей группы: Гоар Гюлумян

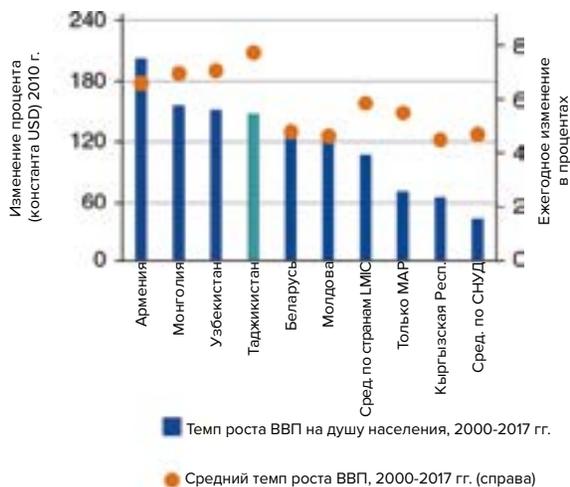


## КРАТКИЙ ОБЗОР

Начиная с 2000 г. рост ВВП и сокращение бедности в Таджикистане шли стабильными темпами благодаря благоприятным внешним условиям. Реальный ВВП увеличился в среднем на 8,8 процента в течение 2000–2008 годов, что способствовало значительному снижению уровня бедности. Попытка нагнать упущенное после гражданской войны, вызванная большим притоком денежных переводов и официальным донорским финансированием, содействовала росту. В течение двух десятилетий высокие темпы роста помогли увеличить средние доходы (с 162 долларов США в 2000 году до более 800 долларов США в 2017 году) и снизить уровень бедности (с 80 процентов до 29,5 процента за тот же период). Эти существенные достижения Таджикистана выигрывают по сравнению с другими странами региона (диаграмма 1).

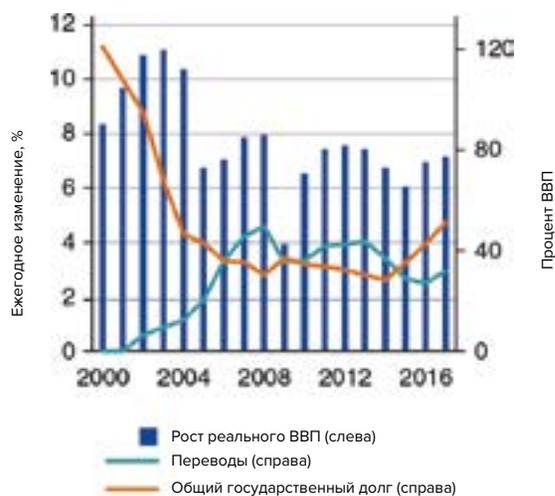
Однако по причине ухудшения внешней конъюнктуры, рост ВВП и сокращение бедности замедлились, а прошлые факторы роста достигли своих пределов. Мировой финансовый кризис 2008–2009 годов и шок цен на ресурсы в 2014 году замедлили средние темпы роста экономики Таджикистана до 6,6 процента в 2009–2017 годах. Были предприняты контрциклические меры налогово-бюджетной политики, чтобы компенсировать снижение притока денежных переводов в 2015–2016 годах (которое достигло 35 процентов), что привело к ухудшению долговых характеристик страны (диаграмма 2).

**Диаграмма 1:** Средний рост ВВП и ВВП на душу населения в отдельных странах (2000–2017 гг.)



Источники: ИМР; расчёты сотрудников Всемирного банка на основании публикаций Государственного агентства по статистике Республики Таджикистан.

**Диаграмма 2:** Рост ВВП, государственный и гарантированный государством долг и денежные переводы в Таджикистане (2000–2017 гг.)



Источники: ИМР; расчёты сотрудников Всемирного банка на основании публикаций Государственного агентства по статистике Республики Таджикистан.

**В прошлом показатели роста в Таджикистане были в основном обусловлены секторами услуг и сельского хозяйства, а также частным потреблением.** С 2000 года сектор услуг, в котором по-прежнему преобладают внутренние неэкспортные подотрасли с низкой производительностью, обеспечивал почти 43 процента роста ВВП. Хотя вклад промышленного сектора в экономический рост в последние годы возрос, сельское хозяйство остается вторым по величине сектором экономики, обеспечивая большую часть занятости, но одновременно показывая самую низкую производительность. Государственные компании и государственные предприятия (ГП) продолжают доминировать в объеме промышленного производства, производя около 70 процентов от общего объема. Что касается спроса, частное потребление было основным фактором роста, особенно перед шоком цен на ресурсы в 2014 году, когда денежные переводы достигли своего пика почти в 45 процентов ВВП ежегодно. В 2015–2017 годах темпы роста были подкреплены мощным толчком в виде государственных инвестиций, в результате которого сальдо бюджета приблизилось к пределам долгосрочной устойчивости.

**Правительство Таджикистана ставит перед собой амбициозную задачу по увеличению внутренних доходов в 2–3,5 раза в период с 2016 по 2030 годы.** Национальная стратегия развития (НСР) на 2016–2030 годы предусматривает сохранение реального роста ВВП на уровне 4–5 процентов по инерционному сценарию, 6–7 процентов по индустриальному сценарию и 8–9 процентов по индустриально-инновационному сценарию развития. Эти сценарии предполагают увеличение номинального ВВП в 2, 2,7 и 3,5 раза соответственно, что увеличит ВВП на душу населения (в пересчете на ППС) с 3000 долларов США в 2016 году до 5000 долларов США (инерционный сценарий), 6500 долларов США (промышленный сценарий) и 7500 долларов США (индустриально-инновационный сценарий).

**Таджикистан обладает сильным потенциалом роста, подкрепленным очевидными сравнительными преимуществами.** Страна расположена в непосредственной близости от крупных рынков Восточной, Южной и Центральной Азии, которые она может выгодно использовать для экспорта своих металлических руд, энергии и переработанных фруктов. В Таджикистане имеются изобильные гидроресурсы, которые страна стремится использовать посредством значительных инвестиций в крупные гидроэлектростанции с целью продажи электроэнергии на региональных рынках. Развивающаяся текстильная промышленность страны, пользующаяся преимуществом внутреннего производства хлопка, развивает цепочку создания стоимости в партнерстве с иностранными инвесторами. Красивый ландшафт и впечатляющие горы дают возможность развивать туристический сектор. Наконец, большая доля молодого населения, средний возраст которого составляет около 25 лет, создает окно в несколько десятилетий для получения потенциальных выгод от благоприятной демографии.

**Однако, несмотря на эти преимущества, поддержание высоких и всесторонних темпов экономического роста потребует решения некоторых значительных политических задач.** Более конкретно:

- **Нынешняя модель роста не смогла создать достаточное количество рабочих мест и в должной мере сократить бедность.** Высокие показатели роста в Таджикистане за последнее десятилетие пока не привели к необходимому созданию рабочих мест, чтобы обеспечить быстрый приток в рабочую силу молодых работников. Среднегодовой темп роста в 6,8 процента, наблюдавшийся в течение 2007–2017 гг., сопровождался ежегодным увеличением числа рабочих мест всего на 1,1 процента (23 364 человек), в то время как численность населения трудоспособного возраста увеличивалась примерно на 3 процента в год (совокупно 1,3 миллиона человек) в течение того же периода.<sup>1</sup> Более того, эластичность роста занятости снизилась с 0,33 в 2000–2009 годах до 0,13 в 2010–2014 годах.<sup>2</sup> Аналогичным образом, совокупный экономический рост в 40 процентов, зарегистрированный в 2013–2017 годах, сопровождался лишь незначительным снижением уровня бедности (с 34,3 процента в 2013 году до 29,5 процента в 2017 году), что отражает низкую эластичность роста сокращения бедности.<sup>3</sup>
- **Рост поддерживался, главным образом, внутренним спросом, т.к. экономика Таджикистана имеет недостаточную внешнюю направленность.** Политика импортозамещения последних нескольких лет стимулировала некоторые отрасли, ориентированные на внутренний рынок, включая строительные материалы и продукты питания. Однако такое положение вещей не может оставаться

<sup>1</sup> Темпы роста населения значительно увеличились с 1,5 процента ежегодно в 2000 году до примерно 2,2 процента до середины 2000-х годов.

<sup>2</sup> Строкова и Ажвад, 2017 г.

<sup>3</sup> Темпы сокращения бедности практически не изменились в 2015–2017 годах, когда уровень бедности снизился с 31,3 процента в 2015 году до 29,5 процента в 2017 году

основой будущего роста. Относительно небольшая внутренняя экономика Таджикистана – с численностью населения 9 миллионов человек и ВВП менее 10 миллиардов долларов – вряд ли будет долго поддерживать высокие темпы роста. Кроме того, акцент на внутренний рынок не учитывает потенциальные выгоды от крупных экспортных рынков, окружающих Таджикистан. Экономике Таджикистана будет необходима более сильная внешняя ориентация и конкурентоспособный экспортный сектор для поддержания высоких темпов роста. Составляя 17 процентов ВВП, экспортная корзина Таджикистана относительно невелика и сконцентрирована в добывающих отраслях (43.5 процентов от общего объема экспорта) и агропереработке.

- **Экономический рост чрезмерно зависел от нескольких концентрированных внешних источников финансирования.** Приток денежных переводов и частных переводов обеспечил более трети частного потребления в 2013–2016 годах. Аналогичным образом, через официальную донорскую помощь (ОДП) были профинансированы более половины государственных инвестиционных программ в 2013–2017 годах.<sup>4</sup> Денежные переводы не только находятся на высоком уровне (38 процентов ВВП в 2017 году), но и сильно сконцентрированы относительно стран происхождения. Такая несбалансированная и диверсифицированная структура финансирования усиливает уязвимость перед внешними потрясениями. Отражая замедление российской экономики, денежные переводы в Таджикистан сократились на совокупные 45 процентов в 2014–2016 годах (диаграмма 2), что привело к внезапному дефициту финансирования, что, в свою очередь, оказало значительное давление на экономику.<sup>5</sup>
- **Внутренний частный сектор представлен очень скромно.** Частный сектор обеспечивает только 15 процентов от общего объема инвестиций (3-4 процента ВВП), производит около 30 процентов объема промышленного производства и обеспечивает лишь около 13 процентов формальной занятости.<sup>6</sup> В то же время государственные предприятия, которые часто вытесняют официальную деятельность частного сектора, неэффективны как в операционном, так и в финансовом плане. Такие результаты объясняются слаборазвитой и сложной деловой средой. Таджикистан занял 123 место из 190 стран в рейтинге Doing Business (DB)<sup>7</sup> в 2018 году и 79 из 137 стран в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума 2017–2018.
- **Произошло быстрое наращивание макроэкономического давления.** Таджикистан противостоял двум крупным внешним шокам 2008-2009 и 2014 годов с помощью экспансионистской фискальной политики. Такой подход поддержал рост, но подтолкнул дефицит бюджета до уровня выше 7 процентов ВВП и удвоил уровень государственного и гарантированного государством долга (ГГД) в период с 2014 по 2017 год. Риск возникновения долговых проблем в стране высок, учитывая повышенный уровень ГГД (53 процента ВВП в 2018 году) и среднюю кредитоёмкость. Поэтому фискальное пространство чрезвычайно ограничено; в случае внешнего шока правительство не сможет играть контрциклическую роль.

**Для поддержания высоких темпов роста в будущем потребуются новая модель роста, в которой приоритет будет отдан участию частного сектора, а роль и экономические функции государства будут переориентированы.** Новая модель также будет нацелена на увеличение экспортной ориентации, и в ней будет уделяться больше внимания повышению производительности.

**Более динамичный и конкурентоспособный частный сектор станет предпосылкой будущего роста.** Признавая это, Национальная стратегия развития (НСР) отдает приоритет развитию частного сектора как краеугольному камню сценария индустриально-инновационного развития. Национальная стратегия надлежащим образом упоминает следующие барьеры для повышения роли частного сектора: слабая конкурентоспособность национальной экономики, неблагоприятный деловой климат (характеризующийся обременительным и неэффективным регулированием), повсеместная коррупция, чрезмерное налоговое бремя и обременительное налоговое администрирование, высокий уровень монополизации и слабая защита прав собственности и прав предпринимателей.

<sup>4</sup> Обследование бюджетов домохозяйств (ОБДХ), проводимое Таджстатом, и отчет об исполнении госбюджета Министерства финансов.

<sup>5</sup> Около 90 процентов денежных переводов в Таджикистан поступают из Российской Федерации.

<sup>6</sup> Строкова и Ажвад, 2017 г.

<sup>7</sup> Таджикистан имеет относительно хороший рейтинг по обеспечению соблюдения контрактов (54 позиция) и защите миноритарных инвесторов (33), но отстаёт по оплате налогов (132) и доступу к электроэнергии (171).

**Структурный сдвиг экономической модели будет сопровождаться переориентацией роли государства – от роли производителя к роли способствующего фактора, фасилитатора и осмотрительного регулятора, задачей которого является обеспечение прозрачных правил и равных условий для всех участников рынка.** Выполняя такую роль, государство будет стремиться гарантировать макроэкономическую стабильность и устойчивость и более стратегически ориентировать свои решения на наиболее проблемные места в плане инфраструктурных инвестиций, часто в партнерстве с частным сектором, и более справедливо предоставлять основные государственные услуги.

**Государство также должно стать более требовательным владельцем и регулятором ГП.** ГП играют значительную роль в экономике Таджикистана и, вероятно, сохранят существенное присутствие в обозримом будущем (появление модели роста, возглавляемого частным сектором, потребует времени). Решение проблем неэффективности работы, недостатков управления и введение надлежащего финансового и оперативного надзора за ГП будет иметь решающее значение для повышения эффективности использования государственных ресурсов и увеличения вклада ГП в экономическое развитие.

**В своей новой роли государство будет действовать как нейтральный и эффективный регулятор.** Такие перемены начинаются с уменьшения прямого участия государства в экономической деятельности и распространяются на обеспечение регулирующего нейтралитета и эффективности в сфере конкуренции, налогов, проверок, государственных закупок и других основных областей государственной политики. В настоящее время существуют определенные сектора (например, телекоммуникации и авиация), где государство является одновременно регулятором и прямым участником рынка, что является конфликтом интересов, который искажает рынок и ставит под угрозу роль регулятора. Решение этой проблемы также означает использование фискальных стимулов на недискриминационной и эффективной основе и постепенный отказ от коммерческой деятельности.

**Государство должно быть более эффективным гарантом верховенства закона.** Обеспечение верховенства закона и минимизация риска экспроприации станут необходимым условием для укрепления доверия частного сектора. Законодательство Таджикистана разрешает конфискацию частной собственности в случаях, когда правительство выявляет процессуальные нарушения при приватизации государственных активов или определяет, что имущество использовалось в антиправительственной или преступной деятельности.<sup>8</sup> Риск экспроприации со стороны государства должен быть тщательно смягчен с учетом законодательной ясности относительно конкретных обстоятельств, при которых государство может конфисковать частную собственность.

## Основные выводы отчёта

**Экономический меморандум по стране (ЭМС) делает акцент на основном комплексе критически важных вопросов политики для усиления потенциала роста Таджикистана.** Сюда включены: (i) макроэкономическая стабильность и устойчивость; (ii) более здоровый и более инклюзивный финансовый сектор; (iii) эффективная налоговая политика и система администрирования; и (iv) конкурентная среда для частного сектора. Есть несколько других критически важных вопросов, таких как развитие человеческого капитала, инновации, урбанизация, энергетика и другие отраслевые проблемы, глобальная и региональная интеграция, которые остаются за рамками данного отчета, но будут важны для освещения в будущей аналитической работе.

ЭМС состоит из четырёх глав, каждая из которых охватывает одну из четырех указанных сфер:

- (i) **Макроэкономическая стабильность и устойчивость.** Обеспечение стабильной и предсказуемой макроэкономической среды является одной из ключевых предпосылок для завоевания доверия бизнеса и защиты долгосрочных инвестиций. В настоящее время способность правительства реагировать на шоки слабая и неповоротливая. Последнее относится к затянувшемуся урегулированию банковского кризиса, ненадлежащему учету квазифискальных рисков, связанных с ГП, и неточной адаптации и интеграции краткосрочных политических решений в среднесрочные и долгосрочные стратегические цели правительства. Кроме того, как уже упоминалось, текущая модель роста в значительной степени зависит от концентрированных источников внешнего финансирования, что подвергает экономику внешним шокам. Высокая долговая нагрузка, неэффективная работа государственных предприятий и низкая эффективность государственных инвестиций усиливают

<sup>8</sup> См. <https://www.export.gov/article?id=Tajikistan-Expropriation-and-Compensation>

макроэкономическое давление. Переход Таджикистана к более современной и устойчивой экономике требует решения этих проблем путем (i) сокращения бюджетного дефицита для обеспечения приемлемого уровня задолженности; (ii) повышения операционной эффективности и финансовой дисциплины государственных предприятий для создания равных условий для всех; (iii) внедрения надежных методов управления государственными инвестициями (УГИ) для повышения эффективности государственных инвестиций в контексте бюджетной консолидации и корректировки; и (iv) продвижения структурных реформ для переориентирования экономики Таджикистана на доминирование частного сектора, чтобы ускорить создание рабочих мест и расширить налоговую базу.

- (ii) **Более здоровый и инклюзивный финансовый сектор.** Надежный и эффективный банковский сектор необходим для повышения доверия общества и инвесторов, мобилизации сбережений и расширения бизнеса. В настоящее время финансовый сектор в Таджикистане является небольшим, хрупким и концентрированным, и поэтому не может должным образом выполнять эти основные функции. Повышение уровня внутренних сбережений необходимо для снижения существующей сильной зависимости от внешних сбережений. Повышение финансовой грамотности станет ключевым элементом любой работы по внедрению новых сберегательных продуктов. Укрепление структур кредитной информации и создание безопасной и доступной платформы для транзакций и надежной схемы страхования вкладов также будут иметь решающее значение. Власти могут рассчитывать на стимулирование долгосрочных сбережений за счет расширения и углубления рынка государственных ценных бумаг и развития различных сегментов рынка страхования и ипотечного кредитования. По мере укрепления доверия общественности к финансовому сектору также могут быть изучены способы направления денежных переводов в частную инвестиционную деятельность (в отличие от потребления, как это происходит в настоящее время).
- (iii) **Эффективная налоговая система.** Налоговая система испытывает большие затруднения с нахождением правильного баланса в достижении двойных целей мобилизации налоговых доходов при минимизации издержек соблюдения требований законодательства для бизнеса. В настоящее время стоимость соблюдения налогового законодательства высока, а эффективность сбора невысока. Сложности нынешней налоговой системы необходимо решать путем упрощения налоговых процедур, согласования налоговых ставок, уменьшения зависимости от «мелких» налогов, совершенствования системы возмещения НДС и сокращения налоговых льгот. Хорошим началом было бы прекращение существующей практики применения разных ставок для товаров и услуг по одному и тому же налогу. Другой целевой областью может быть наличие различных мелких налогов, например, налогов с продаж<sup>9</sup> или дорожных налогов, которые приводят к двойному или даже тройному налогообложению и, таким образом, становятся неэффективными и несправедливыми. Практика стимулирования инвестиций посредством массовых налоговых льгот также нуждается в тщательном пересмотре для повышения прозрачности, предсказуемости и беспристрастности инструмента. Все еще слабые услуги налогоплательщикам, неэффективность аудита на основе рисков и неспособность автоматически получить информацию от третьих сторон (проистекающую из закона о банковской тайне) ставят под угрозу добровольное соблюдение налоговых требований. Официальные органы могут рассмотреть возможность модернизации налогового администрирования путем внесения законодательных изменений, чтобы упростить процедуры соблюдения и усилить правоприменение.
- (iv) **Конкурентная среда для частного сектора.** Осуществление политики, направленной на борьбу с конкуренцией, и обеспечение нейтралитета в области регулирования будут иметь жизненно важное значение для создания благоприятных условий для развития частного сектора. Это также будет существенным фактором, способствующим консолидации бюджета: более конкурентные рынки снизят расходы на государственные закупки, а политика стимулирования частного сектора создаст новые источники доходов и экономического роста.<sup>10</sup> Существуют пробелы в регулировании и практической реализации, которые в настоящее время снижают эффективность конкурентной политики. К ним относятся нерациональные рыночные правила, недостаточные инструменты для выявления и сдерживания антиконкурентного поведения, ограниченные ресурсы для практической реализации, а также государственная политика и действия, которые подрывают принципы

<sup>9</sup> Налог с продаж хлопка и алюминия.

<sup>10</sup> Моделирование, основанное на структуре экономики Таджикистана, позволяет предположить, что более продвинутая нормативно-правовая база в сфере транспорта и связи будет стимулировать рост ВВП на 0,33 процентных пункта в год.

конкуренции. К последним относятся юридически разрешенные монополии на потенциально конкурентных рынках, контроль цен, недостаточное соблюдение правил государственной помощи и отсутствие конкурентного нейтралитета. В ключевых секторах связи, а именно в сфере телекоммуникаций и воздушного транспорта, конкуренции препятствуют жесткие правила и отсутствие конкурентного нейтралитета в пользу ГП. Соответственно, эффективные меры политики будут направлены на выявление и применение санкций в отношении антистратовых случаев, улучшение контроля за доминированием на рынке и обеспечение большей конкуренции в ключевых секторах и сквозной политики (государственные закупки и государственная помощь).

**Таблица 1:** Основные выводы и рекомендации по политическим мерам для дальнейшего изучения

| Тема   | Вопрос  | Рекомендация  | Приоритетность и сроки                                     |
|--|---|---|--|
| <b>Глава 1: Макроэкономические и фискальные вызовы</b> |   |   |  |
| Рост   | Составляя 3-4 процента ВВП, частные инвестиции находятся на слишком низком уровне для решения проблемы создания рабочих мест и сокращения бедности. | Поддержание высокого и инклюзивного роста требует переориентации экономики Таджикистана с импортозамещения на ориентацию на экспорт и с доминирования государственных инвестиций на траекторию роста, основанную на частных инвестициях.<br><br>Для повышения доверия инвесторов и стимулирования сбережений и инвестиций необходимо улучшить качество макроэкономической политики благодаря удержанию бюджетного дефицита и государственного долга на устойчивом уровне. | Высокая, средне- и долгосрочная<br><br>Высокая, непрерывно |
|  | Эффективность текущей модели роста снижается и её требуется заменить новой траекторией роста.   | Необходимы структурные реформы для содействия пересмотру экономики Таджикистана в сторону лидирующей роли частного сектора.   | Высокая, средне- и долгосрочная                            |
| Фискальная политика                                    | Путь фискальной экспансии и постоянно высокий дефицит увеличивали долговое бремя и истощали фискальные буферы, усиливая фискальную уязвимость.      | Отмена текущей экспансионистской фискальной политики и приверженность фискальной консолидации в среднесрочной перспективе помогут восстановить макрофискальную долговую стабильность. Решение об отказе от нового нелегитимного заимствования будет важным политическим решением<br><br>для смягчения высокого риска возникновения долговых проблем, существующего в настоящее время.   | Высокая, кратко- и среднесрочная                           |
|  | Фискальная консолидация должна поддерживаться установлением приоритетности и рационализацией Программы Государственных инвестиций (ПГИ).            | Ввиду небольшого размера текущего бюджета и ограниченных масштабов увеличения усилий по мобилизации внутренних доходов, бремя среднесрочной бюджетной консолидации ложится на капитальные расходы. В этом контексте эффективность государственных инвестиций должна быть улучшена, чтобы компенсировать негативное влияние сокращения ПГИ на рост.  | Высокая, кратко- и среднесрочная                           |
| Государственные предприятия                            | Слабые операционные показатели, приводящие к высоким условным обязательствам и отрицательным сбережениям в государственном секторе.                 | Рассмотреть возможность ограничения госпредприятий секторами, где частный сектор не в состоянии обеспечить рынок.<br><br>Улучшение управления государственными предприятиями, внедрение внутреннего и внешнего надзора, повышение требований к прозрачности и отчетности.   | Высокая, среднесрочная                                     |
|  | Отсутствие равных условий между госпредприятиями и конкурентами из частного сектора.  | Продвигать равные условия между ГП и частными конкурентами на основе принципов конкурентного нейтралитета.  | Высокая, среднесрочная                                     |

| Тема  | Вопрос  | Рекомендация  | Приоритетность и сроки           |
|---|---|---|----------------------------------|
| <b>Глава 2: Политика, направленная на усовершенствование финансовой доступности и повышение уровня сбережений</b> |   |   |                                  |
| Финансовая доступность сбережений   | Низкий уровень финансовой доступности.  | Повысить общественное доверие к финансовым учреждениям и повысить финансовую грамотность.   | Высокая, непрерывно              |
|   | Отсутствие долгосрочных сберегательных инструментов.  | Разрабатывать различные виды финансовых продуктов, включая страховую отрасль, рынок государственных ценных бумаг и ипотечные продукты.  | Средняя, средне- и долгосрочная  |
|   | Отсутствие доверия к банковской системе как держателю внутренних сбережений.  | Усовершенствовать систему страхования вкладов.<br><br>Достичь макроэкономической стабильности и надежной деловой среды.   | Высокая, краткосрочная           |
| Низкий уровень банковского посредничества   | Низкий уровень общественного доверия, связанный с недавним кризисом.  | Провести финансовое оздоровление двух проблемных банков либо путем ликвидации, либо путем предоставления реального капитала в объеме, достаточном для удовлетворения пруденциальных требований.   | Высокая, краткосрочная           |
| <b>Глава 3: Налоговая политика</b>  |   |   |                                  |
| Налоговая политика  | Изменения в налоговой политике вводятся без тщательного экономического и фискального анализа затрат и выгод.                                | Разработать концептуальный документ для руководства реформой налоговой политики, необходимой для достижения стратегических целей развития страны.   | Высокая, краткосрочная           |
|   | Стоимость соблюдения налоговых обязательств высока, так как на их соблюдение затрачивается много времени.                                   | Решить проблемы сложности налоговой системы путем упрощения процедур налогового администрирования, гармонизации ставок налога на товары и услуги и снижения зависимости от «мелких» налогов.  | Высокая, среднесрочная           |
|   | Налоговые льготы являются чрезмерными, разрушая базу доходов, не приводя к намеченным целям привлечения инвестиций и создания рабочих мест. | Пересмотреть существующий подход к использованию налоговых льгот в качестве одного из основных инструментов привлечения инвестиций.   | Высокая, среднесрочная           |
| Налоговое администрирование   | Система возврата НДС не работает.   | Модернизация системы возмещения НДС путем введения: (i) порогового значения для автоматического возмещения; (ii) реестра требований по возмещению НДС; и (iii) основанного на риске подхода к процессу возмещения НДС.  | Средняя, среднесрочная           |
|   | Налоговые авансы и чрезмерные штрафы являются искажающими.  | Устранить существующую практику сбора налоговых авансов и ввести симметричную систему выплат процентов по балансу налоговых зачетов.  | Высокая, кратко- и среднесрочная |
| <b>Глава 4: Конкурентная основа: вклад рынков в устойчивый рост</b>   |   |   |                                  |
| Институциональные и правовые основы конкуренции   | Недостаток независимости, человеческих и финансовых ресурсов для эффективного применения политики отрицательно влияют на ее эффективность.  | Расширить источники финансирования и технических ресурсов и реструктурировать институциональный дизайн для обеспечения эффективной независимости.<br><br>Переориентировать использование ресурсов АМС на борьбу с картелями и предотвращение злоупотребления доминирующим положением, вместо того, чтобы контролировать ожидаемые рыночные стратегии (регистрация и мониторинг компаний, мониторинг цен).<br><br>Расширить гарантии надлежащей правовой процедуры на административном уровне. | Высокая, краткосрочная           |

| Тема  | Вопрос   | Рекомендация   | Приоритетность и сроки |
|---|--|--|------------------------|
| Борьба с антиконкурентной практикой                                   | АМС недостаточно оснащена для эффективного выявления, наказания и сдерживания картелей. Правоприменение охватывает регулирование поведения фирм, которое не будет считаться доминирующим в соответствии с международными стандартами. Неэффективный и обременительный режим контроля за слияниями. | Совершенствование нормативно-правовой базы и ее применение для борьбы с картелями.<br><br>Скорректировать нормативно-правовую базу по злоупотреблению доминирующим положением и ее нынешний акцент на предварительном контроле над коммерческими решениями и переориентироваться на методы расследования, которые исключают возможность входа на рынок.<br><br>Усовершенствовать правовую базу по рассмотрению слияний и повысить прозрачность и эффективность процедур проверки.<br><br>Обновить максимальные штрафы за нарушения законодательства о конкуренции и эффективно их применять. | Высокая, среднесрочная |
|   | Низкие штрафы с ограниченным эффектом сдерживания.   |  |                        |
| Сквозная политика, влияющая на конкуренцию и конкурентный нейтралитет | Несмотря на существующий мандат АМС, защита интересов продвигается недостаточным образом.  | Использование полномочий АМС в более стратегической манере, с целью формирования мер политики Правительства, которые являются ключевыми в контексте национальной повестки дня.<br><br>Выделить больше ресурсов для оценки функционирования рынка, определить барьеры для конкуренции и предложить меры по защите конкуренции.  | Высокая, краткосрочная |
|   | Контроль цен не нацелен на те рынки, на которых он необходим.  | Отказаться от предварительного мониторинга и контроля ценовых стратегий фирм.<br><br>Ограничить перечень видов экономической деятельности, регулируемых как естественные монополии, видами, которые не могут функционировать в условиях конкуренции.<br><br>Обеспечить включение принципов конкуренции в нормативно-правовую базу, применяемую к естественным монополиям, гарантирующую доступ к необходимой инфраструктуре на недискриминационных условиях и по ценообразованию на основе учета издержек.   | Высокая, краткосрочная |
|   | Мандат государственной помощи недоработан и не исполняется. Существующие стимулы могут неоправданно искажать рыночную конкуренцию и эффективность.   | Уточнить процедуры выдачи и пересмотра мер государственной помощи.<br><br>Принять тестирование баланса, основанное на точных экономических критериях и методологиях, чтобы оценить положительные и отрицательные элементы государственной помощи.<br><br>Создать государственный реестр всей государственной помощи (включая инвестиционные стимулы).<br><br>Принять систему мониторинга и оценки для оценки воздействия государственной помощи (включая инвестиционные стимулы).  | Высокая, среднесрочная |

| Тема                    | Вопрос   | Рекомендация  | Приоритетность и сроки           |
|-------------------------|--|---|----------------------------------|
| Телекоммуникации        | Отсутствие конкурентного нейтралитета, учитывая противоречивые роли Службы связи как регулятора и стратегического оператора. | Выполнить обязательства перед ВТО по разделению ролей.  | Высокая, среднесрочная           |
|                         | Меры по решению проблем безопасности ограничивают конкуренцию.   | Найти альтернативы ЕКЦ или улучшить регулирование услуг этой монополии.   | Высокая, краткосрочная           |
|                         | Правила контроля доминирования, цен и налогов увеличивают бремя регулирования.   | Пересмотреть налоговую политику и налоговое администрирование отрасли и внести необходимые изменения в Налоговый кодекс.<br><br>Переориентировать внимание Службы связи на регулировании услуг, когда это необходимо.   | Средняя, краткосрочная           |
| Воздушный транспорт     | Ограничения доступа к рынку.   | Рассмотреть текущую политику в отношении двусторонних соглашений об обслуживании, особенно на наиболее загруженных маршрутах.   | Высокая, краткосрочная           |
|                         | Ненадлежащее регулирование рынков и факторов производства.   | Пересмотреть методику установления тарифов аэропорта.<br><br>Разрешить оспаривать фактическую монополию на авиатопливо и определить меры по повышению эффективности.  | Средняя, краткосрочная           |
| Государственные закупки | Ограниченное участие в тендерах и потенциальная фальсификация заявок.  | Пересмотреть правила, благоприятствующие местным поставщикам, в целях поощрения участия других компаний.<br><br>Уточнение процедур государственных закупок и расширение распространения информации о тендерах.<br><br>Содействовать сотрудничеству между АМС и АГЗ для предотвращения и обнаружения фальсификации заявок среди конкурентов и применения санкций за фальсификацию. | Средняя, средне- и краткосрочная |



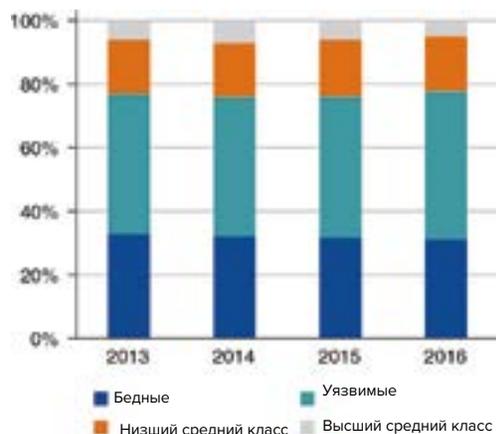
# МАКРОФИСКАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ И УЯЗВИМОСТИ, МЕШАЮЩИЕ СТАБИЛЬНОМУ РОСТУ

## Введение

Таджикистану требуются более высокие и инклюзивные темпы роста для обеспечения более высокого уровня жизни своих граждан. Текущая модель роста обеспечила высокие темпы роста ВВП в прошлом, но в настоящее время становится всё труднее сохранить такой высокий уровень роста экономики. В последние годы рост, оставаясь все ещё существенно зависимым от внешних источников финансирования, не ориентирован на внешние рынки, характеризуется непропорционально малым участием частного сектора и стал причиной роста макрофискального давления. Социальная отдача от имеющейся модели также снизилась. Темпы создания рабочих мест и сокращения бедности в последние годы значительно замедлились. В результате, доля бедного и уязвимого населения продолжает оставаться на высоком уровне, составляя 77 процентов от общей численности населения (диаграмма 3). Кроме того, около 6 процентов населения вынуждено продавать личное имущество для оплаты основных потребностей (диаграмма 4).

В данном «Экономическом меморандуме по стране» (ЭМС) анализируется базовый набор ограничений для роста в Таджикистане, основанного на частном секторе и ориентированного на внешний рынок. ЭМС рассматривает, во-первых, макрофискальную среду, последовательность и предсказуемость макроэкономической политики. Кроме того, данный отчет также отражает меры политики

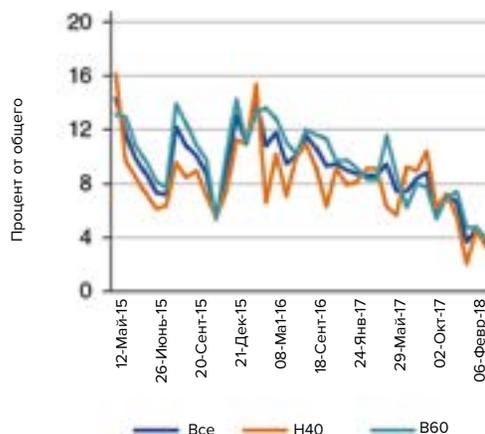
**Диаграмма 3:** Бедность, уязвимость и средний класс в Таджикистане



Источники: ОБДХ Таджикистана.

Примечание: Н40 означает нижние 40 процентов и В60 - верхние 60 процентов распределения доходов.

**Диаграмма 4:** Необходимость продавать имущество для оплаты базовых потребностей



Источники: ОБДХ Таджикистана.

Примечание: Н40 означает нижние 40 процентов и В60 - верхние 60 процентов распределения доходов.

и институциональные изменения, требуемые для улучшения финансовой доступности и поддержки роста внутренних сбережений для удовлетворения растущего спроса частного сектора на инвестиции. Помимо этого, в отчете рассматриваются основные недостатки налогового режима и его администрирования, а также предлагаются реформы для улучшения стимулов для инвестиций. Наконец, ввиду доминирования государства и государственных предприятий в экономике и пробелов в нормативно-правовом регулировании для обеспечения равных условий, в докладе анализируются рамки политики в области конкуренции с целью выявления политических реформ для стимулирования входа компаний на рынок и повышения его конкурентоспособности.

**ЭМС основывается на предыдущих докладах Всемирного банка по Таджикистану, а именно на Диагностике рабочих мест и Систематической диагностике страны.**<sup>11</sup> Диагностика рабочих мест предлагала правительству рассмотреть стратегию создания рабочих мест, основанную на следующих трех основных принципах: (i) способствовать созданию большего числа рабочих мест, особенно в формальном частном секторе; (ii) улучшить качество существующих рабочих мест, особенно в неформальном секторе; и (iii) содействовать лучшему доступу к рабочим местам, включая переход от бездействия к занятости и от рабочих мест низкого качества к рабочим местам высокого качества, уделяя особое внимание уязвимым работникам. Систематическая диагностика страны (СДС) определила ключевой среднесрочный вызов, стоящий перед Таджикистаном, который необходимо преодолеть для перехода на новую модель роста, обусловленную динамичным частным сектором, способным инвестировать, внедрять инновации и создавать рабочие места. В ней отмечается, что переход Таджикистана на новую модель роста потребует решения трех взаимосвязанных ограничений - отсутствия надежной макрофинансовой устойчивости, слабых институтов и ненадлежащих производственных фондов (включая физическую инфраструктуру и человеческий капитал).

**Основной центр внимания ЭМС также тесно связан с новой Рамочной программой партнёрства со страной (РППС) на 2019-2023 гг.** В ней предлагается нацелить помощь Всемирного банка Таджикистану в течение следующих четырёх лет на следующие три элемента: (i) продвижение роста, обусловленного частным сектором, путём усовершенствования инвестиционного климата и усиления конкурентоспособности в основных секторах в целях привлечения инвестиций и создания рабочих мест, (ii) продвижение социальной инклюзивности путём улучшения доступа к социальным услугам, включая образование, здравоохранение, социальную помощь, водоснабжение и санитарии, (iii) улучшение регионального взаимодействия для повышения доступа страны к региональным рынкам, а также глобальной информации и знаниям. ЭМС нацелен на выявление политических проблем и выработку рекомендаций для содействия росту, обусловленному частным сектором, как определено в рамках первого элемента РППС.

**После отчёта будет необходимо провести дополнительную аналитическую работу и выработать меры политики по другим критически важным ограничениям роста, обусловленного частным сектором.** Такая работа будет включать в себя, к примеру, анализ выработки параметров политики, основанных на правилах, а также создание институтов, нацеленных на поддержку рынков, содействующих большей экономической формализации; раскрытие значительного потенциала, получение более значимых выгод от углубления международной интеграции, включая доступ к инфраструктуре в рамках инициативы «Один пояс – один путь», а также инвестиций в человеческий капитал.

**В этой главе СЕМ представлены некоторые стилизованные факты о росте Таджикистана и описаны основные препятствия на пути к более высокой и более устойчивой траектории развития, с особым вниманием к возникающим макрофискальным проблемам.** Макроэкономическая уязвимость нарастает, в то время как правительство имеет слабую способность реагирования на шоки. Сюда включается высокий уровень государственного долга, затянувшееся разрешение банковского кризиса, квазифискальные риски, связанные с государственными предприятиями, и неэффективность государственных расходов. Кроме того, текущая модель роста в значительной степени зависит от концентрированных источников внешнего финансирования, что подвергает экономику внешним шокам. Обеспечение более стабильной и предсказуемой макроэкономической среды может считаться одной из ключевых предпосылок для завоевания доверия бизнеса и защиты долгосрочных инвестиций и роста.

<sup>11</sup> Строкова и Ажвад (2017 г.), Коджо и Саттар, 2018 г.

## Факторы роста и вызовы

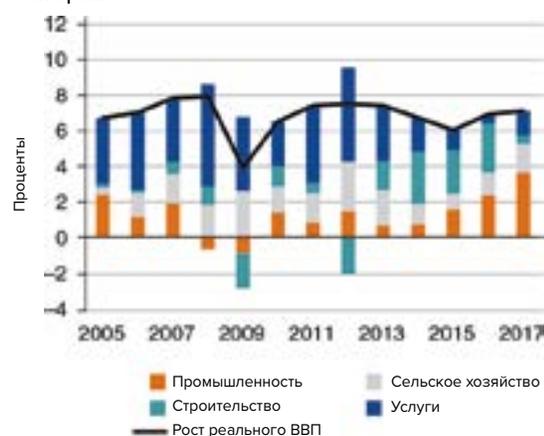
### Основные факторы роста

После подписания мирного соглашения в 1997 году в Таджикистане началось экономическое восстановление и были зарегистрированы высокие темпы догоняющего роста, значительное сокращение масштабов бедности и другие преимущества реформ переходного периода первого поколения. Рост в среднем составил около 9 процентов в течение 1998-2008 годов и несколько снизился до 7 процентов в течение 2010-2017 годов (диаграмма 5), что помогло увеличить доходы на душу населения с менее чем 162 долларов США в 2000 году до более 800 долларов США в 2017 году и сократить уровень бедности с уровня выше 80 процентов до примерно 29,5 процента населения в течение того же периода.

Показатели роста в Таджикистане в значительной степени были обусловлены внутренним частным потреблением и сектором внутренних услуг (диаграмма 6). Что касается стороны предложения/спроса, то здесь рост поддерживался в основном частным потреблением и, в меньшей степени, государственными инвестициями (диаграмма 7). Что касается производства/предложения, сектор услуг обеспечил почти 43 процента роста, сгенерированного экономикой Таджикистана в течение 2000-2017 годов. В основном это подсекторы, ориентированные на отечественные секторы, не связанные с внешней торговлей, такие как здравоохранение и образование.

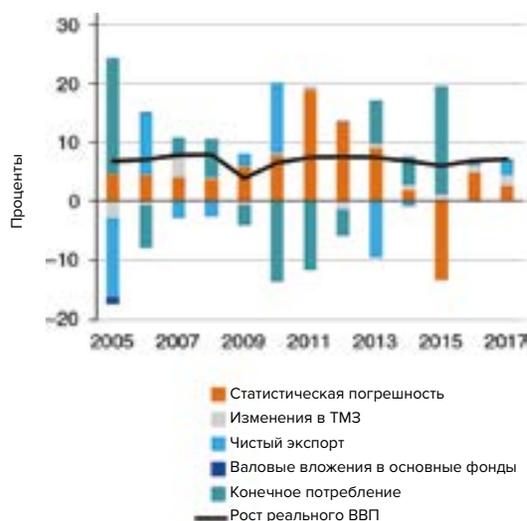
Несмотря на то, что в последние два года вклад в рост со стороны промышленности увеличивается, на неё по-прежнему приходится лишь 22 процента ВВП, а без учёта горнодобывающей и добывающей отраслей вклад составляет намного меньше (диаграмма 8). Государственные предприятия и компании составляют основную часть промышленного сектора Таджикистана, производя более 70 процентов от общего объема промышленного производства. Сельское хозяйство, в котором занята наибольшая доля рабочей силы, также является наименее производительным сектором экономики, составляет около одной пятой экономики (диаграммы 9 и 10). Высокие показатели роста экономики в течение длительного периода не сопровождалось заметным созданием рабочих мест, крепкой динамикой и перераспределением ресурсов в экономике. Рабочая сила по-прежнему сконцентрирована во внутренних секторах, не связанных с внешней торговлей, главным образом, в сельском хозяйстве и государственных услугах, что свидетельствует о незначительном вкладе в экономический рост секторов, связанных с внешней торговлей.

Диаграмма 5: Вклад в рост ВВП в разбивке по секторам

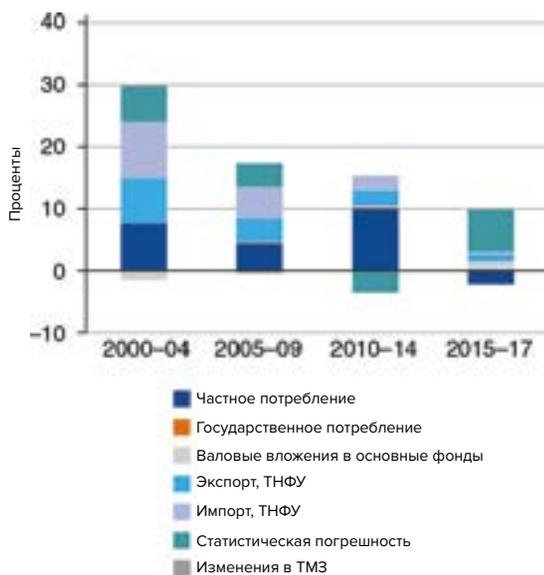


Источник: Расчёты сотрудников Всемирного банка с использованием публикаций Государственного агентства по статистике Республики Таджикистан.

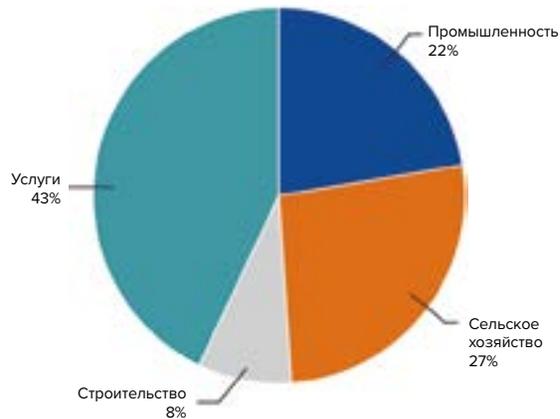
Диаграмма 6: Раскладка роста ВВП по расходам



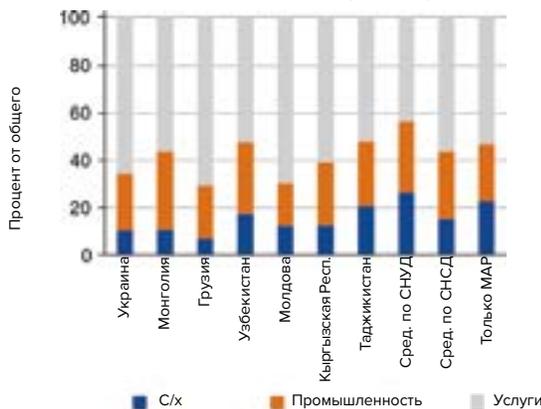
Источник: Расчёты сотрудников Всемирного банка с использованием публикаций Государственного агентства по статистике Республики Таджикистан.

**Диаграмма 7:** Вклад в ВВП в разбивке по расходам

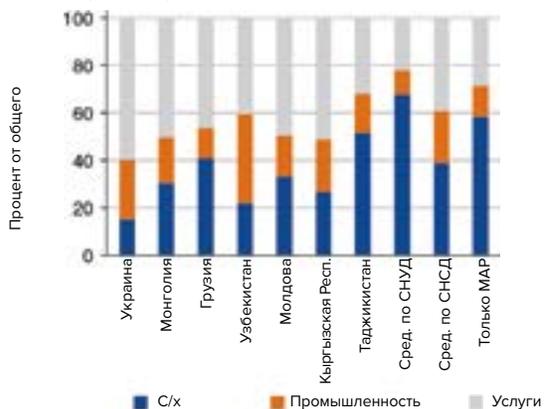
Источники: Расчёты сотрудников Всемирного банка с использованием данных Таджстата.

**Диаграмма 8:** Отраслевой вклад в рост ВВП, 2000–2017 гг.

Источники: Расчёты сотрудников Всемирного банка с использованием данных Таджстата.

**Диаграмма 9:** Добавленная стоимость по секторам экономики в отдельных странах (2016 г.)

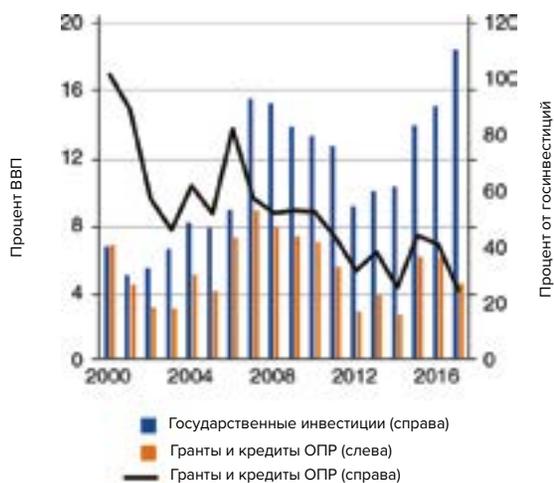
Источники: Индикаторы глобального развития; расчёты сотрудников Всемирного банка.

**Диаграмма 10:** Занятость по отраслям в отдельных странах (2017 г.)

Источники: Индикаторы глобального развития; расчёты сотрудников Всемирного банка.

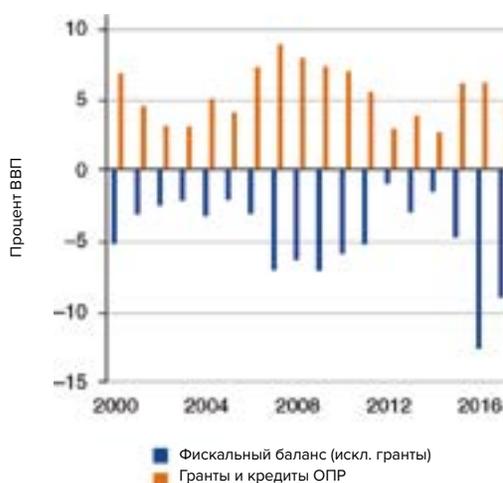
**Экономику Таджикистана поддерживали благоприятные внешние факторы.** Высокие показатели роста в Таджикистане в период до 2014 года в значительной степени зависели от притока государственных переводов, частных денежных средств, денежных переводов и прямых иностранных инвестиций (ПИИ), поддерживаемых благоприятными внешними условиями, и были тесно связаны с экономическими циклами, особенно в России. С начала 2000-х годов Таджикистан был одним из крупнейших получателей денежных переводов относительно доходов, пик которых пришелся на 2013 год и составил 45 процентов ВВП. Тем не менее, частные переводы сильно пострадали от шока цен на ресурсы в 2014 году, который оказал негативное воздействие на экономику Российской Федерации. В 2015–2016 годах денежные переводы сократились на 35 процентов, и если бы правительство не отреагировало быстрым смягчением налогово-бюджетной политики для поддержки экономического роста, такое снижение имело бы более существенное негативное влияние на экономику Таджикистана.

Диagramма 11: Государственные инвестиции и ОПР



Источник: Расчёты Всемирного банка на основании данных Таджикистана.

Диagramма 12: Фискальный дефицит и ОПР



Источник: Расчёты Всемирного банка на основании данных Таджикистана.

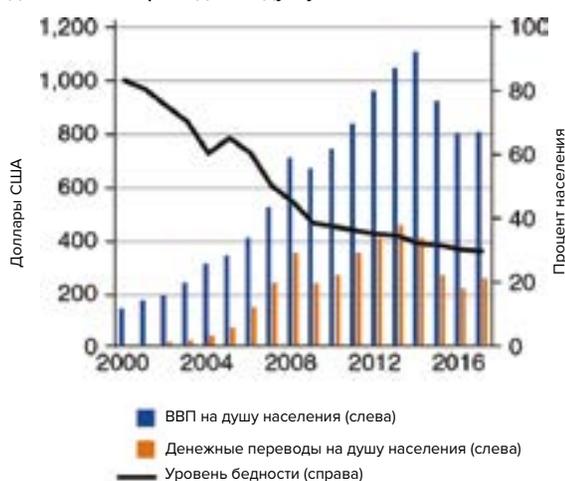
**Фискальное стимулирование в рамках программ государственного инвестирования, реализованных в 2015-2017 годах, поддержало рост ВВП, но усугубило характеристики задолженности Таджикистана, сократило фискальное пространство для будущих контрциклических и инфраструктурных расходов.** Реагирование фискальной политики на циклический спад в экономике Таджикистана резко увеличило уровень внешней задолженности страны, в значительной степени зависящий от внешних заимствований. Кроме того, ожидаемое погашение более 40 процентов текущего накопленного долга в течение следующих пяти лет теперь серьезно ограничивает потенциальное использование бюджетных стимулов для смягчения любых новых потрясений и поддержки экономического роста. Таким образом, правительству необходимо будет придерживаться позиции финансовой консолидации, чтобы восстановить макрофискальную стабильность страны в среднесрочной перспективе.

**Официальная помощь в развитии (ОПР) сыграла важную роль в поддержании роста и поддержке государственных расходов.** Таджикистан был одним из крупных получателей грантов и льготных кредитов от сообщества доноров. ОПР являлся основным источником финансирования бюджетного дефицита и обеспечивал финансирование почти 50 процентов государственных инвестиционных программ (диаграммы 11 и 12). Однако, по мере того, как страна выходит из статуса страны с низким уровнем доходов, она теряет право на получение тех же объёмов грантов для поддержки бюджета. Аналогичным образом, повышенное долговое бремя страны создает серьезные макро-финансовые ограничения для будущих заимствований, даже если они предлагаются на очень льготных условиях.

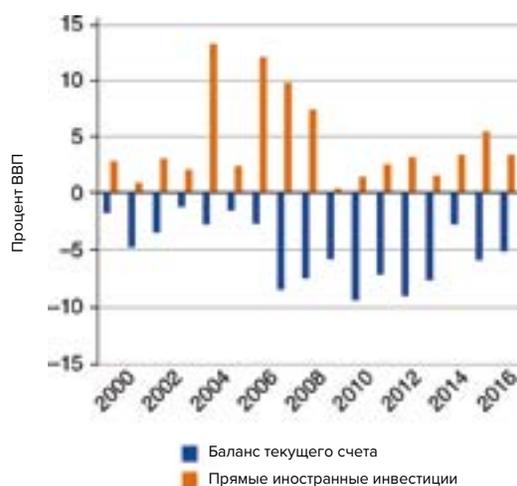
## Основные вызовы

**Несмотря на впечатляющий рост и другие достижения последних двух десятилетий, Таджикистан остается беднейшей страной в регионе ЕЦА.** Большая часть достижений по сокращению бедности может быть отнесена к первому десятилетию догоняющего роста. Последняя тенденция свидетельствует об ослаблении реакции на экономический рост в виде сокращения бедности. За последние три года экономика Таджикистана выросла более чем на 20 процентов в реальном выражении, но коэффициент бедности снизился менее чем на 2 процентных пункта (диаграмма 13). Рост также не сопровождался заметным созданием рабочих мест, крепкой динамикой и перераспределением рабочей силы/ресурсов в экономике. Ресурсы остаются сосредоточенными во внутренних не торгуемых секторах с низкой производительностью.

**Потребление со стороны домашних хозяйств, являющееся основным двигателем экономического роста, было поддержано высоким притоком денежных переводов, который является нестабильным и вряд ли удержится на текущем уровне.** Колебания денежных переводов из России, которая является источником более 90 процентов денежных переводов в Таджикистан, отражают изменения цен на

**Диаграмма 13:** Коэффициент бедности, ВВП и денежные переводы на душу населения

Источник: Расчёты сотрудников Всемирного банка на основании данных Таджикистана.

**Диаграмма 14:** Текущий счёт и динамика ПИИ

Источник: Расчёты сотрудников Всемирного банка на основании данных Таджикистана.

нефть в самой РФ. Это создает значительные неопределенности и риски, связанные с геополитическим изменениями в России. Другие факторы, такие как, например, изменения в миграционной политике России, также могут усилить давление на валюту Таджикистана и его внешние счета. За последние два года более 60 000 таджикских мигрантов были депортированы из РФ, положение тысяч стало более уязвимым после введения РФ новых миграционных правил, принятых в июле 2018 года.

**Приток прямых иностранных инвестиций значительно ослаб.** В период до 2008 года ПИИ достигли своего пика, составив более 10 процентов ВВП, но после этого резко сократились, что стало отражением восстановления глобальных экономических условий и возобновления конкуренции за ПИИ (диаграмма 14). Таджикистан был менее привлекательным, чем другие развивающиеся рынки, по причине медленного прогресса в улучшении внутренней деловой среды. Сокращение ПИИ означало меньше возможностей для передачи технологий, знаний и бизнес-культуры, что имеет решающее значение для повышения производительности и достижения потенциала роста Таджикистана.

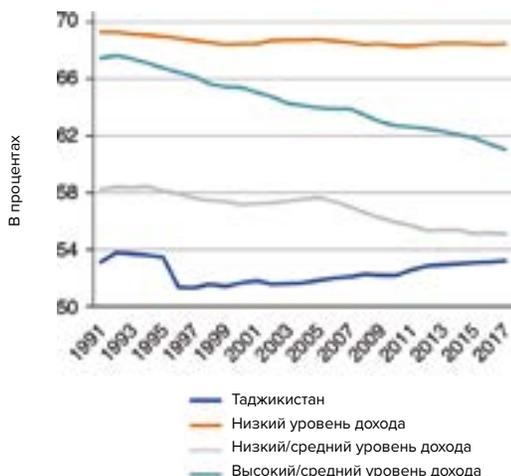
**Возникнут сложности с восполнением доходов семей, получающих денежные переводы, без расширения участия частного сектора в экономике страны.** Данные Обследования бюджета домохозяйств (ОБДХ) показывают, что в 2016 году на денежные переводы и частные трансферты приходилось 27 процентов реальных доходов. Заработная плата составляет менее 30 процентов реальных доходов домашних хозяйств в Таджикистане, и эта доля невелика даже по сравнению с другими странами региона, зависящими от денежных переводов.<sup>12</sup> Важность дохода от заработной платы еще больше уменьшается из-за низкого отношения занятости к общей численности населения (диаграмма 15), так как последние два десятилетия доля экономически активного населения удерживалась на уровне 62 процента.

**Одним из сдерживающих факторов для долгосрочного роста в Таджикистане является недостаточный уровень развития частного сектора.** Инвестиции частного сектора составляли всего 3-4 процента от ВВП. Развитие частного сектора сдерживается недостаточно эффективными мерами государства в: (i) создании справедливой, прозрачной и предсказуемой деловой среды; (ii) эффективном инвестировании в необходимую инфраструктуру и логистику для компенсации географических проблем страны и облегчения взаимосвязанности; и (iii) в разрешении вопросов политики, влияющих на распределение ресурсов в экономике и уверенность инвесторов.

**Еще один недостаток текущей модели роста Таджикистана вытекает из небольшой, простой и крайне концентрированной экспортной корзины.** Составляя в 2017 г. только 18 процентов ВВП, экспортная корзина Таджикистана является самой маленькой в регионе (диаграммы 16-18). Хотя объем экспорта увеличился с 11 процентов ВВП в 2014 году, он остается ниже среднего значения для анало-

<sup>12</sup> Доход от заработной платы составляет более 56 процентов от общего дохода населения в Армении, 43 процента в Молдове и около 68 процентов в Кыргызской Республике.

**Диаграмма 15:** Соотношение занятости к численности населения, 15+, (модельная оценка МОТ)



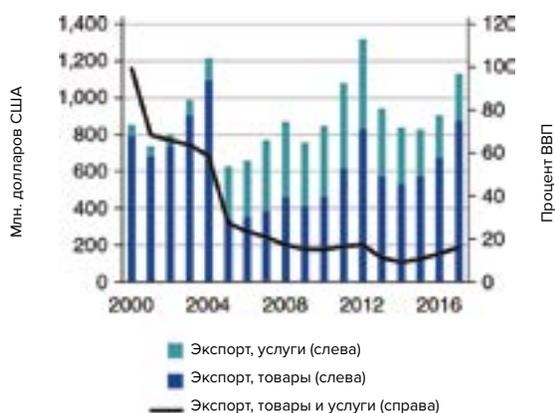
Источник: Расчёты сотрудников на основании данных Таджстата и модели МОТ.

**Диаграмма 16:** Импорт, экспорт и динамика текущего счета



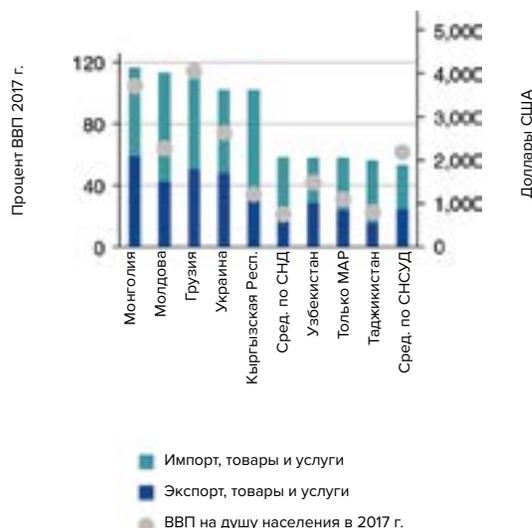
Источник: Расчёты сотрудников на основании данных Таджстата и модели МОТ.

**Диаграмма 17:** Экспорт товаров и услуг



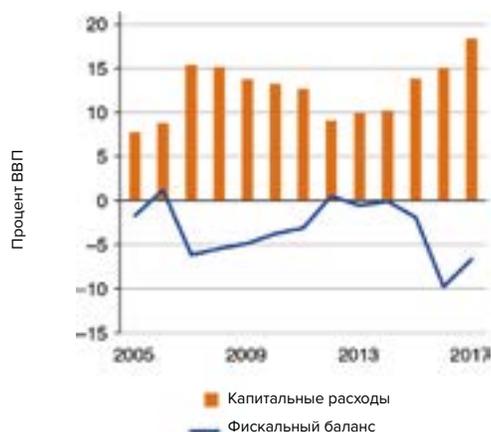
Источник: Расчёты сотрудников на основании данных Таджстата, Национального банка Таджикистана и Индикаторов мирового развития.

**Диаграмма 18:** Экспорт и импорт товаров и услуг (2017 г.)

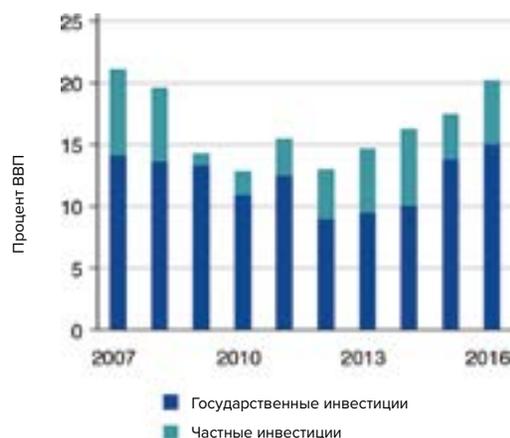


Источник: Расчёты сотрудников на основании данных Таджстата, Национального банка Таджикистана и Индикаторов мирового развития.

гичных стран с низким уровнем дохода (20 процентов ВВП) и странах с доходами ниже среднего (25 процентов ВВП). Экспорт полезных ископаемых, драгоценных и полудрагоценных металлов в 2017 г. превысил 72 процента от общего объема экспорта, в то время как в 2014 г. он составлял 59 процентов. Текстиль, в том числе хлопковое волокно, является второй по величине товарной позицией, при этом общий объем экспорта текстиля составляет около 15-17 процентов. Большая доля экспорта товаров в общем экспорте представляет собой уязвимость для Таджикистана, так как колебания международных цен на металл и хлопок напрямую влияют на показатели экспорта и внешние балансы. Торговля услугами также остается небольшой и сосредоточена на индустрии туризма на экспортной стороне, а также транспорте и строительстве - на стороне импорта. Правительство объявило туризм приоритетным сектором, однако ему не хватает надлежащей инфраструктуры и логистики для расширения возможностей сектора. В главах 3 и 4 обсуждается налоговая политика и проблемы регулирования, ограничивающие авиационный сектор Таджикистана и его коммуникации, что также препятствует развитию туризма и торговли другими услугами.

**Диаграмма 19:** Фискальный баланс и капитальные расходы

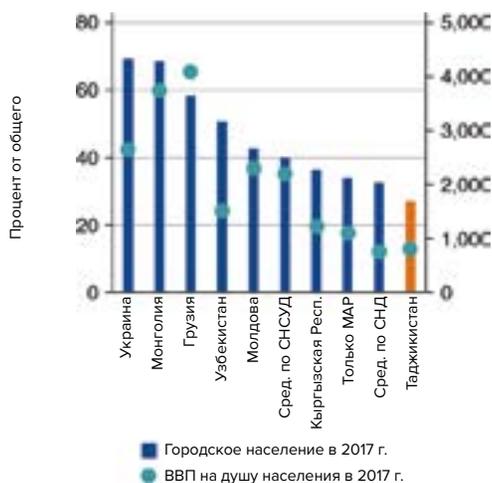
Источник: Расчёты сотрудников на основании данных Тажстата.

**Диаграмма 20:** Государственные инвестиции, частные инвестиции

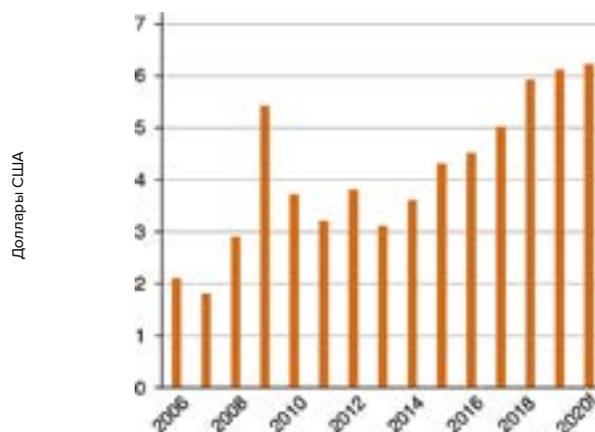
Источник: Международный валютный фонд.

**Нынешние темпы инвестиций недостаточны для поддержки целевого роста в Таджикистане.** Общий объем инвестиций в таджикскую экономику в течение 2007-2017 гг. составлял в среднем 18,4 процентов от ВВП (диаграмма 19), что является низким показателем по сравнению с другими странами в той же группе доходов. Помимо уровня, структура общих инвестиций также является проблематичной. По сравнению со схожими странами Таджикистан имеет значительную долю государственных инвестиций, следовательно, относительно большой государственный капитал в качестве доли ВВП (диаграмма 20). Напротив, уровень частных инвестиций, составляющий около 3-4 процентов ВВП, чрезвычайно низок. Такой уровень частных инвестиций ведет к недоиспользованию созданного государственного капитала и не в состоянии создавать достаточного количества рабочих мест для быстро растущего населения страны.

**Текущие характеристики экономики Таджикистана также отражают низкий уровень урбанизации в стране.** Население Таджикистана в основном сельское. Только 27 процентов населения проживает в городских районах. Таким образом, в Таджикистане наблюдается самый низкий уровень урбанизации среди стран Центральной Азии. Сравнение Таджикистана с другими странами Содружества Независимых Государств и средними показателями стран с низкими и ниже среднего уровнями дохода также будет не в его пользу (диаграмма 21).

**Диаграмма 21:** Городское население и ВВП на душу населения в отдельных странах (2017 г.)

Источник: Индикаторы мирового развития; расчёты сотрудников Всемирного банка.

**Диаграмма 22:** Приростная капиталоемкость

Источник: Индикаторы мирового развития; расчёты сотрудников Всемирного банка.

## Движение к новой модели роста

**Недостатки текущей модели роста требуют перехода к более устойчивому, эластичному и инклюзивному курсу.** Модернизация модели роста подразумевает изменение баланса экономики Таджикистана от ее нынешней формы, то есть роста, финансируемого за счет денежных переводов, частного потребления и поддерживаемых ОПР государственных инвестиций, к модели, характеризующейся частными инвестициями и экспортоориентированным ростом. Хотя последнее обеспечит более высокий и устойчивый путь роста, содействие переходу потребует существенной структурной реформы.

**Обычный (базовый) сценарий развития бизнеса с нынешней структурой инвестиционного состава приведет к социально-экономическим результатам, которые в НСР<sup>13</sup> указаны как «инерционный» путь развития.** Относительный избыток государственного капитала в стране предполагает, что увеличение государственных инвестиций на 1 процентный пункт увеличит рост ВВП лишь на 0,11 процентных пункта в краткосрочной перспективе. Последнее предполагает рост ВВП на уровне около 4,5-5 процентов, что приведет к увеличению ВВП на душу населения всего лишь в 1,55 раза к 2030 году по сравнению с 2015 годом и отстает от темпов роста последнего десятилетия примерно на 6,8 процента. Базовый сценарий не предполагает изменения общего фактора производительности (при 1 проценте). Этого будет недостаточно для достижения целевых результатов на пути промышленного развития, поскольку скромные темпы роста, обусловленные неизменным темпом и составом инвестиций, будут недостаточными при условии сохранения нынешних темпов роста населения (2,2 процента в год). Снижение предельных продуктов государственных инвестиций будет играть роль в сокращении роста.

**Первым требованием модернизированной модели станет мобилизация значительного объема частных инвестиций.** Большая доля государственных инвестиций в общий их объем привела к резкому ухудшению предельного коэффициента капиталоотдачи (ICOR) в Таджикистане (диаграмма 22), который является мерилем эффективности капитала в экономике. Для решения вызовов как с ростом, так и с устойчивостью государственного долга будет необходимо уменьшить зависимость от инвестиций, зависящих от государственных долговых обязательств, и перейти на большую долю частных инвестиций. В сравнении с государственными инвестициями, частные инвестиции оказывают большее влияние на рост в Таджикистане<sup>14</sup>, так как частный капитал относительно ограничен и коэффициент капиталоотдачи частного капитала в настоящее время отстаёт.<sup>15</sup>

**Повышение уровня частных инвестиций, в свою очередь, требует укрепления верховенства закона, особенно в отношении прав собственности и независимости судебных органов.** Это необходимо для защиты инвесторов от экспроприации и обеспечения выполнения договорных обязательств. Власти Таджикистана усиленно используют налоговые льготы в качестве стимула для привлечения крупных инвестиций. Тем не менее, международные данные свидетельствуют о том, что иностранные инвесторы более склонны инвестировать в страны, где существует надежная система прав собственности и регистрации, а риск экспроприации активов низок. Необходимы значительные усилия для создания независимой и беспристрастной судебной системы в Таджикистане, что является одной из важных предпосылок для разрешения споров, защиты деловых интересов и формирования культуры выполнения требований законодательства.

**Повышение роли частных инвестиций снизит потребность в государственных инвестициях, учитывая большой инфраструктурный пробел, имеющийся в Таджикистане.** Страна нуждается в решении проблемы дефицита электроэнергии в зимнее время, а также в усовершенствовании доступа к другим критически значимым коммунальным услугам. Недавно проведенные обследования домохозяйств показали, что Таджикистан достиг прогресса в сокращении доли населения, зависящего от наземных вод, с 33 до 15 процентов за период с 2000 по 2016 г. За тот же период доля домохозяйств, имеющих доступ к воде, выросла с 55 до 74 процентов, но для удовлетворения оставшегося спроса потребуются непрерывные государственные инвестиции.<sup>16</sup> Также исследование Всемирного банка показывает, что в 2016 г. только 60 процентов населения городской местности имело доступ к смывным туалетам,

<sup>13</sup> Национальная стратегия развития (НСР) отмечает рост на 4-5 процента как «инерционный», в то время как рост в 6-7 процентов предусматривает «индустриальный» путь развития. При нашем расчёте целевых показателей роста мы использовали последний показатель.

<sup>14</sup> Справочный документ «Таджикистан: пересмотр баланса инвестиций, связанных с частным сектором».

<sup>15</sup> В Таджикистане частный ICOR составляет менее 30 процентов от среднего показателя СДНСУ.

<sup>16</sup> Программа реформирования водного сектора на 2016-2025 годы. Принята Правительством Республики Таджикистан постановлением № 791 от 30 декабря 2015 года.

подключенным к системе канализации. Хотя условия в сельской местности улучшились и охватили 41 процент сельского населения, доступ к смывным туалетам, подключенным к канализационной системе, оставался хронически низким, составив в 2016 году лишь 1,7 процента.<sup>17</sup> Исследователи предполагают, что, в целом, доступ к усовершенствованным услугам водоснабжения и канализации в период с 2000 по 2016 гг. зависел от улучшений в нижнем сегменте оказания услуг, в то время как между доступом в городской и сельской местности, а также в разных административных районах наблюдались большие пробелы.

**Для обеспечения устойчивости крупных инфраструктурных проектов в энергетическом секторе потребуется усовершенствование соответствующих политических и институциональных рамок.** Рогунская ГЭС, введенная в эксплуатацию в ноябре 2018 года, может внести существенный вклад в экспорт и экономический рост. Тем не менее, чтобы извлечь выгоду из потенциала роста Рогунской ГЭС, Таджикистан должен не только решать свои проблемы с финансированием и инфраструктурой, способствующей экспорту, но также иметь возможность решать риски долговых проблем, усиливать макроэкономическую политику и вводить фискальные правила для эффективного управления ожидаемыми доходами.

**Повышение роста производительности будет иметь важное значение для поддержания высокого роста за пределами среднесрочной перспективы.** Чтобы отразить долгосрочные положительные воздействия частных инвестиций и выполнить поставленную правительством задачу по удвоению дохода на душу населения к 2030 году путем поддержания среднегодового роста на уровне 7 процентов, совокупная факторная производительность (TFP) должна, как минимум, удвоиться.

**Последним требованием для поддержания высокого и более инклюзивного роста является эффективная и устойчивая фискальная политика и повышение эффективности государственных предприятий.** Эти вопросы обсуждаются более подробно в следующих двух разделах.

## Фискальная политика и устойчивость долга

**Начиная с 2000 г. объём бюджетных ресурсов Таджикистана претерпел значительные изменения.** В 2000 г. сбор налоговых поступлений составлял только 13 процентов ВВП, но с тех пор значительно увеличился, составив 20 процентов в 2011–2012 гг. и 23 процента в 2014 г., после чего немного снизился до 21–22 процентов в 2016–2017 гг. Такое увеличение налоговых сборов стало результатом экономического роста, а также изменения налоговой политики и улучшения налогового администрирования. Улучшение сбора налогов наряду с привлечением льготного финансирования из внешних источников расширило размер бюджета с 18–19 процентов в начале 2000-х до более чем 30 процентов в 2017 г. (таблица 2 и диаграмма 23).

**Массированное фискальное расширение в 2015–2017 гг. практически истощило фискальное пространство и значительно ослабило возможность правительства использовать фискальные резервные запасы в случае нового шока.** Таджикистан не сэкономил сверхприбыли, полученные благодаря экспорту сырьевых товаров во время бума спроса на них, а вместо этого было принято решение использовать эти средства для финансирования ежегодных государственных расходов. В результате ощущается нехватка средств для сглаживания циклического характера сбора доходов в периоды спада. Для управления при ухудшении общеэкономической ситуации в качестве фискальных буферов использовались неналоговые поступления, такие как доходы от приватизации и неденежные (золотые) резервы, но они оказались недостаточными. В отсутствие каналов процентных ставок, монетарный стимул не был жизнеспособным вариантом, чтобы противостоять воздействию шоков. Поэтому для преодоления внешних шоков в 2008–2009 и 2014 годах широко использовался фискальный стимул в виде экспансионистской фискальной политики.

**Фискальная экспансия в 2016–2017 годах приняла форму санации внутреннего банковского сектора и ускорения строительства Рогунской ГЭС.** Другие приоритетные капитальные затраты также оказали дополнительное давление на ограниченный пакет доходов. В результате государственный долг утроился (диаграмма 24), а фискальные буферы сократились примерно в три раза в период с 2014 по 2017 год (диаграмма 25), что сильно истощило фискальное пространство Таджикистана.

<sup>17</sup> Всемирный банк, 2017 г.

Таблица 2: Фискальные параметры (процент от ВВП)

|  | 2000        | 2002        | 2004        | 2006        | 2008        | 2010        | 2012        | 2014        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019f       | 2020f       |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Общие доходы и гранты, из которых</b>                       | <b>14,1</b> | <b>16,7</b> | <b>17,6</b> | <b>23,4</b> | <b>21,8</b> | <b>23,4</b> | <b>25,1</b> | <b>28,4</b> | <b>28,8</b> | <b>28,8</b> | <b>25,8</b> | <b>24,3</b> | <b>24,1</b> |
| <b>Налоговые поступления</b>                                   | <b>13,0</b> | <b>14,7</b> | <b>15,1</b> | <b>16,7</b> | <b>18,6</b> | <b>18,0</b> | <b>19,8</b> | <b>22,8</b> | <b>20,6</b> | <b>21,5</b> | <b>21,3</b> | <b>21,4</b> | <b>21,8</b> |
| <b>Общие расходы и чистое кредитование</b>                     | <b>19,4</b> | <b>19,0</b> | <b>20,3</b> | <b>22,2</b> | <b>27,2</b> | <b>27,2</b> | <b>24,6</b> | <b>28,4</b> | <b>38,5</b> | <b>35,5</b> | <b>31,3</b> | <b>27,4</b> | <b>26,3</b> |
| <b>Фискальный баланс</b>                                       | <b>-5,3</b> | <b>-2,3</b> | <b>-2,7</b> | <b>1,2</b>  | <b>-5,4</b> | <b>-3,7</b> | <b>0,5</b>  | <b>-0,1</b> | <b>-9,8</b> | <b>-6,7</b> | <b>-5,5</b> | <b>-3,0</b> | <b>-2,3</b> |
| <b>Финансирование</b>  | 6,2         | 2,8         | 4,9         | 3,4         | 9,8         | 8,6         | 4,4         | 3,5         | 7,5         | 7,0         | 6,7         | 3,0         | 2,6         |
| Чистое внешнее   | 5,2         | 0,8         | 2,6         | 1,7         | 5,9         | 2,8         | 0,4         | 0,0         | 1,3         | 7,0         | 0,5         | 1,9         | 2,0         |
| Освоения   | 6,8         | 2,8         | 4,3         | 2,9         | 6,9         | 3,5         | 1,3         | 1,1         | 3,1         | 8,5         | 2,1         | 3,5         | 3,6         |
| Амортизация  | -1,6        | -2,0        | -1,7        | -1,2        | -1,0        | -0,7        | -0,9        | -1,0        | -1,8        | -1,5        | -1,6        | -1,6        | -1,6        |
| Чистое внутреннее  | 1,0         | 2,0         | 2,3         | 1,7         | 3,9         | 5,8         | 4,0         | 3,5         | 6,2         | 0,0         | 6,2         | 1,1         | 0,6         |
| <b>Государственный долг</b>                                    | <b>120</b>  | <b>94</b>   | <b>46</b>   | <b>36</b>   | <b>30</b>   | <b>35</b>   | <b>30</b>   | <b>27</b>   | <b>49</b>   | <b>55</b>   | <b>56</b>   | <b>55</b>   | <b>55</b>   |
| Внешний долг   | 120         | 90          | 44          | 34          | 29          | 32          | 26          | 24          | 39          | 45          | 45          | 44          | 44          |
| Внутренний государственный и гарантированный государством долг | 0           | 4           | 2           | 2           | 1           | 3           | 4           | 3           | 10          | 10          | 11          | 11          | 11          |

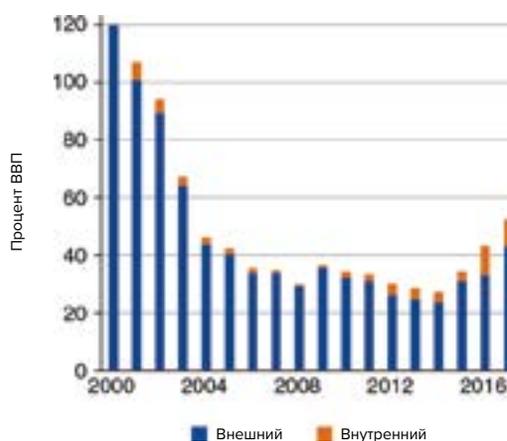
Источник: Министерство финансов; прогнозы сотрудников Всемирного банка.

Диаграмма 23: Доходы, расходы и фискальный баланс



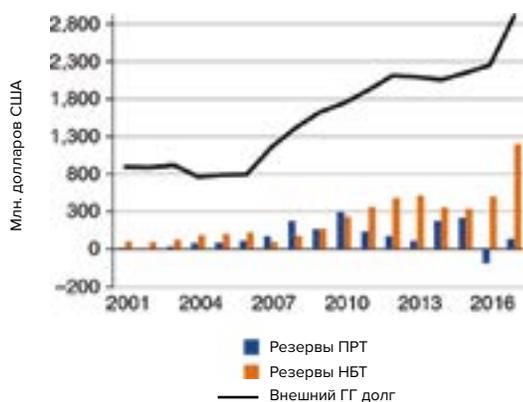
Источники: Власти Таджикистана; расчёты сотрудников Всемирного банка.

Диаграмма 24: Динамика государственного долга центрального правительства

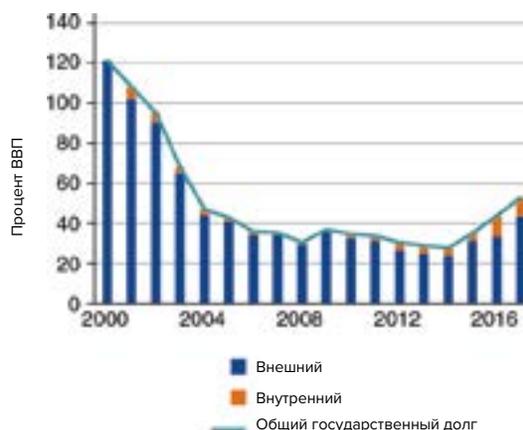


Источники: Власти Таджикистана; расчёты сотрудников Всемирного банка.

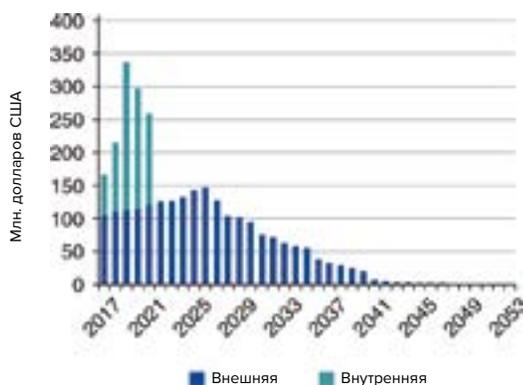
**Оценка устойчивости долга показывает высокий риск возникновения долговых проблем.** Соотношение государственного долга к ВВП остается выше 45 процентов, что говорит о крайне ограниченном фискальном и заемном пространстве для поглощения шоков. Характеристики долга Таджикистана особенно чувствительны к шокам, связанным с потоками, не создающими долговые обязательства (например, условные обязательства ГП и приток денежных переводов). Кредиты на государственные инвестиционные проекты (в частности, предоставляемые КНР), выпуск внутренних долговых бумаг для поддержки банковского сектора и выпуск еврооблигаций на сумму 500 млн. долларов США в сентябре

**Диаграмма 25:** Фискальные и монетарные буферы

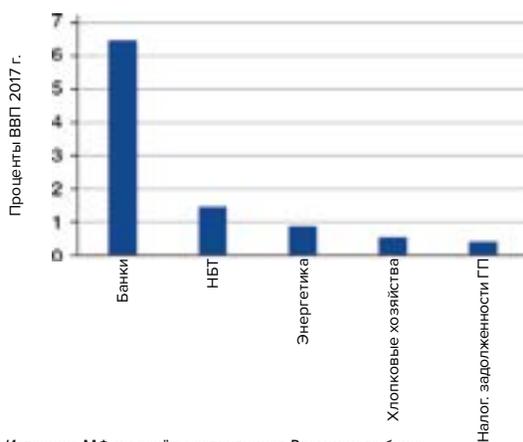
Источник: Органы власти Таджикистана и расчёты ВБ.

**Диаграмма 26:** Динамика государственного долга

Источник: Органы власти Таджикистана и расчёты ВБ.

**Диаграмма 27:** Характеристики погашения задолженности

Источник: МФ и расчёты сотрудников Всемирного банка.

**Диаграмма 28:** непогашенные субсидии в разбивке по бенефициарам

Источник: МФ и расчёты сотрудников Всемирного банка.

2017 года для финансирования Рогунской ГЭС были основными причинами накопления нового долга<sup>18</sup>, что привело к дальнейшему ослаблению политики управления долгом и увеличению бремени государственного долга до уровня выше 50 процентов ВВП.

**Государственный долг Таджикистана остается в основном льготным, поступающим из внешних источников.** Структура государственного долга была смещена в сторону внешних заимствований, на которые приходилось от 80 до 100 процентов общего государственного долга (диаграмма 26). Основными кредиторами Таджикистана являются Эксимбанк Китая (54,1 процента от общего объема и около 80 процентов двустороннего долгового портфеля страны), МАР (14 процентов), Азиатский фонд развития (11,8 процента) и Исламский банк развития (5,8 процента). Доля многостороннего и двустороннего льготного долга составляет более 80 процентов от суммы долга, 17 процентов – это беспроцентные заимствования на международных рынках капитала, а 2,1 процента – это полуконцессионные долговые обязательства. Более 40 процентов общих выплат по долгам в Таджикистане должны быть погашены в течение следующих пяти лет (диаграмма 27). непогашенный внутренний долг в основном проистекает из финансовой помощи банковскому сектору и ГП в энергетическом и хлопковом секторах, что привело к хроническому торможению государственного бюджета и накоплению долга в размере около 10 процентов ВВП 2017 года (диаграмма 28).<sup>19</sup>

<sup>18</sup> 8 сентября 2017 года Таджикистан выпустил облигации сроком на 10 лет на сумму 500 миллионов долларов США с доходностью 7,125 процента для финансирования строительства Рогунской ГЭС. Во время выпуска еврооблигаций суверенный рейтинг Таджикистана был оценен Moody's на уровне В3 и S & P на уровне В- прогноз стабильный.

<sup>19</sup> По причине отсутствия информации прямые трансферты из бюджета ГП, списание налоговых задолженностей, долговых обязательств, особенно в энергетическом секторе, и другие косвенные виды помощи налогоплательщикам не могли быть включены в расчеты.

**Среднесрочную финансовую консолидацию необходимо будет поддерживать путем сокращения расходов и снижения капитальных затрат.** Учитывая нынешний макрофискальный контекст страны, характеристики погашения задолженности на среднесрочную перспективу (диаграмма 26) и предстоящие вызовы мировой экономики, Таджикистан может рассмотреть возможность придерживаться бюджетной консолидации, поскольку дальнейшие отсрочки бюджетной корректировки могут сделать ее очень дорогостоящей. Для восстановления макрофискальной стабильности Таджикистану необходимо сократить бюджетный дефицит до макрофискально устойчивого уровня, т.е. ниже 2 процентов ВВП в среднесрочном периоде в соответствии с результатами *Анализа устойчивости долга (АУД)*<sup>20</sup> 2017 г. Для этого потребуется большая корректировка фискального пространства примерно на 4 процента ВВП, и предполагается, что она будет достигнута в основном за счет рационализации и повышения приоритетности государственных инвестиционных программ.<sup>21</sup> Последнее должно сопровождаться совершенствованием практики управления государственными инвестициями (УГИ) в целях смягчения негативного воздействия такого резкого сокращения во внутренней абсорбции.

**В настоящее время в Таджикистане отсутствует единая система управления государственными инвестиционными программами.** Система УГИ фрагментирована и в значительной степени руководствуется правилами и положениями различных финансирующих организаций и доноров. Предстоящая финансовая консолидация и корректировка должны сопровождаться внедрением функциональных методов УГИ. Они должны быть нацелены на налаживание связи между портфелем ПГИ и стратегиями развития (ССПР, НСР и т. д.), для обеспечения полновесной и независимой оценки инвестиционных предложений, после чего последует информированный скрининг, отбор и реализация с возможными корректировками и тщательной оценкой, при необходимости. Все эти меры могут помочь смягчить негативное влияние ожидаемого сокращения государственных инвестиций на экономику.

**Необходимо улучшить текущую фискальную структуру для содействия необходимой экономической трансформации в Таджикистане.** Нынешняя финансовая ситуация требует среднесрочной консолидации для восстановления макроэкономической стабильности и решения проблем слабых сторон. Последнее связано не только с отсутствием фискальных резервных средств, но и с высоким дефицитом бюджета, который должен быть сокращен до более устойчивого уровня, а также с высоким уровнем условных обязательств государственных предприятий, что представляет собой постоянную угрозу для финансовой стабильности. В следующем разделе этой главы рассматривается объём этих обязательств.

## Государственные предприятия как источник условных обязательств и неэффективности

**Государственные предприятия оказывают большое воздействие на Таджикистан.** По состоянию на 2016 год насчитывалось около 908 государственных учреждений и предприятий с мажоритарным долевым участием государства. В примерно 700 организациях мажоритарная доля принадлежала центральному правительству, а в остальных – местным органам власти. Эта цифра включает в себя как предприятия, осуществляющие коммерческую деятельность, так и государственные структуры, которые выполняют нормативные или социальные функции. В настоящее время правительство не проводит различия между этими типами субъектов.

**Отсутствие конкурентного нейтралитета ставит ГП в выгодное положение, вытесняя частные инвестиции в некоторых секторах.** Для исправления ситуации необходимо обеспечить конкурентный нейтралитет с точки зрения равного отношения к государственным предприятиям и частным компаниям в отношении налогов, доступа к финансам, нефискальной поддержки и регулирования. Первым шагом станет составление карты деятельности, выполняемой госпредприятиями и ГУП, и определение того, какие из них осуществляют коммерческую деятельность, несут обязательства по общественным услугам и/или играют определенную роль в регулировании сектора. Это поможет определить политику более эффективного управления госпредприятиями, в том числе по вопросам государственной помощи и корпоративному управлению. В среднесрочной перспективе фискальная и нефискальная поддержка госпредприятий и прямое участие правительств в рынках могут быть постепенно прекращены там, где они не обеспечивают оптимальное соотношение цены и качества.

<sup>20</sup> Анализ устойчивости долга был частью Отчета МВФ о консультациях по статье IV и был проведен совместно сотрудниками МВФ и Всемирного банка в 2017 году.

<sup>21</sup> Как указано в Главе 3 «Оценка налоговой системы», налоговые расходы в Таджикистане находятся на высоком уровне и требуют пересмотра/сокращения, но на обсуждение этого вопроса может уйти время до того, как он приведёт к каким-то конкретным результатам в отношении расширения налоговой базы/доходов.

**Сектор госпредприятий характеризуется слабой операционной эффективностью.** За исключением «Таджикцемента» и некоторых государственных предприятий, работающих в авиационном секторе, большинство из них работают с низкой доходностью или приносят убытки. По предварительным данным за 2017 год, 11 из 23 государственных предприятий указали убытки, которые в совокупности составили 2,8 млрд. сомони (4,6 процента от ВВП в 2017 году). Убытки были сосредоточены в секторах переработки, энергетики и металлообработки, в частности, «Барки Точик» и «Талко», общий объём потерь которых составляет 94,7 процента и 3,7 процента соответственно. Кроме того, на долю государственных предприятий приходится основная часть общей задолженности в экономике как дебиторской (6,3 процента ВВП), так и кредиторской (43 процента ВВП).<sup>22</sup> Налоговая задолженность перед государственным бюджетом и пенсионным фондом составляет 186 млн. сомони (0,3 процента ВВП) в 2017 году, а задолженность по заработной плате сотрудникам (относительно небольшая доля) составила всего 47,7 млн. сомони (0,1 процента ВВП).

**Ссуды и субзаймы, полученные государственными предприятиями, подвергают правительство квазифискальным рискам.** В последние годы правительство сталкивается с дополнительными бюджетными издержками из-за непогашения субзаймов государственными предприятиями по соглашениям о перекредитовании.<sup>23</sup> «Барки Точик» и «Таджиктрансгаз» входят в число государственных предприятий, которые регулярно получают субкредиты со стороны МФ, несмотря на то, что находятся в сложных финансовых условиях. Аналогичная практика на восьми государственных предприятиях привела к суммарным эксплицитным фискальным обязательствам в размере 7,3 млрд. сомони в 2017 году, что эквивалентно примерно 9,2 процентам ВВП. Только на «Барки Точик» приходится более 97 процентов от общего объема непогашенных займов.<sup>24</sup> К сожалению, отчеты о квазифискальных рисках, подготовленные управлением мониторинга госпредприятий Министерства финансов, не содержат достаточной информации о погашении задолженности и не дают понимания того, был ли долг, в конечном итоге, погашен госпредприятием-бенефициаром или правительством. Последнее несёт в себе риск недобросовестности.

**Высокая концентрация налоговых задолженностей в государственных предприятиях, которые составляют половину общей налоговой задолженности, является поводом для беспокойства.** Задолженность крупных государственных предприятий неуклонно росла до 2013 года и достигла 475 млн. сомони (1,2 процента ВВП), до снижения в 2017 году до менее 314,5 млн. сомони (0,5 процента ВВП), что составляет около половины общей суммы задолженности по налогам.<sup>25</sup>

**Вопрос платежной дисциплины госпредприятий необходимо решать на устойчивой основе.** Высокий уровень дебиторской и кредиторской задолженностей в значительной степени является результатом неудовлетворительной платежной дисциплины между государственными предприятиями. В 2017 году 23 крупнейших государственных предприятия имели дебиторскую задолженность в размере 3,9 млрд. сомони и средне- и долгосрочную кредиторскую задолженность в объеме 11,4 млрд. сомони<sup>26</sup> или около 6 и 18,7 процента ВВП соответственно. «Барки Точик» является единственным крупнейшим госпредприятием-должником, задолженность которого составляет более 80 процентов от общей суммы кредиторской задолженности госпредприятий перед МФ. Долг перед МФ состоит из: (i) 7,9 млрд сомони долгосрочных долговых обязательств по субсидиарным соглашениям с МФ, которые были подписаны для перекредитования БТ средств, полученных МФ от различных партнеров по развитию для реализации инвестиционных проектов; (ii) 2,5 млрд сомони<sup>27</sup> текущей доли долгосрочного долгового обязательства и (iii) 2,2 млрд сомони по процентным ставкам, начисленным на займы МФ. В то же время компании принадлежит 43 процента общей дебиторской задолженности, уровень которой не снижается по причине неудовлетворительной платёжной дисциплины со стороны других государственных предприятий и населения в целом. Несмотря на улучшение в течение последних двух лет платежной дисциплины, ТАЛКО, крупнейший клиент БТ (потребляющий около 30 процентов от общего объема

<sup>22</sup> Эта цифра включает краткосрочную и долгосрочную кредиторскую задолженность.

<sup>23</sup> В рамках механизмов перекредитования правительство передает кредит, полученный от МФИ, государственным предприятиям с процентной ставкой в диапазоне от 3 до 6 процентов, что значительно ниже стоимости коммерческого кредита.

<sup>24</sup> Состоит из просроченных кредитов и займов, дата погашения которых не подошла. Общая сумма непогашенных сумм займов составляет 13 млрд. сомони или 23,9 процента от ВВП в 2016 году.

<sup>25</sup> Общая задолженность по налогам составила около 1,2 процента от ВВП в 2017 году.

<sup>26</sup> Общая кредиторская задолженность, включая краткосрочную и долгосрочную, в 2017 году составила 26,26 млрд. сомони (43 процента ВВП).

<sup>27</sup> Данные по состоянию на 31 декабря 2017 года. Для всех финансовых данных по состоянию на 31 декабря 2017 года использовались следующие обменные курсы: U \$ 1 = 8,82 сомони; € 1 = 10,58 сомони; 1P = 0,15 сомони; и 1XDR = 12,53 сомони.

электроэнергии в Таджикистане), в течение долгих лет ее не соблюдал. В 2017 г. дебиторская задолженность только населения и ТАЛКО перед БТ составляла 44 и 21 процент соответственно. Правительство решает этот вопрос путем списания задолженностей через систему урегулирования задолженности между предприятиями. В результате задолженность по платежам со стороны других государственных предприятий «Барки Точик» была компенсирована в обмен на погашение налоговой задолженности «Барки Точик» перед государственным бюджетом. Однако такая практика сопряжена с риском стимулирования любого возможного улучшения платежной дисциплины, что, в свою очередь, может ослабить кассовую позицию «Барки Точик».<sup>28</sup>

**Необходимо ускорить реформу госпредприятий, чтобы ликвидировать утечки и предотвратить неэффективное использование государственных ресурсов.** Дальнейшее совершенствование нормативной базы, относящейся к корпоративному управлению, бухгалтерскому учету, финансовой отчетности и аудитам на основе стандартов МСФО, может помочь улучшить качество финансовой отчетности госпредприятий и, следовательно, общее управление ими. Также следует ввести ключевые принципы нефинансового управления, включая управление эффективностью, институциональное управление рисками и корпоративное управление. Нынешняя практика составления отчета о финансовых рисках ГП может быть обогащена путем включения: (i) перспективных оценок рисков; (ii) информации о рефинансировании кредитов правительства, сделанных от имени несостоявшихся государственных предприятий, для информирования и снижения таких рисков в будущем; (iii) систематического мониторинга и укрепления ГП, во избежание частой экстренной финансовой помощи; (iv) расширения охвата условных обязательств путем включения внешнего и внутреннего негарантированного долга;<sup>29</sup> и (v) определения годового потолка для кредитования государственных предприятий и отражения его в государственной стратегии государственного управления долгом или в Стратегии фискального риска на уровне ГП.

## Заключительные замечания

**Достижение высоких темпов роста в Таджикистане в течение длительного периода потребует поддержания стабильной макро-фискальной среды и подразумевает переход от внешней зависимости к новым точкам роста.** Для обеспечения высокого и инклюзивного роста с сокращением бедности в среднесрочной и долгосрочной перспективе потребуется переход от текущей модели, поддерживаемой государственными инвестициями, к вектору развития, основанному на частных инвестициях. В то же время для обеспечения макроэкономической стабильности и восстановления фискального/долгового пространства будет необходима фискальная консолидация. Рост должен быть обусловлен внешним спросом для достижения устойчивости внешнего долга. Из этого необходимого изменения в модели роста вытекают два последствия: во-первых, эффективность инвестиций должна повыситься посредством структурных реформ, рассмотренных в этой главе; и, во-вторых, необходимо повысить эффективность управления государственными предприятиями, чтобы создать равные условия и уменьшить барьеры для появления частного сектора и инвестиций.

<sup>28</sup> Проводятся реформы в энергетическом секторе, направленные на повышение эффективности, уменьшение потерь при распределении и повышение прибыльности электроэнергетического сектора. Чтобы улучшить подотчетность, эффективность и прозрачность «Барки Точик», правительство (при поддержке МФИ) в 2018 году инициировало программу корпоративной реструктуризации, чтобы преобразовать «Барки Точик» в компании с независимыми функциями генерации, передачи и распределения. В 2017 году правительство также утвердило концепцию тарифного регулирования в энергетическом секторе, направленную на улучшение тарифной политики и ставок возмещения затрат. В соответствии с этой структурой в течение 2017-2020 годов будут постепенно вводиться корректировки тарифов на электроэнергию в соответствии с новой методологией ценообразования в целях обеспечения возмещения затрат. Следуя этой цели, в течение 2017-2018 гг. тарифы на электроэнергию для промышленности и населения были повышены в два раза – на 18 и 15 процентов соответственно. На втором этапе (2021-2024) будут приняты некоторые комплексные меры для достижения финансовой самообеспеченности при относительно неизменных тарифах. Целевой период для дальнейшего развития энергетического сектора был установлен на 2024-2028 годы. Правительство также реализует комплексный план мер финансового оздоровления БТ, чтобы уменьшить задолженность в энергетическом секторе и улучшить показатели сбора.

<sup>29</sup> Для лучшего контролирования займов, заключенных государственными предприятиями, МФ мог бы ввести практику предварительного одобрения путём запроса ГП о предоставлении всей информации о своих планах заимствований, ожидаемых обязательствах по обслуживанию долга и предполагаемых источниках погашения долга.



# МЕРЫ ПОЛИТИКИ ПО УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ФИНАНСОВОЙ ДОСТУПНОСТИ И ПОВЫШЕНИЮ УРОВНЯ ВНУТРЕННИХ СБЕРЕЖЕНИЙ В КАЧЕСТВЕ ИСТОЧНИКА ФИНАНСИРОВАНИЯ БУДУЩЕГО РОСТА

## Введение

Уровень финансовой доступности в Таджикистане является одним из самых низких в регионе Европы и Центральной Азии (ЕЦА).<sup>30</sup> Доступ к финансовым услугам остается проблемой и является одним из основных препятствий на пути развития частного сектора в Таджикистане.<sup>31</sup> Согласно исследованию, проведенному Всемирным экономическим форумом в 2017–2018 годах, доступ к финансам остается в числе четырех наиболее проблемных факторов для ведения бизнеса в Таджикистане (диаграммы 29, 30). Таджикистан занял 124 место из 190 стран в подкатегории «Получение кредитов» «Ведения бизнеса 2019» (ухудшение по сравнению со 116 местом в 2015 году), что соответствует общему рейтингу легкости ведения бизнеса в стране, в котором в 2019 г. Таджикистан занимал 126 место. В отчете Программы оценки финансового сектора 2015 года (FSAP) указывается на отсутствие долгосрочного финансирования в местной валюте, залогов и финансовой инфраструктуры в качестве наиболее критически важных препятствий для доступа к финансовым услугам в Таджикистане. Начиная с 2016 года официальные органы отмечают прогресс в развитии финансовой инфраструктуры и совершенствовании правовой базы для расширения залоговой базы для доступа к финансам. Тем не менее, отсутствие долгосрочного финансирования в местной валюте остается проблематичным.

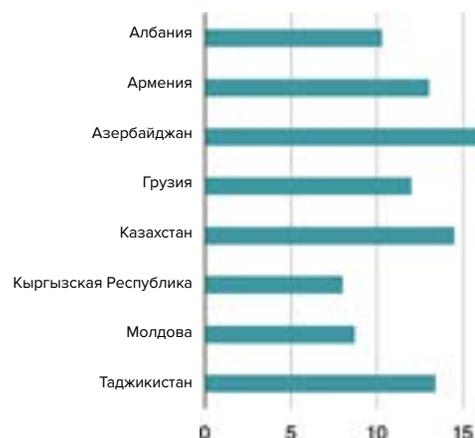
**Более длительное изучение роста показывает тесную корреляцию с финансовой доступностью как средством привлечения внутренних сбережений и инвестиций.** Темпы роста в Таджикистане были достаточно высокими, но нестабильными. Как обсуждалось в предыдущей главе, доминирующими факторами высоких темпов роста были частное потребление, поддерживаемое крупным притоком денежных переводов (что было тесно связано с циклом роста в России) и государственные инвестиции, обеспеченные обширными внешними заимствованиями. Для того, чтобы будущие точки роста были более устойчивыми и предсказуемыми, они должны опираться в первую очередь на эндогенные факторы, а именно на внутренние сбережения, передаваемые экономике через финансовую систему. В этой главе отчета рассматриваются проблемы, связанные с финансовой доступностью, и обсуждаются меры по её улучшению и созданию благоприятных условий для поощрения новых источников инвестиций со стороны местного частного сектора.

<sup>30</sup> МВФ 2015а.

<sup>31</sup> Согласно определению Аткинсона и Месси (2013 г.), «финансовая доступность» относится к процессу содействия доступному, своевременному и удовлетворительному доступу к широкому спектру регулируемых финансовых продуктов и услуг и расширению их использования всеми сегментами общества посредством адаптации существующих и новаторских подходов, включая финансовую осведомленность и образование, с целью содействия финансовому благополучию, а также экономической и социальной интеграции.

**Диаграмма 29:** Наиболее проблематичные факторы для ведения бизнеса в Таджикистане\*

Источники: Всемирный экономический форум (ВЭФ), Глобальный индекс конкурентоспособности, исследование Executive Opinion, 2017–2018 гг.  
\* Показатели располагаются от 1 (наиболее проблемные) до 5 (наименее проблемные). Оценка соответствует ответам, взвешенным в соответствии с их рейтингом.

**Диаграмма 30:** Доступ к финансированию – сравнение по странам (2016 г.)

Источники: Всемирный экономический форум (ВЭФ), Глобальный индекс конкурентоспособности, исследование Executive Opinion, 2017–2018 гг.

## Характеристики финансовой доступности в Таджикистане

**Показатели финансовой доступности для Таджикистана до недавнего времени были удручающе низкими, но с 2017 года они улучшились.** Согласно глобальной базе данных Всемирного банка Findex, в 2014 году только у 11 процентов взрослого населения в Таджикистане имелся банковский счет. Этот показатель был еще ниже для женщин (9 процентов) и самых бедных 40 процентов шкалы доходов (4 процента). Для трех сопоставимых экономик эти же показатели составили соответственно 18, 19 и 15 процентов в Кыргызской Республике; 18, 19 и 12 процентов в Молдове; и 40, 34 и 24 процента в Танзании. Депозиты в банках и микрофинансовых организациях являются наиболее часто используемым формальным сберегательным продуктом. Сеть финансовых учреждений невелика: семь филиалов на 100 000 взрослого населения по сравнению со средним показателем в 26 филиалов в странах региона ЕЦА. Однако есть обнадеживающие признаки, указывающие на улучшение доступа.

**Таблица 3:** Взрослое население, пользующееся финансовым продуктом, предоставляемым официальным финансовым институтом (2017 г.) (в процентном выражении, старше 15 лет)

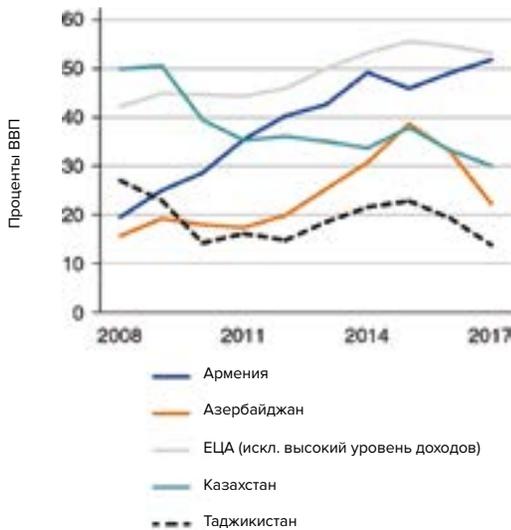
| Экономика                     | Счет* | Сбережения | Кредит |
|-------------------------------|-------|------------|--------|
| Албания                       | 40,0  | 8,7        | 8,8    |
| Армения                       | 47,8  | 10,0       | 28,5   |
| Азербайджан                   | 28,6  | 4,5        | 13,1   |
| Грузия                        | 61,2  | 4,6        | 23,7   |
| Казахстан                     | 58,7  | 13,9       | 20,0   |
| Кыргызская Республика         | 39,9  | 3,0        | 9,4    |
| Молдова                       | 43,8  | 8,8        | 9,0    |
| Таджикистан                   | 47,0  | 11,3       | 14,7   |
| Узбекистан                    | 37,1  | 2,3        | 2,1    |
| ЕЦА (развивающиеся экономики) | 65,3  | 14,4       | 12,8   |

Источник: Global Findex 2017 г.

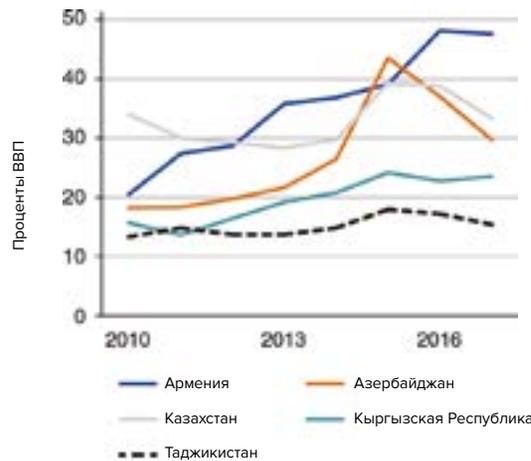
\* Индивидуальный или совместный счёт в банке, кооперативе, МФО или почтовом отделении (если применимо).

В 2016 году процент взрослого населения, имеющего банковский счет, вырос до 55, как указывается в Национальной стратегии развития. Кроме того, резко увеличилось количество выпущенных банковских дебетовых карт (с 37 000 в 2007 году до 1,6 миллиона в 2016 году). Последние данные Findex (таблица 3) показывают, что в 2017 году у 47 процентов всего взрослого населения и 42 процента женщин имелся банковский счет; 38,5 процента из беднейших 40 процентов населения открыли банковский счет.

**Банковская система Таджикистана невелика по сравнению со своими аналогами в других странах Центральной Азии.** Финансовый сектор сконцентрирован: на три крупнейших банка приходится более 60 процентов совокупных активов банковского сектора (а на шесть крупнейших банков – более 80 процентов). Из 17 банков, работающих в Таджикистане, один полностью, а два частично принадлежат государству; на шесть основных банков с иностранным участием приходится 11 процентов сово-

**Диаграмма 31:** Внутреннее кредитование частного сектора

Источники: Индикаторы мирового развития 2018 г.; Национальный банк Таджикистана; расчёты сотрудников Всемирного банка.

**Диаграмма 32:** Соотношение депозитов к ВВП

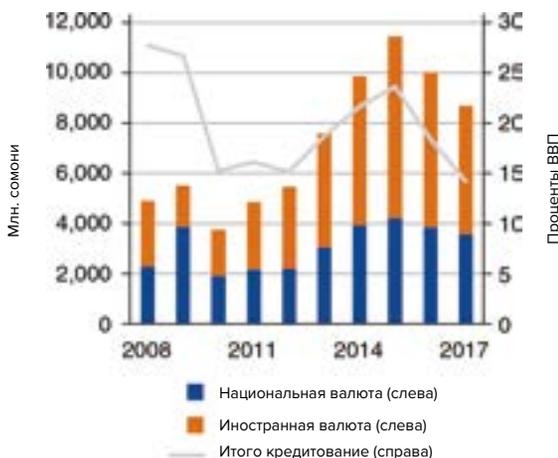
Источники: Индикаторы мирового развития 2018 г.; Национальный банк Таджикистана; расчёты сотрудников Всемирного банка.

купных активов банковского сектора. Учитывая, что внутренний кредит частному сектору составлял 14 процентов ВВП и отношение депозитов к ВВП на конец 2017 года составляло 15,2 процента, Таджикистан в последнем десятилетии отстает от своих региональных аналогов (диаграммы 31 и 32).

**Доступ к финансированию в Таджикистане остается проблематичным.** Это является серьезным препятствием для бизнеса, что подтверждается удаленностью Таджикистана от оценки 40 баллов в подкатегории «Получение кредитов» в отчете «Ведение бизнеса 2018».<sup>32</sup> В условиях ограниченного доступа к финансированию инвестиции финансируются в основном за счет внутренних нераспределенных доходов и других источников внутреннего финансирования. Кредитование таджикской экономики нестабильно и следует за бумом и спадом экономических циклов – внутреннее кредитование сократилось с 27,4 процента ВВП в 2004 году до 15 процентов в 2008 году, а затем восстановилось до 23,4 процента в 2015 году и вновь упало до 14,1 процента в 2017 году вследствие кризиса банковского сектора 2016 г. (диаграмма 33). Такая динамика отражает поведение нехеджированных заемщиков во избежание валютного риска, приведшего к обесцениванию местной валюты. Интересно отметить, что в период с 2005 по 2018 гг. доля кредитования ГП более чем удвоилась, увеличившись с менее чем 10 процентов от общего объема кредитования до примерно 23 процентов (диаграмма 34). За тот же период кредитование частных предпринимателей резко сократилось с 80 до 31 процента, что отчасти объясняется увеличением заимствований физическими лицами (до 20 процентов от общего объема кредитов).

**Несмотря на высокие ставки по депозитам, привлечение сбережений остается проблематичным из-за отрицательных внутренних сбережений и периодической турбулентности, наблюдаемой в финансовом секторе.** Соотношение депозитов к ВВП в Таджикистане является самым низким в регионе (диаграмма 35). За последние 10 лет депозиты в кредитных институтах и микрофинансовых организациях увеличились лишь на 5 процентных пунктов ВВП (с 12,8 процента ВВП в 2007 году до 17,8 процента в 2015 году). Однако это скромное улучшение принципиально изменилось на противоположное после банковских кризисов 2012 и 2016 годов и медленного реагирования со стороны государства, что снизило доверие населения и привело к заметному снижению уровня депозитов до 14 процентов ВВП в 2018 году. Такой спад был результатом снижения доли вкладов физических лиц в иностранной валю-

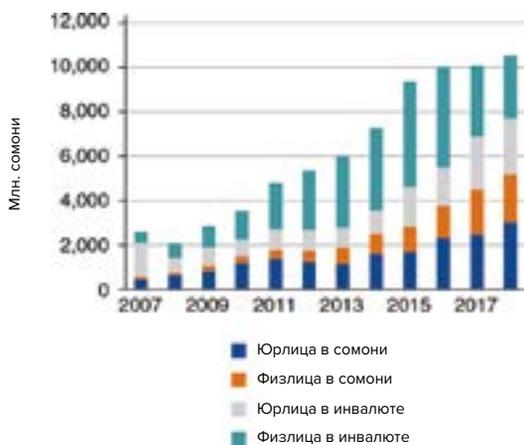
<sup>32</sup> Расстояние экономики до передового показателя иллюстрирует расстояние экономики до «показателя», который представляет собой лучшую производительность, наблюдаемую по каждой теме «Ведения бизнеса» во всех экономиках и годах, включенных с 2005 года. Расстояние экономики до передового показателя указывается по шкале от 0 до 100, где 0 представляет наименьшую производительность, а 100 – передовой показатель. Оценка Таджикистана хуже, чем оценка схожих стран в отношении открытия бизнеса (расстояние до передового показателя составляет 90 баллов); обеспечения исполнения контрактов (63); регистрации собственности (63,5); и оплаты налогов (62).

**Диаграмма 33:** Разбивка займов по валютам

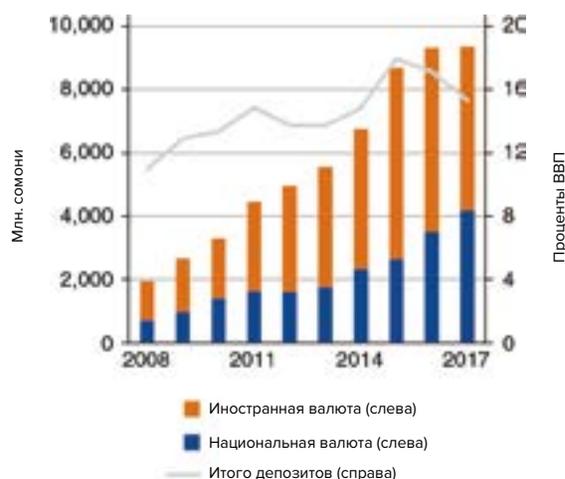
Источники: Национальный банк Таджикистана; Таджстат; расчёты сотрудников Всемирного банка.

**Диаграмма 34:** Распределение займов по секторам

Источники: Национальный банк Таджикистана; Таджстат; расчёты сотрудников Всемирного банка.

**Диаграмма 35:** Структура общих депозитов в разбивке по держателям

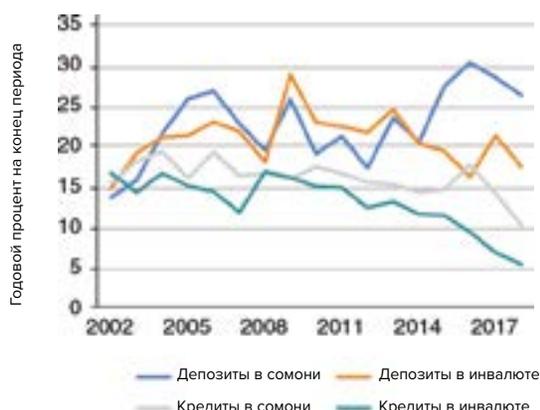
Источники: Национальный банк Таджикистана; Таджстат; расчёты сотрудников Всемирного банка.

**Диаграмма 36:** Разбивка валют депозитов

Источники: Национальный банк Таджикистана; Таджстат; расчёты сотрудников Всемирного банка.

те на 35 процентов, в то время как вклады юридических лиц в национальной и иностранной валютах увеличились (диаграмма 36). В следующем разделе этой главы представлено подробное обсуждение свойств сбережений в Таджикистане и их взаимосвязи с денежными переводами.

**Высокая стоимость привлеченных ресурсов, низкая эффективность и прибыльность банковского сектора, а также нездоровая практика кредитования привели к высокой стоимости кредитования/заимствования.** До банковского кризиса 2016 года депозитные ставки в финансовом секторе были достаточно высокими (диаграмма 37). В среднем срочные депозиты в сомони и иностранных валютах привлекались под 16-17 и 14-15 процентов годовых соответственно. В дополнение к внутренним ресурсам, финансовые учреждения проводили внешние заимствования в иностранной валюте для пополнения пула ресурсов. Последнее подвергает финансовые учреждения высоким валютным рискам, а в условиях высокой долларизации валютный риск подвергает нехеджированных заемщиков обесцениванию местной валюты. К концу 2017 года непогашенный краткосрочный долг депозитных организаций составлял 5,5 процента ВВП, большая часть которого была использована для удовлетворения внутреннего спроса на ресурсы (таблица 4).

**Диаграмма 37:** Среднегодовая процентная ставка (APR) по срочным вкладам и кредитам

Источники: Национальный банк Таджикистана; Таджстат; расчёты сотрудников Всемирного банка.

**Таблица 4:** Внешние заимствования Национального банка и депозитных организаций, 2017 г.

|  | USD (млн.) | Процент ВВП |
|--|------------|-------------|
| Внешний долг Национального банка Таджикистана, из которого | 217,8      | 3,1         |
| Кредиты и заимствования                                    | 99,4       | 1,4         |
| Внешний долг депозитных организаций, из которого           | 381,1      | 5,5         |
| Краткосрочный долг, из которого                            | 381,1      | 5,5         |
| Кредиты и заимствования                                    | 216,9      | 3,1         |

Источники: Национальный банк Таджикистана; Таджстат; расчёты сотрудников Всемирного банка.

## Динамика сбережений в Таджикистане

**Значительный дефицит частных сбережений в Таджикистане, являющийся основным препятствием на пути к финансовой доступности, стимулировал динамику сбережений в стране.** Валовые внутренние сбережения за последнее время были значительно отрицательными, от -5 процентов до -35 процентов, что отражает важность денежных переводов для поддержки потребления в экономике (таблица 5). Они показали тесную связь с колебаниями денежных переводов: когда денежные переводы значительно замедлились в 2007-2009 годах, внутренние сбережения упали. Внутренние сбережения восстановились в 2011-2016 годах, поскольку доходы и потребление поддерживались за счет увеличения государственных расходов и резкого роста фискального дефицита.

**Частные внутренние сбережения демонстрировали значительную неустойчивость за последние десять лет, тогда как государственные сбережения показали эффект сильного ослабления фискальной политики к концу этого периода в целях поддержания роста при ухудшении внешних условий (диаграммы 38 и 39).** Общее устойчивое улучшение внутренних сбережений за этот период примерно на 20 процентных пунктов полностью связано с поведением частных сбережений. За последний период, 2015-2017 годы, частные сбережения заметно усилились, в то время как произошло резкое ухудшение фискального баланса.

**Поведение частных инвестиций в Таджикистане объясняется потоком денежных переводов и смягчением потребления.** Существует отрицательная корреляция между притоками денежных переводов и внутренними сбережениями частного сектора (отставание от нуля до одного периода): таким образом, значительный рост денежных переводов в течение 2005-2007 годов привел к резкому падению внутренних сбережений в 2007-2008 годах, а спад денежных переводов в период с 2008 по 2014 год привел к устойчивому восстановлению внутренних сбережений в течение 2009-2016 годов для частных внутренних сбережений, хотя и со значительной неустойчивостью, достигнув положительных 9,6 процентов в 2016 году, что представляет собой резкое улучшение по сравнению с отрицательными показателями предыдущих лет.<sup>33</sup> Эта взаимосвязь объясняет поведение частных внутренних сбережений.

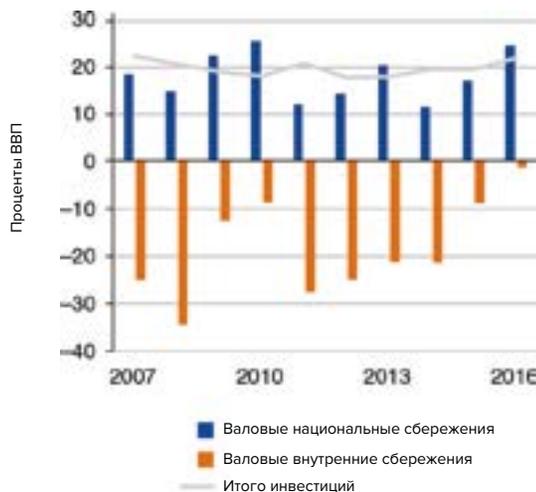
**Таблица 5:** Внутренние сбережения, частные и государственные (процент ВВП)

|                 | 2007 | 2008  | 2009 | 2010 | 2011  | 2012  | 2013 | 2014  | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------------|------|-------|------|------|-------|-------|------|-------|------|------|------|
| Частные         | -20  | -30,3 | -8,3 | -6,5 | -26,5 | -26,1 | -21  | -22,4 | -7,5 | 8,2  | -1,5 |
| Государственные | -5   | -4,7  | -4,7 | -2,5 | -1,6  | 1,1   | 0,0  | 0,4   | -1,5 | -9,2 | -5,5 |
| Итого           | -25  | -35   | -13  | -9   | -28   | -25   | -21  | -22   | -9   | -1   | -7   |

Источники: Национальный банк Таджикистана; Таджстат; расчёты сотрудников Всемирного банка.

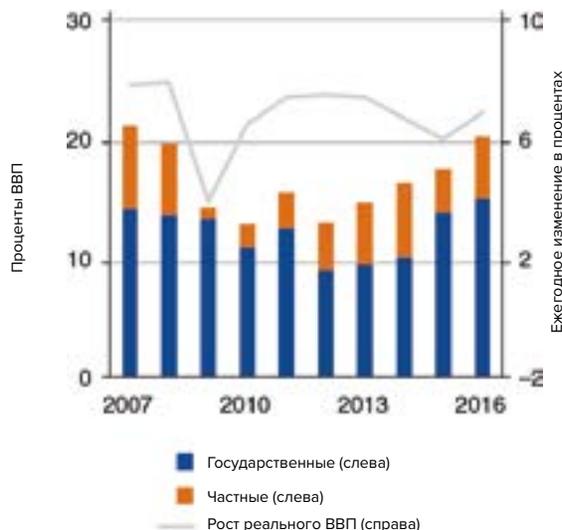
<sup>33</sup> В данных, по-видимому, имеется значительное искажение, что свидетельствует о том, что широкие тенденции и средние периоды являются более надежным ориентиром в отношении достижений, чем межгодовые изменения.

**Диаграмма 38:** Валовые внутренние сбережения, инвестиции и валовые национальные сбережения в Таджикистане



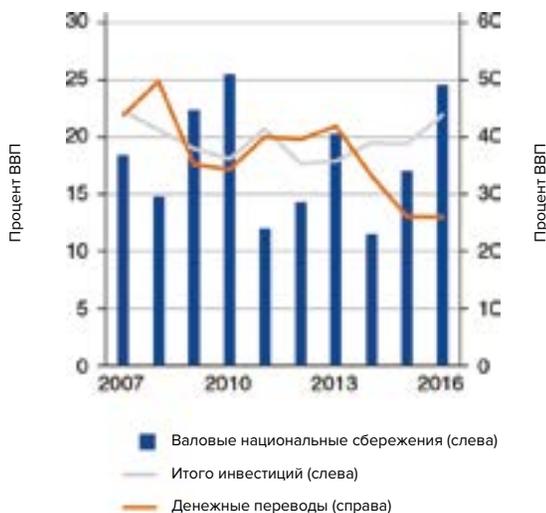
Источник: Таджстат и расчёты сотрудников Всемирного банка.

**Диаграмма 39:** Государственные и частные инвестиции



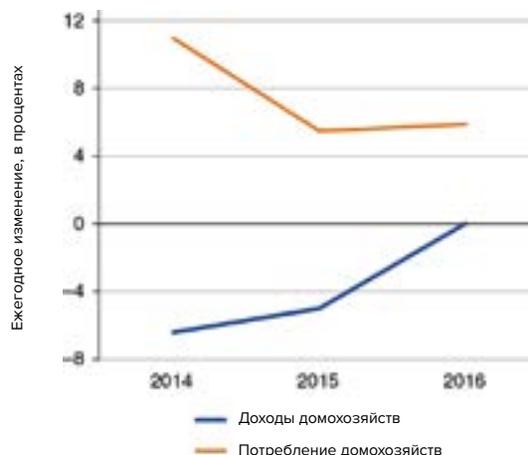
Источник: Таджстат и расчёты сотрудников Всемирного банка.

**Диаграмма 40:** Сбережения, инвестиции и денежные переводы



Источники: Таджстат и Центробанк России; расчёты сотрудников Всемирного банка.

**Диаграмма 41:** Доход домохозяйств и потребление



Источники: Таджстат и Центробанк России; расчёты сотрудников Всемирного банка.

**Домашние хозяйства зависят от сбережений для сглаживания своей структуры потребления.** В течение длительного периода роста денежных переводов (2004-2008 гг.) можно предположить значительный рост постоянного дохода, что, как следствие, привело к росту постоянного потребления. Во время этой корректировки внутренние сбережения резко снижались для удовлетворения роста текущего потребления. Напротив, устойчивое падение, сопровождаемое умеренностью денежных переводов, начиная с 2008 года, привело к понижательной корректировке постоянного дохода, и в результате этого снизилось текущее потребление при резком увеличении внутренних сбережений. Таким образом, поскольку наблюдалось резкое колебание постоянного дохода в период 2004-2016 годов, структура текущего потребления была сглажена путем корректировки внутренних сбережений.

**Национальные сбережения, отражающие денежные переводы, были намного менее неустойчивыми, чем внутренние сбережения.** На протяжении 2007-2016 годов национальные сбережения составляли от 17 до 22 процентов ВВП (диаграмма 40). За небольшими исключениями они не достигли уровня инвестиций в экономику, при этом соответствующие дефициты текущего счета способствовали росту внешнего долга, особенно в период 2013-2016 гг.

## Инфраструктура для финансовой доступности

**Хотя инфраструктура платежной системы Таджикистана значительно улучшилась в течение 2010-2017 годов, она остается ограниченной, и страна отстает от других стран Центральной Азии.** С 2010 года показатели рынка платежных карт заметно улучшились (таблица 6). Тем не менее, показатели Таджикистана по количеству карточек, количеству банкоматов и терминалов на 1 миллион населения остаются самыми низкими в регионе. Помимо прочих факторов, компании ссылаются на высокую плату за установку и обслуживание электронных терминалов, небольшое количество клиентов, выбирающих расчеты с помощью платежных карт, широко распространенную практику платежей наличными для оптовых транзакций и ненадежный интернет-сервис для работы электронного терминала.

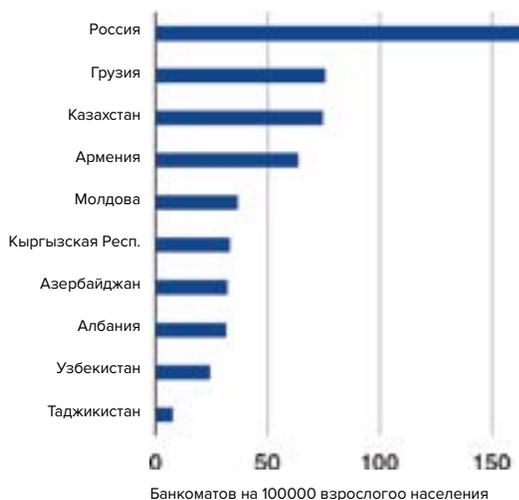
**Таблица 6:** Рынок платёжных карт, эволюция основных индикаторов

| Индикатор  | 2010 г. | 2017 г.   | Развитие<br>2010-2017 г.<br>(раз) |
|--|---------|-----------|-----------------------------------|
| Общее количество платёжных карт  | 155 585 | 1 694 157 | 10,9                              |
| Владельцы платежных карт (чел.)  | 147 685 | 1 672 434 | 11,3                              |
| Объем операций с платежными картами (млн. сомони)                            | 980 900 | 8 328 600 | 8,5                               |
| Снятие наличных  | 904 100 | 7 941 000 | 8,8                               |
| Оплата товаров и услуг   | 76 800  | 387 600   | 5,0                               |
| Количество инфраструктуры платежного оборудования (всего, на конец периода): | 545     | 4010      | 7,4                               |
| Для снятия/приема наличных   | 451     | 2066      | 4,6                               |
| Банкоматов   | 220     | 685       | 3,1                               |
| Пунктов снятия наличных  | 231     | 1381      | 6,0                               |
| Для безналичных расчетов:  |         |           |                                   |
| количество терминалов в точках продаж и точках обслуживания                  | 94      | 1944      | 20,7                              |
| Торговые автоматы  | -       | 1569      | -                                 |

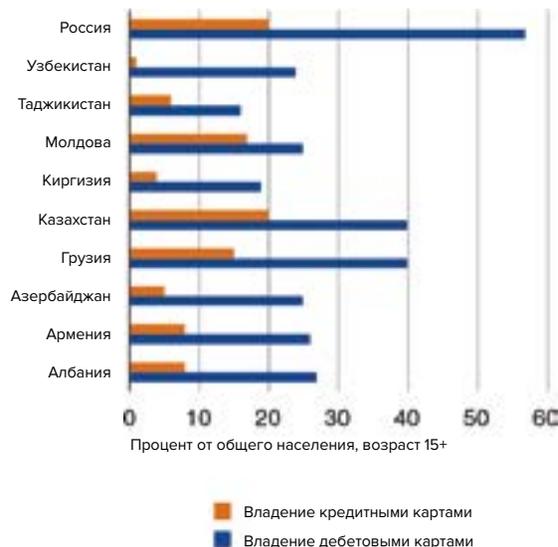
Источник: Национальный банк Таджикистана.

**Прогресс в области безналичных расчетов идёт медленно и без энтузиазма со стороны предпринимателей.** Наличные деньги остаются предпочтительным способом оплаты в Таджикистане. Субъекты предпринимательства с неохотой устанавливают электронные терминалы и принимают платежные карты для расчетов. В последние годы число владельцев карт быстро росло. Однако еще неизвестно, в какой степени карты используются для облегчения безналичных операций, поскольку по 95 процентам операций с платежными картами регистрируется снятие наличных. Физическая инфраструктура, в том числе количество банкоматов, нуждается в дальнейшем совершенствовании (диаграммы 42, 43).

**Лизинговые операции часто связаны с улучшением доступа к финансам. Но этот небольшой сектор в Таджикистане является фрагментированным, неорганизованным и нерегулируемым, в нем отсутствует мониторинг или надзор за рынком.** Стимулирование лизинга откроет новые источники финансирования для заемщиков с небольшой или нулевой кредитной историей, особенно в недостаточно обслуживаемом сельскохозяйственном секторе. Растущее использование мобильной телефонии и

**Диаграмма 42:** Распространенность банкоматов

Источники: Обследование доступа к финансированию МВФ 2017 г. (<http://data.imf.org/FAS>); Global Findex 2017; Национальный банк Таджикистана.

**Диаграмма 43:** Владение дебетовыми и кредитными картами (процент от общей численности населения, возраст старше 15 лет)

Источники: Обследование доступа к финансированию МВФ 2017 г. (<http://data.imf.org/FAS>); Global Findex 2017; Национальный банк Таджикистана.

способность совершать финансовые транзакции (как прием, так и платежи) обещают изменить финансовую доступность, как показывает международный опыт, особенно опыт Бангладеш и Кении. Вместе с усилиями по повышению финансовой грамотности технический прогресс в платежных системах может оказать мощное влияние на финансовую доступность.

## Проблемы в банковском посредничестве

**Стабильные банки являются ключевыми участниками стабильной макроэкономической среды.** Стабильность банковской системы и уверенность общественности в ней являются критическими факторами, определяющими объем посредничества и общую эффективность банков. Банковские счета являются основным хранилищем формальных краткосрочных сбережений, хотя срочные депозиты могут составлять до трех лет или около того, их объемы в Таджикистане незначительны. Уверенность в банковской системе не только важна для мобилизации краткосрочных сбережений, но и является предпосылкой для разработки инструментов долгосрочных сбережений вне банков благодаря сильной связи между банковским рынком и рынками капитала. Таким образом, эффективность банковского посредничества играет центральную роль в работе по увеличению уровня сбережений в экономике.

**Крайне уязвимая банковская система подрывает доверие к ней.** Уязвимости банковской системы на протяжении последних двух лет открыто проявляются в виде неплатежеспособности и закрытия двух средних банков, а также необходимости вливания государственных средств в два крупных, системообразующих банка, работающих в рамках планов реструктуризации.

**Основными источниками уязвимости являются:**

- **Высокие кредитные риски и риски концентрации.** Эта уязвимость является отчасти наследием целевого кредитования государственных предприятий и государственных престижных проектов, но такая форма кредитования идет на убыль. Риски возникли из-за концентрации займов, инсайдерского кредитования и кредитования связанных сторон в крупных банках, часто с недостаточным залоговым обеспечением и при сомнительных условиях управления банком. Значительная часть концентрации займов и соответствующего кредитования состоит из безнадёжных кредитов. Общий коэффициент безнадёжных кредитов вырос с 7,4 процента в 2010 году до 47,6 процента в 2016 году, опустившись до умеренного уровня в 36,5 процента в 2017 году (таблица 7 и диаграмма 44).

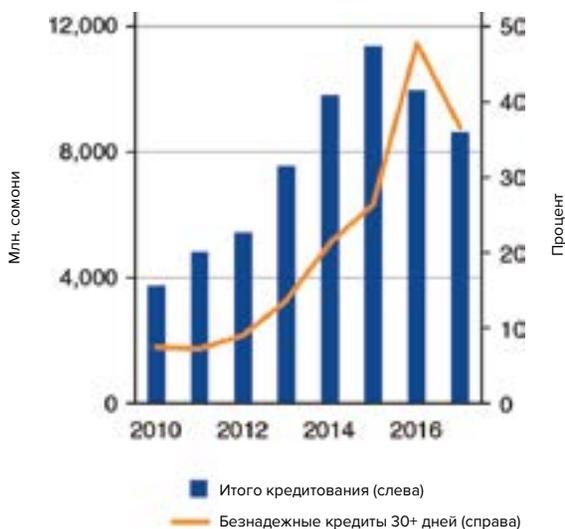
- **Высокая степень долларизации в экономике, которая, даже если и сглаживалась в последние годы, создает риск для управления валютными и кредитными рисками в банках** (диаграмма 45). До 2015 года доля кредитов в иностранной валюте росла, а отсутствие хеджирования со стороны банков усугубило риски. Кроме того, заемщики и сами не проводили хеджирование. Значительная часть банковских обязательств состоит из депозитов нерезидентов, займов или кредитных линий иностранных организаций. Недавняя девальвация сомони увеличила риски.
- **Преобладание кредитования банками государственных предприятий.** Доля государственных предприятий и государственных займов составляет 31,6 процента. Крупные государственные предприятия, такие как электроэнергетическая компания, алюминиевая компания и авиакомпания, испытывают финансовые трудности.

**Банковская система Таджикистана неэффективна.** В ней регистрируются крупные потери, измеряемые доходностью активов или капитала (диаграммы 46 и 47), частично по причине высокого кредитного риска, обсуждаемого выше, но также и по причине высокочувствительной структуры, учитывая небольшой объём. Эти факторы привели к спреду высокой процентной ставки, который снижает объём посредничества.

**Обременённый потерями и большим объёмом безнадежных займов, банковский сектор в 2016 г. столкнулся с финансовым кризисом.** В конце того же года произошло вмешательство властей для ликвидации двух небольших банков и вливания государственных средств в два самых крупных банка. Средства Фонда гарантирования вкладов были использованы для осуществления выплат 1750 вкладчикам двух небольших банков.

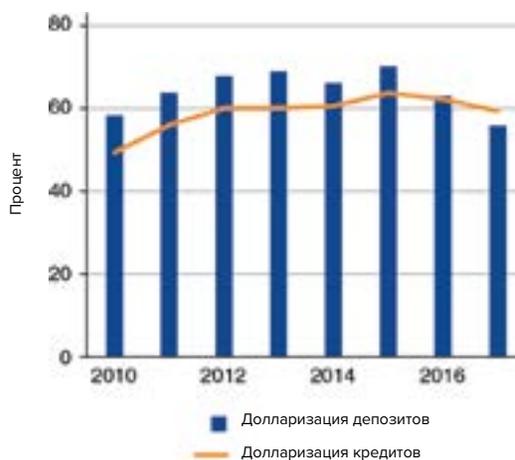
**Санация банков с использованием передовых методов крайне важна для повышения доверия.** В 2016 г. два крупнейших банка получили вливания в виде государственных облигаций в размере 6,1 процента ВВП, которые затем были проданы Национальному банку, т.е., фактически, правительство провело не прямое заимствование в Национальном банке для вливания средств. Эта операция не может рассматриваться как вливание капитала, так как государственные средства представлены в виде пятилетних процентных погашаемых облигаций, которые, при погашении в рассрочку, изменяют полярность государственной поддержки. Кроме того, облигации являются обеспеченным (залогом) требованием к банкам и, будучи преимущественным требованием, не обладают поглощающими риск свойствами банковского капитала. Процентные платежи в размере 2 процентов (эквивалент принудительного дивиденда) являются тяжёлым бременем, учитывая отрицательную прибыльность, и еще более ухудшают финансовое положение двух банков. Наконец, размер облигаций и необходимость быстрого графика

**Диаграмма 44:** Безнадежные займы



Источник: Национальный банк Таджикистана.

**Диаграмма 45:** Степень долларизации в совокупных ссудных и депозитных портфелях



Источник: Национальный банк Таджикистана.

**Таблица 7:** Показатели финансовой устойчивости для банков и кредитных организаций (в процентах, если не указано иное)

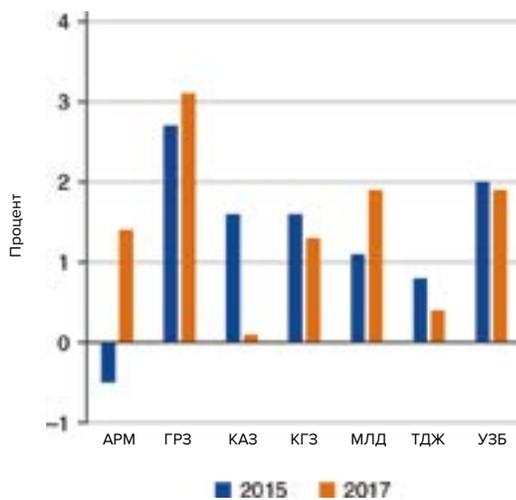
|  | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 2016  | 2017  | 2018  |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|-------|-------|
| <b>Достаточность капитала</b>  |         |         |         |         |         |         |       |       |       |
| Регулятивный капитал к активам, взвешенным с учетом риска                | 27.1    | 24.4    | 26.8    | 22.9    | 16.6    | 13.1    | 17.0  | 22.9  | 22.1  |
| Регулятивный капитал первого уровня к активам, взвешенным с учетом риска | 23.7    | 21.3    | 24.1    | 21.2    | 14.2    | 10.6    | 16.7  | 18.1  | 29.2  |
| <b>Качество активов 1/</b>   |         |         |         |         |         |         |       |       |       |
| Необслуживаемые кредиты к совокупным кредитам                            | 17.22   | 14.06   | 18.21   | 22.9    | 27.2    | 32.3    | n/a   | n/a   | n/a   |
| Необслуживаемые кредиты к совокупным кредитам                            | 7.4     | 7.2     | 9.0     | 13.6    | 21.2    | 26.3    | 47.6  | 36.5  | 31.1  |
| Необслуживаемые кредиты за вычетом созданных фондов к рег. капиталу      | 5.3     | 3.8     | 5.3     | 22.7    | 38.6    | 67      | 105.5 | 36.6  | 23.1  |
| Созданные фонды к необслуживаемым кредитам                               | 35.9    | 45.0    | 43.5    | 34.7    | 56.7    | 45.2    | n/a   | n/a   | n/a   |
| Банки превышающие максимальный лимит одного заемщика                     | 0 от 14 | 2 от 15 | 1 от 16 | 2 от 16 | 1 от 17 | 3 от 17 | n/a   | n/a   | n/a   |
| <b>Доходность</b>  |         |         |         |         |         |         |       |       |       |
| Доходность активов (ROA) 2/  | 1.2     | 0.2     | 0.9     | 2.2     | -2.5    | 0.8     | -2.8  | 0.5   | 1.9   |
| Доходность капитала (ROE) 2/   | 6.3     | 0.9     | 4.4     | 10.7    | -14.4   | 5.5     | -21   | 1.7   | 7     |
| Процентная маржа к валовому доходу                                       | 50.4    | 46.4    | 37.2    | 47.2    | 40.6    | 52.2    | 63.7  | 65.2  | 65.3  |
| Непроцентные расходы к валовому доходу                                   | 62.3    | 86.3    | 75.5    | 65.1    | 63.6    | 63.8    | 131.4 | 61.7  | 56    |
|  | 23.2    | 14.0    | 13.5    | 11.5    | 8.0     | 9.0     | n/a   | n/a   | n/a   |
| <b>Ликвидность</b>   |         |         |         |         |         |         |       |       |       |
| Ликвидные активы к общим активам   | 26      | 24.5    | 29.2    | 22.8    | 20      | 24.1    | 30.9  | 30.1  | 30.8  |
| Ликвидные активы к краткосрочным обязательствам                          | 62.5    | 65.1    | 84.9    | 81.1    | 75.8    | 70.4    | 83.9  | 73.8  | 72.3  |
| Ликвидные активы к депозитам до востребования и сберегательным вкладам   | 133.5   | 105.3   | 140.0   | 142.1   | 113.5   | 123.2   | n/a   | n/a   | n/a   |
| Ликвидные активы к общей сумме депозитов                                 | 49.8    | 40.9    | 57.8    | 49.8    | 43.4    | 48.4    | n/a   | n/a   | n/a   |
| <b>Чувствительность к рыночному риску</b>                                |         |         |         |         |         |         |       |       |       |
| Чистая открытая валютная позиция к регулятивному капиталу                | -0.33   | -5.6    | -0.1    | -2.6    | 1.7     | -17.3   | -10   | -9.5  | -9.6  |
| <b>Дополнительно</b>   |         |         |         |         |         |         |       |       |       |
| Балансовый капитал к общим активам                                       | 18.9    | 19.3    | 21.3    | 19.6    | 14.8    | 12      | 25.5  | 26.6  | 27    |
| Крупные кредиты к регулятивному капиталу                                 | 60.4    | 68.1    | 55.2    | 79.1    | 80.1    | 140.4   | 132   | 72.2  | 62.9  |
| Доходы от трейдинговых операций к валовому доходу                        | 9.7     | -5.1    | 24.8    | 22.6    | 25.5    | 11.9    | -6.5  | 11.2  | 15.7  |
| Расходы на персонал к непроцентным расходам                              | 55      | 54.4    | 51.3    | 56.1    | 54.7    | 56.8    | 55.3  | 56.9  | 57.8  |
| Депозиты к кредитному портфелю   | 105.6   | 109.9   | 104.6   | 76.9    | 71.2    | 78.6    | 96.4  | 111.8 | 115.4 |
| Валютные кредиты к совокупным кредитам                                   | 57.8    | 64.4    | 68.3    | 62.5    | 62.5    | 65.3    | 63.9  | 61    | 57.2  |
| Валютные обязательства к общим обязательствам                            | 51.5    | 58.1    | 67.8    | 67      | 65.6    | 70      | 67.1  | 60.3  | 53.2  |
| Кредиты на жилье к общей сумме кредитов                                  | 1.3     | 1.4     | 1.5     | 1.5     | 1.3     | 1.3     | 1.3   | n/a   | n/a   |

Источник: Национальный банк Таджикистана

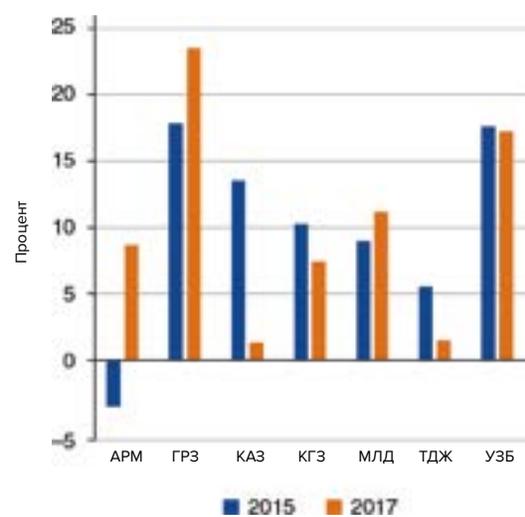
Примечание: Финансовые показатели отражают только банковский сектор до 2012 г.; банки и депозитные микрофинансовые организации в дальнейшие годы.

1/ Необслуживаемые кредиты включают в себя кредитный портфель и межбанковские кредиты.

2/ Прибыль до уплаты налогов в годовом исчислении к средним активам или капиталу

**Диаграмма 46:** Рентабельность активов в некоторых странах

Источники: Национальный банк Таджикистана; показатели финансовой устойчивости МБФ (FSD).

**Диаграмма 47:** Рентабельность капитала в некоторых странах

Источники: Национальный банк Таджикистана; показатели финансовой устойчивости МБФ (FSD).

погашения не соответствуют потребностям банков в капитале, если они должны работать в рамках пруденциальных требований, учитывая все факторы кредитного риска, указанные выше. Таким образом вливание фондов обеспечивает исключительно временную поддержку ликвидности банков, а также временную и неустойчивую финансовую поддержку банков. Капитализация банков продолжает оставаться неудовлетворительной.

**Из вышесказанного вытекают два политических вывода.** Во-первых, долгосрочное жизнеспособное решение проблем, с которыми сталкиваются два крупнейших банка, потребует либо ликвидации, либо предоставления истинного капитала в достаточном объёме, чтобы удовлетворить пруденциальные требования. В то же время, если банкам будет разрешено продолжить работу, необходимо внести фундаментальные изменения в корпоративное управление и коммерческую практику. Во-вторых, банковский кризис выявил структурные недостатки в банковском надзоре, управлении просроченными кредитами, урегулировании кризисных ситуаций и рамочной программе санации банков; их необходимо будет оперативно решать с учетом передовой международной практики. Предполагается, что принятие в июле 2018 года долгожданных законодательных поправок к законам и положениям о банковской системе приведет к окончательной санации проблемных банков и усилению банковского надзора и регулирования.

**Основным источником слабых сторон в надзоре является его фрагментация без четкой ответственности за надзор за финансовой системой в целом.** В связи с этим наблюдается отсутствие общего координационного органа и органа, принимающего решения. Передача надзорных функций в страховой отрасли Национальному банку - это шаг к консолидации надзора, который должен сопровождаться передачей надзора за рынками капитала с четким мандатом, предоставленным Национальному банку для надзора за финансовой системой. Недавнее создание Совета по финансовой стабильности с участием представителей ключевых министерств и ведомств, при поддержке управления финансовой стабильности Национального банка, стало обнадеживающим шагом. Совету следует разработать планы действий в чрезвычайных ситуациях для урегулирования кризисов. Эта реформа должна быть продолжена путем регулярного выпуска отчета о финансовой стабильности, который будет использоваться для распространения информации, а также будет представлять собой инструмент отчетности в отношении финансового сектора и общественности и, следовательно, меры, нацеленной на формирование доверия.

**Необходимы общесистемные усовершенствования архитектуры надзора.** Национальному банку следует рассмотреть возможность использования макропруденциальных инструментов, связанных с кредитами, которые будут особенно эффективны в контексте Таджикистана, где широко распространены неосмотрительные кредитные решения. Примерами таких инструментов являются лимиты, относящиеся к конкретным секторам или классу заемщиков, ограничения по валютному кредитованию, а также ограничения по соотношению «кредит/зalog» или отношению задолженности к доходу или отношению кредитов к депозитам (для контроля ликвидности).

**Решение проблем безнадежных ссуд остаётся сложным.** Необходим дальнейший ряд улучшений в надзоре, связанных с эффективным соблюдением пруденциальных нормативов, отказов от правоприменения, совершенствованием методов бухгалтерского учета и улучшением информированности через кредитный реестр (как уже обсуждалось ранее). Необходимо усиление потенциала надзорных органов. Центральный банк работает со Всемирным банком для реализации плана по решению проблем безнадежных кредитов, но модернизация режимов обращения взыскания, законов и процедур банкротства будет способствовать подготовке эффективных долгосрочных рамок для разрешения проблемных кредитов. Налоговый режим выделения резервов на покрытие безнадежных кредитов должен быть скорректирован.

**Управление и политические факторы являются препятствиями для эффективного правоприменения, особенно в крупных банках, в частности в областях связанного и концентрированного кредитования, определения конечных бенефициаров, а также предоставления и регистрации достаточного обеспечения.** В среднесрочной перспективе усилия должны быть направлены на то, чтобы отходить от ориентирования исключительно на соблюдение требований и переходить к надзору с учётом рисков, ориентированному на перспективу.

**Усовершенствования в рамках центра кризисного управления по усилению санации банков и обеспечению чрезвычайной ликвидности.** В законодательстве и положениях о санации банков следует предусмотреть Национальный банк в качестве органа по проведению санации и ликвидации и определить четкую структуру целей, принципов и триггеров для использования полномочий по прове-

денежной санации, обеспечить ясность в порядке преимущественного права требования среди кредиторов и акционеров при получении платежей и предписать процедуры для упорядоченного и быстрого финансового оздоровления банков. Дополнительное содействие при внедрении изменений в рамках срочных корректирующих действий будет необходимо для разработки критериев обязательных действий и в рамках механизма оказания экстренной кредитной помощи для оптимизации и ускорения принятия решений и использования залога.

### **Факторы, содействующие финансовой доступности и способствующие улучшению сберегательного поведения**

**В этом разделе рассматриваются общие условия для содействия долгосрочным сбережениям в экономике Таджикистана.** В предыдущем разделе была продемонстрирована взаимосвязь между частными сбережениями и денежными переводами в течение цикла сильного роста, а затем падения потоков денежных переводов. Также была отмечена критическая важность привлечения долгосрочных частных сбережений для поддержки новой модели роста с учётом повышения инвестиций и увеличения производительности, обеспечивающей экспорт, при условии гарантирования макрофискальной стабильности.

**Макроэкономическая стабильность и доверие к бизнес-среде имеют решающее значение для продвижения финансовой доступности и стимулирования внутренних сбережений.** Международный опыт продемонстрировал устойчивую взаимосвязь между стабильной экономической средой и ростом на основе внутренних сбережений. Для достижения устойчивого роста долгосрочной нормы сбережений необходимо будет ослабить экономическую нестабильность и удерживать низкий уровень инфляции с использованием макроэкономических инструментов, что представляет собой явную проблему, учитывая неустойчивость во внешней среде перед лицом колебания цен на товары. Важна будет среднесрочная структура бюджетной политики, направленная на сглаживание расходов и стабилизацию долгового бремени, равно как и переход к таргетированию инфляции в денежно-кредитной политике, проводимой центральным банком. Устойчивая политическая основа позволит приостановить бегство капитала, которое через определенные интервалы достигает серьезных пропорций и является основным каналом утечки количества внутренних сбережений, которые могли бы использоваться для внутреннего инвестирования.

**Поскольку рентабельность частного сектора является важным источником сбережений, решающее значение имеют устойчивые улучшения в бизнес-среде.** В этой связи внимание должно быть уделено роли государства. В настоящее время государственные предприятия являются основным источником негативных сбережений в экономике, с большими потерями в секторах алюминия и электроэнергетики. Акционирование или приватизация предприятий станут важным шагом на пути ликвидации негативных сбережений в экономике.

**Роль доверия не должна подрываться.** Устойчивый рост долгосрочных сбережений в экономике, в конечном итоге, до уровней, наблюдаемых в быстрорастущих экономиках Восточной и Южной Азии – 25-40 процентов ВВП, потребует улучшения общей сберегательной среды в нескольких измерениях. Сбережения стимулируются, прежде всего, факторами, которые порождают уверенность в стабильности экономики и экономической политики, в обоснованности институтов и инструментов, в которых сохраняются сбережения, в правах собственности, защите интересов инвесторов и предсказуемости механизмов правоприменения в качестве механизмов управления рисками и жизненных циклов потребностей домохозяйств и компаний, а также в правительственных учреждениях, играющих соответствующую регуляторную роль в защите сбережений (Вставка 1). Эти факторы рассматриваются в последующих разделах этой главы.

**Учитывая критически важную роль денежных переводов в экономике Таджикистана, можно усовершенствовать их перенаправление для углубления финансовой доступности и поддержки роста посредством частных инвестиций.** Денежные переводы могут использоваться для укрепления финансового сектора Таджикистана, диверсификации финансовых инструментов и продуктов, а также для стимулирования перехода от использования денежных переводов на потребление к использованию для частных инвестиций. Это может способствовать изменению модели роста путем мобилизации дополнительных ресурсов для финансирования и расширения частной деятельности в Таджикистане. Последнее требует целенаправленной стратегии развития финансового сектора, включая укрепление доверия

**Вставка 1:** Как делают сбережения бедные в странах с низким уровнем дохода?

**Желание делать сбережения.** Есть ли у бедных в странах с низким уровнем дохода спрос на сберегательные продукты? Несколько исследований показали, что бедные домохозяйства готовы платить высокую цену за сберегательные продукты с низким риском, что отражает большую ценность возможности делать сбережения для этих домохозяйств (Райт и Мутерсассира, 2006 г.).

Банерджи и Дюфло (2007) проанализировали обследования домашних хозяйств, проведенные в 13 развивающихся странах для документирования жизни малообеспеченных семей. Были изучены две группы: крайне бедные, включая домохозяйства, потребление которых на душу населения составляет менее 1,08 долл. США в день; и бедные, которые живут менее чем на 2,16 долл. США в день. Авторы обнаружили, что малообеспеченные домохозяйства редко присутствуют на формальных сберегательных и кредитных рынках. Например, кредитная активность была высокой во всех обследованиях, но очень немногие из бедных домохозяйств получали кредиты из официальных источников. Большинство заимствовало у родственников, лавочников и соседей, практика, которая имеет тенденцию быть более ненадежной и дорогостоящей. Их модели сбережений ничем не отличаются.

**Неформальные, рискованные сбережения.** Бедные, которые делают сбережения, делают их неформально. Частично это связано с тем, что линейка продуктов, доступных для сбережений, ограничена. В развитых странах даже бедные домохозяйства могут иметь доступ к основным продуктам, таким как сберегательные счета или даже более сложным продуктам, таким как сберегательные облигации или депозитные сертификаты. Эти продукты часто недоступны бедным домохозяйствам в развивающихся странах, как это выяснили Карлан и Мордуч (2010). Поэтому те, кто делает сбережения, часто инвестируют в рискованные активы, такие как домашний скот, или используют неформальные механизмы, такие как сберегательные или кредитные кооперативы или сборщиков депозитов, которые взимают высокие комиссионные за сбережения (Резерфорд, 2000 г.).

**Необходимость адаптировать сберегательные продукты.** Как показали несколько выборочных экспериментов, домашние хозяйства в развивающихся странах будут сберегать больше, если им будет предоставлен доступ к сберегательным продуктам, которые лучше соответствуют их потребностям (Дюпа и Робинсон, 2009 г.; Брюн, Голдберг и Янг, 2011 г.; Дюпа и др., 2014 г.). Как и более богатым домохозяйствам, бедным также необходимо делать сбережения, чтобы быть готовыми к изменениям в жизни, иметь защиту от ЧС и накапливать активы. По причине небольшого объема их доходов, им нужны продукты, позволяющие делать небольшие депозиты и крупные снятия средств, предлагая безопасные и удобные пункты для хранения своих денег и структурирования их многочисленных небольших депозитов.

Все больше и больше практиков участвуют в различных нововведениях, которые внедряют эти принципы на местах. Например, в Бангладеш банк «Грамин» запустил пенсионный продукт под названием «Накопитель пенсий Грамин», который требует от клиентов фиксированных ежемесячных депозитов. Через пять или десять лет клиенты получают накопленные сбережения с процентами. Хотя этот продукт предназначен для подготовки членов домохозяйств к старости, эти счета также используются для сбережений для улучшения жилищных условий и других обязательств (Карлан и Мордуч, 2010 г.). Несмотря на необходимость наличия дополнительных доказательств, эти типы сберегательных продуктов, как представляется, становятся все более популярными в Бангладеш. В недавнем опросе, проведенном среди 2100 работников швейной промышленности, примерно одна пятая сообщила о наличии в банке срочного сберегательного счета (Бреза, Канц и Клаппер, 2015 г.).

Источник: Всемирный банк 2015 г.

и другие существенные улучшения, необходимые для повышения доверия населения к финансовому сектору. Осуществление перенаправления потоков денежных переводов в сторону частных инвестиций может быть возможным при условии стратегической роли государства как экономического стимула.

**Финансовая грамотность является критическим фактором в продвижении сбережений в бедных странах, в которых слабо развиты сберегательные продукты.** Как показали межстрановые исследования, бедные демонстрируют высокую склонность к сбережениям при наличии инструментов, отражающих их характеристики поощрения/риска (вставка 1). В Таджикистане уверенность и доверие к формальным финансовым институтам, включая микрофинансовые,<sup>34</sup> находятся на низком уровне, что является препятствием для мобилизации формальных сбережений. Уровень сбережений мог бы быть увеличен, если бы обычные домохозяйства и фирмы получили доступ к продуктам, отражающим их потребности в безопасности и ликвидности. В частности, инструменты могут быть адаптированы для использования больших притоков денежных переводов.<sup>35</sup> В последующих разделах этой главы эти вопросы излагаются подробно.

<sup>34</sup> Стенга, 2010 г.

<sup>35</sup> Всемирный банк, 2006 г.

**Вставка 2: Усиление влияния денежных переводов на роста\***

В странах с низким уровнем дохода, таких как Таджикистан, приток денежных переводов трудовых мигрантов обычно поддерживает частное потребление и инвестиции домашних хозяйств. Поддерживая частное потребление, денежные переводы играют большую роль в сокращении бедности и уязвимости, повышении стандартов питания и здоровья и вкладе в достижение более высоких результатов в образовании. Таким образом, расходы на личное потребление способствуют развитию человеческого капитала и навыков (что можно рассматривать как инвестиции в человеческий потенциал) и, кроме того, оказывают мультипликативное воздействие на экономику, стимулирующее рост.

Как правило, инвестиционные расходы осуществляются в жильё, фермерские хозяйства и малый бизнес, а также в оборудование, такое как компьютеры или рабочая техника. Таким образом, количество и технологический уровень общего основного капитала повышается. Часто возникают вопросы о том, могут ли денежные переводы направляться в больших количествах на инвестиционные цели в более широкой экономике. В частности, правительства могут заинтересоваться получением части денежных переводов для финансирования государственных инвестиций или общего дефицита бюджета. В Таджикистане, где доверие к государственному долгу или финансовой системе может быть низким, премия, необходимая для добровольного привлечения таких инвестиций, может быть высокой. Например, если ориентиром служат текущие банковские ставки по депозитам, для привлечения таких депозитов могут потребоваться реальные процентные ставки порядка 10+ процентных пунктов.

В Таджикистане общепризнанно, что роль государства слишком велика, и в экономике преобладают государственные предприятия, которые ухудшают общую эффективность и уровень корпоративного управления. В таких обстоятельствах существуют сомнения относительно того, следует ли предлагать стимулы для направления денежных переводов в государственный сектор, так как они могут быть направлены на покрытие неэффективных расходов. Перераспределение ресурсов денежных переводов из частного использования в государственное, скорее всего, приведет к ослаблению экономического роста и не будет своевременным, когда требуется изменение модели роста в сторону роста, возглавляемого частным сектором.

Схемы, организованные государством, такие как облигации диаспоры, преуспели в странах с сильными рынками капитала и высоким уровнем доверия со стороны инвесторов к финансовой системе (например, в Индии и Израиле). Доходы от таких схем были использованы для долгосрочных, прозрачных государственных инвестиций. В Нигерии и Индии государство выработало и предложило надежные, функционирующие государственные инвестиционные проекты, такие как инфраструктурные проекты, для финансирования диаспорой. Такие предварительные условия отсутствуют в Таджикистане. Реформы, направленные на повышение влияния потоков денежных переводов на рост, должны быть нацелены на повышение эффективности финансовых рынков и использование сбережений в целях частных инвестиций, как обсуждалось в основной главе данного отчета. Важные реформы будут включать снижение операционных издержек на денежные переводы (сборы, спред обменных курсов, скорость и качество обслуживания, интеграция банковских систем принимающей страны и страны-получателя, в частности посредством корреспондентских банковских отношений). Широкая повестка дня по улучшению финансовой доступности, обсуждаемая в основной части настоящего отчета, имеет здесь решающее значение. Разработка инструментов, которые могут использоваться частным сектором для привлечения таких сбережений как корпоративные облигации, паевые инвестиционные фонды и акционерные фонды, будет в значительной степени способствовать снижению капитальных затрат на инвестиции. Однако по своей природе это долгосрочные реформы, которые будут зависеть от укрепления доверия к финансовой системе и разработки архитектуры, защищающей инвесторов. Таким образом, рекомендуется сформировать основы эффективной финансовой системы, разработать устойчивую, ориентированную на стабильность макроэкономическую политику, чтобы завоевать доверие населения и расширить финансовую доступность, что станет наилучшими строительными блоками для максимизации воздействия денежных переводов на рост.

\*Команда благодарит Дилипа Рату (ведущего экономиста Всемирного банка по вопросам миграции, денежных переводов, облигаций диаспоры и инновационного финансирования) за ценный вклад в подготовку этой справки.

**Отсутствие финансовой осведомленности и слабая финансовая грамотность являются факторами, ограничивающими использование финансовых продуктов.**<sup>36</sup> Более того, финансовые продукты могут быть сложными для понимания, что может привести к дорогостоящим ошибкам (вставка 2). Международный опыт показывает, что финансовое образование наиболее эффективно прививается не в условиях большой аудитории, охватывающей широкий круг тем, а в форме интервенций, которые

<sup>36</sup> Исследования МФК.

используют конкретные повседневные примеры для целевых аудиторий. Такой подход использовался проектами финансовой грамотности в Таджикистане, благодаря которым число лиц со сберегательными счетами увеличилось (с 2013 по 2017 год на 6 процентов) и повысилась осведомленность о методах безналичных платежей.

**Работа по финансовой грамотности должна вестись постоянно и сопровождаться разработкой финансовых продуктов, которые лучше подходят для среднего класса и бедных домохозяйств.** Примером, который недавно привлек международное внимание, является сектор микрострахования, который может сочетать необходимость снижения риска и уязвимости, а также стимулирования долгосрочных сбережений. В Таджикистане изучается сфера микрофинансирования жилищного строительства.<sup>37</sup> Эти темы обсуждаются в этой главе позднее. Разработка продукта должна поддерживаться регулятивными мерами для повышения прозрачности продукта и защиты потребителей на финансовых рынках. Сложность может возрасти со зрелостью продукта и должна быть четко объяснена и понята, и в этом отношении защита потребителей имеет решающее значение.

**Межстрановые исследования показали жизненно важное значение стабильных макроэкономических условий для развития долгосрочных сберегательных рынков и, в частности, для рынков страхования и жилищного финансирования.** Таджикистан находится в процессе укрепления законодательства по всем направлениям развития рынков капитала, а также реформирования регулирования, например, по государственным облигациям и страховым рынкам, а также укреплению общей финансовой архитектуры (вставка 3).

**Власти Таджикистана должны сосредоточить усилия на повышении уровня краткосрочных сбережений, одновременно закладывая основы для долгосрочных сбережений.** Краткосрочные финансовые продукты на менее развитых рынках могут играть важную роль, поддерживающую рост, поскольку они реагируют на наличие более высоких рыночных рисков, более низкий уровень информированности и меньшую уверенность в направлении макроэкономической политики. Краткосрочные финансы предлагают большую безопасность вкладчикам (кредиторам), так как риск перерасхода переносится на заемщиков, проблемы с моральным риском могут быть лучше урегулированы, а вкладчики не ограничены долгосрочными контрактами с риском изменения процентных ставок и, возможно, более высокой вероятности невыплат. Учитывая рыночные условия в Таджикистане, следует предпринять политические усилия в направлении стимулирования рынка краткосрочных сбережений, например, посредством реформ банков и банковского надзора, улучшения финансовой архитектуры и развития краткосрочных сегментов рынка капитала, с одновременным созданием политической основы для стимулирования появления долгосрочных финансовых инструментов. Устойчивый рост уровня сбережений до уровней, необходимых для поддержки долгосрочного роста для достижения официального целевого показателя в 7 процентов, как указано в стратегии развития, потребует поддержки со стороны правовой и институциональной структуры, которая вызывает доверие со стороны экономических агентов и предусматривает правоприменение в отношении контрактов при низких транзакционных издержках. В отсутствие такой структуры как вкладчики, так и инвесторы склонны переходить к краткосрочным продуктам, используя возможности пролонгации в качестве метода правоприменения и дисциплины; таким образом, теряются преимущества долгосрочных транзакций. Развитию рынка и увеличению сроков погашения также способствуют активные и конкурентоспособные (или, по крайней мере, состоятельные) банковские системы и поощрение небанковской деятельности в посредничестве. Здесь архитектура законов и положений финансового сектора и энергичная конкурентная среда необходимы для углубления рынков и обеспечения доступности различных инструментов.

**Прозрачность информации может повысить уверенность и стимулировать новые сберегательные продукты.** Центральное место в разработке активных инструментов посредничества занимают доступность и качество информации о кредитах и долгах, о других факторах, определяющих кредитоспособность заемщиков или эффективность финансовых учреждений. Необходимы законодательные и нормативные меры для устранения асимметрии информации или несостоятельности рынков в отношении информации. Критически важны системы кредитной отчетности, реестры для обеспеченных сделок, отчетность банков и других учреждений об их балансе и обеспечение соблюдения пруденциальных нормативных стандартов. В отсутствие таких существенных элементов финансовой архитектуры инструменты сбережения и заимствования будут иметь тенденцию чрезмерной краткосрочности.

<sup>37</sup> Группа Всемирного банка, 2017 г.

**Вставка 3:** Финансовая доступность и финансовая грамотность – результаты исследования в Таджикистане, 2017 г.

**Финансовые знания:** Только один из десяти взрослых в Таджикистане достиг минимального целевого показателя по базовым финансовым знаниям. 17 процентов опрошенных ответили, что они не знали ответа на четыре или более из семи вопросов, и респонденты с меньшей вероятностью, чем в других странах, знали ответ на вопрос, что произойдет с покупательной способностью денег, если инфляция останется на прежнем уровне (31 процент респондентов дали правильный ответ).\* Неожиданно мало респондентов понимали взаимосвязь между риском и возвратом (только 31 процент дал правильный ответ, по сравнению со средним показателем 67 процентов в 7 странах). Кроме того, женщины с гораздо меньшей вероятностью, чем мужчины, достигали минимального целевого показателя, и этот результат не меняется даже после учета других факторов. Регрессионный анализ показал, что финансовые знания среди женщин были ниже, чем среди мужчин. Уровень знаний также ниже в кишлаках и небольших городах, среди домохозяйек с детьми, людей с низким уровнем доходов и тех, у кого нет образования выше средней школы.

**Финансовое поведение:** Чуть более половины всех респондентов (53 процента) в Таджикистане достигли минимального целевого показателя по поведению. Значительно больше мужчин, чем женщин, достигли этого итога даже после учета других характеристик. В Таджикистане наблюдается самая низкая доля взрослых, которые берут на себя ответственность за управление денежными средствами домашнего хозяйства и составляют бюджет (44 процента). Кроме того, менее половины взрослых (48 процентов) были активными вкладчиками в любой момент времени за предыдущие 12 месяцев. Это говорит о том, что большинству взрослых можно было бы рекомендовать узнавать больше информации об основных денежных вопросах и основных инструментах для управления доходами и расходами. Однако, к счастью, взрослые в Таджикистане не тратили деньги импульсивно, из чего можно предположить, что они считали в уме при принятии решения о том, могут ли они позволить себе покупку. Потребители в Таджикистане особенно часто отмечали, что при выборе финансового продукта важна скорость (о чем сообщили 75 процентов из тех, кто недавно выбирал продукт). Они также менее склонны к поиску независимой информации или обращению за консультациями (27 процентов), что может сигнализировать о риске выбора несоответствующих продуктов. Регрессионный анализ показывает, что показатели финансового поведения были самыми низкими среди женщин, среди 18-29-летних и лиц с низким доходом, а также среди неработающих взрослых и лиц без образования выше средней школы. Бустерная выборка МСП показала более высокие индикаторы финансового поведения, чем взрослые в среднем в Таджикистане.

**Финансовое отношение:** 42 процента взрослых достигли минимального целевого показателя в Таджикистане, что является самым высоким показателем среди обследованных стран. В Таджикистане отмечена самая большая пропорция взрослого населения, которая указала, что они полностью не согласны с тем, что они живут одним днем, а завтра будь, что будет (51 процент), доля тех, кто абсолютно согласен с этим утверждением, также относительно высока (24 процента), что указывает на значительные различия в отношении населения. Регрессионный анализ показывает изменения в финансовых отношениях в зависимости от размера сообщества, причем более низкие оценки отмечаются в небольших городах, чем где бы то ни было. У взрослых в возрасте 20-29 лет были более высокие оценки, чем у других. У бустерной выборки сельского населения были более высокие показатели финансового отношения, чем у взрослых в среднем по Таджикистану.

**Финансовая доступность:** Доля респондентов в Таджикистане, которые были осведомлены о не менее чем пяти типах финансовых продуктов (45 процентов), была самой низкой в 7 опрошенных странах. Гораздо меньше людей в Таджикистане использовали платежные продукты (36 процентов), чем в большинстве других стран, а доля респондентов, не имеющих ни одного из перечисленных продуктов, составляла 47 процентов.

\*В числе других стран, включенных в исследование – Армения, Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Кыргызская Республика и Россия

Источник: Уровни финансовой грамотности в странах СНГ, ОЭСР, 2018 г.

В последние годы Таджикистан добился значительных успехов в укреплении своей архитектуры финансовой информации, принял меры по улучшению общего климата для инвестиций, стимулировал финансовую интеграцию и предпринял некоторые меры для укрепления доверия к финансовой системе посредством совершенствования банковского надзора и учреждения системы гарантий депозитов. Тем не менее, банкротства банков и наличие проблемных банков подорвали доверие к системе по причине установления потолков по выплатам депозитов. В банковской системе существуют постоянные проблемы с высокими коэффициентами безнадежных кредитов (хотя их количество снижается после дости-

**Вставка 4:** Стратегия усиления финансового сектора\*

Правительство и Национальный банк Таджикистана разработали комплексную стратегию укрепления финансового сектора и заложили фундамент для его долгосрочного развития, в основу которого легли обсуждения в Инвестиционном совете, межведомственном форуме под председательством Президента Республики, при содействии партнеров по развитию. Стратегия отмечает неотложную важность повышения доверия общественности к банковской системе, с целью улучшения доступа к сберегательным инструментам и обеспечения устойчивой конкуренции на финансовых рынках. В ней признаётся необходимость решения проблем коммерческих банков и излагаются меры по совершенствованию корпоративного управления в банках во избежание бесхозяйственности, nepoтuзuзмa и недостатков при соблюдении пруденциальных требований. Предложены меры по разрешению секьюритизации безнадёжных кредитов и использованию гибких механизмов для устранения неликвидности банковских депозитов. Чтобы помочь банкам управлять рисками, связанными с иностранной валютой, будет разработан механизм хеджирования между центральным банком и международными финансовыми институтами. Стресс-тесты банков будут обязательными, а их результаты будут опубликованы. Полномочия центрального банка как регулятора для решения вопросов проблемных банков должны быть модернизированы.

В стратегии излагаются меры по улучшению финансовой архитектуры в кредитном бюро, системе залогового обеспечения, системе страхования депозитов и выявлению внесудебных способов правоприменения, с тем чтобы сделать обеспеченное кредитование более привлекательным. Предлагается внесение важных изменений в Налоговый кодекс для обеспечения равенства условий финансовых инструментов и снижения общего бремени налогообложения в финансовой системе (налог на банковские депозиты, налог на прибыль банка) с целью стимулирования финансового посредничества.

Стратегия фокусируется на долгосрочных рынках капитала в качестве следующего этапа развития финансового рынка. В ней излагаются меры по созданию рынка государственных облигаций, ориентированного на рыночные цены, с более длительными сроками погашения и облегчёнными условиями торговли, а также реформе страховых рынков.

Таким образом, эта хорошо разработанная стратегия учитывает ряд ключевых недостатков в финансовой системе и определяет области для дальнейшей реформы и долгосрочного развития.

\* Аналитический отчет: Улучшение инвестиционной и деловой среды в банковском и финансовом секторах, подготовленный Национальным банком Таджикистана и Секретариатом Консультативного совета по улучшению инвестиционного климата при Президенте Таджикистана (Душанбе, 2017 г.).

жения пиковых значений в 2016 г.), значительным государственным присутствием в банковской сфере и общей экономикой, которая подрывает конкуренцию, а также институциональными барьерами на пути стимулирования сбережений и развития долгосрочных рынков финансирования.<sup>38</sup>

**Развитие долгосрочного финансового рынка имеет решающее значение для обеспечения эффективности инвестиций и устойчивости роста.** Что касается сбережений, ключевое значение имеют долгосрочные инструменты, позволяющие домохозяйствам сгладить доходы и потребление в течение жизненного цикла, например, посредством инвестиций в образование, жилье или страхование, ведь именно долгосрочные сберегательные продукты, как правило, будут иметь более высокий доход. Такие продукты могут обладать мощными стимулами для повышения уровня благосостояния и стимулирования роста. Более того, сберегательные продукты могут использоваться в качестве залогового обеспечения, например, при страховании жизни или жилья, что может стимулировать инвестиции домохозяйств или МСП. Что касается инвестиций, долгосрочное финансирование имеет решающее значение для инвестиций в долгосрочные проекты и технологическое оборудование путем снижения рисков пролонгации в отношении цены и доступности капитала. Исследования показывают большую эффективность работы, более высокий рост, если у фирм есть доступ к долгосрочным кредитам. Развитие долгосрочного финансового рынка также связано с более низкой макроэкономической волатильностью и более высокими темпами роста<sup>39</sup> и, в частности, с инвестициями в инфраструктуру, критически важную для поддержки роста.<sup>40</sup> Рыночные искажения и неудачи являются критически важными факторами, определяющими

<sup>38</sup> С 2017 года НБТ предпринял ряд мер по снижению уровня просроченной задолженности. К ним относятся: (i) одобрение плана взыскания просроченной задолженности на 2017-2019 гг., согласно которому все банки, имеющие просроченную задолженность, превышающую 30 процентов их кредитного портфеля, ежемесячно отчитываются перед НБТ; и ii) внесение изменений в Закон о кредитной истории, предусматривающих, что заемщики передают кредитным бюро информацию о кредиторах.

<sup>39</sup> Айон, Ховитт и Майер-Фолькес, 2004 г.

<sup>40</sup> Кальдерон и Сервен, 2014 г.

поведение в отношении сбережений. Хотя эти соображения важны для Таджикистана, примечательно, что долгосрочные финансовые рынки требуют не только макроэкономической стабильности и высокой степени уверенности со стороны участников в предсказуемости политики, но и рынка с минимальными искажениями или недостатками. Как правило, срок погашения сбережений и инвестиций растет с доходами и глубиной финансовых рынков, с легкостью потока и повышением качества финансовой информации, а также при снижении транзакционных издержек. В последующих разделах этой главы прослеживаются последние события на рынках банковских услуг и рынков капитала и даются рекомендации по развитию рынков капитала.

## Факторы, способствующие росту уверенности

### Кредитная информация

**Системы кредитной отчетности предоставляют важную информацию финансовым учреждениям, что позволяет им принимать кредитные решения, и регулирующим органам, что повышает эффективность банковского надзора.**<sup>41</sup> Там, где такие системы отсутствуют или не функционируют должным образом, ухудшается доступ к кредитам и повышается цена на них. Системы кредитной отчетности решают проблемы асимметричной информации и, тем самым, позволяют снять ограничения в доступе к кредитам для частного сектора, особенно для МСП, где чистые кредитные истории позволяют получить кредитование, которое в противном случае считалось бы слишком рискованным. Исследование Банка продемонстрировало улучшение доступа к кредитам: в странах, где имеется кредитное бюро, небольшие фирмы на 40 процентов чаще получали банковские кредиты.<sup>42</sup> Кредитные реестры имеют жизненно важное значение для поддержки надзора и регулирования финансовых институтов в вопросе соблюдения требований, а также для оценки внутренних систем управления рисками в банках. Из последних разработок, подробная информация в реестрах позволяет осуществлять общесистемный анализ рисков надзорными органами и является важным инструментом макропруденциального надзора.

**Решение проблемы кредитного риска должно стать приоритетом в Таджикистане.** Основным источником слабости банковской системы в Таджикистане является кредитный риск, что делает финансовую систему крайне уязвимой, о чем свидетельствует проблема безнадёжных кредитов и неплатежеспособности в крупных и мелких банках. Кредитный риск возникает не только из наследия массивного директивного кредитования государственных предприятий и государственных проектов, но и из-за кредитования связанных сторон, крупного кредитования с одним заемщиком, недостатков залогового обеспечения и других неправильных методов работы. В этих условиях необходим надлежащий и прозрачный поток информации, а также ее своевременная доступность для регулирующих органов и всех финансовых учреждений. Поэтому факт отсутствия в Таджикистане функционирующего кредитного реестра вызывает беспокойство. Это серьезный пробел в надзорной архитектуре, что особенно затрудняет документарные проверки. В будущем власти могут рассмотреть возможность введения контрциклического регулирования и таргетирование на пруденциальных основаниях конкретных видов кредитов, которые могут представлять собой неоправданные риски для банков или для системы в целом. Для этого необходим кредитный реестр. Кредитные реестры также собирают информацию о процентных ставках по кредитам, которая в противном случае недоступна.

**Таджикистан добился заметного прогресса в деятельности кредитных бюро.** Они начали свою деятельность в 2010 году, и благодаря сбору данных из банков и учреждений микрофинансирования это стало важной частью процесса принятия кредитных решений в стране. Благодаря официальной поддержке и содействию со стороны МФИ два существующих бюро нарастили институциональные и технические возможности и в настоящее время пытаются расширить информационную сеть, чтобы охватить кредитование телекоммуникационными компаниями, кабельным телевидением, лизингом, коммунальными услугами и страховыми компаниями. Эта реформа позволит малым и средним предприятиям и частным лицам без банковских кредитных операций сформировать кредитную историю и тем самым помочь расширить доступ к кредитам, (а также обеспечить стимулы для своевременного расчета по счетам за телекоммуникационные и коммунальные услуги).

<sup>41</sup> Системы кредитной отчетности состоят из (i) кредитных реестров, обычно находящихся в государственной собственности, где отчетность является обязательной и на которую полагаются регулирующие органы в своих основных надзорных задачах; и (ii) кредитных бюро, обычно принадлежащих частному сектору, где отчетность не является обязательной, но, как правило, почти всеобъемлющей. Финансовые учреждения могут получить доступ как к реестрам, так и к бюро.

<sup>42</sup> Лав и Миленко, 2003 г.

**Кредитные бюро пытаются улучшить отчетность, чтобы охватить историю платежей по кредитам и классификации кредитов.** Также предлагаются другие услуги, такие как отслеживание параллельных кредитов и общий анализ портфеля. Последним существенным законодательным изменением стало устранение требования о получении согласия клиента на предоставление информации в кредитное бюро в рамках общей реформы, которая сохраняла права на банковскую тайну, в тоже время позволяя раскрывать информацию в соответствии с надлежащими гарантиями для улучшения функционирования кредитных бюро. Одно из кредитных бюро в стране считается одним из самых современных и эффективных бюро в Центральной Азии. Его база данных содержит информацию о 95 процентах активных клиентов финансовых учреждений, в 2017 г. число запросов составило чуть меньше одного миллиона. В 2018 году при поддержке МФК Кредитное информационное бюро Таджикистана (КИБТ) присоединилось к Ассоциации провайдеров кредитной информации Евразии (АСИР), что позволяет членам Ассоциации делиться информацией о кредитах/счетах среди стран-членов, что особенно полезно с учетом высокого уровня передвижения людей и компаний в регионе.

**Еще одна область для развития связана с ролью Национального банка в качестве надзорного органа системы кредитной отчетности.** Надзорная роль включает в себя принятия четких целей и инструментов для их достижения и информирования сторон. Кроме того, центральный банк продвигал финансовую защиту потребителей через создание с этой целью отдела в рамках пруденциальной надзорной структуры. Ведется работа по раскрытию информации потребителям, обработке жалоб, разрешению споров, сбору долгов и защите данных. Кроме того, регулярно проводятся проверки соблюдения банками и микрофинансовыми организациями норм защиты потребителей, а также информации о жалобах потребителей, собранных банками и другими органами, для определения необходимости дальнейшего регулирования со стороны центрального банка.

**Подводя итог, можно сказать, что развитие системы кредитной отчетности в Таджикистане и ее институциональное укрепление впечатляют.** Улучшение потока информации поможет банкам и финансовым учреждениям принять обоснованные решения. Информация больше не будет существенным сдерживающим фактором при принятии решений о займах, что повысит общую устойчивость банковского сектора. Правильно функционирующая система кредитной отчетности приведет к росту доверия к финансовым учреждениям со стороны общественности и тем самым будет способствовать наращиванию сбережений. Это будет способствовать повышению всё еще слишком низкого уровня проникновения финансовых услуг среди населения.

## Обеспеченные сделки

**Совершенствование законодательства и практики обеспеченных сделок за последнее время усилило рамки банковского кредитования.** Обеспечение кредитов обычно осуществляется в форме собственности; законодательство, регулирующее использование имущественных ипотечных ценных бумаг, соответствует передовой международной практике. Диапазон недвижимых активов, которые могут быть использованы в качестве обеспечения, достаточно широк, но на практике права землепользования в качестве залога не используются. Использование залога было бы значительно облегчено, если бы принятие внесудебных решений разрешалось по более широкому кругу дел; в настоящее время правоприменение осуществляется по судебным решениям, система которых достаточно громоздкая, что может привести к более длительным задержкам. Кроме того, взыскание кредитов по аукционному курсу не действительно, поскольку правила цены продажи и цен приобретения, а также по суммам займа четко не определены, а закон о суммах займов, превышающих цену приобретения, проработан не до конца.

**Правовая база по залогу недвижимого имущества может быть улучшена во многих отношениях.**<sup>43</sup> Круг активов можно было бы еще более расширить, противоречия между различными законами об очерёдности по отношению к другим претендентам на залог должны быть решены, а также важно облегчить внесудебное урегулирование споров, что позволит избежать длительных и дорогостоящих судебных разбирательств. Залоговый реестр практически не функционирует, электронная регистрация недоступна, и на сегодняшний день зарегистрировано лишь несколько залогов. Недавние законодатель-

<sup>43</sup> В январе 2019 года Президент подписал пакет законов об обеспеченных сделках. С принятием радикальных поправок к девяти различным законодательным документам, включая Гражданский кодекс и Закон о залоге, Таджикистан законодательно оформил функциональный подход к обеспеченным сделкам, создав всеобъемлющий режим для создания, совершенствования, гласности и защиты обеспечительных прав на основе Принципов ЮНСИТРАЛ. Реформа позволяет МСП закладывать движимые активы в качестве обеспечения доступа к финансам.

ные усилия сосредоточились на расширении использования движимого имущества в качестве залогового обеспечения, уточнении приоритетных правил и налаживании процесса внесудебного урегулирования. Ведётся усовершенствование нормативных стандартов в оценке активов. Наконец, центральный банк взял на себя обязательство по поддержанию разработки онлайн-реестра, носящего уведомительный характер, который будет охватывать как движимые, так и недвижимые активы

### **Фонд страхования сбережений физических лиц**

**Фонд страхования сбережений физических лиц действует с 2003 года.** Он охватывает все банки, за исключением одного полностью государственного банка, и обеспечивает депозиты только физических лиц (не юридических) до 17 500 сомони, что составляет около 95 процентов всех депозитов. Банки платят премию в 0,25 процента за квартал.<sup>44</sup> Выплаты могут производиться только после официально завершенной несостоятельности банка, определенной в судебном порядке. До сегодняшнего дня было сделано три выплаты. Имея большой процент охвата депозитов фонд страхования вкладов предлагает гарантию вкладчикам в банках, даже несмотря на то, что можно повысить осведомленность общественности, в то время как задержки при осуществлении некоторых выплат могли нанести ущерб доверию

**Необходимо провести существенные реформы, включая расширение мандата фонда.** Фонд страхования вкладов имеет узкий мандат, который ограничивает его способность сыграть роль в стабильности финансовой системы. В настоящее время он ограничен выплатами по застрахованным депозитам, и имеются планы по расширению мандата на предоставление финансовой поддержки при санации банков, тем самым предупреждая необходимость выплат. Центральному банку необходимо будет предоставить фонду всю необходимую информацию с целью выполнения этого расширенного мандата. Несмотря на то, что такая реформа является достаточно крупной, следует рассмотреть вопрос о продлении мандата таким образом, чтобы фонд выполнял комплексную функцию минимизации риска при проведении оценок риска, осуществлении функций раннего вмешательства и разрешающих полномочий, изучении стратегий наименьших затрат и, возможно, совместно с центральным банком, осуществлении пруденциальных надзорных функций. Такой комплекс реформ значительно укрепит основу для обеспечения безопасности депозитов и содействия стабильности финансовой системы.

**До завершения этих реформ необходимо предпринять ряд шагов.** Во-первых, недавно сформированный Совет по финансовой стабильности с участием Национального банка, Министерства финансов, Фонда страхования вкладов, других отраслевых министерств является площадкой, на которой Фонд может использовать свой голос, и платформой для улучшения скоординированных подходов к устранению уязвимостей в банковском секторе. Во-вторых, доверие к Фонду необходимо укрепить, облегчив и автоматизировав механизм выплат, уточнив условия резервной кредитной линии правительства, проведя либерализацию условий для инвестирования его ресурсов и улучшив отчетность членов Фонда. В настоящее время Фонд осуществляет инвестиции в ценные бумаги Национального банка или правительства, доходность которых слишком низкая для обеспечения финансовой достаточности Фонда. На практике Фонд должен осуществлять инвестиции в высокопроцентные иностранные ценные бумаги. Кроме того, размер инвестиций должен быть увеличен на основе прозрачных критериев в соответствии с международными принципами. Нынешний размер Фонда, учитывая недавние и вероятные предполагаемые выплаты, слишком мал, что может повлиять на доверие в глазах вкладчиков. Поскольку Фонд в настоящее время не отвечает требованиям, необходимо срочно уточнить правила осуществления резервной кредитной линии правительства, положения и условия и подготовиться к снятию с нее средств

**Международная практика предполагает, что работа Фонда должна быть распространена на МСП - это может значительно помочь в мобилизации депозитов и поощрении сбережений.** Фонд должен иметь право производить выплаты в иностранной валюте по депозитам, денонмированным в иностранной валюте, а либерализация инвестиционной практики позволит Фонду использовать соответ-

<sup>44</sup> В рамках механизма снижения валютного риска и в рамках программы дедолларизации таджикские власти используют двойной уровень страховки при страховании вкладов. В соответствии с изменениями, внесенными в Закон «О страховании вкладов физических лиц» от 3 августа 2018 года, размер страхового возмещения в национальной валюте не может превышать 500 показателей для расчета и был увеличен с 17 000 сомони до 25 000 сомони за депозиты в национальной валюте. Однако покрытие депозитов в иностранной валюте, которые по-прежнему преобладают на рынке, оставалось на уровне 17 500 сомони. Такая двойная политика не соответствует передовой международной практике. Кроме того, вклад банков за каждый квартал был установлен на уровне 0,10 процента для депозитов в национальной валюте и 0,30 процента для депозитов в иностранной валюте.

ствующее хеджирование. Наконец, Фонд должен модернизировать свои системы данных, чтобы получать и обрабатывать более подробные данные о депозитах и других переменных, полученных от банков, а также укреплять возможности для реализации своих расширенных функций.

**Система страхования вкладов потенциально является мощным фактором, способствующим укреплению доверия к банковской системе и повышению уровня сбережений среди домашних хозяйств и субъектов предпринимательства (особенно МСП).** Она имеет доказанный показатель эффективности в стране, но нуждается в реформировании с тем, чтобы играть полную роль в содействии стабильности финансовой системы.

## Содействие долгосрочным сбережениям

**В этом разделе главы рассматриваются институциональные рамки для развития долгосрочных сбережений в Таджикистане.** Ранее в разделах этой главы указывалось на необходимость устойчивого повышения темпов внутренних сбережений, с тем чтобы поддержать цели роста, изложенные в национальных планах развития, в соответствии с финансовой и внешней долговой стабильностью. На данный момент основное внимание уделяется мобилизации растущих объемов краткосрочных сбережений со стороны домашних хозяйств и фирм, а также анализу основных препятствий к накоплению сбережений. Рекомендации по вопросам политики были сосредоточены на общей конъюнктуре сбережений, но особое внимание уделялось недостаткам банковского сектора, что влияет на доверие. Обсуждалась необходимость укрепления организационной структуры для содействия краткосрочным сбережениям. Проблемы значительные, но правительство готово проводить реформы. Хотя проблемы с содействием долгосрочным сбережениям в странах с таким же уровнем развития, что и Таджикистан, достаточно большие, вызывает воодушевление то, что правительство инициирует работу по созданию конъюнктуры для долгосрочных сбережений, а также разработке необходимых инструментов, рынков и нормативно-правовой базы. Официальная стратегия признаёт, что повышение благосостояния благодаря развитию финансовых рынков может быть значительным.<sup>45</sup>

**Реформы займут 10 лет или более, но власти уже предпринимают значительные шаги.** К примеру, в области ценообразования и торговли государственными ценными бумагами, реформы в области надзора в страховой отрасли и регулирования фондового рынка, что показывает готовность властей добиваться прогресса в направлении развития рынков капитала.

**Преимущества долгосрочных рынков для домашних хозяйств и фирм в контексте этого этапа развития Таджикистана очевидны.** Домашние хозяйства получают преимущество в виде надежных долгосрочных финансовых инструментов для достижения более высокой доходности и рационального планирования расходов на жизненный цикл, связанных с образованием, здоровьем или жильем. Фирмы будут инвестировать свои доходы в долгосрочные инструменты по причинам их доходности, а также для лучшего сглаживания своих излишков и инвестиционных потребностей. Другими важными поставщиками долгосрочных сберегательных фондов станут страховые компании, которым необходимо инвестировать свои резервы, пенсионные фонды, которые будут иметь долгосрочные обязательства для соответствия, и специальные фонды, такие как Фонд страхования вкладов. Основными заемщиками можно считать правительство, получающее преимущество от более длительных сроков погашения, что приведет к снижению риска пролонгации, особенно для финансирования государственных инвестиций, частные фирмы с их инвестиционными потребностями, которые выиграют от более высоких цен и более длительных сроков погашения, коммерческие банки, эмитирующие долгосрочные депозитные сертификаты, и ипотечные учреждения. Ожидается, что все эти силы, обеспечивающие или поглощающие средства на долгосрочных финансовых рынках, будут в среднесрочной перспективе расти по мере роста доходов на душу населения.

**Долгосрочные финансовые рынки укрепят экономическую стабильность и способствуют улучшению монетарного контроля.** По мере развития долгосрочных рынков можно ожидать стимулирование сбережений, учитывая большее разнообразие инструментов и более высокую доходность, а по мере роста рынков местной валюты риск изменения курса для экономики будет уменьшаться. Это делает страну менее уязвимой к внешним притокам и внезапным их остановкам. Государственные заимствования чаще будут проводиться в местной валюте, что также снижает риск. Тенденция к долларизации будет устранена. По мере того как власти готовятся к внедрению таргетирования инфляции, развитие

<sup>45</sup> Республика Таджикистан, НБТ 2017 г.

рынков капитала и облигаций будет способствовать проведению денежно-кредитной политики и приведет к улучшению механизма передачи между инструментами (процентными ставками или количеством государственного долга) и конечными целями. Долгосрочные инструменты дают центральному банку больше возможностей для интервенций на валютном рынке (в поддержку целевых ориентиров по инфляции). Более фундаментально, благодаря углублению финансовых рынков, можно ожидать, что эффективность распределения капитала будет расти, поскольку как вкладчики, так и заемщики найдут рынки более конкурентоспособными, а требования к качеству и раскрытию информации будут способствовать повышению доверия к рынкам и стимулированию сбережений.

## **Рынок государственных облигаций**

**Власти Таджикистана закладывают основу для последующего развития рынка облигаций для частных эмитентов благодаря проведению реформ на рынке государственных облигаций.**<sup>46</sup> Международный опыт показывает, что общая среда для хорошо функционирующих рынков капитала, выпускающих и торгующих государственными облигациями, требует надежной правовой и транзакционной структуры, эффективной инфраструктуры для выпуска и торговли облигациями, уверенности в эмитенте - условие, которое требует высоких стандартов корпоративного управления, а также диверсифицированной базы инвесторов. Кроме того, следует обратить внимание не только на развитие первичного, но и вторичного рынка, который необходим для обеспечения ликвидности облигаций и позволяет новым владельцам приобретать ценные бумаги. Поддерживающая архитектура требует надлежащего раскрытия информации эмитентами и нормативной базы для обеспечения соблюдения стандартов

**Реформы, призванные придать больше динамики рынку государственных облигаций, имеют важное значение.** Усилия властей по санации проблемных банков и усилению стандартов управления и пруденциальных норм в банках являются важнейшими первыми шагами в развитии рынка облигаций. Последнее поможет установить кривую доходности для использования в качестве ориентира для корпоративных ценных бумаг. Правительство может начать выпускать долговые обязательства по рыночной ставке, чтобы инициировать такое выравнивание и конвергенцию. Будут внесены поправки в действующий закон, чтобы разрешить торговлю ценными бумагами центрального банка и правительства на вторичном рынке (что запрещено в настоящее время) и разрешить государственному фонду социального страхования и государственному пенсионному фонду хранить излишки своих средств в этих ценных бумагах. Правительство также позволит этим фондам быть держателями корпоративных ценных бумаг, но они не должны составлять более 10 процентов от всех активов. Государственные ценные бумаги в настоящее время не обеспечивают ликвидность на финансовых рынках, особенно в отсутствие вторичного рынка. В государственной стратегии отмечается, что потенциальная эмиссия корпоративных облигаций ограничена из-за слабой информированности общественности, плохого раскрытия информации компаниями, отсутствия общественного доверия к отчетам компаний и отсутствия системы рейтингов. Стратегия также предполагает, что при более высоких процентных ставках объем эмиссий будет расти, что приведет к снижению обменного курса и инфляционного давления на экономику, делает финансирование государственного дефицита более безопасным и заложит основу для развития финансовых рынков.

**Выпуски государственных облигаций связаны с корпоративными облигациями.** В стратегии правительства признается жизненно важное значение должным образом функционирующих рынков капитала и государственных долговых рынков в качестве предпосылки для появления рынка корпоративных облигаций. Рынки капитала обеспечивают краткосрочную ликвидность и информацию о ценах (процентных ставках) через торговые операции. Рынки государственных облигаций выполняют аналогичную функцию для средне- и долгосрочных инструментов, а посредством регулярных торгов и регулярных эмиссий инструментов для замены тех, чьи сроки истекают, или для финансирования чистого дефицита рынки получают ликвидность, выявляется спектр процентных ставок в зависимости от срока погашения и, как следствие, появляется возможность построения кривой доходности. Затем корпоративные облигации могут быть привязаны или поделены по государственным ценным бумагам, причем цены зависят от рискованности облигации. Таким образом, государственные облигации обеспечивают основу для цен и сроков погашения для частных эмитентов, а вкладчики могут осуществлять сбере-

<sup>46</sup> Республика Таджикистан, НБТ 2017 г., рекомендации 22 и 23.

жения в зависимости от относительных цен. Банковская система часто является важным эмитентом: в большинстве стран банки имеют высокие кредитные рейтинги, выпускают облигационные займы и поддерживают вторичный рынок.

**Эти меры приведут к повышению общественного доверия к макроэкономическим перспективам.** Чтобы развить рынки государственного долга, власти планируют эмитировать векселя продолжительностью до 360 дней (сегодня выпуски преимущественно преобладают в диапазоне 30 - 90 дней) и выпустить облигации сроком от одного до трех лет. Казначейские векселя будут выпускаться по регулярному графику (что улучшит предсказуемость), а их количество будет увеличено. Процентные ставки будут либерализованы: предполагается, что доходность казначейских векселей будет расти с нынешних 1 процента до 10-12 процентов в год. Такая существенная либерализация должна быть отражена и в облигациях и продолжена после перехода к системе рыночных процентных ставок для первичных эмиссий.<sup>47</sup>

**Продажа государственного долга будет осуществляться также с использованием биржевой платформы.** Этот шаг значительно активизирует фондовую биржу и станет важным показателем рыночных реформ. Стратегия правительства объясняет, что либерализация процентных ставок и увеличение сроков погашения государственного долга помогут диверсифицировать долговые инструменты и расширить спектр долговых обязательств, повысить устойчивость государственного долга и снизить риск обменного курса. Как следствие, согласованность между налогово-бюджетной политикой, с одной стороны, и денежно-кредитной политикой, ориентированной на таргетирование инфляции, с другой стороны, значительно улучшится.

**Рынок корпоративных облигаций неразвит.** На бирже был размещён единственный выпуск корпоративных облигаций. Они были выпущены крупным банком «Эсхата» в 2017 году в размере 20 миллионов сомони (около 2 миллионов долларов США) с двухлетним сроком погашения и доходностью 22 процента.<sup>48</sup> Выпуск был продан местным финансовым и нефинансовым инвесторам, а также иностранным инвесторам.

## Рынок страхования

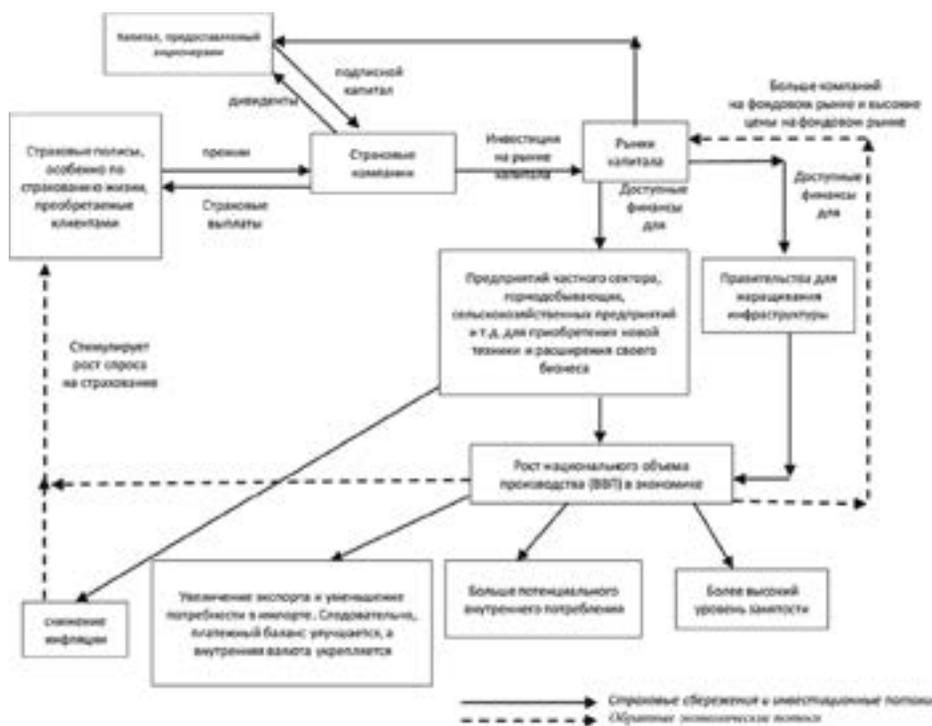
**Страховые рынки играют важную роль в привлечении долгосрочных сбережений в растущих экономиках.** Однако они требуют наличия долгосрочных сберегательных продуктов, главным образом, в секторе страхования жизни. Они поддерживают экономический рост, не только повышая уровень сбережений, но и позволяя управлять рисками и, следовательно, расширяя границы возможностей производства. Таким образом, они делают возможной ту деятельность, которая была бы исключена по причине риска, а также стимулируют рост других финансовых рынков, таких как рынки корпоративных и государственных облигаций, где они могут размещать свои излишки и резервные фонды, или банковской отрасли (схема 1). Более того, растущий страховой рынок свидетельствует о благоприятном бизнес-климате и доверии населения к финансовым институтам.

**Страхование жизни позволяет домохозяйствам сгладить потребление и решиться на долгосрочные сбережения, а также устранить риски.** Эффект благосостояния должным образом функционирующих страховых рынков может ярко проявляться даже в странах с низким уровнем дохода. Характеристики компенсации и объединения рисков коммерческого страхования позволяют осуществлять банковское кредитование (застрахованное от различных рисков), а также инвестиции в спектр видов деятельности, которые в противном случае имели бы слишком высокие риски. Страхование сельского хозяйства, транспорта и перевозок также увеличивает кривые возможностей производства и торговли. Страхование жизни влечет за собой долгосрочные обязательства, и страховая отрасль обычно требует соответствующих долгосрочных активов в форме долгосрочных инвестиций в инфраструктуру, основные средства, государственные облигации и т. п., стимулирующих рынок корпоративных облигаций. В частности, в странах с низким уровнем доходов существуют обоснования для обеспечения страхования бедных, которые обычно сталкиваются с катастрофическими рисками (смерть, инвалидность, сельскохозяйственные неудачи) на основе социального обеспечения, так как разрыв между доступно-

<sup>47</sup> В записке Всемирному банку (апрель 2018 года) Национальный банк Таджикистана указывает, что «... для обеспечения привлекательности Министерства финансов должно установить процентные доходы по казначейским векселям на уровне, близком к рыночному».

<sup>48</sup> Банк «Эсхата» известен тем, что публикует качественные финансовые отчеты и регулярно получает кредитный рейтинг.

Схема 1: Преимущества страхования при развитии рынка капитала



Источник: Дикинсон (без даты).

стью рыночных премий и социальной значимостью страхования может быть слишком большим.<sup>49</sup> Здесь микрострахование может сыграть роль в повышении благосостояния при решении проблем больших издержек, связанных с малым масштабом транзакций и информационными требованиями.

**Важно создание спектра сберегательных инструментов.** Разработка и продажа довольно простых договоров страхования жизни/сбережений в Таджикистане, которые могут проводиться посредством регулярных (ежемесячных) приобретений, может привести к созданию большого резерва сбережений, который может быть использован, как уже обсуждалось, для поддержки долгосрочного развития рынка. С течением времени сбережения такого рода также могут быть использованы для параллельного стимулирования роста частного пенсионного рынка. Государственная политика по стимулированию страхования необходима в двух областях: регулирование и надзор, а также налогообложение. Страхование в долгосрочной перспективе сильно зависит от общественного доверия. Важно наличие эффективной системы регулирования, защищающей платежеспособность компаний с пруденциальным регулированием, полноту и прозрачность раскрытия информации и маркетинга. Регулирование должно обеспечивать выбор для потребителя и быть достаточно гибким, чтобы предоставить компаниям широту выбора инвестиций. Налоговые льготы для физических лиц могут сыграть значительную роль в поощрении долгосрочных сбережений в страховых продуктах. Как правило, они принимают форму налогового вычета страховых премий или не обложения налогом или обложение низкими налогами потенциальных поступлений от долгосрочных сбережений.

**Ключевые реформы для активизации рынка страхования еще впереди.** Страховая отрасль в Таджикистане очень отстаёт в развитии с годовым доходом премий в диапазоне 10 млн. долларов США, а страхование жизни составляет только 2 процента рынка. Сектор страхования не расширился параллельно с ростом ВВП и явно страдает от отрицательного эффекта роста масштабов производства. Основное направление деятельности – страхование автогражданской ответственности. Сектор не в состоянии конкурировать с двумя крупными государственными компаниями, пользующимися привилегиями. Таким образом, имеется значительная потребность в либерализации рынка. Закон о страховании отходит от передовой практики, как указано в основных принципах страхования<sup>50</sup>, главным

<sup>49</sup> См. Брейнард, 2008 г.

<sup>50</sup> Международная ассоциация регуляторов страхования (2017 г., [www.iaisweb.org](http://www.iaisweb.org)).

образом, за счет отсутствия обеспечения конкуренции и эффективного независимого надзора, а также из-за несоответствия требований в отношении ведения бизнеса и пруденциальных требований. Процесс лицензирования должен подчиняться соответствующему регулированию. Это добавит стабильности рынку, который часто сталкивался со входами компаний на рынок и уходом с него, что поможет получить эффект экономии масштаба. Рыночная инфраструктура нуждается в укреплении потенциала: актуарии, андеррайтеры, навыки корректировки убытков, а также в создании отраслевых баз данных и в реформировании налогового режима.

**Перспективы необходимых реформ в страховом надзоре значительно улучшились, когда в 2017 году эти обязательства были переданы центральному банку.** Это должно помочь обеспечить достаточные ресурсы для надзора, разработки современных пруденциальных норм, законодательных и нормативных изменений, чтобы наделить эффективным полномочиями надзорный орган, а также разработки мандата, который выходит за рамки пруденциального надзора в отношении развития рынка. Важно отметить необходимость расширения полномочий микрофинансовых организаций с тем, чтобы они стали агентами страховых продуктов, что может привести к резкому изменению распределения таких продуктов. Кроме того, администрирование и управление малыми продуктами в области микрострахования требует новых навыков, которые лучше всего могут быть предоставлены микрофинансовыми организациями.

Официальная стратегия финансового развития предусматривает принятие необходимых поправок в страховое законодательство и устранение барьеров, препятствующих развитию рынка.<sup>51</sup>

## Рынок жилья

**Система финансирования жилья является мощным стимулом для внутренних сбережений домашних хозяйств и фирм.** Ожидается, что в Таджикистане демографические силы, а также тенденция к урбанизации приведут к росту спроса на жилье. Соответствующая финансовая структура, поддерживающая рынок жилья, не только поможет удовлетворить спрос на жилье и стимулирует строительство, но и будет иметь важное значение для развития долгосрочных рынков капитала. Предварительные условия для успешного рынка жилищного финансирования аналогичны предварительным условиям для любых долгосрочных финансовых операций: право собственности и залоговое обеспечение, всеобъемлющая кредитная информация, сильный пруденциальный надзор, диверсифицированные кредитные продукты и профессиональные посредники на рынке. Ипотечные организации-эмитенты обычно продают долгосрочные облигации вкладчикам; эти облигации погашаются за счет регулярных (ежемесячных) платежей, сделанных держателями ипотеки. Таким образом, ипотечные рынки стимулируют сбережения, предлагая долгосрочным вкладчикам инструмент, оцененный на рынке, и поощряя растущие объемы владельцев ипотечных кредитов, которые постепенно наращивают капитал в их собственности.

**Ипотечный рынок в Таджикистане существует в очень рудиментарной форме, и ипотечное кредитование предоставляется только некоторыми банками.** Закон об ипотеке устарел. Существует ряд препятствий для развития активного ипотечного рынка, главным образом связанных с залогом (имуществом). Банк не вступает во владение залогом в течение длительного периода времени после выдачи ипотеки по причине отсутствия условий или процедуры одновременной регистрации ипотеки и передачи имущества заемщику. Обращение взыскания не может произойти без согласия заемщика, что является серьезной проблемой. Слабые процедуры регулируют передачу имущества, если суд выносит решение об обращении взыскания. В более общем плане, наблюдается недостаточная финансовая грамотность среди нотариусов, юристов и судей по обязательствам ипотечного инструмента. При проведении реформ необходимо будет устранить пробелы в законодательстве, создать в центральном банке надлежащий механизм надзора за жилищным финансированием, возможно, при управлении, которое занимается другими долгосрочными инструментами, такими как страхование. Жилищное микрофинансирование для самостоятельного строительства или самостоятельного ремонта/восстановления или расширения домов или небольших коммерческих объектов достаточно перспективно и заслуживает дальнейшего изучения со стороны сектора микрофинансирования при поддержке международными финансовыми институтами.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Республика Таджикистан, НБТ 2017, рекомендация 8.

<sup>52</sup> Всемирный банк 2017 г.

## Заключительные замечания

Сохранение серьезных недостатков в банковском секторе, медлительность и недостаточность усилий по финансовому оздоровлению банков, а также задержки с обеспечением ликвидности депозитов будут снижать доверие к банкам как хранилищам государственных сбережений. Необходимо будет расширять масштаб шагов по восстановлению доверия.

**Прежде чем ожидать появления долгосрочных рынков в Таджикистане, необходимо выполнить ряд амбициозных предпосылок.** Эти условия хорошо известны: стабильная макроэкономическая структура, юридическая и институциональная среда, которая защищает инвесторов и собственность, осуществляет верховенство закона и обеспечивает выполнение контрактов по низкой стоимости транзакций, поддержка финансовой инфраструктуры для первичных (долговых) и вторичных (торговых) рынков. Стратегия роста рынков капитала должна учитывать устойчивое решение основных проблем в деловой среде в среднесрочной перспективе. Финансовая инфраструктура укрепляется в ряде областей с внешней помощью (как обсуждалось ранее), и ее создание необходимо будет продолжить в контексте новых, долгосрочных рынков.

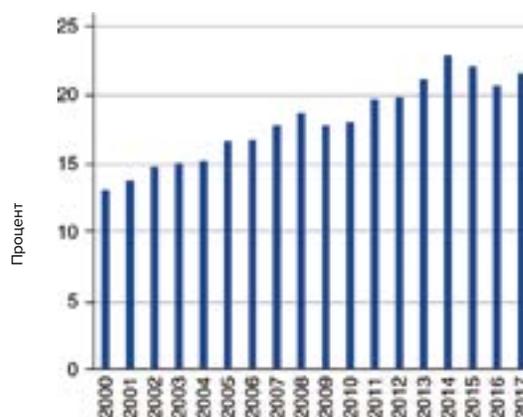
## ОЦЕНКА НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

### Введение: Результативность поступлений налогов в Таджикистане

Как обсуждалось выше, фискальное пространство Таджикистана будет по-прежнему ограничено необходимостью консолидации бюджета в контексте накопленного государственного долга. Однако бремя расходов будет сохраняться и, скорее всего, приведет к смещению акцента с внешних заимствований на повышение зависимости от внутренних ресурсов. Макро-фискальный контекст страны предполагает, что мобилизация внутренних доходов станет одним из главных приоритетов политики не только для обеспечения необходимой бюджетной консолидации, но и для обеспечения достаточных ресурсов для удовлетворения конкурирующих потребностей в государственных расходах. Тем не менее, насущные потребности в мобилизации большего объема внутренних доходов не должны подрывать повестку дня в области развития частного сектора или систематическое улучшение деловой среды.

Начиная с 2000 года (когда отношение налога к ВВП составляло 13 процентов) показатели сбора доходов улучшились. Меры по сбору налогов резко увеличились с 2000 года, достигнув 20 процентов ВВП в 2011–2012 годах и 23 процентов в 2014 году; коэффициент налога к ВВП несколько снизился в 2016–2017 годах, составив чуть более 20 процентов (диаграмма 48). Экономический рост, а также изменения в налоговой политике и администрировании, включая принятие нового Налогового кодекса в 2013 году, содействовали такому постепенному улучшению мероприятий по мобилизации налоговых поступлений. Недавние изменения в налоговом администрировании включают усовершенствование инфраструктуры для электронной подачи налоговых деклараций, создание апелляционного комитета, оптимизацию процессов регистрации бизнеса и так далее. Что касается налоговой политики, то изменения включали: (i) сокращение количества налогов (с 21 до 10); (ii) увеличение порога налога на добавленную стоимость (НДС) (с годового оборота от 200 000 сомони до 500 000 сомони в 2013 году и далее до 1 миллиона сомони в 2017 году); (iii) снижение ставок корпоративного подоходного налога (с 15 и 25 процентов в 2013 году<sup>53</sup> до 13 и 23 процентов в 2017 году); и (iv) продление налога на пользователей дорог до 2021 года. В пересмотренном Налоговом кодексе предусмотрены льготы по НДС и таможенным пошлинам на импорт технологий и

Диаграмма 48: Соотношение налогов к ВВП



Источник: Налоговый комитет Таджикистана

<sup>53</sup> 15-процентная ставка налога применяется к предприятиям, производящим товары, а 25-процентная ставка - к другим видам деятельности.

оборудования сельскохозяйственного назначения. Другие изменения касаются ставок подоходного налога с физических лиц и улучшений в методологии расчета социального налога в 2013 году. В 2017 году для транспортных средств была введена прогрессивная шкала налога в размере от 7,5 до 15 процентов для транспортных средств, в зависимости от мощности двигателя.

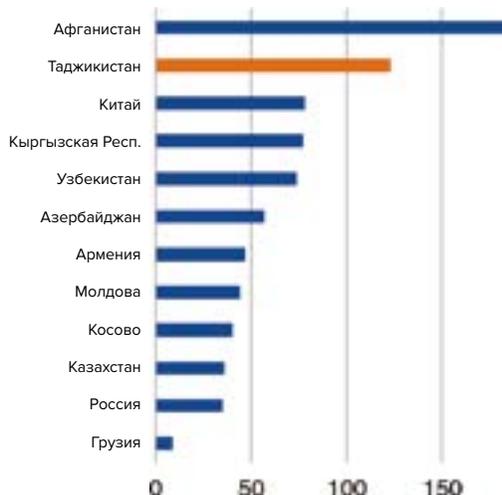
**Будучи на уровне 22 процента от ВВП, общий объем налоговых поступлений Таджикистана находится приблизительно в диапазоне, зафиксированном в странах с более низкими показателями среднего уровня доходов (СНСУД).** Однако этого недостаточно для поддержки более эффективной программы развития сокращения масштабов нищеты, предоставления социальных услуг и модернизации и расширения инфраструктуры. Поэтому необходимо стабилизировать уровень налоговых поступлений, что обусловлено потребностью в увеличении государственных расходов. Двойной целью осмотрительной налоговой политики для Таджикистана должно стать создание благоприятной среды для бизнеса и инвестиций с одновременным укреплением налоговой политики и налогового администрирования, что играет важную роль в обеспечении дополнительных поступлений

### Воздействие налогообложения на инвестиционную среду

**Согласно отзывам частного сектора, как налоговая политика, так и налоговое администрирование представляет собой серьезную проблему для развития бизнеса в Таджикистане.** Массовые налоговые послабления в пользу одной группы налогоплательщиков над другими, двусмысленность налогового законодательства, частые и длительные налоговые проверки, постоянные требования осуществления авансовых платежей по налогам и многие другие недостатки и злоупотребления служебным положением - это проблемы, с которыми обычно сталкиваются простые налогоплательщики.

**Уплата налогов в Таджикистане остается сложной задачей. Согласно отчету «Ведение бизнеса» 2018 г., Таджикистан занимает 123 место в мире среди 190 стран по легкости ведения бизнеса (диаграмма 49).** Индикатор уплаты налогов является одной из двух областей «Ведения бизнеса», где Таджикистан отстает (вторая область – это доступ к электроэнергии). По уплате налогов страна заняла 132 место в 2018 году (несмотря на улучшение рейтинга с 140 места в 2017 году) и по доступу к элек-

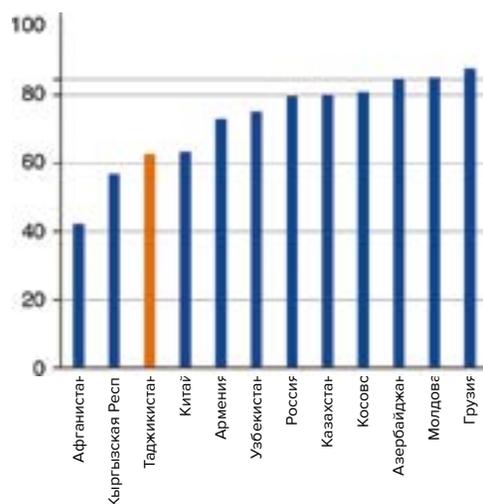
**Диаграмма 49:** Рейтинг легкости ведения бизнеса, 2018 г.



Источник: Всемирный банк 2018 г.

Примечание: Расстояние экономики до передового показателя иллюстрирует расстояние экономики до «показателя», который представляет собой лучшую производительность, наблюдаемую по каждой теме «Ведение бизнеса» во всех экономиках и годах, начиная с 2005 года. Расстояние экономики до передового показателя указывается по шкале от 0 до 100, где 0 представляет наименьшую производительность, а 100 – передовой показатель.

**Диаграмма 50:** Оплата налогов (Расстояние до передового показателя оценки по оплате налогов, 2017 г.)



Источник: Всемирный банк 2018 г.

Примечание: Расстояние экономики до передового показателя иллюстрирует расстояние экономики до «показателя», который представляет собой лучшую производительность, наблюдаемую по каждой теме «Ведение бизнеса» во всех экономиках и годах, начиная с 2005 года. Расстояние экономики до передового показателя указывается по шкале от 0 до 100, где 0 представляет наименьшую производительность, а 100 – передовой показатель.

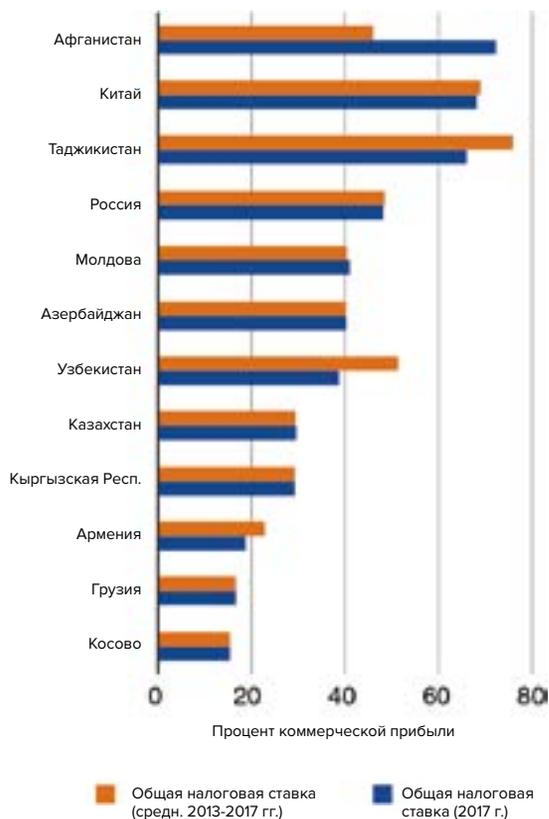
троэнергии – 171 место. По индикатору удаленности от передового рубежа (DTF) по собираемости налогов в 2018 году (диаграмма 50) Таджикистан занимает место чуть выше Афганистана и Кыргызской Республики и значительно отстает от страны с наилучшими показателями в выборке (Грузия). Рейтинг по уплате налогов тесно соотносится с индикатором легкости ведения бизнеса. Типичное предприятие по-прежнему несет высокое общее фактическое налоговое бремя и издержки, связанные с соблюдением требований законодательства. Это, в свою очередь, оказывает пагубное влияние на составной рейтинг страны в общей ситуации, связанной с легкостью ведения бизнеса.<sup>54</sup> В рамках выборки других схожих стран Таджикистан занимает второе место с конца с точки зрения легкости ведения бизнеса, чуть выше Афганистана, (который занимает 183 место из 190) по рейтингу легкости ведения бизнеса.

**Налоговое бремя и расходы средних предприятий на соблюдение требований налогового законодательства высоки.** На диаграмме 51 представлена информация о сравнительном налоговом бремени среди стран, приведенных в выборке, и динамика общей ставки налога в некоторых странах в период с 2017 года (последний год, на который имеются данные) и усредненные показатели за пятилетний период (2013-2017 гг.). Несмотря на то, что в течение последних пяти лет общая налоговая ставка в Таджикистане значительно снизилась – с почти 75 процентов до чуть более 65 процентов – она по-прежнему остается высокой. Это ставит типичного представителя среднего предпринимательства на третье место по величине реальной налоговой нагрузки - по сравнению с показателями в выборке. Эта ставка намного выше, чем в двух соседних странах (Кыргызская Республика - 29 процентов, Узбекистан – 38 процентов). На диаграммах 51 и 52 представлена подробная структура реальной налоговой ставки на коммерческую прибыль в 2017 году и сопоставление совокупной общей налоговой ставки на 2017 год и усредненных показателей на пятилетний период (2013-2017 гг.).

**Количество налоговых платежей и время для выполнения обязательств по всем налогам в год непосредственно отражают стоимость соблюдения налогового законодательства.** Таджикистан показал хорошие результаты в категории количества платежей – всего 6 платежей против более 16 в среднем в регионе ЕЦА (диаграмма 53). Статистические данные сопоставимы с наилучшими показателями в мире – Гонконга и Китая (три платежа). Тем не менее, они сильно контрастируют с индикатором времени, необходимого для соблюдения требований (диаграмма 54). По сути, представитель среднего бизнеса в Таджикистане должен потратить в общей сложности 224 часа на выполнение своих налоговых обязательств. Этот показатель выше, чем средний по региону (218 часов) ЕЦА, и в Люксембурге – страны с наилучшими показателями (55 часов).

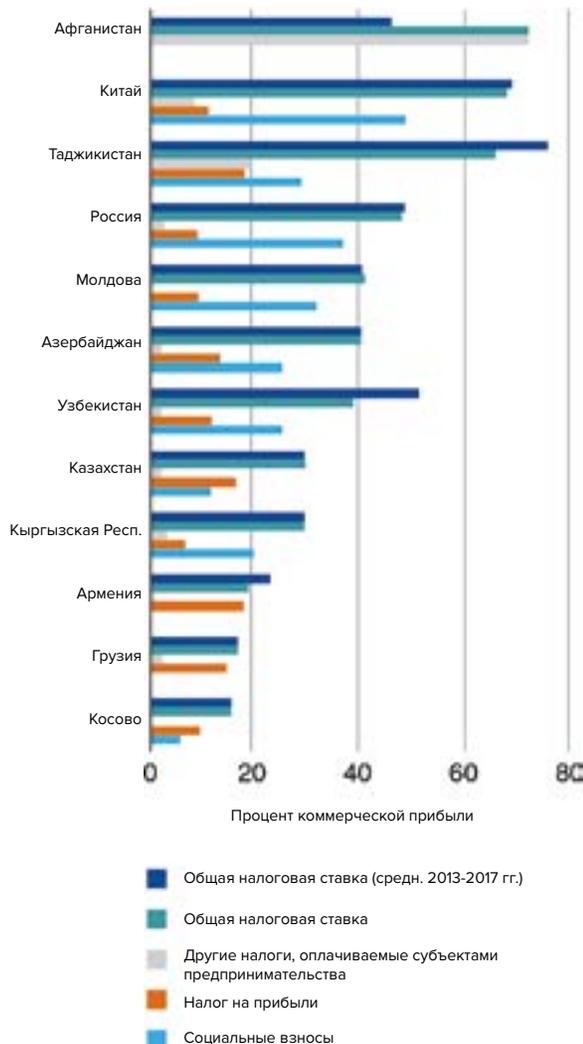
**Налоговая структура объясняет высокую стоимость и время соблюдения налогового законодательства.** На субъекты предпринимательства в Таджикистане налагается чрезмерно высокая доля «второстепенных» налогов, которые не попадают в основную категорию – отчисления в

**Диаграмма 51:** Общие ставки налогов

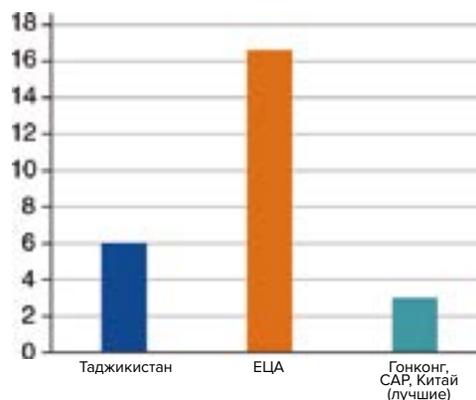


Источники: Индикаторы мирового развития Всемирный банк 2018 г.; расчёты сотрудников Всемирного банка.

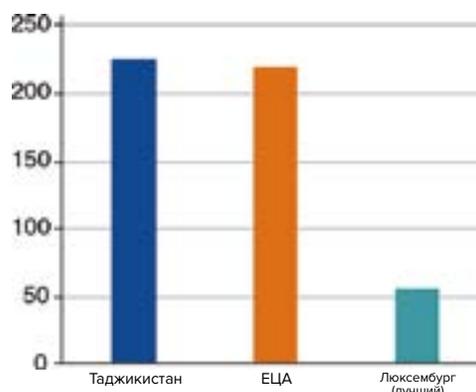
<sup>54</sup> Удаленность от передового рубежа (DTF) по уплате налогов – составной показатель, который иллюстрирует разрыв между показателями деятельности конкретной страны по налогообложению до «передового рубежа», представляющего наилучший показатель. Он измеряется по шкале от 0 до 100, где 0 – наименьший показатель и 100 – передовой рубеж.

**Диаграмма 52:** Сравнение общей налоговой ставки и структуры между странами, 2017 г.

Источники: Индикаторы мирового развития Всемирный банк 2018 г.; расчёты сотрудников Всемирного банка.

**Диаграмма 53:** Количество платежей

Источник: Индикаторы мирового развития, Всемирный банк 2018 г

**Диаграмма 54:** Время на выполнение требований

Источник: Индикаторы мирового развития, Всемирный банк 2018 г

чем в Молдове (самая низкая – 1 процент) и в соседних странах (Узбекистан – 5 процентов; Кыргызская Республика – 11 процентов и Китай – 12 процентов).<sup>56</sup>

Властям Таджикистана необходимо будет решить две сложные задачи – закрыть пробел в доходах и в то же время улучшить деловую среду, чтобы способствовать развитию частного сектора. В этом свете в следующем разделе этой главы отчета рассматриваются различные аспекты налоговой системы в Таджикистане для оценки её сложности, измеряемой налоговыми ставками и налоговой базой, налоговых льгот и эффективности, а также потерь доходов, вызванных налоговой политикой и административными недостатками. В нем также рассматриваются методы налогового администрирования и практики сбора налогов и их влияние на издержки по соблюдению налогового законодательства для предприятий.

<sup>55</sup> Согласно определению, измерение общих налогов - как определено в серии отчетов Всемирного банка «Ведение бизнеса» - включает налог на прибыль или налог на прибыль юридических лиц, социальные взносы и отчисления в пенсионный фонд, выплачиваемые работодателем, налог на имущество, налоги на передачу имущества, налог на дивиденды, налог на прирост капитала, налог на финансовые операции, налоги на сбор ТБО, налоги на транспортные средства и дорожный налог, а также любые другие небольшие налоги или сборы.

<sup>56</sup> Второстепенные налоги состоят из всех налоговых обязательств, налагаемых на бизнес, за исключением учтенных в двух основных категориях: отчисления в пенсионный фонд и налог на прибыль.

## Вызовы, связанные с поступлениями и налоговой политикой в Таджикистане

### Динамика и эластичность налоговой системы Таджикистана

Концепции коэффициента динамики и эластичности используются во всем мире для измерения эффективности любой налоговой системы. Они показывают реакцию налоговой системы на рост налоговой базы, даже если налоговая ставка не изменяется. Таким образом, налоговая система сможет испытывать одинаковые темпы роста и элементы прогрессивности. Коэффициент динамики налога является индикатором, который измеряет эффективность и оперативность мобилизации доходов в ответ на рост общей экономической активности или национального дохода, включая любые изменения в налоговой системе. Налог считается динамичным, если налоговые поступления увеличиваются, как минимум, пропорционально или, возможно, более чем пропорционально в ответ на рост национального дохода или объема производства/ВВП, что представляет собой налоговую базу.

**Налоговая эластичность, в отличие от коэффициента динамики, является лучшим показателем надежности налоговой политики, поскольку она показывает, выбрана ли надлежащим образом налоговая база и обосновано ли выбраны и применяются налоговые ставки.** Было бы предпочтительнее оценить эластичность различных налогов, но это оказалось невозможным из-за нехватки данных, особенно информации о дискреционных изменениях. Поэтому в качестве второго наилучшего варианта был рассчитан коэффициент динамичности налоговой системы. При расчете динамичности автоматически учитывается влияние дискреционных изменений в налоговых базах и налоговых ставках и обуславливается, будут ли налоговые поступления автоматически увеличиваться с той же скоростью, что и темпы роста ВВП, и устойчива ли по своей природе структура налогов. В противном случае увеличение доходов может быть просто связано с изменениями в структуре налогов. Для оценки налоговой эластичности требуются данные о влиянии дискреционных изменений на доходы, чтобы налоговые поступления могли быть соответствующим образом скорректированы с их учетом.

**Таблица 8:** Чувствительность/динамичность налоговых поступлений к росту ВВП в Таджикистане, 2000-2016 гг.

|               | Общий доход | НПП  | НДФЛ | Налог на фонд заработной платы | НДС  | Акцизы | Патент | Налог по упрощенной схеме | Международная торговля |
|---------------|-------------|------|------|--------------------------------|------|--------|--------|---------------------------|------------------------|
| 2000–2016 гг. | 1,14        | 1,42 | 1,23 | 1,17                           | 1,30 | 0,97   | -1,00  | 1,78                      | 0,61                   |

Источник: Расчёты сотрудников ВБ с использованием данных, предоставленных НК Таджикистана.

Расчёты показывают, что налоговая система Таджикистана в значительной степени динамична (таблица 7). Объем сбора по налогу на прибыль предприятий (НПП), подоходному налогу с физических лиц (НДФЛ), налогам на фонд заработной платы и НДС увеличился больше, чем темпы роста ВВП. Коэффициент динамики акцизов меньше 1. Это может быть объяснено тем, что налоговые ставки в некоторых случаях не были автоматически скорректированы с учетом инфляции, и это со временем привело к снижению реальной налоговой ставки. Коэффициент динамики налога на международном уровне также низкий – на уровне 0.61, и это отражает тот факт, что объем международных налогов в качестве источника доходов снижается. Коэффициент динамики платы за патент отрицательный, что означает, что по мере роста ВВП доходы снижаются. Поскольку число налогоплательщиков в патентной системе увеличивается, это означает, что в то время, как ВВП растет, сбор поступлений находится в стабильном состоянии или снижается, что представляет собой негативную динамику. Чтобы получить четкое представление о патентной системе, потребуются данные десятилетнего периода о количестве налогоплательщиков и поступлениях от них.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Аналогичное исследование Всемирного банка в соседнем Казахстане показало, что, хотя количество налогоплательщиков в «Предполагаемых и упрощенных налоговых схемах» с каждым годом растет, объем налоговых поступлений последовательно снижается. См. отчет ГВБ «Казахстан: обзор государственных финансов - усиление бюджетной структуры для поддержки экономической трансформации», август 2017 года.

## Оценка и диагностика текущей налоговой системы

**Новый Налоговый кодекс, принятый в Таджикистане в 2013 году, ввел ряд усовершенствований в налоговую систему.** В результате количество налогов уменьшено с 14 до 10, и все налоги и сборы классифицированы либо как государственные, либо как местные. В соответствии с налоговым законодательством 2013 г. основными видами налогов, которые применяются к физическим лицам и инвестиционной деятельности, являются: (i) налог на прибыль предприятий; (ii) подоходный налог с физических лиц; (iii) налог на фонд заработной платы (подоходный налог и социальный налог); (iv) налог на добавленную стоимость; (v) акцизы; (vi) налог с первичных продаж (алюминия, хлопка); (vii) налог с пользователей автомобильных дорог; (viii) налог на недропользование; (ix) налог на недвижимость и землю; (x) налог на доходы нерезидентов, удерживаемый у источника выплаты (диаграмма 55). В стране также действуют специальные налоговые схемы для малых и микропредприятий (упрощенные) и для сельского хозяйства (единый налог).

**Несмотря на недавние изменения в налоговой системе Таджикистана, существует множество пробелов, которые создают барьеры для развития частного сектора, либо навязанные политикой, либо введенные административным способом.** В этой главе отчета раскрываются некоторые из этих барьеров и предлагаются рекомендации по их устранению на основе обзора налогового законодательства и регулирования. Она не охватывает другие факторы, в том числе аспекты политической экономики, влияющие на налоговые показатели страны. Последующая оценка неформального сектора в Таджикистане обеспечит более глубокий анализ текущей налоговой системы, (создающей антистимулы для формального функционирования).

**Изменения в положения налоговой политики и правила налогового администрирования часто вносятся без учета стратегического видения.** Более того, изменения налоговой политики вводятся без проведения экономических и финансовых оценок, оправдывающих меру в области политики. Соответствующее внимание должно быть уделено влиянию на доходы любых значительных мер. Во-вторых, налоговые оценки следует проводить на дезагрегированных уровнях, рассматривая показатели доходов по подсекторам экономики.<sup>58</sup> Анализ разбивки ВВП по секторам и сборам поступлений на том же уровне агрегирования, расчетов коэффициента динамики/эластичности по секторам, а не по совокупному уровню экономики, укажет, где могут находиться скрытые налоговые поступления.

**Диаграмма 55:** Эффективность сбора налогов



Источник: Налоговый комитет Таджикистана.

<sup>58</sup> Рассматриваемые подсектора должны относиться к подсекторам ВВП и, как правило, включают: (1) сельское хозяйство/лесное хозяйство/рыболовство; (2) добычу полезных ископаемых; (3) производство; (4) подачу электроэнергии, газа и кондиционирование воздуха; (5) водоснабжение, управление ТБО; (6) строительство; (7) торговлю и ремонт; (8) транспорт; (9) услуги на проживание и питание; (10) информацию и связь; (11) финансовые и страховые услуги; (12) недвижимость; (13) профессиональную, научную и техническую деятельность; (14) образование; (15) деятельность в области здравоохранения и социальной защиты; (16) искусство, развлечения и отдых, (17) другие услуги.

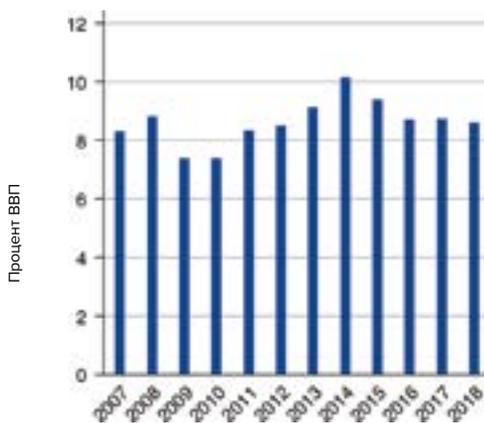
## Налог на добавленную стоимость

**Налог на добавленную стоимость (НДС) является крупнейшим источником налоговых поступлений в Таджикистане, обеспечивающим более 40 процентов от общего объема поступлений или почти 10 процентов ВВП (диаграмма 56).** Высокая доля НДС в налоговых поступлениях отражает текущую модель потребления в Таджикистане, основанную на денежных переводах и зависящую от импорта.

**Определение поставок, облагаемых НДС, и объем налогооблагаемой стоимости отвечают требованиям, однако наличие нескольких ставок НДС является отходом от передовой практики.** Налоговая ставка в размере 18 процентов наряду с нулевой ставкой – это правильная структура НДС. Нулевая процентная ставка применяется на экспорт товаров, за исключением экспорта хлопка-сырца, хлопчатника, хлопчатобумажной пряжи, первичного алюминия, драгоценных камней и ювелирных изделий, товаров, произведенных в свободных экономических зонах (СЭЗ). 18-процентная ставка применяется на все другие налогооблагаемые продажи товаров, работ и услуг в Таджикистане. Однако в 2017 году ставка НДС была снижена с 18 до 5 процентов для строительных компаний, учебных заведений и предприятий общественного питания. Существует обеспокоенность в связи с тем, что большее число секторов может обратиться с запросом на снижение ставки НДС, что противоречит передовой практике установления единой ставки плюс нулевой ставки.

**Текущий порог для НДС слишком высокий.** С целью облегчения процедуры открытия бизнеса в Таджикистане власти увеличили порог НДС с 500 000 сомони до 1 000 000 сомони в 2017 году. Новый показатель слишком велик для размера экономики Таджикистана (таблица 8). Плательщики НДС, оборот которых составляет менее 1 млн. сомони, и которые освобождены от уплаты внутреннего НДС, перешли на упрощенные налоговые платежи. В результате объемы сбора как внутреннего НДС, так и налогов по упрощенной схеме в 2017 году снизились (так как ожидания по увеличению сбора от последнего не оправдались). Отказ в добровольной регистрации налогоплательщиков, чей порог прибыли не достигает этого нового порогового значения, является неправильным подходом. Выход из специального налогового режима и переход к оплате НДС и наоборот представляет сложности и требует реформирования. После того, как ежемесячный оборот налогоплательщика превысит 1 млн. сомони, он обязан оставаться в системе НДС на 3 года, даже если его оборот снизится до уровня менее 1 млн. сомони в последующем отчетном периоде.

**Диаграмма 56:** Коэффициент НДС к ВВП



Источник: Министерство финансов Республики Таджикистан.

**Таблица 9:** Рынок платёжных карт, эволюция основных индикаторов

|                |        | MB        | US\$       |
|----------------|--------|-----------|------------|
| Таджикистан    | Сомони | 1 000 000 | 105 263    |
| Бельгия        | Евро   | 25 000    | 30 023     |
| Китай          | Юань   | 30 000    | 4 610      |
| Эстония        | Евро   | 40 000    | 48 036     |
| Германия       | Евро   | 17 500    | 21 016     |
| Греция         | Евро   | 0,0       | 0,0        |
| Латвия         | евро   | 40 000    | 48 036     |
| Литва          | евро   | 45 000    | 54 041     |
| Португалия     | евро   | 12 500    | 15 011     |
| Сингапур       | SGD    | 1 000 000 | 747 887    |
| Испания        | евро   | 0,0       | 0,0        |
| Швейцария      | CHF    | 100 000   | 102 511,53 |
| Великобритания | GBP    | 85 000    | 114 673,50 |

Источник: Национальный банк Таджикистана.

**Товары и услуги с нулевой налоговой ставкой ограничиваются экспортом товаров, за исключением экспорта хлопка-сырца, хлопчатника, хлопчатобумажной пряжи, первичного алюминия, драгоценных камней и ювелирных изделий, товаров, произведенных в свободных экономических зонах (СЭЗ).** Как правило, все товары на экспорт должны иметь нулевую ставку, за исключением сырья и хлопковой и хлопчатобумажной пряжи, а также алюминия, драгоценных камней и ювелирных изделий, и их освобождение, по-видимому, мотивируется желанием хотя бы частично обложить налогом ренту, начисляемую на эти сектора. Однако это оставляет элемент налога в экспортных ценах и, таким образом, негативно влияет на конкурентоспособность экспорта этих товаров из Таджикистана. Кроме того, некоторые из этих освобождений, по-видимому, основаны на опасении мошенничества при возмещении НДС. Существует явная необходимость в усилении системы возмещения и администрирования НДС. Однако неясна мотивировка не установления нулевой ставки для товаров, производимых в СЭЗ, поскольку они аналогичны другим товарам, произведенным и экспортируемым в экономике.

**Режим НДС предоставляет широкий спектр льгот.** Лица, ответственные за политику в Таджикистане, вводят множество льгот с намерением либо предоставить некоторые налоговые послабления на определенные товары или услуги, потребляемые в основном обездоленными группами налогоплательщиков (например, товары для людей с ограниченными возможностями) или считающиеся общественно полезными товарами (например, образование); или упростить администрирование секторов, которых сложно обложить налогом (например, финансовые услуги). Теоретически и практически широко распространенное применение освобождений имеет тенденцию нарушать цепочку НДС и, следовательно, дискредитирует как эффективность, так и справедливость налоговой системы. Стоит отметить два неблагоприятных воздействия послаблений:

- Во-первых, конечное предполагаемое влияние налоговых льгот на доходы может быть неоднозначным - это отражается в случае, когда льготы применяются либо к первому, либо к промежуточному этапу производственно-распределительной цепочки. В первом случае налоги во всей цепочке остаются неизменными; а во втором случае налоги растут из-за «эффекта домино».<sup>59</sup>
- Во-вторых, освобождение может ослабить эффективность производства – оно, как правило, увеличивает стоимость промежуточных ресурсов, производимых внутри страны, по сравнению со стоимостью импорта материалов. Лучший подход может заключаться в обложение импорта налогом в обычном порядке, а затем налоги будут автоматически зачисляться при продаже конечного продукта. Освобождение некоторых из этих импортируемых товаров (для инвестиционных проектов, важных объектов, отечественных производителей сельскохозяйственной продукции, первичного алюминия и т.д.) также может создать проблему неправильной классификации.

**Перечень освобожденных от налогообложения товаров и услуг необходимо пересмотреть и тщательно изучить.** Хотя освобождение большинства из этих услуг, таких как финансовые услуги<sup>60</sup>, религиозные услуги, работы и услуги гуманитарного характера и медицинские услуги, предоставляемые государственными организациями, обосновано, освобождение других услуг от налогообложения, возможно, потребует пересмотра и переоценки. Например, вместо общего освобождения поставки и аренды недвижимого имущества освобождается только аренда/лизинг некоммерческого недвижимого имущества, в то время как операции с коммерческой недвижимостью должны облагаться налогом. Даже в сфере финансовых услуг услуги, оказываемые на основе платы и комиссионных, такие как страховые и брокерские услуги, должны облагаться НДС. В образовании, в связи с наличием существенных внешних факторов в секторе, стандартная политика и практика заключается в том, чтобы освободить базовые образовательные услуги от налогообложения и облагать налогом высшее образование (третичный уровень) и более специализированное профессиональное образование и профессиональную подготовку, предоставляемые на коммерческой основе как частным сектором, так и государством. Для Таджикистана, который является развивающейся экономикой переходного периода, освобождение всех услуг

<sup>59</sup> Некоторые импортируемые материалы, используемые при строительстве или производстве других товаров, освобождаются от налогов с целью оказания помощи этим секторам.

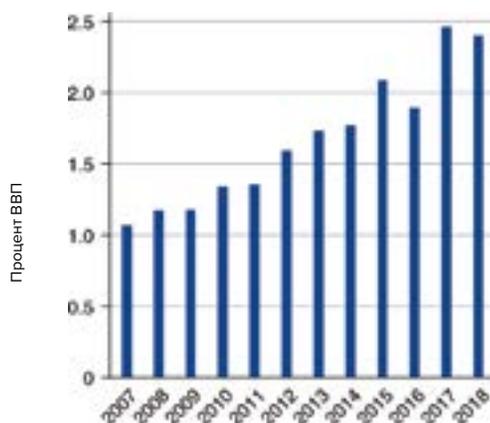
<sup>60</sup> Согласно официальному уведомлению, список услуг, пользующихся налоговыми льготами, ограничивается следующими: операции, связанные с заемными средствами; управление депозитами, расчеты и исполнение других долговых обязательств; операции, связанные с оборотом валюты, денег и банкнот, исполнение форвардных контрактов, опционов и соглашений по другим производным и финансовым инструментам; услуги, связанные с управлением инвестиционными фондами и страховыми и перестраховочными операциями. Сюда не включены платные финансовые услуги (что является передовой практикой).

образования, предоставляемых государством, может быть приемлемой политикой в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Базовое образование до среднего уровня должно быть освобождено от налогообложения, даже если оно предоставляется частным сектором; однако, закон в настоящее время освобождает от налогов только образование, предоставляемое государственными школами. Поскольку все образовательные услуги, предоставляемые государством, освобождаются от налогов, необходимо применить аналогичные положения и к частному сектору, чтобы обеспечить равные условия деятельности. Аналогичным образом, в отношении медицинских услуг и медикаментов наилучшей практикой является освобождение основных медицинских услуг, как правило, включая профессиональные услуги врачей и стоматологов, поставку предписанных лекарств и т.п., в то время как специализированное здравоохранение может облагаться налогом независимо от того, предоставляются ли эти услуги государством или частным сектором. Медицинские услуги, предоставляемые государственными организациями (за исключением услуг в области косметологии, стоматологии и санаторно-курортного лечения), освобождаются от НДС (по примеру передовой практики). Тем не менее, в законе нет упоминания о НДС на услуги, предоставляемые частным сектором, и этот момент должен быть тщательно изучен.

**Необходимо коренным образом изменить администрирование возмещения НДС.** Возмещение НДС является неотъемлемой частью надежной системы НДС, и для ее реализации требуется как надежное налоговое администрирование, так и надлежащая практика соблюдения требований. Правительству необходимо проанализировать существующую политику и внедрить систему, где возмещение будет считаться нормой, а не исключением. Разумеется, Правительство может сделать обязательным период ожидания в 2-3 месяца для обработки запросов на возмещение средств и установить потолок, ниже которого возмещение не будет рассматриваться, (но оно должно предусмотреть взаимозачет суммы возмещения по другим налоговым обязательствам). В идеале закон должен в равной степени относиться к задержке с обеих сторон. Если у налогоплательщика происходит задержка с уплатой налога, ему начисляются проценты на сумму налога. Аналогичным образом, если имеет место задержка по возмещению со стороны правительства, налогоплательщик должен получать проценты по сумме возмещения. В настоящее время валовой НДС учитывается как доход в бюджете, а возмещение как расход. В принципе, квалифицированным экспортерам необходимо возмещение НДС, если входящий НДС превышает начисленный НДС. Другие возмещения трудно получить, включая НДС, уплаченный на капитальные товары. За последние четыре года сумма возмещенного НДС была довольно скромной: 24 млн. сомони в 2014 году, 20 млн. сомони в 2015 году, 18 млн. сомони в 2016 году и 18 млн. сомони в 2017 году. Примечательно, что около 50 процентов этих возмещений было осуществлено для посольств и международных организаций, освобожденных от налогов. Необходимо внедрить усовершенствованную систему возврата НДС. Имеющаяся система характеризуется опасением мошенничества и низкого потенциала налогового администрирования для проверки и предотвращения злоупотреблений со стороны бизнеса. Систему аудита можно укрепить, передав проведение аудита НДС отдельному подразделению в отделе аудита. Во вставке 5 представлены некоторые примеры международной практики возмещения НДС.

#### **Вставка 5:** Надлежащая мировая практика по возмещению НДС

Большинство передовых налоговых администраций выделяют отдельный бюджет на возмещение НДС. При этом учет доходов от НДС основывается на чистой сумме возмещения (т.е. в бюджете будут отражаться доходы от НДС в виде валового расчетного возмещения НДС). Они разрабатывают эффективные и действенные механизмы управления рисками для администрирования возмещений. Одним из проверенных подходов является создание системы «золото-серебро». В соответствии с этой системой претенденты на возврат средств группируются в категории «золото», «серебро» и «другие», где «золото» представляет наилучших претендентов (следовательно, получающих возмещение наиболее быстро), а претензии по возмещению НДС тех, кто отнесен к категории «другие», подвергаются самой тщательной проверке. Критерии риска для такого группирования могут основываться на таких факторах как история экспорта заявителя, бухгалтерский учет, соблюдение налогового законодательства и проверка налоговой отчетности налоговыми служащими.

**Диаграмма 57:** Коэффициент НПП к ВВП

Источник: Министерство финансов Республики Таджикистан.

**Таблица 10:** Ставка налога на прибыль в регионе (в процентах)

| Ставка налога на прибыль | 2017 г. |
|--------------------------|---------|
| Армения                  | 20      |
| Азербайджан              | 20      |
| Казахстан                | 20      |
| Кыргызстан               | 10      |
| Узбекистан               | 7,5     |
| Туркменистан             | 8/20    |
| Молдова                  | 12      |

Источник: Национальные ведомства

### Налог на прибыль предприятий (НПП)

**Налог на прибыль предприятий (НПП) является вторым по величине источником налоговых поступлений в Таджикистане (диаграмма 57).** Он составил 22 процента от общей суммы налоговых поступлений в 2016-2017 годах, что эквивалентно примерно 4-5 процентам ВВП. Все юридические лица Таджикистана обязаны оплачивать НПП, если они не соответствуют условиям специальных налоговых режимов. Предприятия-резиденты Таджикистана облагаются налогом на доходы по всему миру, в то время как нерезиденты облагаются налогом на прибыль только на доходы из Таджикистана. Налогооблагаемый доход определяется как разница между валовым доходом и предусмотренными льготами и отчислениями. Профессиональные участники, осуществляющие деятельность на фондовой бирже Таджикистана, освобождаются от подоходного налога. Налоговая база является обширной, поскольку она включает доходы как от продаж, так и от доходов, не связанных с продажей. Доход от продажи включает в себя общую выручку от продажи товаров, работ, услуг и прав собственности, в то время как доходы, не связанные с продажей, включают товары, работы, услуги и права собственности, полученные бесплатно. Налоговая база определяется отдельно для каждого типа дохода, для которого устанавливаются разные налоговые ставки. Имущество и товары, полученные некоммерческими организациями и используемые в некоммерческих целях, исключаются из налогооблагаемого дохода.

**Структура НПП в Таджикистане является устойчивой, однако некоторые изменения целесообразны для облегчения ее администрирования и согласования налоговых положений с международной практикой.** Вместо системы двойной ставки, применяющей более низкую (13 процентов) ставку для товаров и более высокую ставку (23 процента) для услуг,<sup>61</sup> целесообразно применять единую ставку налога на все товары и услуги. Принимая во внимание налоговые режимы в соседних странах (таблица 9), ставка НПП может сохраняться на уровне 20 процентов. Налог на прибыль предприятий в основном применяется к излишкам рынка, которые превышают нормальную прибыль, и нет никаких оснований для дифференциации излишков рынка в разных секторах. Множественные ставки также увеличивают затраты на администрирование и соблюдение требований. Ставка в 20 процентов будет очень конкурентоспособной, и в связи с этим несколько налоговых стимулов, обсуждаемых ниже, могут быть рационализированы, потому что низкая ставка в 20 процентов сама по себе является основным стимулом. Текущим недостатком администрирования НПП в Таджикистане является сбор минимального налога на прибыль (1 процент от годового оборота компании) с юридических лиц, который взимается, даже если компания завершила финансовый год с убытками. Такая практика представляет собой серьезное препятствие для развития частного сектора в Таджикистане.

**Правило переноса убытков в Таджикистане является ограничительным для предприятий, поскольку трехлетний период является слишком коротким и его следует продлить до периода от 5 до 7 лет.** Убытки не переносятся на предыдущие годы. Убытки от продажи имущества (за исключением имущества, которое используется в хозяйственной деятельности, или имущества, которое освобождено от

<sup>61</sup> 17-процентная средняя ставка НПП рассчитывается путем взвешивания товаров и услуг.

налогов) переносятся отдельно от налоговых убытков от обычной деятельности и могут быть компенсированы только за счет прибыли от аналогичной деятельности. Правила переноса убытков в разных странах сильно различаются, и в некоторых развивающихся странах он разрешён на неопределенное время в будущем. Это явно чрезмерно для Таджикистана и может посылать неправильные сигналы. Пять-семь лет – разумный срок для фирм, чтобы компенсировать свои убытки.

**В Налоговом кодексе отсутствуют конкретные правила трансфертного ценообразования (ТЦ), которые очень важны для страны с крупным горнодобывающим сектором.** Однако статья 24 Кодекса содержит определенные требования к определению рыночной цены транзакций. В целом, правила трансфертного ценообразования, изложенные в «Руководящих принципах трансфертного ценообразования ОЭСР», применяются по мере необходимости. Существуют некоторые категории связанных сторон, согласно которым владение более чем 20 процентами составляет основной критерий признания связанной стороны. Суд может признать стороны как связанные на основании, не указанном в законе, например, если отношения между такими сторонами оказывают влияние на транзакцию. Если установлено, что цена налогоплательщика отличается от рыночной цены, налоговые органы имеют право начислить дополнительные налоговые обязательства, проценты за просрочку платежа и штрафы, исходя из цены, равной рыночной. Таким образом, для определения рыночной цены Таджикистан использует методики, аналогичные руководящим принципам ОЭСР: (1) сопоставимый метод неконтролируемой цены; (2) метод перепродажной цены и (3) затратный метод. Закон содержит подробные рекомендации по применению каждого метода. Предпочтение отдается первому методу, в то время как другие два метода могут использоваться только при отсутствии соответствующего сопоставимого значения или информации о ценах на соответствующих рынках. Бремя доказательств того, что цены не соответствуют принципу деятельности на рыночной основе, лежит на налоговых органах.

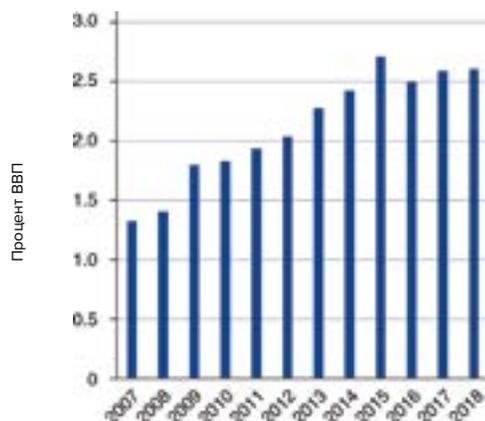
**Таджикистану следует также усилить налогообложение доходов, полученных иностранными юридическими лицами, и создать отдельное подразделение в Налоговом комитете для управления правилами ТЦ и практики РНБПП.** Последнему может быть поручено проанализировать, используются ли рыночные цены или нет по сделкам между двумя несвязанными сторонами на международном рынке. Рыночные цены могут быть установлены по конкурентным ценам или ценам, взимаемым несвязанными сторонами. Учитывая сложность методов трансфертного ценообразования и практику размывания налогооблагаемой базы и перемещения прибыли (РНБПП) по всему миру, необходимо надлежащим образом укомплектовать персоналом специальный отдел и провести соответствующее обучение. В то время как Таджикистан стремится привлечь прямые иностранные инвестиции и многонациональные компании, он должен обеспечить получение налоговыми органами соответствующей доли бюджетных поступлений.

## **Налог на доходы физических лиц**

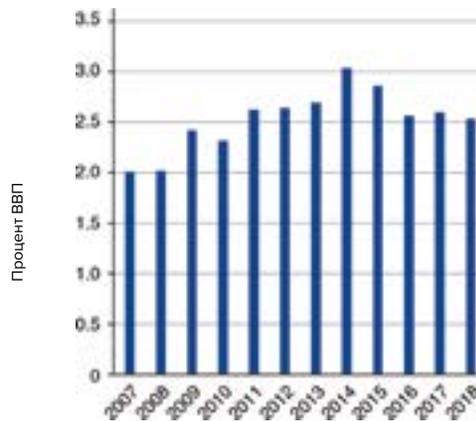
**Налоговая база для НДФЛ обширная и включает все виды доходов, включая дивиденды, прирост капитала и доходы в натуральной форме (диаграмма 58).**<sup>62</sup> Освобождения и вычеты представляются приемлемыми, но структуру налогов следует пересмотреть. Базовое освобождение (необлагаемый налогом порог) составляет 50 сомони (приблизительно 5,6 долларов США) в месяц, а следующий уровень от 50 до 140 сомони (приблизительно 6-15,8 долларов США) облагается налогом по ставке 8 процентов и «доход, превышающий базовую сумму» выше 140 сомони, облагается налогом по ставке 13 процентов. Таким образом, все ежемесячные доходы выше 140 сомони облагаются налогом по максимальной предельной ставке 13 процентов. Минимальная заработная плата в Таджикистане составляет 400 сомони (около 45 долларов США) без каких-либо дополнительных льгот. Представляется маловероятным, что многие работники попадают под уровень суммы с 0 ставкой или под уровень суммы с 8 процентной ставкой, так что эти корректировки представляют собой единовременное сокращение налоговых платежей почти всех налогоплательщиков. Таким образом, реальная налоговая ставка остается на уровне 13 процентов практически для всех налогоплательщиков.

**Необходимо внедрить реалистичную прогрессивность в налоговой структуре путем корректировки базового освобождения от уровня нынешних 50 сомони и расширения 8-процентного диапазона.** Кроме того, существует возможность увеличения максимальной 13-процентной ставки НДФЛ до уровня ставки налога на прибыль предприятий, т.е. около 20 процентов. Сохранение самого высоко-

<sup>62</sup> В части ПНФ цифры в долларах США основаны на обменном курсе от 29 апреля 2018 года.

**Диаграмма 58:** Поступления НДФЛ

Источник: Министерство финансов Республики Таджикистан.

**Диаграмма 59:** Поступления социального налога

Источник: Министерство финансов Республики Таджикистан.

го подоходного налога с физических лиц на том же уровне, что и ставка корпоративного подоходного налога, является хорошей практикой, поскольку это способствует паритету между налогообложением труда и капитала. Вместе с увеличением базового освобождения и расширением 8-процентного диапазона это улучшит справедливость налоговой системы и поможет увеличить доходы. Тем не менее, любое изменение ставки подоходного налога с физических лиц должно обсуждаться в контексте общей налоговой нагрузки на рабочую силу, включая социальный налог, т.к. объединение ставки налога на прибыль и социального налога в Таджикистане кажется обременительным. В рамках реформы налога на рабочую силу власти могут рассмотреть возможность объединения налога на прибыль и социального налога как создание единого налога с более прогрессивной структурой. Следуя современной международной тенденции, Таджикистан может также рассмотреть вопрос о согласовании налоговых ставок для резидентов и нерезидентов и доведения обеих ставок до 20 процентов.

## Социальные налоги

**Социальный налог является третьим по величине источником налоговых поступлений и имеет важное значение в качестве системы социальной защиты (диаграмма 59).** Тем не менее, ставка социальных взносов на уровне 25 процентов для работодателей и 1 процента для сотрудников и индивидуальных предпринимателей, судя по всему, слишком высокая и может стать значительным препятствием на пути создания рабочих мест ввиду высоких налоговых ставок, особенно для низкооплачиваемых рабочих мест. Снижение ставки сложно оправдать без анализа взаимосвязи между социальными взносами и социальными льготами. Было предложено сделать основной вычет, равный минимальной заработной плате, особенно для рабочих мест с низкой заработной платой. Другим вариантом может быть рассмотрение текущих ставок в контексте общей пенсионной системы.

**Уровень сбора этого налога несколько снизился с момента введения нового Налогового кодекса в 2013 году.** С 3 процентов ВВП в 2014 году он снизился до 2,83 и 2,54 в 2015 и 2016 годах соответственно (диаграмма 59)<sup>63</sup> До 2013 г. базой для социального налога была региональная средняя заработная плата, о которой информировало статистическое управление. Очевидно, что использование средней заработной платы было нецелесообразной мерой, что привело к значительной неэффективности и неравенству в налогообложении заработной платы в нижней части распределения. С 2013 года основой социального налога является фактическая заработная плата; это способствовало преднамеренному занижению заработной платы в финансовых отчетах. Социальный налог важен не только с финансовой точки зрения, но и с точки зрения его влияния на деловую среду, а также социальную защиту, которую он обеспечивает. Эти аспекты необходимо тщательно и всесторонне проанализировать в ходе пересмотра социальных налогов.

<sup>63</sup> Это связано с изменениями в методологии выбора базы социального налога, введенной в соответствии с рекомендациями международных финансовых институтов (МФИ) при пересмотре Налогового кодекса.

## Акцизы

Акцизный налог выплачивается компаниями и индивидуальными предпринимателями, производящими и/или импортирующими подакцизные товары в Таджикистан, а также осуществляющими некоторые виды услуг связи.

**Налоговая база обширная и охватывает алкогольные напитки, табачные изделия, транспортные средства и топливо, телекоммуникационные услуги и некоторые предметы роскоши.** Налоговые ставки являются как адвалорными, так и специфическими. Преимущество специфических налоговых ставок заключается в том, что они могут ориентироваться на вредное содержимое в сигаретах (никотин), алкогольных напитках и на загрязняющие вещества в топливе, что также создает негативные внешние эффекты в экономике.

**Однако со временем специфические налоговые ставки теряют ценность в связи с инфляцией, которая снижает их эффективность и приводит к убыткам в реальном выражении.** Налоговые ставки должны индексироваться для учета инфляции, иначе со временем реальные доходы уменьшатся. В Таджикистане специфические налоговые ставки могут корректироваться периодически, но в налоговом законодательстве не предусмотрены положения об автоматической индексации налоговых ставок. В настоящее время индексация производится на основе цен, отраженных в евро, что приводит к валютной асимметрии, поскольку налог уплачивается в сомони. Несмотря на недавнее увеличение акцизов на табачные изделия, региональное сопоставление показывает, что эти показатели являются самыми низкими в Таджикистане по сравнению с соседними странами региона (таблица 11). Это приводит к опасениям как с финансовой точки зрения, таким как потенциальные потери доходов, так и с точки зрения общественного здравоохранения, поскольку уровень доступности остается высоким.

**Еще одна общая проблема, связанная со ставками акцизов, заключается в недопущении того, чтобы комбинированная ставка косвенного налога с НДС и акцизов превышала максимальную ставку доходности, если только целью является сокращение потребления таких предметов как табак и алкоголь.** Чем больше спрос потребителей на продукт будет реагировать на цены, тем больше будет уменьшаться налоговая база по мере повышения ставки акциза, и, если ставка будет повышена слишком высоко, доходы могут начать падать. Максимальная ставка дохода для каждого продукта может быть рассчитана в точном выражении путем оптимизации выражения совокупного налогового дохода относительно адвалорной налоговой ставки.

### Налог с продаж (хлопок-волокно и алюминий)

**Налог с продаж применяется к определенным сделкам с хлопковым волокном и алюминием.** В настоящее время только налогоплательщики, которые занимаются поставками, импортом и экспортом алюминия, а также юридические и физические лица, осуществляющие обработку этих товаров, облагаются налогом с продаж. Налог с продаж на хлопок в 2016 году был заменен на 10-процентный налог на

**Таблица 11:** Ставки акцизов и цены на сигареты (январь 2018 года)

|             | Удельный коэффициент акциза на 1000 сигарет |                 |                     |        | Цена за пачку сигарет (20 шт.) марки Winston Blue |      | Компоненты цены (евро) |      |                   |
|-------------|---|-----------------|---------------------|--------|---|------|------------------------|------|-------------------|
|             | Национальная валюта                         | евро            | Адвалорный акциз, % | НДС, % | Национальная валюта                               | евро | акциз                  | НДС  | Без учета налогов |
| Таджикистан | 11  | 1.0             | 0                   | 18     | 6.5   | 0.60 | 0.02                   | 0.09 | 0.49              |
| Казахстан   | 7,500                                       | 18.8            | 0                   | 12     | 350   | 0.88 | 0.38                   | 0.09 | 0.41              |
| Кыргызстан  | 1,250                                       | 14.7            | 0                   | 12     | 60  | 0.71 | 0.29                   | 0.08 | 0.34              |
| Россия      | 2,123                                       | 30.3            | 14.5                | 18     | 125   | 1.79 | 0.61                   | 0.27 | 0.91              |
| Узбекистан  | 84,222                                      | 8.5-16 (import) | 0                   | 20     | 9,000   | 0.90 | 0.32                   | 0.15 | 0.43              |

Источник: расчёты сотрудников Всемирного банка на основании евразийской статистики.

экспорт. С отменой налога с продаж на хлопок отечественные производители хлопка теперь облагаются НДС. Только экспорт хлопкового волокна облагается 10-процентной ставкой налога с продаж. Таким образом, отмена внутреннего налога с продаж подразумевает снижение затрат на производство (в данном случае хлопка) для текстильной промышленности, которая будет экспортировать обработанные продукты (например, пряжу), не подлежащие налогообложению.

**Это положение в законе асимметрично, что ставит налогоплательщиков в этом секторе в невыгодное положение.** Нет обоснования сохранения налога с розничной продажи (НРП) для алюминия при осуществлении общего метода зачета НДС. Замена НРП на обычный НДС должна быть нейтральной в отношении поступлений. С другой стороны, введение налога с продаж на экспорт хлопка будет сдерживающей мерой для продажи за границу сырьевого товара по мере роста цены (уменьшения ее конкурентоспособности на международных рынках). Экспортеры пострадают из-за снижения рентабельности. Налогооблагаемая база – это стоимость реализованных и переработанных налогооблагаемых товаров, которая рассчитывается на основе цен на налогооблагаемые товары, установленных на Лондонской бирже цветных металлов, с учетом качества товаров. Ставки налога с продаж устанавливаются на уровне 3 процентов для алюминия. Поставка хлопкового волокна и алюминия освобождена от уплаты НДС. Налогоплательщики, перепродающие подлежащие налогообложению товары после переработки, имеют право осуществить взаимозачет налога с продаж, уплаченного при покупке этих товаров. Если разница между суммой налога на добавленную стоимость, подлежащей уплате после поставки переработанной продукции на внутренний рынок, и соответствующей суммой налога с продаж является отрицательной, возмещение суммы налога с продаж не производится. Эта разница, однако, подлежит уплате правительству. Сумма налога с продаж не зачисляется в счет подлежащего уплате НДС при экспорте обработанных продуктов.

### **Налог с пользователей автомобильных дорог**

**Все налогоплательщики в Таджикистане, подлежащие налогообложению в рамках общей налоговой системы, обязаны уплачивать налог с пользователей автомобильных дорог (НПА).** Религиозные, некоммерческие организации, а также правительственные организации освобождены от дорожного налога. База налога на использование дорог включает в себя общие расходы налогоплательщиков. Если общие фактические расходы составляют менее 70 процентов валового дохода, дорожный налог применяется к налоговой базе, которая равна 70 процентам валового дохода. Расходы, такие как стоимость строительства, покупка основных средств и другие капитальные затраты, исключаются из налоговой базы. С 2015 года ставки налога на использование дорог составляют 0,25 процента для торговли, закупочной деятельности и агентских услуг по снабжению и продажам, и 1 процент для других видов деятельности.

**Налог с пользователей дорог является чрезвычайно регрессивным и особенно искажающим налогом.** Обоснованием для налога было то, что из-за недостатков бухгалтерского учета НПА полезен в ходе перекрестной проверки расходов при расчете налога на прибыль. Это каскадный налог, бремя которого увеличивается с увеличением количества операций в цепочке создания стоимости. Он также обременяет экспорт, тем самым снижая конкурентоспособность таджикских компаний. Этот налог существует только для обеспечения сбора налоговых поступлений. Первоначально налоговый кодекс предусматривал, что данный налог будет отменен с 1 января 2017 года. Однако этот срок был продлен до 2021 года из-за опасения, что его отмена приведет к потере доходов.

### **Специальные налоговые режимы**

**Специальные налоговые режимы были введены в действие с двойной целью - привлечь мелких и микроторговцев и сельскохозяйственных фермеров в налоговую систему и в то же время упростить им соблюдение требований.** Однако, как только налогоплательщики попадают под эту категорию, они предпочитают не переходить на обычный налоговый режим. Нынешние положения не предусматривают лимитирующие оговорки для продолжения использования упрощенной системы налогообложения, равно как в них нет и никаких стимулов для перехода к регулярному режиму налогообложения. Отсутствие надежной системы возмещения НДС создает для этого еще одно серьезное препятствие. Если крупные налогоплательщики решат укрыться под этими режимами, они могут находиться там в течение

неопределенного срока и конкурировать с предпринимателями, что окажет негативное воздействие на деловую среду как для отечественных, так и для иностранных инвесторов. Регулярные налогоплательщики, внутренние или иностранные, столкнутся с недобросовестной конкуренцией. Переход от общего режима к упрощенному и обратно регулируется частью 3 статьи 291 Налогового кодекса.

## Льготные налоговые режимы

**Налоговый кодекс предусматривает льготные налоговые режимы с дополнительными налоговыми льготами, которые предлагаются налогоплательщикам, инвестирующим в приоритетные сектора экономики.** В эту категорию включено налогообложение следующих видов деятельности:

### Вставка 6: Свободные экономические зоны Таджикистана

Правительство Республики Таджикистан создало четыре СЭЗ (Сугд, Пяндж, Ишкашим и Дангара) с тем, чтобы предлагать льготные налоги и таможенные сборы как иностранным, так и отечественным предприятиям, расположенным в этих зонах. Законодательство СЭЗ менялось несколько раз, но действующее законодательство требует минимальные инвестиции в размере 500 000 долл. США для производственных предприятий, 50 000 долл. США для торговых компаний и 10 000 долл. США для консалтинговых и сервисных компаний, прежде чем получить право на льготный налоговый режим. В настоящее время в Согде зарегистрированы 8 малых, 2 средних и 3 иностранных фирмы; 6 малых, 15 средних и 1 крупная фирма зарегистрированы в Дангаре; отсутствуют компании в Ишкашине; и 1 небольшая, 3 средних, 2 иностранных компании и 1 индивидуальный предприниматель зарегистрированы в СЭЗ Пяндж.

Налоговые стимулы сами по себе не привлекают инвестиции. Надежная инфраструктура и разумные правила важнее налоговых льгот в долгосрочной перспективе. Согласно Международной финансовой корпорации (МФК), медленный прогресс Таджикистана в расширении инвестиций в свободных экономических зонах также является результатом требований, предъявляемых к фирмам, стремящимся работать в них. СЭЗ Таджикистана имеют ограниченный успех в продвижении новых отраслей. До недавнего времени СЭЗ не отвечали установленным требованиям. Например, на объектах отсутствовали надлежащие физические границы (ограждение), а таможенное оформление было недоступно для импорта и экспорта. Кроме того, операторы СЭЗ продолжают осуществлять предпринимательскую деятельность как внутри, так и за пределами зон. Другие проблемы включают в себя следующее:

- Промышленные площадки не подготовлены, нет достаточного количества электроэнергии, воды, существуют проблемы с плохими дорогами, отсутствует транспорт.
- Большинство видов деятельности ориентированы на переработку продуктов и импорт в РТ, а не на экспорт, и поэтому они обязаны платить налоги на ввоз и пошлины и не могут воспользоваться реальными налоговыми льготами СЭЗ.
- Крупные инвесторы, как правило, не пользуются СЭЗ, поскольку внутренний рынок РТ небольшой (за исключением китайских компаний в СЭЗ «Дангара», ориентированных на переработку нефти, добываемой в Таджикистане, и экспорт продукции в Афганистан).
- Для отечественных инвесторов СЭЗ не является прибыльной, поскольку деятельность в СЭЗ строго контролируется таможенными и налоговыми органами. Контроль прост и легок на границе СЭЗ, в то время как в РТ в целом налоговый контроль довольно слабый.
- Эквивалентные 500 тыс. долларам США минимальные инвестиционные требования для производственной деятельности являются высокими.
- Импорт не менее 90 процентов производственного и технологического оборудования.
- Возраст импортируемого производственно-технологического оборудования не должен превышать 3 лет.
- Объем инвестиций в экспортно-импортную деятельность не должен быть меньше эквивалента 50 тыс. долларов США.
- Объем инвестиций для предоставления услуг должен составлять не менее 10 тыс. долларов США.
- Производство продукции должно начаться не менее чем через три года со дня государственной регистрации.

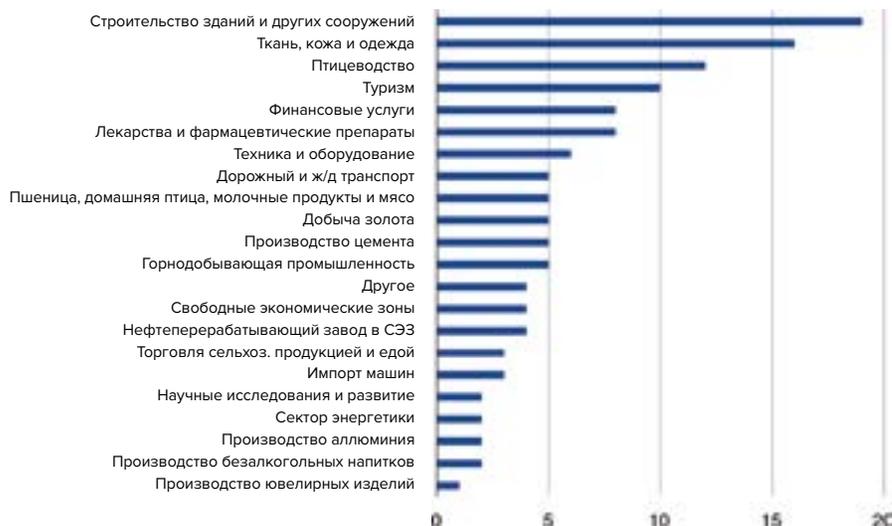
Для содействия дальнейшей индустриализации СЭЗ и обеспечения прозрачности властям следует публиковать предоставленные льготы, включая конкретные права и список бенефициаров по различным типам льготных налоговых режимов, на своем веб-сайте и в других средствах связи.

- i. Строительство гидроэлектростанций.
- ii. Недавно созданные предприятия, занимающиеся переработкой хлопкового волокна в готовую продукцию.
- iii. Птицефабрики и предприятия по производству кормов для птицы и скота.
- iv. Сектор туризма.
- v. Рынок ценных бумаг.
- vi. Соглашения/контракты о разделе продукции.
- vii. Свободные экономические зоны

### Инвестиционные стимулы в Таджикистане<sup>64</sup>

Инвестиционные стимулы в Таджикистане используются в качестве основного политического инструмента для содействия индустриализации и экономическому развитию путем привлечения инвесторов, развития отечественного производства и стимулирования экономической деятельности в приоритетных секторах экономики.<sup>65</sup> Фискальные стимулы включают в себя налоговые и таможенные концессии, в то время как не фискальные стимулы включают финансовые (например, предоставление льготного кредита, субсидии агропромышленным производителям, разрешение на привлечение иностранных рабочих сверх установленной квоты) и нормативные стимулы, предоставление специализированных услуг и любых других виды государственной поддержки. Как было указано в ежегодном Послании Президента РТ (декабрь 2016 года), ряд льгот в размере 20 млрд. сомони (за последние шесть лет) и 4 млрд. сомони за один только 2016 год предоставлены для строительства важных объектов и импорта новейшего оборудования и технологий.

**Диаграмма 60:** Инвестиционные стимулы по секторам



Источник: Анализ сотрудников Всемирного банка на основе базы данных МФК по стимулам от 2018 г. и инвестиционных соглашений.

<sup>64</sup> См. также раздел об инвестиционных стимулах и конкуренции в главе 4, В, 1.3.

<sup>65</sup> Как следует из анализа основных стратегических документов (Национальная стратегия развития, 2016-2030 гг.), Среднесрочной стратегии развития (2016-2020 гг.), Закона о бюджете и Ежегодного Послания Президента РТ в Парламент.

**Большинство стимулов относятся к конкретным секторам, и не носят общего характера.**<sup>66</sup> Правительство предоставляет многочисленные механизмы стимулирования (прямые финансовые и фискальные стимулы, исключая регулирующие концессии или субсидированное использование инфраструктуры) как государственным, так и частным компаниям, участвующим в различных секторах экономики в секторе производства и услуг (диаграмма 60).<sup>67</sup> Две трети стимулов предоставляются в производственном секторе и одна треть в секторе услуг; только 8 процентов стимулов можно отнести к межотраслевым по сравнению с 92 процентами отраслевых стимулов. В 2018 году было введено более 30 видов новых налоговых льгот, что увеличило их количество с 61 до 97 в течение 2014-2018 годов, льготы охватывают импорт новых технологий для фармацевтической промышленности, медицинской диагностики и технологию производства кормов для домашней птицы и новых автомобилей.<sup>68</sup>

**Концентрация налоговых льгот в рамках экономической деятельности со временем увеличилась (диаграмма 61).** Информация, представленная налоговой службой по состоянию на июль 2017 года, показывает, что налоговые расходы по НПП, НПА, ФСЗН и НУСМП стали более концентрированными в рамках экономической деятельности в 2015 и 2016 годах по сравнению с 2013 и 2014 годами. Недавнее исследование МФК по инвестиционным стимулам в Таджикистане показало, что небольшое количество фирм поглощает большую часть общих налоговых расходов по НПП в сельском хозяйстве (4 фирмы), строительстве (9 фирм) и основных металлах (1 фирма).<sup>69</sup> Причиной этому является большее применение избирательного подхода при предоставлении стимулов.

**Налоговые льготы для отдельных фирм, в основном государственных, и государственных унитарных предприятий (ГП и ГУП) предусматриваются в ежегодном Законе о бюджете.**<sup>70</sup> Из анализа последних трех лет становится очевидно, что случаев таких освобождений множество, они часто повторяются на протяжении многих лет и предоставляются довольно длительное время. Государственные предприятия, которые пользуются налоговыми льготами, включают мэрию города Душанбе и «Таджикские железные дороги». Кроме того, льготы предоставляются отдельным иностранным строительным фирмам, а также подрядчику строительства Национального театра. В соответствии с базой данных о налоге с прибыли предприятий (НПП), налоге с пользователей автомобильных дорог (НПА), налоге фонда социальной защиты населения (ФСЗН) и налоге по упрощенной схеме с малых предприятий (НУСМП) большая часть налоговых льгот с точки зрения денежных значений предоставляется строительному сектору.

**Инвестиционные стимулы предоставляются различными государственными учреждениями без систематического анализа затрат и выгод.**<sup>71</sup> Большинство инвестиционных стимулов (64 процентов) предоставляются по усмотрению государственных органов.<sup>72</sup> Передовая международная практика показывает, что стимулы должны предоставляться одним ведомством правительства, и Министерство финансов лучше всего подходит для этой задачи. Другие ведомства должны направлять ему свои рекомендации. В настоящее время Антимонопольная служба (АМС) уполномочена пересматривать преференции, предоставленные фирмам для предотвращения искажений в конкуренции и обеспечения равных условиях, но контроль государственной помощи в настоящее время на практике не осуществляется (более подробно см. раздел 4.37-38). Кроме того, стимулы должны применяться только опираясь на предписанные и обоснованные критерии. В противном случае в отсутствие прозрачных и четких критериев приемлемости стимулы, как правило, присуждаются по усмотрению государственных органов и

<sup>66</sup> Как об этом свидетельствуют результаты анализа обновленной базы данных о стимулах (МФК, март 2018 года, инвестиционные соглашения, Закон о государственном бюджете на 2016-2018 годы).

<sup>67</sup> В качестве бенефициаров таких льгот приводятся следующие сектора: модернизация воздушных судов, международных аэропортов, железных дорог, управляемых национальными государственными компаниями, текстильное производство, местное производство продуктов питания, включая птицеводство, производство молочной продукции, животноводство, агропереработку, переработку отечественного хлопка и текстильное производство, местный цемент, строительные материалы, строительные услуги, разведка полезных ископаемых и недропользование, а также финансовый сектор.

<sup>68</sup> <https://news.tj/ru/news/tajikistan/economic/20180208/biznesu-predostavyat-bolee-30-nalagovih-preferentsii-byudzhet-nedopoluchit-150-millionov-somoni>

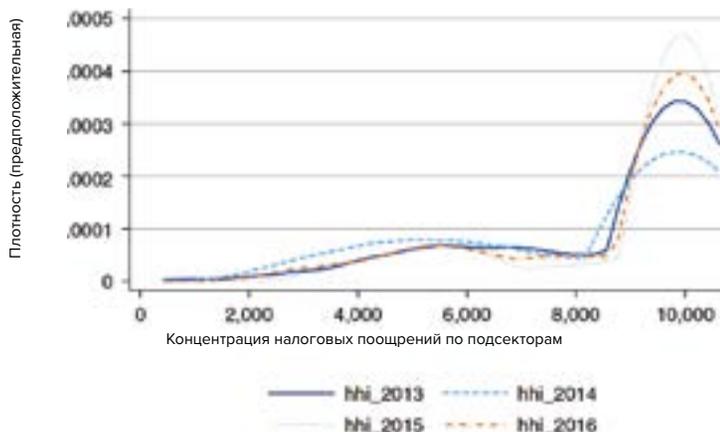
<sup>69</sup> МФК (2018 г.), Отчёт о льготах в Таджикистане.

<sup>70</sup> <http://minfin.tj/downloads/zakon01032016.pdf> ; [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=91678](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=91678) ; [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=102479](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=102479)

<sup>71</sup> Из этих 97 в общей сложности 51 стимул был предоставлен Налоговым комитетом, 24 - Таможенной службой, 7 - Государственным комитетом по инвестициям и управлению государственным имуществом, 2 - Министерством экономического развития и торговли 4 - непосредственно Правительством Таджикистана (ПРТ), 1 - Фондом поддержки предпринимательства, 1 - Министерством сельского хозяйства и 7 - Комитетом по развитию туризма.

<sup>72</sup> «Усмотрение» в данном контексте означает право государственного органа самостоятельно принимать решение и в пределах, установленных законом, о том, что следует ли предоставлять или отказываться в предоставлении стимула.

**Диаграмма 61:** Концентрация налоговых льгот в рамках экономической деятельности, 2013–2016 гг. (базовое распределение по секторам)



Источник: расчёты сотрудников Всемирного банка.

Примечание: Концентрация, рассчитанная с использованием формулы индекса Херфиндаля-Хиршмана для 70 видов экономической деятельности в соответствии с отраслевой классификацией Таджикистана. Расчёты, основанные на налоговых расходах для НПП, НПА, НУСМП и ФСЗН, предоставленные Налоговой службой.

поощряют произвольное толкование законодательных положений, и такие стимулы, предоставляемые по усмотрению, зачастую не оптимальны. Кроме того, инвестиционные стимулы более эффективны, если информация о стимулах и их критериях приемлемости хорошо освещается. Информация о большинстве инвестиционных стимулов публикуется на официальных сайтах. Тем не менее, они в основном публикуются на местном языке, в форме нормативно-правовых актов, а не в удобном для пользователя формате, чтобы информация была легка для восприятия инвесторов, особенно иностранных, и обычно не содержат информации о преимуществах, в частности, о количестве и объеме упущенных дополнительных инвестиций или доходах в связи с этими стимулами.

**Инвестиционные стимулы не являются определяющим фактором при принятии инвестиционных решений.** Международный опыт показывает, что инвесторы, в первую очередь, руководствуются такими факторами как инвестиционные гарантии, наличие природных ресурсов, возможность приобретения права собственности на недвижимое имущество и условия налогообложения, в частности, стабильность налоговой системы. Освобождения часто приводят к фискальным убыткам, возникающим в результате неуплаты налогов (налоговые расходы), мздоимства со стороны фирм, демонстрирующих непродуктивное поведение для получения стимула; оптимизации налогообложения и уклонению со стороны частного сектора, административным издержкам для фирм и правительства в связи с наличием обременительных процедур предоставления и мониторинга стимулов, экономическим искажениям в результате перераспределения ресурсов в секторах, пользующихся стимулами, и, наконец, противодействию конкурирующим инвестиционным зонам, предлагающим новые или более щедрые стимулы.<sup>73</sup> В контексте инвестиционных стимулов необходимо учитывать следующие факторы:

- Свободный доступ к исчерпывающей информации об имеющихся стимулах и возможностях.
- Автоматическое право на получение стимулов и четких временных рамок для решений, принятых по усмотрению государственного органа, в случае дискреционного предоставления стимулов, и исчерпывающих обоснований в случае отказа в предоставлении стимула.
- Потребность в большем количестве нефинансовых стимулов, в первую очередь, предоставление льготных кредитов для поддержки предпринимательской деятельности; упрощение административных процедур, связанных с предоставлением отчетов и получением лицензий, разрешений и других документов; предоставление консультационных услуг для содействия деятельности инвесторов.
- Устранение несоответствий и недостатков в законодательстве в консультации с предпринимателями и разработка более конкретных положений законов и нормативно-правовых актов, регулирующих налогообложение, таможенные процедуры, землепользование и т.д.

<sup>73</sup> Всемирный банк, 2017 г.

**Применение механизма стимулирования в Таджикистане не контролируется должным образом.** Необходимо перенести акцент с налоговых стимулов на нефинансовые и нормативные стимулы для минимизации искажения равных условий. Эти результаты были дополнительно подтверждены недавним исследованием, проведенным по заказу стран G20, в котором делается вывод о том, что помимо стимулов более важны факторы, и что адресные стимулы более эффективны (вставка 7).

#### **Вставка 7:** Налоговые стимулы - международный опыт

По просьбе Рабочей группы по вопросам развития «Большой двадцатки» сотрудниками Международного валютного фонда (МВФ), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Организации Объединенных Наций и Всемирного банка в октябре 2015 года был подготовлен отчет «Варианты эффективного и действенного использования налоговых стимулов для инвестиций в странах с низким уровнем дохода». Основные выводы этой исследовательской работы обобщены ниже.

- Существует достаточно возможностей для более эффективного и действенного использования налоговых стимулов в развивающихся странах: налоговым стимулам обычно придается второстепенное значение в исследованиях инвестиционного климата, и они часто являются избыточными, т. е. инвестиции будут поступать независимо от стимулов. Их бюджетные издержки, как правило, высоки, что сокращает ресурсы, которых можно было бы потратить на инфраструктуру, общественные услуги или программы социальной поддержки, которые принесли бы больше инвестиций.
- Эффективное и действенное использование налоговых стимулов требует, чтобы они тщательным образом разрабатывались и контролировались. Хотя многие страны используют дорогостоящие льготы по налогу на прибыль и освобождения для привлечения инвестиций, налоговые льготы на инвестиции и ускоренная амортизация могут быть более эффективными и приносить больше инвестиций на каждый потраченный доллар. Легче связать эти стимулы с объемом новых инвестиций.
- Налоговые стимулы, ориентированные на секторы, производящие для внутренних рынков, или добывающие отрасли, в целом имеют ограниченный эффект, а те, которые применяются к секторам, ориентированным на экспорт, и мобильному капиталу, как представляется, более эффективны.
- Важны благоприятные условия, такие как хорошая физическая и социальная инфраструктура, макроэкономическая стабильность, стабильная налоговая система и верховенство закона.
- Надлежащее управление стимулами важно для их эффективности и действенности. Основным фактором является прозрачность, которая способствует подотчетности и уменьшает возможности измождения и коррупции.
- Налоговые льготы должны предоставляться на основе правил, а не дискреционно. Кроме того, лучше, если они будут одобрены законодательным органом и консолидированы в рамках налогового законодательства, а не предоставляться различными ведомствами, такими как Совет по привлечению инвестиций или различные отраслевые министерства. Фактический процесс утверждения налоговых льгот может включать в себя несколько игроков, но лучше всего, если он будет закреплён при Министерстве финансов, а его применение и контроль будут возложены на налоговые органы.
- Необходимо ежегодно проводить оценку финансовых издержек налоговых льгот и включать ее в общий бюджет в качестве статьи налоговых расходов, а не делать это изредка, в качестве разовой оценки консультанта. Идея заключается в том, что это приведет к дебатам и дискуссиям между заинтересованными сторонами об эффективности и продолжении предоставления стимулов.

Основной причиной роста стимулов является конкуренция за привлечение большего объема инвестиций, даже если это означает «гонку на износ». Это может быть смягчено в некоторой степени благодаря региональной координации. Это непросто и требует понимания и приверженности на политическом уровне. Например, в случае Казахстана, координация на уровне Евразийского экономического союза (ЕвразЭС) или АСЕАН в случае стран Азии, а не отдельной страны.

*Источник МВФ 2015b.*

## Заключительные замечания

Тщательный анализ налоговой политики и законодательства показал, что они не всегда согласуются с заявленными правительством в национальных стратегиях развития целям трансформации Таджикистана в индустриально-инновационную экономику и упрощения деловых операций, ориентированных на экспорт, и развития частного сектора. Власти должны стремиться пересмотреть и согласовать налоговое законодательство страны (Налоговый кодекс), чтобы отразить текущие приоритеты в области развития. Дальнейшее рассмотрение и упрощение существующей сложной налоговой структуры для устранения мелких налогов – в сочетании с рационализацией налоговых льгот – повысит как их эффективность, так и справедливость. Основные элементы будущей реформы могут касаться:

- Устранения двойных ставок по одному и тому же налогу, что оказывает пагубное влияние не только на эффективность сбора, но и на затраты на соблюдение требований и администрирование, создает неоправданные сложности в отношении некоторых налогов как по ставкам, так и по базовым структурам. Это относится к разным ставкам НДС и НПП для разных секторов, в том числе для производства товаров и предоставления услуг. Кроме того, минимальный корпоративный подоходный налог в размере 1 процента от оборота компании должен быть пересмотрен и отменен.
- Пересмотр налогов с продаж (на хлопок и алюминий) и налогов с пользователей автомобильных дорог - неэффективные и несправедливые налоги, трансформирующиеся в двойное или даже тройное налогообложение субъектов предпринимательства.
- Переоценка налоговых стимулов, прекращение существующей практики их чрезмерного использования для привлечения большего объема инвестиций в «защищенные сектора».
- Создание платформы диалога между представителями государства и частного сектора для обеспечения прямого обмена информацией «снизу-вверх» о возникающих проблемах.

**Для устранения недостатков в налоговом администрировании необходимо внести важные изменения.**

- «Целевые показатели» по сборам налогов, устанавливаемые ежегодно с намерением сократить дефицит доходов, способствуют формированию у налогоплательщиков впечатления о неопределенности налоговой системы.
- Превращение санкций и штрафов в «регулярный» источник сбора доходов наносит ущерб стимулированию налогоплательщиков к добровольному соблюдению требований.<sup>74</sup>
- Совершенствование системы возмещения НДС для экспортеров, введение автоматической, упорядоченной процедуры возврата средств по запросам ниже определенного порога стало бы хорошим шагом для содействия экспорту.
- Авансовая уплата налогов или различных форм альтернативного минимального налога может активизироваться, даже если предприятия несут операционные убытки.
- Добровольное соблюдение будет поставлено под угрозу из-за двойственных проблем - (1) плохое обслуживание налогоплательщиков и недостатки аудита на основе рисков, присущие Налоговому комитету (НК); и (2) неспособность НК автоматически получать стороннюю информацию, что проистекает из существующего закона о банковской тайне.
- Дальнейшая модернизация налогового администрирования с помощью сбалансированного комплекса мер по изменению законодательства с упором на упрощение процедур соблюдения налогового законодательства и усиление исполнения.
- Давление, оказываемое Налоговым комитетом на налогоплательщиков, соблюдающих налоговое законодательство, в отношении авансовых выплат налоговых обязательств. Это явление в настоящее время распространено меньше, чем несколько лет назад, но, тем не менее, власти признают, что такое поведение способно нанести ущерб рентабельности предприятий.

<sup>74</sup> Запланированные поступления за счет санкций и штрафов варьировались от 2,5 до 3,2 процента от общего объема налоговых поступлений в 2012-17 годах.

## ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ

### Введение

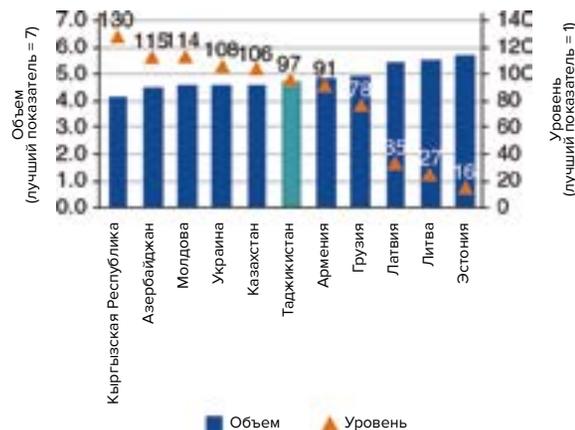
За последние два десятилетия были предприняты значительные усилия по реформированию экономики Таджикистана для того, чтобы сделать ее более открытой и внедрить рыночные механизмы. Власти провели реформы с целью упорядочения регистрации бизнеса, облегчения бремени лицензирования и проверок и улучшения режимов налогообложения и конкуренции. Вскоре после обретения независимости 27 декабря 1993 года<sup>75</sup> Парламент принял свой первый закон «Об ограничении монополистического поведения и конкуренции в целях развития», а затем в 1997 году был принят «Закон о естественных монополиях», в котором были установлены рамки для регулирования некоторых видов деятельности, определенных в качестве естественных монополий. С тех пор оба законодательных акта были обновлены.<sup>76</sup> «Закон о защите конкуренции» (далее, «Закон о конкуренции») устанавливает текущие основные принципы и правила конкурентной системы Таджикистана, регулирует злоупотребление доминирующим положением, соглашения, сдерживающие конкуренцию, и слияния (антимонопольные запреты), а также такие области как государственная помощь, государственные закупки и антиконкурентные действия государственных органов.

Тем не менее, даже несмотря на то, что правительством была проведена значительная работа по разработке законодательной базы в области конкуренции, ее эффективное осуществление остается проблематичным. Несмотря на то, что Таджикистан модернизировал общие принципы конкуренции<sup>77</sup> и регулирование делового климата, некоторые препятствия нормативно-правового характера остаются нерешенными. В частности, в конкурентной среде существуют важные пробелы, которые влияют на эффективность, включая непроработанные правила, недостаточное количество инструментов для выявления и сдерживания антиконкурентного поведения, ограниченные ресурсы для реализации, а также наличие государственной политики и мер, подрывающих принципы конкуренции. К последним относятся легальная монополия на потенциально конкурентные рынки, контроль цен, недостаточное со-

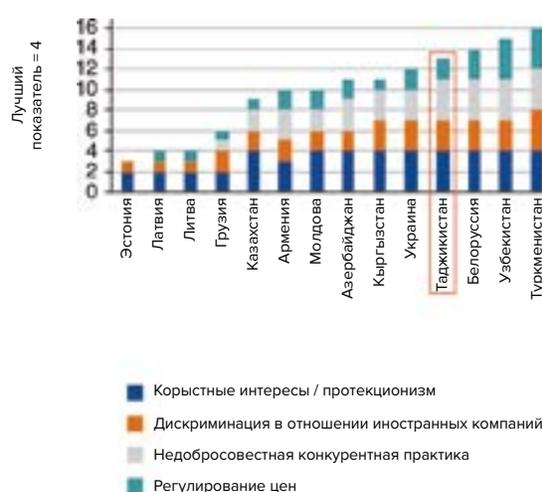
<sup>75</sup> Хабибов 2006 г.

<sup>76</sup> Изменения и дополнения в Закон о конкуренции вносились в 2000, 2006, 2012 и 2017 годах. Аналогичным образом, Закон о естественных монополиях был пересмотрен в 2007 году (Закон Республики Таджикистан от 5 марта 2007 года № 235 о естественных монополиях).

<sup>77</sup> Антимонопольная служба (АМС) также разработала нормативно-правовые акты для реализации закона о конкуренции, в частности: методические рекомендации для определения типов соглашений; положение о порядке проведения проверок государственными органами и местными исполнительными органами на соответствие антимонопольному законодательству Республики Таджикистан и правила о порядке подачи ходатайств и уведомлений в антимонопольный орган. Кроме того, АМС также разработала правила по темам, которые не соответствуют международной практике. К ним относятся положения о порядке определения цен (тарифов) хозяйствующих субъектов или максимальных цен доминирующих фирм, процедуры регулирования цен на производимую продукцию и товары, услуги, предоставляемые хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение, и монополистами, и процедуры определения монополистически высоких и монополистически низких цен на финансовом рынке Республики Таджикистан.

**Диаграмма 62:** Восприятие интенсивности местной конкуренции

Источник: Отчет о глобальной конкурентоспособности, 2016-2017 гг.  
Примечание: Самая высокая оценка - 7.

**Диаграмма 63:** Бизнес-риски, вызванные слабой конкурентной политикой

Источник: Economist Intelligence Unit 2017.  
Примечание: Самая высокая оценка по каждому компоненту - 4.

блюдение правил государственной помощи и отсутствие конкурентного нейтралитета. Следовательно, необходимо скорректировать политику для создания открытой и конкурентной среды, которая будет содействовать увеличению инвестиций и развитию частного сектора в экономике.

**Проблемы в реализации антимонопольного режима и конкурентной политики в целом могут помочь в объяснении слабых показателей Таджикистана в отношении различных индикаторов восприятия конкуренции.** Согласно Докладу о глобальной конкурентоспособности 2016-2017 гг.<sup>78</sup>, Таджикистан занимает 97 место среди 138 стран и 6 среди 11 стран СНГ и Балтии по интенсивности местной конкуренции (диаграмма 62). На следующий год данный индикатор ухудшился: 99 место среди 137 стран в 2017-2018 годах. Показатели результативности Таджикистана также довольно низкие в отношении операционных бизнес-рисков, вызванных слабой конкурентной политикой. Компания «Economist Intelligence Unit» помещает Таджикистан внизу рейтинга (11 место из 14) среди других стран СНГ и Балтии. Недобросовестная конкурентная практика и корыстные интересы, которые искажают бизнес-решения, оцениваются как 4 из 4 и являются главными факторами, повышающими деловой риск. (диаграмма 63). Кроме того, Таджикистан занимает второе место снизу в регионе ЕЦА в области реализации антимонопольной политики.<sup>79</sup>

**Индикаторы указывают на необходимость улучшения базового функционирования рыночной экономики путем улучшения рыночного регулирования.** Отсутствие прогресса в Таджикистане и даже незначительное ухудшение в соответствии с показателями экспертной оценки антимонопольной политики и организации рынка и конкуренции, а также низкий балл (4 место из 10 по Индексу трансформации Фонда Бертельсманна) свидетельствуют о неэффективном внедрении рыночных и конкурентных принципов в политику правительства и других вмешательствах в экономику.

**Общая цель этой главы – оценить и поддержать укрепление рамок политики в области конкуренции в Таджикистане.** В данной главе содержатся рекомендации о: (i) содействии реализации антимонопольного аспекта рамок конкуренции, (ii) корректировке политики в масштабах всей экономики, которая может ограничить конкуренцию на равных условиях, таких как контроль над ценами, государственная поддержка фирм и политика в отношении государственных предприятий и (iii) стимулировании конкуренции в отдельных секторах – телекоммуникация, авиация и государственные закупки. Указанные сектора были выбраны с учетом важности результативности их работы для обеспечения взаимосвязанности и конкурентоспособности других секторов экономики. Конкуренция на рынках го-

<sup>78</sup> Более подробную информацию о показателях Таджикистана в Глобальном индексе конкуренции 2016-2017 г. см. [http://reports.weforum.org/pdf/gci-2016-2017/WEF\\_GCI\\_2016\\_2017\\_Profile\\_TJK.pdf](http://reports.weforum.org/pdf/gci-2016-2017/WEF_GCI_2016_2017_Profile_TJK.pdf)

<sup>79</sup> ВТИ 2016 г.

сударственных закупок кратко анализируется с учетом ее актуальности для снижения нагрузки на фискальные счета в контексте ведущейся фискальной консолидации. Приоритет отдан отдельным сферам реформирования для поддержки стратегии продвижения хорошо функционирующих рынков и содействия стратегии правительства по увеличению частных инвестиций.

## Обеспечение соблюдения законов о конкуренции для пресечения антиконкурентной практики

В Таджикистане «Закон о защите конкуренции» затрагивает широкий круг тем, охватываемых полноценным антимонопольным законодательством.<sup>80</sup> В сферу действия Закона входят как частные, так и общественные операторы, в том числе государственные органы (статья 1.1). Он регулирует антиконкурентные соглашения (статьи 5, 6, 7 и 8), злоупотребления доминированием (статьи 4 и 9)<sup>81</sup> и слияния (статьи 12, 13, 24, 25, 26 и 27). Закон также определяет Антимонопольную службу (АМС) в качестве отдельного органа, наделенного полномочиями по содействию соблюдению конкуренции и проведению информационной деятельности по вопросам конкуренции (статьи 21 и 22), помимо прочего, мандат адвокатской деятельности АМС включает в себя участие в приватизации государственных предприятий, подготовку заключения о конкурентном влиянии внедрения, изменения и прекращения таможенных тарифов или нетарифных мер.

Закон предусматривает отдельные полномочия, выходящие за типичные антимонопольные рамки. АМС может контролировать ценовое поведение доминирующих фирм (статьи 10 и 11)<sup>82</sup> и регулировать цены в экономике в целом (статья 15). Что касается государственных закупок, то Закон выходит за рамки запрета торгов по тайному сговору для дальнейшего регулирования аспектов, обычно охватываемых законами о закупках, таких как нарушения поведения государственными должностными лицами при проведении тендеров (статья 17). Что касается государственной помощи, то Закон также устанавливает широкие полномочия АМС: любой грант государственной поддержки на национальном и местном уровнях требует предварительного одобрения АМС (статьи 18 и 19). В случае нарушения распоряжения АМС она может обеспечить исполнение своего решения в досудебном порядке (статья 20). Эти аспекты политики в области конкуренции подробно анализируются в разделе 3 данного документа. При эффективном применении эти правила могут помочь в повышении конкуренции.

В соответствии с основными элементами законодательства о конкуренции в сравнении с действующей правовой базой в Таджикистане выделяются шесть вопросов: (i) недостаточность инструментов для выявления и противодействия картелям, (ii) ограничительное определение и контроль над доминированием на рынке, (iii) контроль над неполными слияниями, (iv) недостаточные штрафы, (v) пробелы в институциональной структуре и (vi) нехватка кадровых и финансовых ресурсов для обеспечения правоприменения и реализации.

## Усиление борьбы с явными картелями

Поскольку картели являются наиболее пагубной антиконкурентной практикой, страны в целом считают их незаконными при любых обстоятельствах,<sup>83</sup> но не в случае Таджикистана. Ценообразующие картели завышают цены в среднем на 49 процентов,<sup>84</sup> а затронутые картелями продажи мо-

<sup>80</sup> Закон Республики Таджикистан о защите конкуренции. Утвержден постановлением Маджлиси Намоёндагон от 1 февраля 2017 г., 2017, № 686; утвержден постановлением Маджлиси Милли от 18 февраля 2017 г., № 383.

<sup>81</sup> Закон также охватывает недобросовестную коммерческую практику (статья 16), которая отличается от антиконкурентной практики, обычно охватываемой антимонопольными рамками.

<sup>82</sup> Этому способствуют полномочия по ведению реестра доминирующих фирм (статья 22).

<sup>83</sup> В большинстве юрисдикций явные картели рассматриваются как объективные или по существу нарушения закона вследствие их негативного воздействия на конкуренцию и благосостояние. С одной стороны, это поощряет соблюдение требований, давая четкий сигнал игрокам рынка, что явные картели объективно незаконны при любых обстоятельствах. С другой стороны, это позволяет антимонопольным органам направлять ресурсы на раскрытие картелей, а не доказывать их известные негативные последствия.

<sup>84</sup> Коннор 2014 г.

гут достигать 6,4 процента ВВП.<sup>85</sup> В Таджикистане картели не считаются по существу незаконными,<sup>86</sup> и по состоянию на март 2018 года АМС не рассматривала случаи соглашений между конкурентами. Изменения должны быть внесены в ст. 7 Закона, а также соответствующие разъяснения должны быть даны посредством нормативных положений в целях отделения собственно явных картелей от других соглашений, которые могут способствовать развитию конкуренции и требуют дальнейшей оценки их влияния на рынки. АМС может реализовать программу соответствия и информирования с тем, чтобы предотвратить создание картелей, позволить фирмам стать чистыми и сэкономить как государственные, так и частные расходы на расследование и судебные разбирательства.

**Помимо рассматривания картелей как по существу незаконных, закон должен разработать эффективные механизмы для обнаружения, сдерживания и наказания явных картелей.** Важно разработать прозрачный и более эффективный механизм поиска и изъятия.<sup>87</sup> Закон о проверках экономической деятельности также охватывает полномочия АМС, но, как правило, требует предварительного оповещения организаций о предстоящей проверке, что может способствовать сокрытию доказательств. Кроме того, с января 2018 года антимонопольные проверки производственных компаний в соответствии с этим законом были приостановлены на 2 года<sup>88</sup>, что ограничивает полномочия правительства в получении доказательств секретных по своему характеру антиконкурентных соглашений. После введения в Закон четкого определения явных картелей, что делает их заведомо незаконными, и использования АМС своих полномочий для их выявления и судебного преследования, разработка рамок смягчения<sup>89</sup> является ключевым следующим шагом в процессе усиления борьбы с такими картелями. Укрепление потенциала использования этих инструментов, экономический анализ для скрининга рынков, которые могут быть подвержены стабильным соглашениям, и наращивание навыков ведения расследований могут АМС в преследовании картелей.

## **Пересмотр рыночного доминирования во избежание воспрепятствования расширению фирмы**

**Структурное определение<sup>90</sup> рыночного доминирования налагает излишнее бремя на частный сектор и может мешать конкуренции на основе показателей.** Структурный подход к определению доминирования только на основе доли рынка в определенный момент времени является особенно проблематичным, так как в результате этого недоминирующая фирма может быть классифицирована как доминирующая. Кроме того, поскольку АМС обладает полномочиями на ведение реестра доминиру-

<sup>85</sup> Исходные данные, основанные на некотором числе картелей в развивающихся странах в период с 1995 по 2013 год. См. Ивальди и другие (2015 г.).

<sup>86</sup> Термины «по существу» и «абсолютный запрет» относятся к поведению, которое является строго незаконным, без какого-либо учета его влияния (или отсутствия такового) на конкуренцию, рынки или другие важные факторы. Международная практика и экономическая теория в настоящее время согласны с тем, что теоретически невозможно или крайне маловероятно найти явный картель, который является конкурентоспособным. Явный картель можно определить как «антиконкурентное соглашение, антиконкурентную согласованную практику или антиконкурентное соглашение со стороны конкурентов по установлению цен, оформлению фальсификаций (сговорным тендерам), установлению ограничений на выход или квот или распределению или разделению рынков путем распределения клиентов, поставщиков, территорий или торговых точек». Принимая во внимание негативное воздействие этой практики и ее маловероятность для содействия конкуренции или благосостоянию, большинство юрисдикций рассматривают явные картели как объективные или по существу нарушения. См. «Международная конкурентная сеть» (ICN). 2005. «Определение поведения явных картелей: эффективные институты, эффективные наказания». Формирование блоков для эффективных анти-картельных режимов», т. 1. Люксембург: Европейское сообщество.

<sup>87</sup> АМС был подготовлен проект нормативных требований к процедуре проведения проверок соответствия антимонопольному законодательству Республики Таджикистан со стороны государственных органов и местных органов власти. Это поможет добиться большей юридической уверенности, хотя вопрос о невозможности проведения необъявленных проверок сохраняется.

<sup>88</sup> См. Закон РТ «О моратории на проверки субъектов хозяйствования, осуществляющих производственную деятельность», №1505, 21 февраля 2018 г.

<sup>89</sup> Под смягчение имеется в виду, что компания, предоставившая соответствующую информацию о картеле, в котором она участвовала, получает полный или частичный иммунитет от штрафов. Детальное описание программ смягчения наказания см. в Главе 2 «Руководства по борьбе с картелями международной сети развития конкуренции: разработка и осуществление эффективной политики смягчения наказания» (май 2009 г.):

<http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc341.pdf>.

<sup>90</sup> Доминирование может быть определено в поведенческих, структурных и долговечных выражениях. Поведенческое определение, обычно используемое в ЕС, Канаде, США и Австралии, в частности, учитывает, могут ли фирмы в какой-то степени действовать независимо от конкурентных ограничений рынка. Структурное определение учитывает долю рынка в качестве основной проблемы для установления доминирования. Поскольку рыночные доли сами по себе не могут определить, является ли позиция доминирующей, кроме Южной Африки и некоторых стран Азии, такой подход используется только некоторыми странами для определения доминантности фирмы. Наконец, некоторые страны, такие как США, ЕС, Канада и Новая Зеландия, используют определенный анализ динамики рынка и требуют от фирм сохранения своей позиции на определенный период. Такая проверка долговечности представляет собой дополнительный элемент для поведенческого и структурного анализа. См. Отчет ICN (2007 г.).

ющих фирм, на эти фирмы распространяются специальные правила, которые влияют на способность бизнеса осуществлять конкуренцию, результатом чего становится чрезмерное бремя регулирования.<sup>91</sup> Быстрая оценка фирм, указанных в Реестре 2016 г.<sup>92</sup>, показывает риск снижения стимулов для компаний для их развития, расширения и увеличения доли на рынке. Среди 140 компаний, зарегистрированных в реестре доминирующих фирм страны, 60 процентов имеют рыночную долю ниже 35 процентов, а число фирм в реестре стабильно увеличивалось (с 55 в 2011 году до 140 в 2016 году). Кроме того, критерии для определения рынка неясны, поскольку некоторые из рынков определены очень узко («апельсины», «киви» и «бананы»), в то время как другие имеют широкое определение («машинное оборудование»). В зависимости от определения рынка, его доля будет варьироваться, что напрямую влияет на присутствие (или отсутствие) компании в реестре доминирующих фирм. Концепция доминирования лежит в основе регулирования злоупотреблений доминирующим положением (статья 9) и ценового поведения (статьи 10 и 11). Поэтому компании, которые не имеют значительного рыночного влияния (если использовать экономические и международно признанные правовые нормы) и вряд ли будут злоупотреблять положением, будут сталкиваться с необоснованным препятствованием участию в нормальном деловом обороте, таком как снижение цен или объединение продуктов для привлечения потребителей, что в ином случае рассматривалось бы в качестве продвижения конкуренции.

**Рамки, отражающие экономические принципы и прецедентное право для определения доминирования, переориентируют ресурсы АМС на случаи и расследования, оказывающие большее влияние на рынок, в целях устранения негативных последствий для деловой среды, особенно для растущих фирм.** Это будет означать ликвидацию реестра доминирующих компаний, что позволит АМС улучшить бизнес-среду и уменьшить чрезмерную нормативную нагрузку. Армения, например, ликвидировала аналогичный реестр (текстовая вставка 8).

**Вставка 8:** Ликвидация реестра доминирующих компаний в Армении

До 2011 года Государственный комитет по защите экономической конкуренции Армении (ГКЗЭК) обладал полномочиями по ведению Централизованного журнала (реестра) субъектов предпринимательства, имеющих доминирующее положение на рынке.

Однако на практике реестр воспринимался как контрпродуктивный. Во-первых, суды считали, что регистрация в реестре является обязательным условием для преследования компании за злоупотребление доминирующим положением. В этом контексте, вместо того, чтобы повышать уровень информации, доступной для ГКЗЭК, реестр ограничивал его возможности преследования в судебном порядке злоупотребления доминирующим положением. Во-вторых, после регистрации в реестре в качестве доминирующих или монопольных компании переводили деятельность на фиктивные фирмы, что означало, что ГКЗЭК должен был непрерывно оценивать долю рынка и осуществлять мониторинг новых компаний.

После проведения правовой реформы структура регистрации субъектов предпринимательства, имеющих доминирующее или монопольное положение на рынке, была прекращена. В настоящее время Комиссия рассматривает конкретные случаи злоупотребления доминирующим положением на конкретных товарных рынках.

*Источник:* Государственный комитет по защите экономической конкуренции, Закон о защите экономической конкуренции.

**Градикация контроля над слияниями для уменьшения нагрузки на участников рынка и экономики государственных ресурсов**

**Имеющаяся структура контроля над слиянием может чрезмерно увеличить расходы на ведение бизнеса в Таджикистане.** Эффективная политика контроля над слияниями фокусируется на тех сделках слияния, которые могут значительно снизить конкуренцию, сводя к минимуму бремя административных процедур на предприятия и избегая рыночных сбоев. Вход на рынок, рост и выход из бизнеса являются естественными в конкурентной деловой среде, поэтому регулирование слияний не должно

<sup>91</sup> Статья 22.1 дает АМС полномочия устанавливать правила в отношении (i) определения доминирующего положения хозяйствующего субъекта, (ii) выявления монопольно высоких и монопольно низких цен на рынке финансовых услуг (например, применяемых доминирующими фирмами), (iii) регулирования цены на промышленные товары и товары, услуги, предоставляемые хозяйствующими субъектами, имеющими доминирующее и монополистическое положение на рынке.

<sup>92</sup> Список доминирующих компаний, АМС (на основании информации, полученной от Таможенного комитета), 2016 г.

препятствовать этим эффективным процессам. Однако потенциально низкие пороговые значения для уведомления, контроль корпоративных сделок, не имеющих влияния на конкуренцию, нечеткие процедуры, короткие периоды для обзора и отсутствие четких критериев анализа могут повлиять на потенциал АМС сосредоточить усилия на препятствовании изменениям в структуре рынка, имеющим вероятные антиконкурентные последствия.

**Несмотря на то, что реформа 2017 года позволила внести важные изменения, возможности для улучшения имеются.** Недавнее изменение в Законе ввело объективные (оборот и стоимость транзакции) пороговые значения уведомлений, подробные концепции корпоративного контроля (прямые и косвенные) и связь между слиянием и экономикой Таджикистана. Эти изменения связаны с более эффективной структурой слияния. Тем не менее, контроль над слияниями по-прежнему оказывает влияние на сделки, которые по своей природе не могут повлиять на конкуренцию, например, простая реорганизация, ликвидация или создание компаний. Масштабы различных финансовых пороговых значений для уведомления могут создавать ненужную путаницу и чрезмерную нормативную нагрузку с учетом низких пороговых значений (начиная со стоимости активов приблизительно 146000 долларов США для ликвидации или разделения до примерно 585000 долларов США для слияния и приобретения). АМС может отклонить слияние, если оно ведет к усилению доминирования. Это может означать, что слияние компаний с долей рынка в 35 процентов или более процентов, а также с более низким участием, но на рынке с другими относительно крупными компаниями, может быть просто запрещено даже при условии демонстрации преимуществ или наличия эффективной конкуренции. Наконец, десятидневный срок, установленный АМС для принятия решения об уведомлении и отсутствие быстрой процедуры для простого слияния, также может нанести вред эффективности структуры.

### **Содействие соблюдению требований благодаря пропорциональным штрафам**

**Антимонопольные штрафы должны преследовать двойную цель политики: налагать штрафы на фирмы, нарушающие требования, и препятствовать антиконкурентной деловой практике под угрозой штрафов.** Для достижения этих целей штрафы должны нивелировать ожидаемые незаконные доходы, связанные с антиконкурентным поведением. Учитывая, что некоторые нарушения, особенно со стороны явных картелей, совершаются в течение ряда лет, и учитывая завышение ими цен, штрафы должны исходить из рыночных переменных (например, годовой оборот).<sup>93</sup> В Таджикистане Кодекс об административных правонарушениях устанавливает максимальные штрафы в абсолютных выражениях: приблизительно 17 500 долларов США для картелей и 11 700 долларов США за злоупотребление доминирующим положением.<sup>94</sup> Многие страны (например, Европейский союз, Китай, Великобритания, Германия, Южная Африка) устанавливают максимальные пропорциональные штрафы, например, в 10 процентов годового оборота предыдущего финансового года. Помимо перехода к системе пропорциональных штрафов, Таджикистану необходимо разработать руководящие принципы или правила их расчета.

### **Укрепление институциональной структуры для независимого и прозрачного правоприменения**

**Эффективное обеспечение конкуренции требует институциональных рамок, которые гарантируют агентству по вопросам конкуренции функциональную независимость и достаточные полномочия для расследования, одновременно обеспечивая равные правила и процедуры для пострадавших сторон.** У Таджикистана есть сложности в этом отношении. В Таджикистане имеется орган, который подчиняется правительству, но это не обеспечивает функциональную, финансовую или операционную независимость от исполнительной власти. Ассигнования в бюджет поступают из комбинации средств, установленных в законодательном порядке, и прямого сбора (например, сборов за уведомление о слиянии). Ограниченные процедурные гарантии могут создать неопределенность и снизить подотчетность по вопросам политики. Несмотря на то, что Закон устанавливает право на апелляцию в судебной системе, он предусматривает ограниченные гарантии надлежащего судопроизводства по следующим правам:

<sup>93</sup> См. ICN 2008 г.

<sup>94</sup> Штрафы составляют до двух тысяч показателей для расчета в случае злоупотребления доминирующим положением и до трех тысяч показателей в случае скоординированной практики. Один показатель для расчетных значений TJS 50 и 1 доллар США составляет 8,55 сомони (данные ВБ, официальный обменный курс местной валюты за доллар США, средний период, 2017 год).

(i) право на получение информации и доступ к делу; (ii) право быть заслушанным, давать доказательства и быть представленным адвокатом; (iii) право обжаловать процессуальные решения на административном уровне, (iv) обязательную публикацию окончательных решений и (v) защиту конфиденциальной информации.

### **Переориентация ресурсов для защиты конкуренции на рынках Таджикистана**

**Несмотря на то, что закон о конкуренции устанавливает широкие полномочия АМС по борьбе с антиконкурентной практикой, правоприменение не было направлено именно на нее.** С момента создания правоприменение со стороны АМС в отношении антиконкурентного поведения было неуверенным, до настоящего времени не был привлечен к ответу ни один картель и было расследовано только несколько дел о злоупотреблении доминирующим положением в соответствии с международной практикой. Правоприменение со стороны АМС сосредоточено на выявлении фирм, которые являются доминирующими и должны быть включены в реестр, и оценки уровня и изменения цен, установленных доминирующими фирмами. Что касается слияний, АМС оценивает в год в среднем 10 сделок на центральном и 20 на местном уровне. В период с 2016 по 2017 год АМС проводило рыночные опросы по продовольственным товарам, авиации, строительным материалам, грузовым перевозкам, транспортировке топлива, телекоммуникациям, авиационному топливу и аэронавигационному обслуживанию, платежам за мобильные телефоны, строительным материалам, плате за обучение и частному сектору здравоохранения. Тем не менее, в таких анализах часто отсутствует оценка барьеров на пути к конкуренции и рекомендации по мерам по улучшению рыночных условий, а также контролю над ценами. Наконец, АМС активно занимается адвокационной работой: только в 2017 году АМС получила от 25 до 35 запросов о рассмотрении проектов законов, правил и изменений тарифов. Аналогичный объем оценок обзоров цен (включая телекоммуникации, водоснабжение, электричество и авиационное топливо) был проведен и в 2016 году.

**Значительная часть ограниченных ресурсов АМС направляется на мониторинг и надзор за ценами, что объясняет низкий уровень правоприменения по антиконкурентной практике.** АМС выделяет большую часть своих ресурсов для проведения мониторинга, обзора и контроля чрезмерно завышенных цен.<sup>95</sup> АМС провело 43 проверки в 2016 году, и 22 запланированы на 2017 год. Эти проверки сосредоточены не на сборе доказательств антиконкурентного поведения (например, картелей), а на сборе информации о ценах и других видах государственного контроля за бизнес-деятельностью.<sup>96</sup> Почти половина сотрудников Агентства занята мониторингом, что объясняет, почему АМС пока не занимается преследованием за антиконкурентную практику или не наказывает за другие неправомерные действия, включенные в Закон о защите конкуренции.

**В дополнение к реформированию структуры конкуренции для содействия осуществлению полномочий и широкого мандата АМС важно обеспечить наличие соответствующих финансовых и кадровых ресурсов.** Недостаточность персонала и ограниченность бюджета негативно влияют на техническую силу решений АМС и ее полномочия по обеспечению соблюдения закона. Более стратегическое использование ресурсов могло бы помочь АМС позиционировать себя как движущую силу для обе-

<sup>95</sup> Например, в 2017 г. правоприменение при ценовом контроле со стороны АМС включало в себя: штрафы, выписанные «Барки Точик» и некоторым региональным энергопредприятиям по причине завышения цен выше обоснованного уровня, действия в отношении письма, направленного частным лицом в адрес Исполнительного аппарата Президента по вопросу чрезмерно завышенных цен на местных продовольственных рынках, штраф на 11,5 тысяч сомони за необоснованную плату за обслуживание (3процента) со стороны мобильных компаний за пополнение счета с использованием платежных терминалов, решение о повышении тарифов за услуги аэронавигации, повышение железнодорожных тарифов, тарифов на отопление и водоснабжение для бытовых потребителей, решение о небольшом увеличении тарифов на электроэнергию «Памир Энерджи» (компания ГЧП в Восточном Таджикистане, ГБАО), изучение и разрешение цен на авиабилеты на различные направления из аэропорта Душанбе.

<sup>96</sup> План проверок на 2017 год включал 22 проверки: четыре проверки естественных монополий, пять проверок по вопросам защиты прав потребителей, 13 проверок компаний, включенных в реестр доминирующих компаний (в связи с конкуренцией). Примеры включают: мониторинг цен на основных продовольственных рынках Душанбе (3 рынка) 4 раза в год, а также специальные проверки перед проведением больших праздников, мониторинг цен на школьную форму (для мальчиков и девочек) в соответствии с рекомендацией Министерства образования о том, что каждый ребенок школьного возраста должен носить школьную форму, произведенную внутри страны. В результате проверки Таджикского медицинского университета, включая расходы и плату за обучение, были даны рекомендации о снижении платы за обучение в соответствии базовыми издержками во избежание чрезмерного бремени для нуждающихся студентов. Обзор и рекомендации были направлены в Министерство юстиции и ПРТ.

спечения участия частного сектора и защитника благосостояния потребителей. Годовой бюджет АМС составляет около 123 000 долларов США по сравнению со средним уровнем 122 000 долларов США в странах Африке и 427 000 долларов США в выборке из 33 сформированных конкурентных ведомств по всему миру. В 2017 году в АМС на уровне центрального аппарата работали 38 сотрудников, отвечающих за выполнение мандата АМС в области антимонопольного законодательства, недобросовестной коммерческой практики и защиты потребителей, а также контроль за государственной помощью; из них 7 сотрудников полностью занимаются антимонопольным регулированием и 7 – регулированием естественных монополий.

### Смежные политики, искажающие равные условия на конкурентных рынках Таджикистана

**Хороший инвестиционный климат достигается тогда, когда участие государства в деловых операциях, как в качестве участника рынка, так и регулятора, нейтрально для конкуренции и не препятствует участию частного сектора в тех секторах, где это возможно.** Как правило, правительства могут влиять на рынки либо посредством прямого участия (в качестве организатора рынка, либо покупателя или поставщика товаров и услуг), или же путем косвенного влияния на рынках, где работает частный сектор (посредством регулирования, субсидирования или налогообложения). Хотя степень участия государства на рынках является прерогативой каждой страны, ограничение участия государства в объеме, необходимом для устранения конкретных рыночных сбоев, и только тогда, когда выгоды от такого вмешательства превышают затраты, является передовой практикой.

**В Таджикистане структура конкуренции может повысить свою эффективность и способствовать улучшению инвестиционной среды путем** (i) активизации пропаганды конкуренции, (ii) ограничения контроля цен и переоценки политики естественной монополии в условиях, способствующих конкуренции, (iii) реализации контроля государственной помощи, (iv) создания равных условий для государственных предприятий и частного сектора.

### Интеграция принципов конкуренции в государственные интервенции в экономику

**В Таджикистане Закон о конкуренции устанавливает широкие адвокационные полномочия АМС, включая полномочия выносить заключения и обязательные для выполнения приказы об отмене или пересмотре антиконкурентных положений или действий государственных органов, но эти полномочия не использовались систематически.** АМС может выносить заключения по проектам законов и другим нормативно-правовым актам, касающимся функционирования рынка и развития конкуренции, выносить обязательные для выполнения решения об отмене или пересмотре актов, соглашений, законодательных актов, тендерных процедур, несовместимых с антимонопольным законодательством, и применять санкции относительно государственных чиновников, которым не удалось предотвратить нарушение антимонопольного законодательства. На практике эти положения были использованы АМС для пересмотра некоторых решений, принятых органами по правоприменению Закона о конкуренции региональных органов власти. Кроме того, АМС выносило заключения по просьбе других государственных органов (например, по некоторым инвестиционным соглашениям).

**Такие действенные адвокационные полномочия могут быть использованы для включения принципов конкуренции в широкий спектр государственных политик и правил для устранения корня проблем конкуренции, которые влияют на результаты рынка (например, более высокие цены или ограниченный вход на рынок).** АМС могла бы использовать свои полномочия более стратегически, чтобы помочь формировать правительственную политику, которая является ключевой для национальной повестки дня. Для реализации этих полномочий потребуются дополнительные возможности и ресурсы для оценки функционирования рынка, выявления барьеров для конкуренции и предложения мер по продвижению конкуренции. АМС может начать выполнять эту роль в рамках своей организации, дополняя свою роль наблюдателя за динамикой рынка и регулятора цен глубоким анализом вопросов, которые могут повысить вероятность антиконкурентной практики или неконкурентных результатов по причине государственной политики, регулирования или участия на рынках.

## Прекращение повсеместного контроля цен

**Контроль цен может иметь непреднамеренное негативное воздействие на рынки.**<sup>97</sup> Он может послужить основой для сговора и привести к неэффективному распределению ресурсов и высоким издержкам правительства для поддержания политики. Ценовые потолки могут привести к сокращению поставок или нехватке, что может нанести ущерб потребителям, а не принести им пользу, а также может снизить качество или инновации. С другой стороны, минимальные цены препятствуют конкуренции между более эффективными компаниями в ценовом измерении. Как правило, регулирование цен используется только на тех рынках, где есть естественная монополия для воспроизведения результатов конкуренции. В тех случаях, когда конкуренция ограничена в результате регулирования или других правительственных интервенций, как правило, нахождение менее искажающей альтернативы было бы более эффективным (например, ликвидация ограничения на импорт, искоренение монопольных прав), чем контроль цен.

**В Таджикистане АМС регулирует цены, используя, по меньшей мере, три различных механизма.** АМС осуществляет мониторинг и обзор колебания цен на продукты и услуги, предоставляемые доминирующими фирмами. Она также может осуществлять мониторинг и регулирование «неоправданного повышения цен» даже в отсутствие доминирования (если речь идет о перечне важных продуктов).<sup>98</sup> Кроме того, АМС регулирует цены на услуги, включенные в перечень естественных монополий, по Закону о естественных монополиях.<sup>99</sup>

### *Риск избыточного контроля цен компаний, считающихся доминирующими на рынке*

**Правила, регулирующие изменение цен, могут снизить рыночную конкуренцию по причине запрета низких цен и стратегического конкурентного ценообразования со стороны предположительно доминирующих компаний.** Низкие цены, как правило, являются признаком рыночной конкуренции, поэтому органы по вопросам конкуренции должны с осторожностью оспаривать методы, которые приводят к снижению цен. Закон утверждает, что цена чрезмерно занижена в случае, если доминирующая фирма снижает цены при том же уровне затрат. Без дальнейших указаний относительно того, при каких обстоятельствах высокие либо низкие цены могут быть антиконкурентными, такое общее правило может препятствовать снижению конкурентоспособности и снижению стимулов к росту производительности. Запрет на практику низких цен, распространяемый на доминирующие фирмы, еще более проблематичен в Таджикистане, учитывая, что доминирование определяется АМС на основе доли рынка, что ограничивает коммерческие решения фирм, которые на самом деле не имеют значительного рыночного влияния. Например, все мобильные операторы даже в случае снижения должны представить свои конечные потребительские цены на утверждение АМС.

**Чтобы не препятствовать конкурентному поведению цен, Таджикистан мог бы привести свою систему в соответствие с другими юрисдикциями, которые вмешиваются после оценки того, будет ли уровень цен оказывать неблагоприятное воздействие на динамику конкуренции, например, вытесняя конкурентов с рынка, чтобы впоследствии повысить потребительские цены.** Прежде чем контролировать или налагать санкции за поведение в области ценообразования, власти анализируют антиконкурентное воздействие на рынке и требуют принятия больших мер, чем просто изменение конечных цен, а именно (1) ценообразование ниже определенного уровня затрат (например, средние пере-

<sup>97</sup> Например, результаты недавнего исследования влияния целевого контроля цен на продукты в супермаркетах, проводимом в Аргентине с 2007 по 2015 год, показывают, что, вопреки общим убеждениям, фирмы компенсируют контроль цен путем внедрения новых видов продуктов по более высоким ценам. См. Апарисио и Кавалло (2018 г.).

<sup>98</sup> Недавно правительство опубликовало список продуктов, подпадающих под это положение: мука (1 и 2 сорт), хлебобулочные изделия (из 1 и 2 сортов муки), макаронные изделия, пшеница, рис, картофель, овощи (морковь, лук, капуста), сахар и сахар-песок, растительное (хлопковое, подсолнечное) и сливочное масло, молочные продукты (молоко, кефир, сметана, творог), чечевица, горох, гречка, фасоль и ячмень, мясо (говядина, баранина, птица), куриные яйца, соль, чай (черный и зеленый) и детское питание.

<sup>99</sup> Закон Республики Таджикистан от 5 марта 2007 г., № 235.

менные издержки), (2) возможность окупать потери<sup>100</sup> и (3) хищнические намерения.<sup>101</sup> И даже при наличии этих элементов рассматриваются соображения эффективности, основанные на балансировании про-и антиконкурентных эффектов.<sup>102</sup>

***Риски использования контроля цен на социально значимые товары вместо устранения рыночной неэффективности***

**В нынешней структуре конкуренция не рассматривается в качестве одного из принципов и отсутствуют правила для определения того, какие цены могут регулироваться, при каких обстоятельствах и за какой период, а также метод определения регулируемых цен.** При рассмотрении вопроса о том, на какие продукты будет распространяться такое регулирование, правительству следует рассмотреть вопрос того, какие из них могут быть поставлены частным сектором в преобладающих рыночных условиях, есть ли внешний шок, создавший временные дисбалансы на рынке, и где требуется вмешательство государства. Недавно опубликованный список продуктов содержит значительную часть продуктовой корзины, но основание для выбора продуктов не ясно. Даже полный список социально значимых товаров, цены на которые могут регулироваться, охватывает широкий спектр товаров и услуг, которые могут быть обеспечены частными игроками на условиях свободного рынка, например, спички и стрижка (см. вставку 2). АМС были подготовлены инструкции по осуществлению контроля за «необоснованным» повышением цен (Постановление №257, 2018 г.), где указывается, что регулирование цен вступает в силу, если цены повышаются больше чем на 20 процентов в месяц. АМС осуществляет мониторинг цен для обеспечения соблюдения этих правил, и на сегодняшний день цены на товары, подпадающие под действие этого нормативного акта, не контролируются. Для того, чтобы найти устойчивое решение проблем высоких цен, было бы целесообразно провести углубленные оценки рынка для выявления коренных причин потенциально высоких цен в Таджикистане и продвигать реформы, направленные на стимулирование конкуренции (например, к повышению цен могут привести ограничения на импорт).

***Регулирование цен естественных монополий***

**Нормативно-правовая база для естественных монополий не учитывает принципы конкуренции и динамику рынка.** Технологический прогресс меняет структуру затрат многих ранее регулируемых отраслей естественной монополии, что во всем мире ведет к тенденции отмены регулирования. Таким образом, нет никакой четкой границы между отраслями, которые являются естественными монополиями, и теми, в которых может развиваться конкуренция. В Таджикистане перечень экономических видов деятельности, регулируемых как естественные монополии, охватывает те рынки и их сегменты, которые обычно могут быть открыты для конкуренции, такие как производство и передача электроэнергии, передача данных в Интернете и внутренний воздушный транспорт.

**Было бы целесообразно оценить возможность ограничения перечня видов экономической деятельности, регулируемых как естественные монополии, теми, которые фактически демонстрируют такие характеристики в контексте Таджикистана.** АМС может исключать компании из реестра на основании результатов анализа соответствующего товарного рынка, подтверждая отсутствие условий для естественных монополий. На практике, учитывая достижение ограниченного прогресса в разукрупнении компаний в энергетическом, железнодорожном и телекоммуникационном секторах, деятельность, которая может быть проведена в конкурентной среде, в настоящее время связана с деятельностью, которая обладает характеристиками естественных монополий и юридически характеризуется как монополия. В этой ситуации необходимо будет регулировать не только цены доступа, но и конечные цены на потребительском рынке до момента разукрупнения услуг и принятия правил, которые позволят обеспечить конкуренцию на потребительских рынках.

<sup>100</sup> «Brooke Group Ltd» против «Brown & Williamson Tobacco Corp» 509 US 209 [1993] стр. 226: «Свидетельство ценообразования ниже себестоимости не является достаточным, чтобы сделать вывод о возможной окупаемости и ущербе конкуренции».

<sup>101</sup> Умысел имеет актуальное значение в Бразилии, Болгарии, Канаде, Чехии, Дании, Еврокомиссии, Франции, Германии, Ирландии, Японии, Джерси, Кении, Корее, Латвии, Литве, Мексике, Новой Зеландии, Норвегии, Перу, Сингапуре, Швейцарии, Тайване, Турции и Соединенном Королевстве. Не актуально и не требуется в Чили, Венгрии, Италии, Ямайке, России, Южной Африке и Соединенных Штатах. Однако в Италии умысел имеет значение для количественной оценки штрафов. Агентства, которые должны доказать рыночные последствия, включают Бразилию, Канаду (для гражданских дел), Чили, Чехию, Еврокомиссию, Францию, Венгрию, Ирландию, Италию, Ямайку, Японию, Джерси, Корею, Латвию, Норвегию, Перу, Россию, Южную Африку (для проведения оценки в соответствии с 8 (с)), Тайвань, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты.

<sup>102</sup> См. для примера, Бразилия, Болгария, Канада, Чили, Дания, Еврокомиссия, Франция, Германия, Ирландия, Италия, Ямайка, Япония, Корея и Мексика.

**Регулирование естественных монополий выходит за рамки расчета конечных тарифов для потребителей.** Важно решить, какие услуги регулировать и какую методологию использовать для внедрения рыночных/стимулирующих принципов. Сетевые отрасли представляют собой проблему для властей: они должны регулироваться для обеспечения конкуренции и недискриминационного доступа к инфраструктуре, обеспечивая при этом компаниям достаточные стимулы для инвестиций. Крайне важно также обеспечить, чтобы естественные монополии не занимались антиконкурентной практикой, которая может препятствовать развитию соответствующих рынков, открытых для конкуренции, и это обеспечивается законодательством Таджикистана. Тем не менее, АМС также должна обеспечить включение принципов конкуренции в нормативную базу, применяемую к естественным монополиям, то есть предоставление доступа к основной инфраструктуре на недискриминационных условиях и по ценам, ориентированным на издержки. При регулировании цен естественной монополии необходимо учитывать различие между регулированием конечных услуг для потребителей и ценой доступа. Положения о естественных монополиях необходимо обновить с тем, чтобы АМС осуществляла должное регулирование таких компаний и моделировала результаты эффективной конкуренции. Методологии, используемые для установления тарифов, являются устаревшими и не включают аспекты для стимулирования сокращения затрат или производительности естественных монополий. Принятие методологий, таких как ценообразование на основе затрат с учетом эффективной модели фирмы, экономических, а не учетных издержек и рыночной стоимости капитала, уменьшит стимулы монополий к чрезмерному инвестированию и перекладыванию расходов на потребителей или фискальные счета.<sup>103</sup> Также могут быть рассмотрены возможности поощрений за повышение производительности, например, за счет сокращения технических потерь.

**Замена контроля цен рыночно ориентированными решениями**

**Некоторые меры контроля цен могут использоваться для устранения нарушений рыночного механизма, и АМС должна уделять им особое внимание, для чего требуется мощный технический потенциал, ресурсы и политическая поддержка.** В таблице 12 перечислены типичные случаи, в которых контроль цен оправдан, например, естественные монополии и краткосрочные повышения цен. Если в этих ситуациях необходимо контролировать цены, существуют механизмы для минимизации потенциальных искажений. В целом, последствия ограничений конкуренции и инноваций, которые могут возникнуть в результате контроля цен, часто перевешивают преимущества, которые дает этот контроль, но на переходном этапе к устранению этих мер контроля правительства могут оценить их влияние для сбора конкретных доказательств для ликвидации такого контроля. Что касается Таджикистана, АМС может сосредоточить внимание на контроле цен на естественные монополии, включая тарифы на основные объекты, провести углубленные оценки рынка для выявления коренных причин потенциально высоких цен на определенные продукты в Таджикистане и выступать за реформы, нацеленные на стимулирование конкуренции. Для эффективного выполнения этих задач, персонал АМС должен пройти специальную подготовку по вопросам тарифного регулирования в сетевых отраслях и оценке конкуренции и рынка. Кроме того, АМС должны быть выделены дополнительные ресурсы и оказана поддержка для участия в национальных дискуссиях по этой повестке дня.

**Таблица 12:** Экономические соображения по минимизации негативных последствий контроля цен

| Ситуации, в которых может быть гарантировано регулирование цен  | Рекомендации по установке и рассмотрению регулирования цен  |
|---|---|
| Естественные монополии  | Устанавливается независимо от производителей  |
| Краткосрочные вопросы, при которых нельзя возлагаться на конкуренцию для определения рыночных цен (например шоки предложения) | Анализ альтернативы: целенаправленные субсидии и анализ потенциальных ограничений на конкуренцию<br><br>Ограниченное временем: регулирование цен не должно быть безграничным<br><br>Периодический обзор для определения, оптимальности уровней<br><br>Анализ воздействия на ценовую конкуренцию |

Источник: Всемирный банк 2016 г.

<sup>103</sup> Например, в случае с электроэнергией первым шагом может быть установление тарифов на уровне самоокупаемости на основе учетных затрат и постепенный переход к системе регулирования тарифов на основе стимулов.

## **Обеспечение контроля над государственной помощью в целях минимизации искажения конкуренции**

**Правительства оказывают государственную помощь субъектам предпринимательства для достижения целей развития.** Государственная помощь может быть определена как правительственные экономические стимулы, обеспечивающие экономическое преимущество некоторым частным или государственным компаниям, осуществляющим экономическую деятельность. Примером государственной помощи являются инвестиционные льготы. Государственная помощь включает в себя освобождение от налогов, гарантии по кредитам, гранты, государственные ресурсы, предоставляемые по ценам ниже рыночного уровня (такие как земля, электроэнергия или вода), субсидии, денежные переводы, ускоренные амортизационные отчисления и вливания капитала.<sup>104</sup> Цели могут включать создание рабочих мест, снижение загрязнения, инвестиции в НИОКР, расширение доступа к услугам или товарам и т.д.

**Тем не менее, государственная помощь может нанести ущерб производительности, создавая преимущества для доминирующих компаний, способствуя антиконкурентному поведению и вытесняя эффективных участников рынка.** Во-первых, меры по поддержке компаний могут способствовать антиконкурентному поведению, так как они могут создавать или защищать доминирующих участников рынка, чрезмерно стимулировать консолидацию компаний (что повышает риск образования картелей) и создавать барьеры для входа на рынок, что препятствует будущей конкуренции. Во-вторых, они могут порождать рыночную *неэффективность* по причине того, что стимулы могут дестимулировать бенефициаров в вопросе повышения эффективности производства и внедрения инноваций и вытеснять с рынка более или равно эффективные фирмы, на которые льготная схема не распространяется. Оба варианта развития событий приводят к неконкурентным рыночным результатам, таким как более низкая ценовая доступность, доступ, разнообразие или качество продуктов, а также снижение инвестиций, производительности, инноваций или объемов выпуска.

**Во многих странах была создана специальная система контроля государственной помощи для минимизации искажений конкуренции.** Политика в области конкуренции в Европейском союзе (ЕС)<sup>105</sup> и некоторых странах Восточной Европы и Центральной Азии предусматривает контроль государственной помощи. ЕС использует балансирующий тест на основе точных экономических критериев и методологий для оценки положительных и отрицательных элементов государственной помощи. Принимаются во внимание объемы, интенсивность, продолжительность, частота и избирательность инструмента государственной помощи, а также то, как именно она оказывает негативное влияние на конкуренцию.

### ***Усовершенствование механизма государственной помощи в Таджикистане***

**Закон о конкуренции 2017 года, принятый в Таджикистане, значительно улучшил регулирование государственной помощи по сравнению с рамками политики в области конкуренции, установленными в 2006 году.** Во-первых, в него был добавлен общий запрет на принятие актов или выполнение предложенных мер со стороны национальных и местных органов власти, ведущих к дискриминации деятельности отдельных хозяйствующих субъектов.<sup>106</sup> Во-вторых, при определении того, какая государственная поддержка нуждается в предварительном одобрении АМС, в Закон о конкуренции была включена ранее отсутствующая связь между незаконной государственной поддержкой и дискриминацией участников рынка и потенциальными негативными последствиями для конкуренции. Государственным органам не разрешается предоставлять одному или нескольким хозяйствующим субъектам необоснованные льготы, которые могут обеспечить им доминирующую позицию на товарном рынке по сравнению с другими субъектами хозяйствования. Для каждой «государственной льготы», означающей государственную поддержку, которая может привести к дискриминации между субъектами хозяйствования и нанести ущерб конкуренции, требуется предварительное одобрение АМС. Закон о конкуренции допускает помощь в связи с государственным интересом и чрезвычайными ситуациями, и разъясняет, что государственная помощь может быть предоставлена для производства сельскохозяйственной продукции, охраны труда и продвижения МСП.

<sup>104</sup> В рамках Европейского союза государственная помощь избирательна по определению и поэтому исключает меры, которые применяются к экономике в целом, такие как более низкие ставки подоходного налога для МСП.

<sup>105</sup> См. больше информации о контроле государственной помощи в ЕС: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html)

<sup>106</sup> Статья 14.

### Вставка 9: Принятие рамок государственной помощи в Молдове

По последним данным инвентаризации государственной помощи, составленным за период 2011-2013 годов, государственная помощь, предоставленная в Молдове, составила около 4 процента ВВП в 2013 году, в то время как в 2011 г. она составляла 5,2 процента ВВП.

Правительство Молдовы направляет государственную помощь для поддержки регионального развития, услуг, представляющих общий интерес, малых и средних предприятий, исследований, разработок и других целей политики. В то время как большинство схем государственной помощи Молдовы предназначены для охвата широкого круга бенефициаров, отсутствие прозрачности в этом процессе привело к оказанию государственной помощи лишь немногим участникам рынка. Например, в среднем около 68 процентов общей помощи, предоставленной в течение 2011-2013 гг., было документально зафиксировано как помощь отдельным компаниям, но гораздо больше индивидуальной помощи, скорее всего, было оказано в качестве «незапланированной» или «специальной». Кроме того, около 82 процента государственной помощи предоставляется в виде налоговых льгот и снижений, т.е. тех инструментов, которые, в сочетании с отсутствием прозрачности, могут использоваться для обеспечения крайне избирательных льгот и иметь наиболее искажающее влияние на рынки.

Для учета таких искажений правительство в 2012 году приняло Закон о государственной помощи, который регулирует процедуры разрешения, предоставления, мониторинга и отчетности о государственной помощи, предоставляемой различным субъектам хозяйствования, в соответствии с правилами ЕС о государственной помощи.

С того момента основным достижением в осуществлении государственного контроля за оказанием помощи является создание онлайн-портала государственной помощи для оказания содействия в государственном мониторинге, укреплении сотрудничества (между СКРМ, Советом по конкуренции Республики Молдова, и другими государственными структурами, предоставляющими государственную помощь) и повышении прозрачности в отношении расходования государственных ресурсов. Портал оказался настоящим прорывом в плане его применения правительством и соответствующими агентствами на местах, а также с точки зрения его потенциального копирования другими странами.

В результате прозрачность государственной помощи, предоставленной за последние несколько лет, повысилась, так как в 2014 году более 170 государственных учреждений проинформировали Совет по конкуренции о получении государственной помощи, по сравнению с очень небольшим числом в 2011/12 году. Кроме того, схожее число государственных должностных лиц прошли подготовку по разработке, анализу и отчетности по государственной помощи в Совете по конкуренции и центральных и местных органах власти. В то же время граждане, доноры и бенефициары государственной помощи могут отслеживать имеющиеся меры поддержки, что создает равные возможности для всех компаний, в том числе новых участников рынка, малых и средних предприятий.

*Источник:* Проект глобального инвестиционного климата по конкуренции – Пилотный проект по технической поддержке по укреплению механизмов контроля государственной помощью в Молдове (2013-2015 гг.).

**Тем не менее, рамки конкуренции не содержат достаточного регулирования правоприменения мандата контроля государственной помощи, и на практике АМС не применяет эти положения.** Закон предусматривает обязательный обзор всей помощи на всех уровнях государственного управления, но дает АМС только два месяца для обзора. Отсутствует ясность относительно начала и развития самой процедуры обзора.<sup>107</sup> Кроме того, у государственных органов нет никаких явных стимулов для соблюдения обзора государственной помощи со стороны АМС. Согласно Закону 2017 года, льготы, предоставляемые в рамках Закона о бюджете, также должны быть изучены АМС, а затронутые стороны могут запросить проведение обзора «незаконной» помощи. На практике меры государственной поддержки предоставляются посредством различных налоговых льгот, применимых главным образом к конкретной экономической деятельности или конкретным компаниям, а также других мер, которые, в основном, доступны для государственных предприятий (например, субсидии, льготные кредиты, списание налогов и снижение стоимости энергии). Таджикистан мог бы изучить опыт Молдовы (текстовая вставка 9) в создании системы контроля за государственной помощью.

<sup>107</sup> Инструкции по процедуре оказания государственной и местной помощи от 30 декабря 2015 года № 813, применимые к Закону 2006 года, содержат подробную информацию по этой теме.

**Инвестиционные льготы в Таджикистане и риск нанесения ущерба конкуренции<sup>108</sup>**

**Инвестиционные стимулы, скорее всего, приведут к искажению распределения ресурсов как между секторами, так и внутри конкретных секторов, учитывая отсутствие мер по ограничению воздействия на конкуренцию.** Условия доступа к большинству инвестиционных стимулов непрозрачны (85 процентов), и они предоставляются дискреционно.<sup>109</sup> Никакие конкретные правила не регулируют, каким образом заинтересованные организации и широкая общественность могут получить доступ к информации о льготах, предоставляемых правительством, что является ключевым фактором в обеспечении равных условий и подотчетности. Реестра доступной государственной помощи и фирм-получателей не существует. Кроме того, законодательство и нормативные акты могут улучшить критерии, используемые для оценки того, какие рыночные сбои в сельском хозяйстве, трудоустройстве и МСП гарантируют предоставление государственной помощи. Наконец, в законе ничего не говорится о мониторинге и последующей оценке, хотя некоторые стимулы (например, предусмотренные инвестиционными соглашениями) требуют отчетности для мониторинга.

**Значительное число льгот (66 процентов) предоставляется конкретным фирмам и большинство из них (67 процентов) предоставлено на неопределенный срок.**<sup>110</sup> Кроме того, наблюдается тенденция концентрации налоговых преференций в секторах экономики. Такая практика может привести к искажениям рынка для потенциальных конкурентов как настоящих, так и будущих, а также к отсутствию заинтересованности компании в повышении эффективности, учитывая, что большинство льгот не ограничены сроками. В случае инвестиционных соглашений фискальные стимулы в виде различных налоговых и таможенных льгот обладают более высоким потенциалом искажения конкуренции, когда они предоставляются одной компании в тех секторах, где действуют другие компании. Это касается текстильной промышленности, производства продуктов питания, нефтеперерабатывающих предприятий, производства цемента и добычи полезных ископаемых, производства безалкогольных напитков, а также транспорта, где на рынке уже существует определенный уровень конкуренции, а льготы в основном ориентированы на конкретную компанию (а не на любую действующую фирму).

**Важными недостающими элементами государственной помощи и инвестиционных стимулов в Таджикистане являются мониторинг и пост-оценка.** Пост-оценка помощи направлена на то, чтобы определить, достигла ли эта схема своих целей, ограничивая искажения на рынках (в отношении торговли и конкуренции). Влияние помощи (например, налоговые льготы) можно оценивать на разных уровнях: бенефициаров, целей политики и рыночных результатов.<sup>111</sup> В случае с Таджикистаном необходимо уточнить конкретные цели политики государственной помощи и собрать более подробные данные на уровне фирм для оценки эффективности государственной помощи и ее влияния на рынки.

**Создание равных условий для эффективных государственных предприятий**

**Государственные предприятия активно работают в тех секторах экономики Таджикистана, где частное участие возможно и экономически жизнеспособно.** В главе о макро-фискальных проблемах рассматривается сектор ГП как источник квази-фискальных обязательств. В этой главе этот сегмент экономики Таджикистана анализируется с точки зрения конкуренции. Хотя в Таджикистане была проведена программа приватизации, некоторые компании все еще полностью или частично принадлежат государству (ГП и ГУП), и правительство продолжает участвовать в коммерческой деятельности, кото-

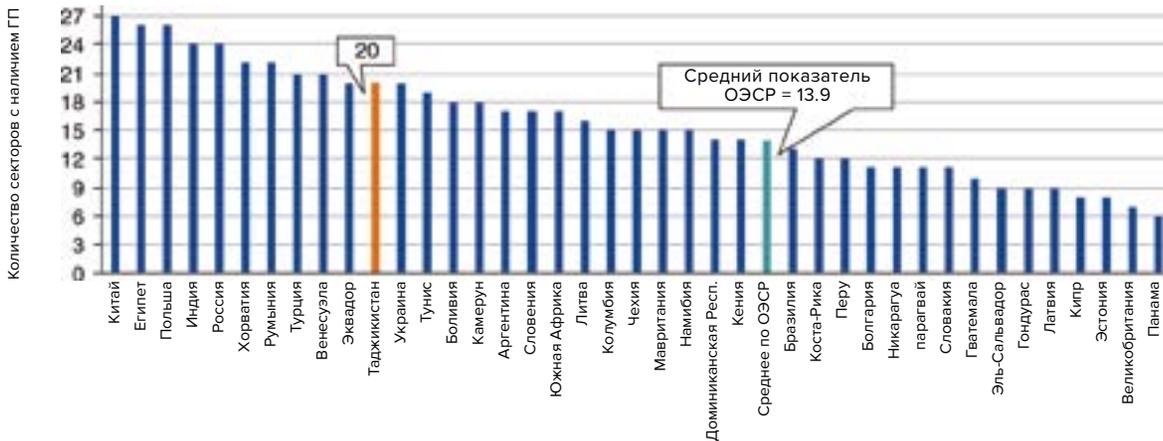
<sup>108</sup> См. выше дополнительную информацию о концентрации налоговых льгот для различных компаний внутри секторов в разделе 3, С, 1.9.

<sup>109</sup> Широкое определение прозрачности инвестиционных стимулов: инвесторы должны иметь легкий доступ к информации о доступных стимулах, требованиях к квалификации и документации, максимальных суммах, процедуре и критериях принятия решения о вознаграждении, продолжительности процедуры, ответственном органе. Менее гибкое определение прозрачности: инвесторы должны иметь доступ, по крайней мере, к критериям приемлемости; контактными данным формы заявки; процедуре одобрения. «Дискреционно» означает право государственного органа от своего собственного имени и в пределах, установленных законом, принимать решение о том, будет ли стимул предоставляться или нет, в зависимости от обстоятельств. Широкий спектр стимулов, предоставляемых по усмотрению государственных органов, в отсутствие прозрачных и четких критериев приемлемости поощряет произвольное толкование законодательных положений и дискреционное применение закона со стороны соответствующих государственных органов. Основано на инвестиционных стимулах МФК в Таджикистане (2015, 2018).

<sup>110</sup> В частности, по инвестиционным соглашениям, подписанным Государственным комитетом по инвестициям.

<sup>111</sup> См. общие рамки оценки ЕС (2014).

**Диаграмма 64:** Количество секторов с наличием ГП в разных странах



Источник: База данных ОЭСР PMR; База данных ОЭСР-ГВБ по PMR для стран, не входящих в ОЭСР; База данных ГВБ по рынкам и конкурентной политике.  
 Примечание: На диаграмме представлены только страны со средним уровнем дохода, страны из пятерки с наименьшим количеством секторов с присутствием государственных предприятий.

рая может осуществляться частным сектором. Из 28 секторов экономики Таджикистана 21 характеризуется наличием государственных предприятий<sup>112</sup>, что значительно выше среднего показателя по ОЭСР (13,7) (диаграмма 64).

**Присутствие ГП в инфраструктурных секторах не является чем-то необычным во многих странах, особенно в секторах, которые требуют интенсивных капитальных вложений (таких как передача электроэнергии и дорожная инфраструктура).** Тем не менее, в Таджикистане в этих секторах присутствуют государственные монополии – в отличие от государственных предприятий, которые подвержены рыночным силам через частных конкурентов - и государственные предприятия в других областях (включая банковское дело, розничную торговлю, предоставление условий для проживания и производство), в которых в других странах будут доминировать частные компании.

**Неравные условия для государственных предприятий и частного сектора**

**Государственные предприятия являются важными участниками ключевых рынков, и поэтому их производительность имеет вторичный эффект в экономике.** Государственные предприятия являются монополиями в ключевой инфраструктуре, особенно в сфере энергетики, транспорта и телекоммуникаций, т.е. услуг, необходимых для других предприятий и определяющих конкурентоспособность Таджикистана. «Таджик Телеком» обладает монополией на национальные стационарные телефоны и фиксированную магистральную инфраструктуру, в то время как компания «Таджикские железные дороги» доминирует в секторе железнодорожных перевозок. В энергетическом секторе «Барки Точик» обладает монополией на производство, передачу и распределение электроэнергии. Как показано ниже, «Таджик Телеком» также имеет влияние на работу других секторов, которые используют эти услуги, таких как мобильные компании и провайдеры интернет-услуг (ПИУ). Что касается авиаперевозок, протекция «Таджик Эйр» влияет на общие показатели сектора, что имеет негативные последствия для развития сети воздушного транспорта. В целом качество и затраты на телекоммуникации, транспорт и электроэнергию напрямую влияют на бизнес-среду, конкурентоспособность товаров и услуг Таджикистана и привлекательность страны как инвестиционного направления.

**Участие государства в коммерческой деятельности и конкуренции с частным сектором требует особого внимания, учитывая его потенциальное негативное воздействие на привлечение инвестиций для обеспечения устойчивого роста.** Хотя правительство может преследовать и другие цели (например, стимулирование создания рабочих мест, снижение неравенства в доходах и находящемся в собственности имуществе или обеспечение безопасности), принципы соотношения цены и качества могут

<sup>112</sup> Для этой статистики ГП определяется как компания, в которой национальные или субнациональные органы власти (не включая местные органы власти или муниципалитеты) прямо или косвенно через контролируруемую государством компанию владеют самой большой долей в уставном капитале фирмы. В число публично контролируемых фирм также входят государственные структуры, которые не организованы как компании, но работают как предприятия и осуществляют коммерческую деятельность.

применяться для сравнения преимуществ государственной собственности со стоимостью ухудшения экономической эффективности, роста производительности и финансовой устойчивости. Более того, для достижения правительственных целей с меньшими затратами могут быть использованы альтернативные инструменты, такие как реформы регулирования и управления, которые привлекают частные инвестиции и различные типы государственно-частных партнерств (ГЧП).

**Действующее законодательство Таджикистана обеспечивает свободу инвестирования в любую форму собственности и осуществление любого вида предпринимательской деятельности, не запрещенного теми или иными законами.** В исключительных случаях ограничения могут быть наложены на определенную инвестиционную деятельность по соображениям национальной безопасности. Кроме того, у правительства есть список объектов инфраструктуры и социальных услуг, которые не подпадают под действие ГЧП, включая производство детского питания для медицинских учреждений и управление воздушным движением, в то время как эта деятельность открыта для частного сектора в других странах.

**То, как государственная помощь предоставляется фирмам (государственным и частным), влияет на равенство и конкуренцию в дополнение к формированию фискального бремени.** Нормативно-правовая база Таджикистана прямо не регулирует предоставление каких-либо прямых субсидий или денежных переводов для поддержки государственных предприятий. Большинство ГП Таджикистана убыточно, несмотря на получение значительной государственной помощи, а многие государственные предприятия накопили большой квазифискальный дефицит (КФД). Возникающие в результате проблемы с ликвидностью, операционные убытки и растущая задолженность государственных предприятий поглощаются за счет накопления задолженности, слабой финансовой дисциплины, субсидированных кредитов и списания долгов. В результате неэффективности, плохого управления и неэффективного ценообразования небольшое количество государственных предприятий оказывают серьезное негативное фискальное воздействие.

**Некоторые из крупнейших государственных предприятий получают финансирование с достаточно гибкими правилами погашения, которое недоступно частным компаниям.** Краткосрочные кредиты предоставляются из бюджетных средств крупным государственным предприятиям для реализации конкретных проектов с процентной ставкой около 10 процентов. Общая задолженность государственных предприятий по прямым займам из бюджета в 2017 году составила 75 млн. сомони (приблизительно 8,4 млн. долларов США). В рамках механизма перекредитования правительство передает кредит, полученный от международных финансовых институтов (МФИ), государственной компании с процентной ставкой в диапазоне от 3 до 6 процентов, что делает его более дешевым источником финансирования, чем коммерческое кредитование. В течение последних нескольких лет Министерство финансов сталкивается с накоплением финансовых издержек по причине невозврата кредитов, полученных государственными предприятиями посредством механизмов перекредитования. Общие обязательства восьми крупнейших государственных предприятий составили в 2016 г. 5 млрд. сомони, что эквивалентно примерно 9,2 процента ВВП в 2016 году. Задолженность только «Барки Точик» составляет около 97 процентов от общей непогашенной суммы. Кроме того, государственные предприятия могут получить доступ к кредитам государственных банков.

**Государственные предприятия также могут воспользоваться благоприятным режимом, который недоступен частным компаниям, таким как списание задолженности по налогам и другим обязательствам, что позволяет искусственно снижать цены и таким образом сдерживать частные проекты.** Государственные органы пытаются решать вопрос большой задолженности, накопленной государственными предприятиями, путем взаимозачета долгов между предприятиями, где задолженность списывается разными сторонами. Также были предоставлены отсрочки по оплате налоговых задолженностей. Благодаря этому, только в «Барки Точик» наблюдалось практически полное улучшение ситуации с налоговыми задолженностями в 2017 году, в основном из-за списания, связанного с урегулированием задолженности перед несколькими сторонами, но, тем не менее, по-прежнему задолженность компании составляет почти 14 процентов от общей суммы задолженности по налогам в 2017 году. Имеется риск того, что существующая государственная практика зачетов задолженности или налоговых отсрочек станет косвенной субсидией для тех государственных предприятий, которые сталкиваются с финансовыми трудностями, тем самым лишая неэффективные государственные предприятия стимулов для сокращения задолженности, по причине возникновения ожидания того, что правительство всегда будет гарантировать их выживание.

**Государственные предприятия также выигрывают от более низкой стоимости энергии.** Таджикская алюминиевая компания (ТАЛКО), одно из крупнейших государственных предприятий, потребляет от 25 до 50 процентов всей электроэнергии, производимой в Таджикистане. ТАЛКО также пользуется более низкими ставками, которые не основаны на конкретных исследованиях тарифов (который показали бы, что эта цена отражает фактические затраты на доставку или учитывает любые другие экономические объяснения). Текущая ставка тарифа на электроэнергию составляет 7,2 дирама за квт/ч (с мая по сентябрь) и 11,8 дирама (с октября по апрель) по сравнению с 40,99 дирама за квт/ч для других промышленных потребителей (которые обычно подключаются к сетям с более низким напряжением). «Барки Точик» также предлагает более низкие цены государственным предприятиям (16,85 дирам за квт/ч). Согласно докладу об инвестиционном климате Государственного департамента США по инвестиционным вопросам, государственные предприятия также имеют льготный доступ к земле и сырью.

**Размытое разделение между администрированием государственных предприятий, разработкой политики и регулированием секторов, в которых работают государственные предприятия, способствует созданию преимуществ для них.** Режим преференций может быть обусловлен как законами и нормативными актами, так и административной практикой регулирующих органов. Например, согласно Закону о страховой деятельности (от 23 июля 2016 года, № 1349) обязательное страхование (жизни, здоровья и имущества (в основном автотранспортных средств, на которые приходится наибольшая доля страховых полисов в Таджикистане)) может осуществляться только государственным предприятием. В секторе телекоммуникаций в постановлении о создании Единого коммутационного центра (ЕКЦ) содержится требование о том, чтобы все провайдеры интернет-услуг и мобильные операторы передавали весь интернет-трафик через центр, управляемый государственным предприятием «Таджик Телеком». Что касается почтовых услуг, в июле 2017 года регулятор (Служба связи) не возобновил лицензии международных почтовых компаний (DHL, UPS) и создал международную почтовую компанию. В области технических испытаний хотя и, на первый взгляд, отсутствуют какие-либо ограничения в работе частных лабораторий, выполняющих такие услуги, большинство компаний по-прежнему связаны с регулятором и правительством, за исключением ограниченного числа частных, лучше оборудованных независимых фирм, которые были зарегистрированы благодаря технической помощи международных доноров.

**В нынешних условиях, когда государственные предприятия конкурируют с частными фирмами, правила обеспечения конкурентного нейтралитета (то есть равных условий) могут быть изучены в секторах, где частные решения важны для конкурентоспособности Таджикистана.** Успешный опыт других стран мог бы быть адаптирован к контексту Таджикистана с учетом целей развития правительства.<sup>113</sup> Что касается конкурентного нейтралитета по отношению к государственным предприятиям, то области, где требуется упреждающая реализация, охватывают: (i) упорядочение формы хозяйствования государственного бизнеса (акционирование и разделение коммерческой и некоммерческой деятельности); (ii) определение издержек коммерческого и некоммерческого характера (надлежащее распределение затрат), (iii) достижение коммерческой нормы прибыли, чтобы избежать сбивания цен частным конкурентом, (iv) прозрачная компенсация обязательств по оказанию общественных услуг, (v) налоговая нейтральность для обеспечения одинаковой нагрузки на все компании, (vi) нормативная нейтральность для обеспечения соблюдения правил применительно ко всем частным и государственным фирмам; (vii) долговой нейтралитет для обеспечения одинаковых процентных ставок по сравнению с частными субъектами в тех же обстоятельствах и (viii) конкурентные и недискриминационные государственные закупки.

#### ***Слабое управление государственными предприятиями***

**Более эффективное корпоративное управление государственными предприятиями может способствовать решению проблем конкурентного нейтралитета, одновременно улучшая их результативность.** Однако государственные предприятия Таджикистана не применяют общепринятые международные стандарты корпоративного управления.<sup>114</sup> В основном в Таджикистане представлены два вида государственных предприятий: акционерные общества (АО) и Государственные унитарные предприятия (ГУП). В АО имеются формальные советы директоров, некоторые АО отчитываются отделу мониторинга государственных предприятий Министерства финансов, но последовательная методология

<sup>113</sup> См, к примеру, Австралия или ОЭСР (2012).

<sup>114</sup> ОЭСР (2015a) и ОЭСР (2015b).

представительства правительства в советах директоров, управления или пересмотра решений с использованием внутренних процедур контроля отсутствует. ГУП могут быть национальными, областными или муниципальными. На национальном уровне ГУП может находиться под надзором отраслевого министерства или другого государственного органа, но он не имеет официального совета директоров, а право собственности принадлежит Государственному комитету по инвестициям и управлению государственным имуществом. Надзор со стороны отраслевых министерств, которые также несут функции политики и регулирования в этом секторе, влияет на инвестиционную среду. Отсутствие ясности в правилах назначения советов директоров и ограничение подотчетности и прозрачности деятельности государственного предприятия - вот некоторые особенности существующей структуры корпоративного управления.

**Не существует единого государственного органа, осуществляющего полный надзор, принятие решений или подотчетность в отношении государственных предприятий в Таджикистане.** Обязанности по надзору выполняются различными отраслевыми министерствами и ведомствами, в то время как Государственный комитет по инвестициям и управлению государственным имуществом управляет всеми государственными предприятиями, подлежащими приватизации. Основные стратегические предприятия, такие как Таджикский алюминиевый завод (ТАЛКО) и его руководство, по-прежнему подчиняются непосредственно Исполнительному аппарату Президента РТ. Отраслевые министерства осуществляют мониторинг деятельности государственных предприятий, хотя общие положения о контроле и надзоре над государственными предприятиями отсутствуют. Однако, ни Государственное агентство по статистике, ни Министерство финансов, ни Государственный комитет по инвестициям и управлению государственной собственностью не имеют консолидированной информации о деятельности и финансовом положении государственных предприятий. Таким образом, отсутствует централизованный мониторинг финансовых результатов деятельности государственных предприятий и диапазона достижения ими запланированных экономических, социальных и прочих целей.

**Таджикистан только выиграет от четкой политики, определяющей роль государственных предприятий в экономике, и совершенствования корпоративного управления госпредприятиями для обеспечения достижения ими своих целей, одновременно позволяя частному сектору вносить свой вклад в рост.** Экономическое и/или социальное обоснование коммерческих и некоммерческих целей должно быть четко определено, и государственные предприятия должны получать пропорциональную компенсацию за издержки выполнения обязательств по оказанию государственных услуг. Постепенно государственные предприятия могут группировать инвестиции там, где частный сектор обладает достаточными способностями, либо возможны частные решения для социальных проектов, а также там, где отсутствует достаточное социальное обоснование присутствия госпредприятий. Необходимо предпринимать шаги для создания равных возможностей для государственных предприятий и частных фирм, чтобы смягчить искажения между секторами и внутри них. Усилия по укреплению корпоративного управления государственными предприятиями будут способствовать достижению этой цели, особенно при наличии более четких правил в отношении принятия решений по госпредприятиям, прозрачности деятельности и подотчетности. Это особенно важно для секторов телекоммуникации, энергетики и транспорта.

## Секторальная политика, влияющая на конкуренцию и эффективность рынков Таджикистана

**Опасения по поводу конкуренции имеются в различных секторах, но телекоммуникации и авиация особенно важны для взаимосвязанности и обслуживания как внутреннего рынка, так и для региональной интеграции.** Учитывая присутствие правительства в экономике, государственные закупки являются ключевой областью для привлечения частного сектора в экономику.

### Сектор телекоммуникаций

**Сектор телекоммуникаций играет ключевую роль в содействии развитию, поэтому меры политики в области конкуренции необходимы для обеспечения равномерного распределения выгод от цифровой экономики.** Таджикистан заявил о своей приверженности делу расширения и повышения эффективности работы этого сектора. Существует общепринятое мнение о том, что стратегии достижения цифрового развития должны быть более широкими, чем информационные и коммуникационные тех-

нологии (ИКТ), создавать условия и стимулы для конкуренции между компаниями в целях оказания более качественных телекоммуникационных услуг. Увеличение широкополосной подписки на 10 процентных пунктов может привести к увеличению темпов роста ВВП до 1,4 процентного пункта.<sup>115</sup>

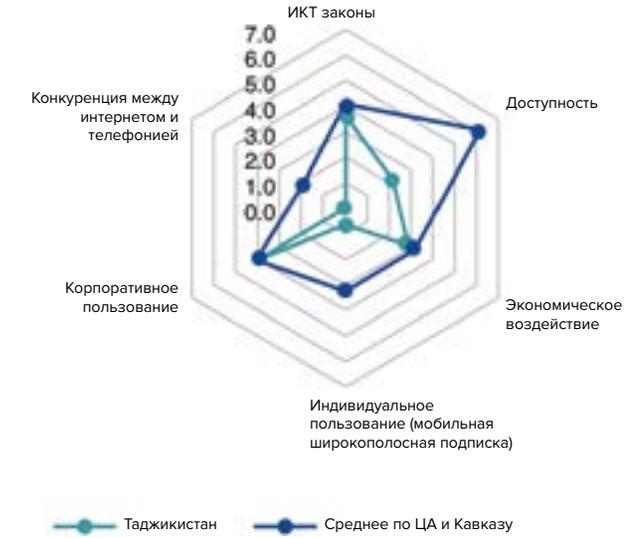
**Несмотря на заявления правительства о заинтересованности в эффективности этого сектора, Таджикистан отстает от других стран в Центральной Азии и на Кавказе в отношении конкуренции, доступности и индивидуального использования.** Таджикистан достиг относительных успехов в разработке правовой среды для сектора ИКТ в части бизнес-использования и экономического влияния, но отстает в плане конкуренции, доступности и индивидуального использования по сравнению с другими странами в регионе СНГ (Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан и Кыргызская Республика) (диаграмма 65). По индексу сетевой готовности Всемирного экономического форума Таджикистан занимает 114 место среди 139 стран, а его оценка составляет 3,3 балла по шкале от 1 (худший) до 7 (лучший).<sup>116</sup>

**Индустрия ИКТ была одним из наиболее быстрорастущих секторов в Таджикистане в первом десятилетии 2000-х годов, что нашло свое отражение в росте проникновения.** Как сообщила Служба связи в феврале 2015 года, рост доходов этой отрасли ежегодно составлял около 15 процентов до 2013 года, а валовая выручка составляла 6,5 процента от абсолютного номинального ВВП. В ИКТ-индустрии заняты 20 000 человек, а объем частных инвестиций в этот сектор с 2007 года составил 370 млн. долларов США. Налоговые взносы компаний ИКТ являются значительным источником государственного бюджета: 4,8 процента годовых налоговых поступлений в 2014 году. Мобильное проникновение выросло с 82 процентов в 2012 году до 113 процентов в 2017 году, что сопровождалось значительным увеличением проникновения мобильной широкополосной связи (с 6 процентов в 2013 году до 25 процентов в 2017 году). Однако широкополосный рынок в Таджикистане все еще находится на ранней стадии развития, а уровень проникновения остается относительно низким, в то время как цены остаются высокими по сравнению с другими соседними странами Центральной Азии (диаграмма 65).

**Мобильный сегмент характеризовался динамизмом, как показывает изменение доли рынка со временем, и внедрением различных передовых технологий (диаграмма 66).** По состоянию на март 2018 года на рынке присутствовали следующие крупные операторы: «Тcell», «Вавилон Мобайл», «Мегафон», «Таком/Билайн» и «Таджиктелеком», а также «ТК Мобайл», работающий в ограниченном режиме. У «Вавилон Мобайл» наибольшая общая доля рынка составляет 37,8 процента, за ней следуют «Тcell» (27,5 процента), «Мегафон» (17,9 процента), «Билайн» (12,2 процента) и государственная компания «Таджиктелеком» (4,1 процента). Как показывает Индекс рыночной концентрации Херфиндаля-Хиршмана, с 2000-х годов наблюдается значительный прогресс (диаграмма 67), хотя уход международных инвесторов с рынка в 2017 и 2018 годах может обратить эту тенденцию вспять. Все мобильные операторы начали предоставлять услуги 3G с 2005 года, и они постепенно расширяются за пределы Душанбе. «Вавилон Мобайл», «Тcell» и «Мегафон» предлагают услуги 4G, «Вавилон Мобайл» готов представить услуги 5G.

**Ситуация на рынке данных отличается: ограничения на международную передачу данных негативно влияют на скорость и цены.** Международная пропускная способность несколько увеличилась примерно до 6-8 Гбит/с, но на самом деле такая скорость одна из самых низких по сравнению с другими похожими небольшими странами, не имеющими выхода к морю, и странами региона. Скорость передачи данных напрямую сдерживается отсутствием конкуренции и монополией «Таджик Телеком» на интернет-трафик. Такая низкая скорость международной пропускной способности (диаграмма 68) не может обеспечить значительный рост торговли услугами, развитие экономики знаний или сделать Тад-

**Диаграмма 65:** Индекс сетевой готовности: Таджикистан и Центральная Азия и Кавказ

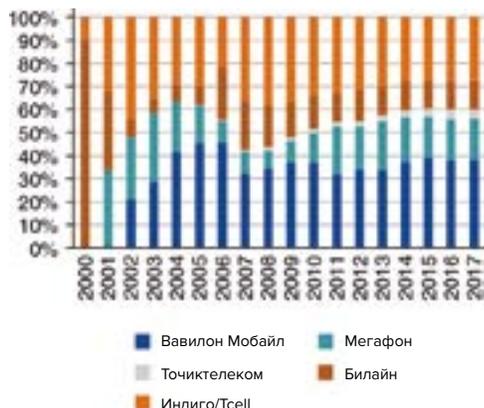


Источник: Всемирный экономический форум (2016).

<sup>115</sup> Всемирный банк 2016 б.

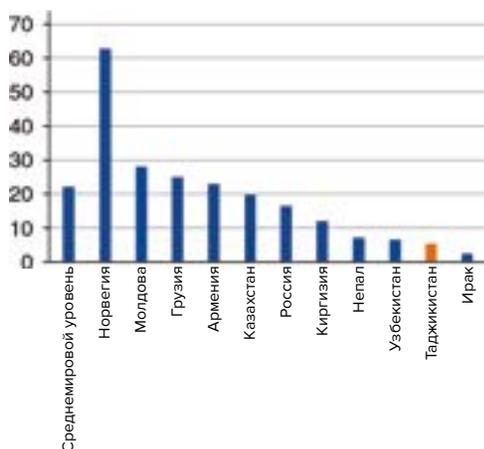
<sup>116</sup> См. [http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/WEF\\_GITR\\_Tajikistan\\_2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/WEF_GITR_Tajikistan_2016.pdf)

**Диаграмма 66:** Эволюция рынка мобильных услуг (доли в процентном выражении)



Источник: GSMA (2017).

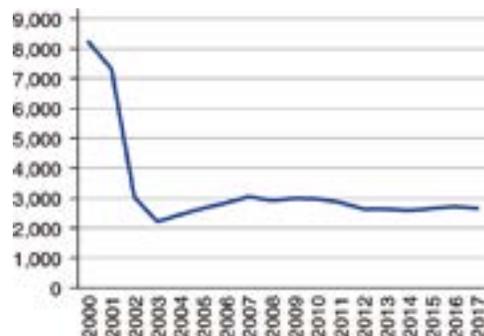
**Диаграмма 68:** Скорость мобильного ШПД (скачивание, Мб/с), февраль 2018



Источник: Speedtest Global Index, февраль 2018; Cable.co.uk, по состоянию на октябрь 2017.

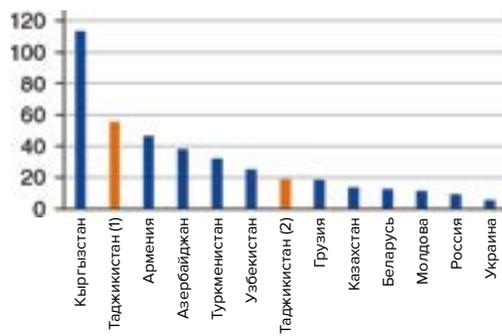
Примечание: (1) Самая низкая цена за безлимитную передачу данных; (2) Среднее по 21 пакету, включая самую низкую скорость.

**Диаграмма 67:** Индекс рыночной концентрации Херфиндаля-Хиршмана (макс. концентрация = 10000)



Источник: GSMA (2017).

**Диаграмма 69:** Цены на фиксированный ШПД (долл. США/мес.)



Источник: Speedtest Global Index, февраль 2018; Cable.co.uk, по состоянию на октябрь 2017.

Примечание: (1) Самая низкая цена за безлимитную передачу данных; (2) Среднее по 21 пакету, включая самую низкую скорость.

Таджикистан региональным центром. Международная связь ограничена частично из-за того, что Таджикистан имеет сложный рельеф местности, но, кроме того, проекты по подключению рынков к региону были заблокированы Службой связи. Другие страны, не имеющие выхода к морю, такие как Армения и Молдова, преодолели это ограничение и значительно повысили уровень развития международной сети, открыв этот рынок и разрешив локальным сетям связываться с глобальными операторами. Ограничения на этом рынке в дополнение к обязательному локальному транзиту через Единый коммутационный центр (ЕКЦ) также влияют на цены широкополосных услуг для конечных потребителей (диаграмма 69). Цена неограниченного ежемесячного доступа в Интернет является второй по величине в странах СНГ.

**Сектор телекоммуникаций, который в течение первого десятилетия 2000-х годов был источником динамичного роста и открытой конкуренции, становится менее конкурентоспособным и чрезмерно регулируемым.** В отличие от заявленной официальной стратегии развития более конкурентоспособной и динамичной телекоммуникационной отрасли<sup>117</sup>, правительство через регулирующий орган (Службу связи) фактически проводит стратегию ужесточения нормативной базы. Существуют опасения относительно конфликта интересов с участием отраслевого регулятора, который также управляет

<sup>117</sup> Как указано в Национальной стратегии развития 2030 и Законе об электрической связи.

государственным предприятием в этом секторе, и назначения «Таджиктелеком» в качестве нерегулируемой монополии для транзита интернет-трафика и международных звонков. Служба связи, сочетающая в себе функции министерства и разработчика политики, регулятора и оператора «Таджик Телеком», сдерживает частные инвестиции и ограничивает развитие интернет-рынков в стране. В течение многих лет Служба связи препятствует компаниям в трансграничном соединении с Афганистаном и блокирует подключение оптоволоконного кабеля в Китай, что резко сократило бы затраты на трафик и улучшило бы его качество и скорость. Служба связи выдала одной из компаний разрешение на строительство волоконно-оптической сети в Афганистане, а затем отозвало это разрешение. Служба связи также препятствует компаниям мобильной сети в совместном создании волоконно-оптической сети на востоке страны для улучшения качества обслуживания и доступа к этим районам республики. Кроме того, после создания в январе 2016 года ЕКЦ, управляемого «Таджик Телеком», Служба связи требует, чтобы все интернет-провайдеры и мобильные операторы в Таджикистане пропускali весь интернет-трафик через этот центр, из-за чего все остальные операторы оказались в невыгодном положении, т.к. они должны использовать оборудование, предоставляемое конкурентом. Ужесточение других аспектов Службой связи включает в себя правила, касающиеся SIM-карт (разрешается использовать не более двух карт при наличии четырех мобильных операторов и отсутствии переносимости номеров), запрет на предоставление международной связи по протоколу Voice over Internet Protocol (VoIP), правила, регулирующие розничную торговлю SIM-картами, контроль доступа к Wi-Fi и, не так давно, попытки законодательно установить высокую цену на SIM-карты. На схеме 2 кратко изложены предпринятые Службой связи различные меры, которые оказывают негативное влияние на конкуренцию в секторе телекоммуникаций.

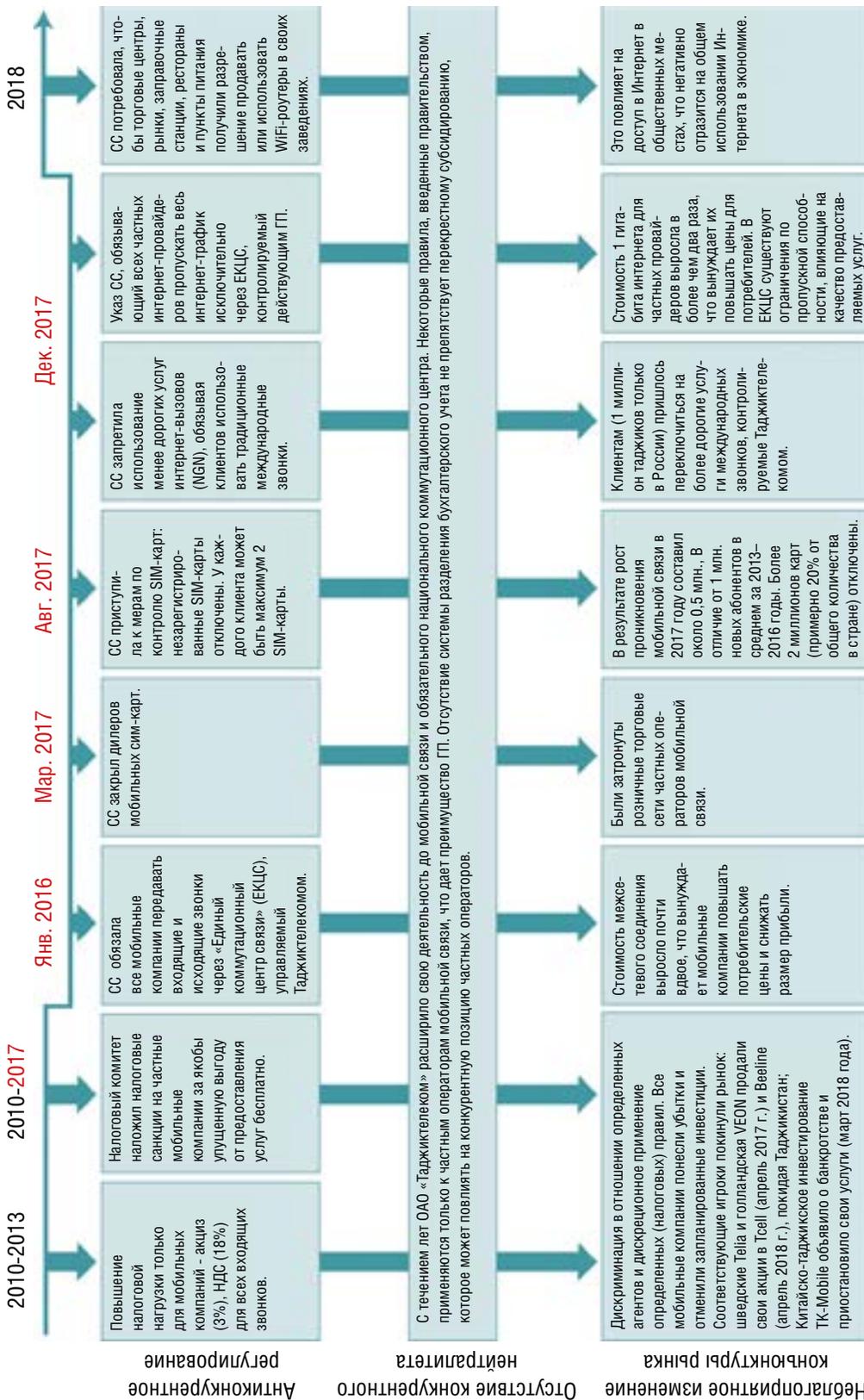
**Таджикистан занимает одно из самых последних мест в мире по всем показателям нормативных условий в секторе, и самое последнее место относительно конкурентной среды, рейтинг которой равен нулю.** Позиция Таджикистана еще больше ухудшилась, снизившись с 177 места в 2007 году до 187 в 2016 году, что поставило страну в конец списка из 190 стран мира.<sup>118</sup>

**Сектор регулируется Законом об электрической связи, разработанным в 2002 году, в который впоследствии вносились изменения в 2006, 2008 и 2016 годах.** Функции и полномочия Службы связи прописаны в статьях 9 и 10 Закона об электрической связи. Согласно этому Закону, Служба связи отвечает за обеспечение равной конкуренции между операторами телекоммуникационных услуг; предоставление высококачественных телекоммуникационных услуг; обеспечение равного доступа всех пользователей к услугам электросвязи; выдачу лицензий на использование радиочастот; предотвращение антиконкурентной деятельности в сотрудничестве с Антимонопольной службой. Нормативные принципы и основные нормативные рамки, включенные в Закон, в целом соответствуют международным стандартам. Тем не менее, закон не обеспечивает достаточного разделения между ролями Службы связи как разработчика политики, регулятора и оператора связи. В результате Службе связи не хватает независимости и подотчетности.

**Антимонопольная служба также играет роль в регулировании сектора: контроле цен и наказании за антиконкурентную практику.** Антимонопольные правила применяются ко всем секторам, в том числе к телекоммуникациям, и Закон о естественных монополиях дает Антимонопольной службе полномочия на регулирование как цен для конечных потребителей, так и стоимости услуг доступа, предоставляемых «Таджиктелеком». На практике Служба связи пересылает предлагаемые цены для изучения и утверждения Антимонопольной службой. Кроме того, Антимонопольная служба включила все пять операторов мобильной связи в реестр доминирующих фирм. Таким образом, эти операторы должны представлять цены на утверждение Антимонопольной службе и обосновывать причину любого изменения цены. Учитывая динамику сектора и структуру рынка, контроль цен на услуги, предоставляемые в конкурентной среде, должен быть отпущен. В других странах необходимо проведение подробного анализа того, обладает ли оператор значительной рыночной властью, прежде чем принимается решение о регулировании цен операторов, но в Таджикистане Антимонопольная служба опирается на формулы рыночной доли. Это дает дополнительную нормативную нагрузку для компаний, которые не будут относиться к доминирующим по международным стандартам, и создает риск потенциальных штрафов за несоблюдение требований.

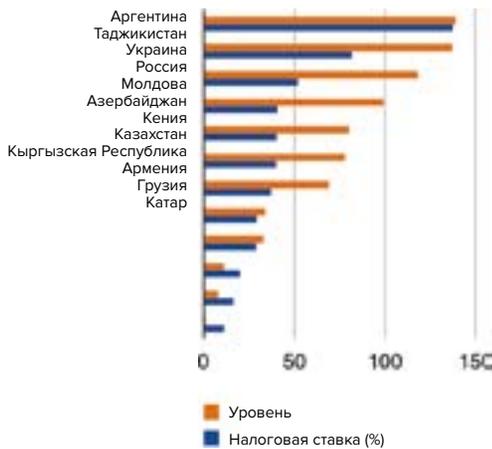
<sup>118</sup> ITU, 2017, ICT Regulatory Tracker.

**Схема 2: Основные регуляторные ограничения и проблемы конкуренции в телекоммуникационном секторе Таджикистана**



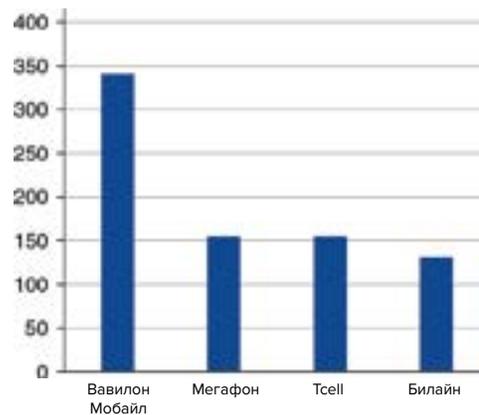
Источники: сотрудники Всемирного банка на основе обзора источников средств массовой информации и интервью, проведенных в Душанбе с компаниями ИКТ и бизнес-ассоциациями 5-9 февраля 2017 года.

**Диаграмма 70:** Налоговые ставки в секторе телекоммуникаций



Источник: Индекс сетевой готовности 2016.

**Диаграмма 71:** Налоговые штрафы, наложенные на операторов мобильной связи (млн. сомони)



Источник: Новости и информация, предоставленная компаниями.

**Применяемые налоги и налоговое администрирование могут стать существенным препятствием для расширения, тем самым тормозя инвестиции в сеть и потенциально дестимулируя операторов телекоммуникационных услуг обновлять или расширять свои сети.** Согласно индексу сетевой готовности 2016 г., Таджикистан занимает второе место с конца (137 из 139 стран) в отношении налогового бремени (диаграмма 70).<sup>119</sup> По информации Ассоциации мобильных операторов Таджикистана, общая доля налогов в валовой прибыли мобильных компаний увеличилась с 26 до 45 процентов с 2011 по 2018 годы, из-за введения акциза (3 процента), затрат на межсетевые соединения через ЕКЦ, НДС (18 процентов) на все входящие вызовы. Общий объем налогов и сборов составляет около 87 процентов всей валовой выручки мобильных компаний, из которых 26,5 процентов являются прямыми, а 60 процентов – косвенными налогами.<sup>120</sup>

**Недавние решения Налогового комитета имели прямые последствия для основных мобильных и интернет-провайдеров в Таджикистане, так как они являются крупнейшими налогоплательщиками.** Ряд последних решений о наложении налоговых штрафов в отношении частных мобильных компаний за упущенную выгоду от предоставления услуг бесплатно, привели к уходу акционера крупнейшего игрока на рынке («ТелиаСонера» продала свои акции «Тселл»). У всех мобильных компаний снизилась прибыль, они понесли убытки, отменив запланированные инвестиции в расширение и улучшение услуг (диаграмма 71). Спор с налоговыми органами отсрочил и почти привел к аннулированию сделки по передаче контроля над «Тселл» новому владельцу,<sup>121</sup> а «Веон» и «МегаФон» публично рассмотрели вопрос об уходе из страны по причине аналогичных споров с налоговым органом.<sup>122</sup> В конце концов, «Веон» (основной российский акционер «Билайн») продал свою долю местным инвесторам («ZET Mobile») в результате понесенных убытков из-за неспособности погасить налоговый штраф, наложенный Налоговым комитетом (45 млн. сомони).<sup>123</sup> По оценкам, налоги составляют 33 процента от стоимости интернет-соединений, что подрывает доступ к Интернету в стране, где уже имеются сложности с финансовой доступностью разных услуг.

**Необходимы неотложные меры для восстановления доверия в секторе, снижения регуляторных рисков и использования международных инициатив в области связи, таких как Инициатива «Один пояс – один путь».** Для этого потребуются более предсказуемая нормативная среда для привлечения

<sup>119</sup> Общая ставка налога в телекоммуникационном секторе, которая представляет собой сумму налога на прибыль, отчислений пенсионных и социальных взносов, налогов на имущество, налогов с оборота и других налогов, в качестве доли коммерческой прибыли компании.

<sup>120</sup> Миссия по подготовке главы о конкурентоспособности ЭСМ. 5-9 февраля 2018 г., интервью с мобильными компаниями.

<sup>121</sup> Telia. 2017 г. «Tcell обжалует незаконные требования по выплате налогов в Таджикистане». Новости, 17 января. <http://www.teliacompany.com/en/news/news-articles/2017/Tcell-appeals-illegal-tax-claim-in-Tajikistan/>

<sup>122</sup> «Бизнес Мегафона и Вымпелкома в Таджикистане находится под угрозой» RusLETTER, 16 февраля 2017 г. [http://rusletter.com/articles/business\\_of\\_megafon\\_and\\_vimpelcom\\_in\\_tajikistan\\_is\\_under\\_threat](http://rusletter.com/articles/business_of_megafon_and_vimpelcom_in_tajikistan_is_under_threat)

<sup>123</sup> <https://news.tj/ru/news/tajikistan/economic/20180418/investori-pokidayut-tadzhikistan>

инвестиций в отрасль. Действующий Закон об электрической связи (2010 г.) технически обоснован в отношении принципов и сфер регулирования, необходимых для стимулирования конкуренции и повышения эффективности сектора, однако положения о реализации отсутствуют. Необходима приверженность правительства осуществлению Закона с целью обеспечения участия частного сектора и стимулирования конкуренции для улучшения качества услуг потребителям Таджикистана. Например, можно провести оценку альтернативных решений проблем безопасности для поэтапного отказа от ЕКЦ, а также модернизировать оценку ценообразования и правил в соответствии с Законом о естественных монополиях, с тем, чтобы свести к минимуму искажения конкуренции. Следующим шагом будет внесение изменений в Закон с целью обеспечения четкого разделения между разработкой политики и регулированием, а также разделения коммерческих и регулирующих функций Службы связи. Это поможет Таджикистану выполнить свои обязательства в области телекоммуникаций перед Всемирной торговой организацией. Поправки также могут быть внесены в Положения о Службе связи (2011), чтобы скорректировать институциональную структуру, включить коллегиальный орган по принятию решений вместо наделения главы Службы связи всеми полномочиями, определить максимальные сроки для членов совета директоров и уточнить процесс отбора в члены правления. Усовершенствованное корпоративное управление и ориентированный на результаты мониторинг «Таджиктелеком» также могут помочь улучшить работу этой компании и уменьшить необходимость использования инструментов регулирования для сохранения своих позиций на рынке. Другие дополнительные меры включают в себя обзор налоговой политики и администрирования в секторе телекоммуникационных услуг, совершенствование мониторинга и анализа динамики рынка в секторе.

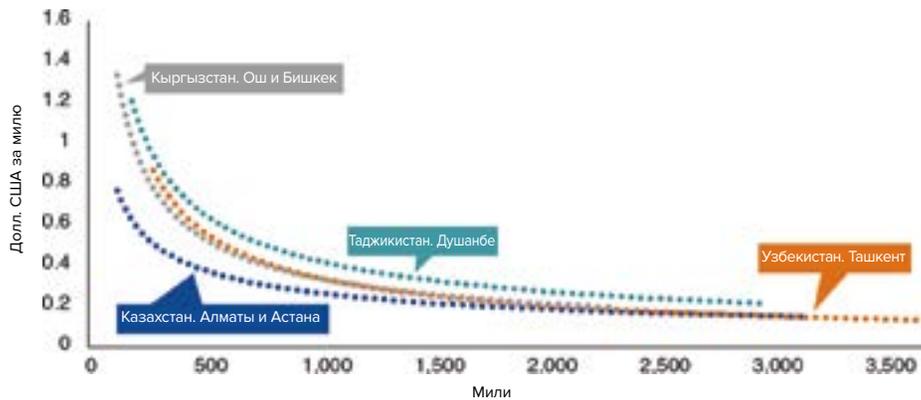
### **Авиационный сектор**

**В середине 2000-х годов правительство провело важные реформы для повышения эффективности воздушного транспорта - ключевого сектора транспортной связности.** После разукрупнения Таджикской государственной авиационной компании (ТГАК) аэропорты, авиационные и аэронавигационные службы были разделены на отдельные Открытые акционерные общества (ОАО), полностью принадлежащие Государственному комитету по инвестициям и управлению государственным имуществом. Обеспечение топливом также было выведено из ТГАК и преобразовано в ОАО «Топливозаправочная компания» («ТЗК») – единственного уполномоченного поставщика топлива в аэропортах Таджикистана. Функции по выработке политики остались в Агентстве гражданской авиации, подчиненном органе Министерства транспорта, в то время как контроль за обеспечением безопасности полетов был возложен на Государственную надзорную службу в области транспортного регулирования. Некоторые функции экономического регулирования были делегированы Антимонопольной службе (АМС), отдельному государственному агентству, отвечающему за соблюдение требований Закона о конкуренции в различных секторах.

**Несмотря на одобрение Национальной авиационной политики, которая предусматривала постепенную либерализацию международных авиационных перевозок, доступ к рынкам по-прежнему ограничен, что сказывается на развитии сети воздушного транспорта и тарифах на авиабилеты.** Трудности, с которыми сталкивается компания «Таджик Эйр», привели к сокращению ее доли на рынке. В настоящее время частному перевозчику «Сомон Эйр» принадлежит около 30 процентов посадочных мест, тогда как «Таджик Эйр» – только 19 процентов. Остальные принадлежат международным перевозчикам - на долю трех крупнейших российских авиакомпаний приходится почти 40 процентов рынка Таджикистана. Что касается направлений, около 46 процентов посадочных мест, предлагаемых на рынке, приходится на Москву, тогда как внутренние воздушные перевозки крайне незначительны. На рейсах из Душанбе наименьшая доля авиакомпании на десяти крупнейших маршрутах составляет 42 процента. На шести из этих десяти маршрутов посадочные места предлагают по крайней мере 3 перевозчика. Однако из 22 маршрутов из Душанбе 12 обслуживается только одним перевозчиком.

**Рейс Москва-Душанбе оставался жестко защищенным, и в то же время согласованная ёмкость оставалась неизменной на протяжении почти 10 лет, что сдерживает рост рынка и приводит к высоким тарифам на авиабилеты.** После урегулирования двусторонних споров были добавлены только три дополнительных рейса из Душанбе в международный аэропорт Жуковский (г. Москва). Было решено некоторое расширение ёмкости из второстепенных аэропортов в Москву, хотя и на них были быстро введены ограничения для предотвращения оттока пассажиропотока из Душанбе. Таджикистан

**Диаграмма 72:** Средний наименьший доступный авиатариф



Источник: расчёты сотрудников Всемирного банка на основании данных вебсайтов авиакомпаний.

также придерживается защитной позиции и с Турцией, возможно, из-за присутствия одного из местных перевозчиков, который также обслуживает этот маршрут. Кроме того, есть свидетельства того, что коммерческие права на перевозку ограничены региональными центрами (Алматы, Урумчи) для предотвращения потери потока пассажиров, которые с пересадками добираются до конечных пунктов назначения через любой из этих аэропортов. В результате тарифы на авиабилеты из Душанбе самые высокие в регионе (диаграмма 72).

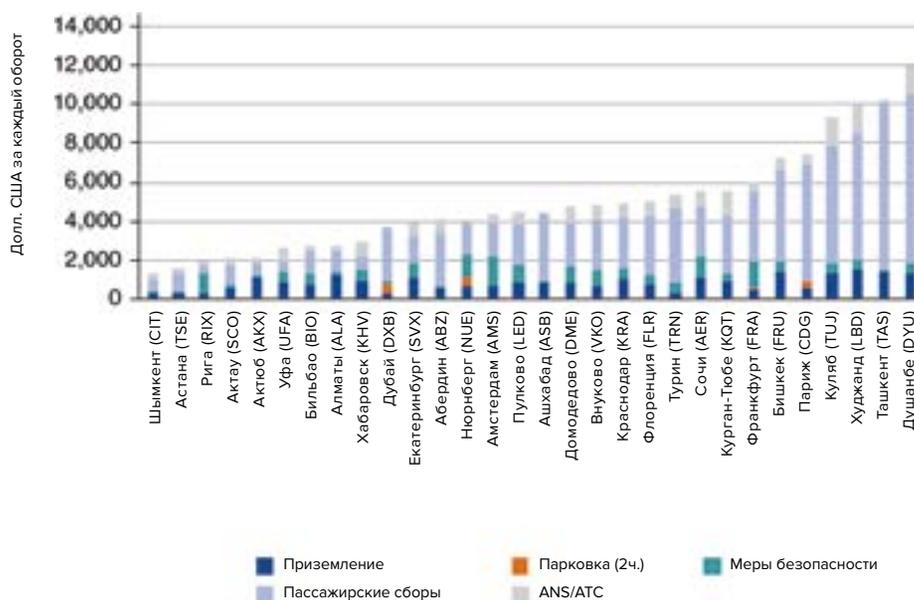
**В секторе воздушного транспорта АМС отвечает за регулирование деятельности в области естественных монополий, в частности, за регулирование тарифов на услуги аэропортов и аэронавигационной инфраструктуры, а также услуги внутреннего воздушного транспорта.**<sup>124</sup> АМС регулирует стоимость аэронавигационного обслуживания, аэронавтики и аэронавигационные-коммерческие платежи в международных аэропортах. Согласно действующей нормативной модели «Cost-Plus», тарифы внутренних транспортных организаций (аэропортов, авиакомпаний, аэронавигационной компании, топливных компаний) могут устанавливать маржу прибыли до 35 процентов. В нынешней среде отсутствуют стимулы для поиска экономической эффективности, поскольку все затраты могут быть перенесены на конечного потребителя, независимо от их экономического обоснования.

**В результате нынешнего подхода к регулированию в Таджикистане цены на ключевые ресурсы для обслуживания воздушных перевозок высоки.** Слабые стороны модели регулирования цен являются причиной высоких тарифов на услуги инфраструктуры. Обратные затраты на инфраструктуру (сборы, взимаемые с перевозчиков и пассажиров за международные рейсы) в международных аэропортах Душанбе, Худжанд и Куляб делают их одними из 4 самых дорогих аэропортов региона (диаграмма 73). Де-факто монополия на реактивное топливо также способствовала росту цен, несмотря на ценовое регулирование со стороны АМС. Цены на топливо являются вторыми по стоимости после Ташкента (диаграмма 74). В результате, как сообщается, все большее число пассажиров используют близлежащие аэропорты в других странах для вылетов в Москву.<sup>125</sup>

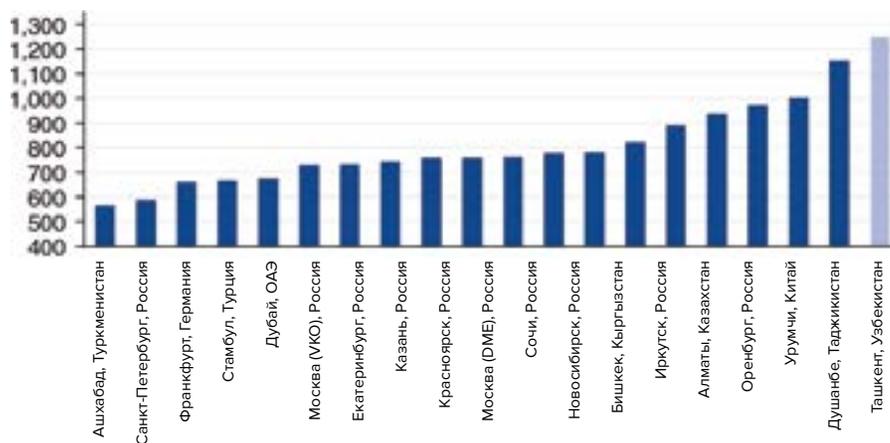
**Несмотря на защиту рынка, эффективность работы и прибыльность таджикских перевозчиков не улучшилась.** Задолженность местных перевозчиков перед поставщиками инфраструктуры, а именно аэропортами в Таджикистане и «Таджикаэронавигацией», всецело принадлежащими государству, увеличилась. В прошлом накопленная задолженность списывалась с баланса авиакомпаний через постановления правительства. В свою очередь, «Таджик Эйр» также пользуется правительственными гарантиями, используемыми для финансирования воздушных судов. Авиакомпания, несмотря на соблюдение только части своих обязательств, не смогла достичь устойчивого показателя рентабельности и не повысила производительность.

<sup>124</sup> К основным компонентам этой структуры относятся: (i) статья 5 Закона Республики Таджикистан «О естественных монополиях»; (ii) Постановление № 210 Правительства Таджикистана от 12 мая 1999 г. «О положениях о расчете стоимости товаров, работ и услуг на предприятиях и в организациях Республики Таджикистан»; (iii) Инструкции АМС для определения, утверждения (исполнения) и установления тарифных издержек на товары, работы и услуги, предоставляемые естественными монополиями.

<sup>125</sup> «Азия-Плюс», 18 сентября 2018.

**Диаграмма 73:** Оборотные затраты на инфраструктуру, взимаемые с пассажиров и авиакомпаний

Источник: Всемирный банк на основании информации, предоставленной аэропортами и содержащейся на их вебсайтах.

**Диаграмма 74:** Цены на реактивное топливо, декабрь 2017 г. (US\$ за тонну)

Источник: Всемирный банк на основании данных «Росавиации» и информации, предоставленной авиакомпаниями

**Более открытая политика в области международных воздушных перевозок сопровождается улучшением показателей сектора.** Опыт разных стран показывает, что либерализованная среда стимулирует появление новых перевозчиков (включая лоукостеры) и оказывает положительное влияние на пассажиропоток, качество обслуживания (частота и развитость сети воздушного транспорта) и тарифы на авиабилеты (таблица 13). Это, в свою очередь, влияет на общий рост ВВП, объемы торговли, инвестиционные решения иностранных инвесторов, и такие отрасли как туризм.<sup>126</sup> Таджикистан мог бы пользоваться этими преимуществами, если осуществление его Национальной авиационной политики будет реализовываться в этом направлении.

**Более рыночно ориентированная политика в Таджикистане повлечет за собой регуляторные и политические изменения в отношении доступа к рынкам для международных маршрутов, регулирования рынков факторов производства для авиаперевозок и роли государственных предпри-**

<sup>126</sup> См. например, PWC (2013), Poole (2010), IATA (2006), InterVistas (2006) и Myburgh, Sheik, Fiandeiro и Hodge (2006).

**Таблица 13:** Отмена регулирования услуг воздушного транспорта в отдельных странах

| Страна             | Отмена регулирования и изменение конъюнктуры рынка  |
|--------------------|---|
| Соединенные Штаты  | Отмена регулирования в 1978 г. Появление звездообразной сети лоукостеров, работающих на общенациональных маршрутных сетях, новых участников и интегрированных грузовых перевозчиков. Примером может служить компания «Southwest».   |
| Европейский союз   | Либерализация европейского воздушного рынка была связана с заметным ростом выхода на него лоукостеров. С 1996 по 2003 год доля рынка лоукостеров выросла с почти нулевой до пятой части рынка. Рост низкокзатратных перевозчиков Ryanair, Easyjet и т. д.   |
| Армения            | Односторонняя политика открытого неба и реформа сектора (начатая в 2013 году) позволили войти новым перевозчикам, расширить трафик, частоты и направления, а также снизить стоимость авиабилетов.   |
| Бразилия           | Отмена регулирования на внутренних рейсах в 2000-х привела в росту лоукостеров, таких как Gol, Azul и прочих.   |
| Чешская Республика | В результате либерализации на рынке появились новые чешские перевозчики. Они, включая компанию «Smartwings», начали работу в 2008 г.  |
| Грузия             | Отмена регулирования в 2005 г. гарантировала иностранным перевозчикам неограниченный рыночный доступ к грузинскому рынку, что привело к значительному росту рынка авиатранспорта страны. Трафик вырос практически на 67 процентов.  |
| Турция             | Pegasus Airlines – первый лоукостер Турции, начал работу в 2005 г. и являет собой пример небольшого перевозчика, добившегося успеха несмотря на присутствие доминантной компании (Turkish Airlines) и озабоченности в отношении конкурентной нейтральности.   |
| Марокко            | Реформы начались с 2004 г. и включали в себя пересмотр существующих ССА с целью устранения ограничений на пропускную способность, частоту и ценообразование, а также подписание новых более либеральных соглашений. В секторе наблюдался выход на рынок как иностранных, так и отечественных перевозчиков: 22 новых иностранных компании, а также 3 новых марокканских недорогих перевозчика. |

**ятий в этом секторе.** Правительство может принять более либеральные двусторонние соглашения о предоставлении услуг, чтобы уменьшить ограничения роста рынка на ключевых маршрутах (таких как Душанбе-Москва). АМС может обновить методологию, чтобы установить цены на основные инфраструктурные услуги для воздушного транспорта в целях обеспечения стимулирования для повышения эффективности. Решение о монопольных поставках реактивного топлива может быть пересмотрено, чтобы сделать рынок более состязательным. Наконец, обеспечение соблюдения системы контроля за предоставлением государственной помощи для сведения к минимуму искажений рынка, анализ областей переориентации прямого участия государства в коммерческой деятельности и совершенствование правил повышения подотчетности и повышения производительности ГП также способствовали бы повышению эффективности и результативности сектора.

### Государственные закупки

**Конкуренция в государственных закупках позволяет правительствам поставлять основные товары и услуги населению и субъектам предпринимательства.** Правительство действует как потребитель товаров и услуг, совершая покупки от лица граждан. Когда конкуренция подавляется на рынках государственных закупок из-за антиконкурентной практики, слабых правил конкурентных государственных закупок и непродуманных процессов отбора, покупательная способность государственных средств размывается из-за более высоких затрат, и завышение цен по причине фальсификации ставок может составлять не менее 20 процентов в течение 4 лет.<sup>127</sup> В Таджикистане, несмотря на продолжающееся фискальное давление, расходы на государственные закупки составляли около 3-4 процентов ВВП в период с 2011 по 2017 годы, что составляет значительную долю государственных расходов. Только в 2017

<sup>127</sup> Фроб, Кояк и Верден (1993), «Каково влияние фальсификации ставок на цены?» Economics Letters 42(4):419-423. См. ГВБ-ОЭСР (2016) для дополнительных примеров издержек отсутствия конкуренции в государственных закупках в различных других странах, таких как Мексика, Южная Африка и Россия.

году ПРТ израсходовало 3,3 процента своего ВВП (или 2,15 млрд. сомони, что эквивалентно 240 млн. долларов США) на закупку товаров, работ и услуг. Многие страны ОЭСР экономят до 40 процентов на государственных закупках благодаря использованию конкурентных спецификаций и практики закупок, которая стимулирует конкуренцию между различными производителями и использование инновационных процессов для продвижения конкуренции между поставщиками.<sup>128</sup> Поэтому поощрение конкуренции на этих рынках могло бы уменьшить давление на фискальные счета.

**Одной из основных проблем государственных закупок в Таджикистане является низкий уровень участия.** Предпочтения внутренних подрядчиков и отсутствие процедурных данных о правилах закупок препятствуют участию и ограничивают конкуренцию.<sup>129</sup> Несмотря на то, что объявления о тендерах с неограниченным участием заявителей публикуются в средствах массовой информации, а доля поставок из одного источника составляет 9,3 процента от общего объема закупок,<sup>130</sup> в случае большинства закупок количество поставщиков (подрядчиков) варьируется от одного до трёх. В некоторых случаях объем закупок небольшой, и поставщики не заинтересованы в таких торговых операциях.<sup>131</sup>

**Прозрачность, имеющая решающее значение для обеспечения открытой конкуренции, остается проблематичной.** Предварительная оценка устойчивости льгот в различных областях, включая закупки, свидетельствует о том, что многие недостатки не были устранены, несмотря на недавно проведенные реформы.<sup>132</sup> Законодательство о государственных закупках предусматривает множество мер по обеспечению прозрачности, но доступность информации о закупках, например, о приглашении к участию в конкурсе и присуждении контрактов, доступна онлайн только по определенным разновидностям закупок. Например, согласно опросу «Риски коррупции в государственных закупках», проведенному Агентством государственных закупок (АГЗ), 81 процент респондентов не были осведомлены о годовых планах закупок основных закупочных агентств, а 40 процентов опрошенных респондентов заявили, что низкая конкуренция является следствием того, что потенциальные поставщики (подрядчики) не осведомлены относительно предстоящих тендеров на государственные закупки.<sup>133</sup>

**Органы государственной власти активно занимаются реформами системы государственных закупок.** С 2013 года началось внедрение системы электронных закупок в рамках правительственной программы электронных закупок на 2013-2015 годы. На онлайн-платформе публикуется законодательство, планы закупок, апелляции, а также необходимая информация для подачи заявок на размещенные государственные контракты или подачи апелляции на решения правительства о тендерах. Как предусмотрено в программе электронных закупок, после полной реализации система должна обеспечить значительное повышение уровня прозрачности процедур закупок, равный и неограниченный доступ к участию, снижение закупочных цен в связи с ростом конкуренции, сокращение процедур закупок и затрат, увеличение государственного и общественного контроля, создание и предоставление доступа к электронным базам данных закупающих организаций, поставщиков (подрядчиков) и заключенных контрактов.

**Однако новая система электронных закупок ограничена и исключает значительное количество вариантов закупок, в том числе единый источник и крупные контракты на закупки государственными предприятиями.** Кроме того, с 2011 года было введено правило централизации процесса открытия заявок в рамках государственных инвестиционных проектов, финансируемых различными донорами и международными финансовыми институтами. Все отчеты по оценке заявок для закупок в рамках таких проектов должны пройти проверку Государственного комитета по инвестициям до того, как они будут представлены соответствующему финансирующему учреждению. Помимо серьезного влияния на вовлечённость и подотчетность учреждений-исполнителей за итоги инвестиций, такой механизм излишне увеличил время, необходимое для завершения процесса торгов. Из 6229 заявок, опубликованных Агентством по государственным закупкам в 2017 году (на общую сумму 1,85 млрд. сомони), доля электронных закупок у 611 закупающих организаций, которые были зарегистрированы в качестве отвечающих критериям юридических лиц через электронный портал государственных закупок, составила 569,4 млн. сомони.<sup>134</sup>

<sup>128</sup>ОЭСР (2011) <http://www.oecd.org/daf/competition/sectors/48315205.pdf> (ОЭСР, Конкуренция и закупки, 2011 г.)

<sup>129</sup> ВБ, CSPR, 2013.

<sup>130</sup> Республика Таджикистан, АГЗ, 2017.

<sup>131</sup> Республика Таджикистан, АГЗ, 2017.

<sup>132</sup> МФК 2017.

<sup>133</sup> Республика Таджикистан, АГЗ, 2017.

<sup>134</sup> Республика Таджикистан, АГЗ, 2017.

### **Вставка 10:** Содействие конкуренции при проведении государственных закупок в России

Россия усилила работу по борьбе с фальсификацией ставок и улучшению конкуренции в сфере государственных закупок в стране. В последние годы Федеральная антимонопольная служба (ФАС) России занимается вопросами правоприменения, защиты интересов и международного сотрудничества по этому вопросу.

- **Наказание за фальсификацию ставок.** В 2016 году ФАС России выявила картельный сговор между компаниями «ООО Фарм СКД» и АО «Новофарм» по государственному заказу на поставку лекарств, лекарственных препаратов, продуктов дезинфекции и лечебного питания. Эти компании входят в число крупнейших поставщиков лекарств для лечения ВИЧ, вирусных гепатитов В и С и рака. ФАС России установила, что сговор имел негативное влияние на более чем 400 аукционов на сумму свыше 6,5 млн. евро.
- **Упорядочение правил.** ФАС выступала за ликвидацию ненужных спецификаций продуктов, что ограничивает конкуренцию, способствует сговору и отчуждению на рынках фармацевтических закупок. С января 2018 года Федеральный закон № 1380 от 2017 года запрещает государственным органам на национальном и местном уровнях устанавливать правила тендера, способствующие предварительному отбору конкретных производителей. Ожидается, что конкуренция увеличит доступность лекарств для граждан Российской Федерации и повысит эффективность бюджетных расходов на лекарства за счет снижения цен.

*Источник:* Конкурс по защите интересов Международной конкурентной сети (ICN) и группы Всемирного банка 2017-2018 гг.; ОЭСР (2017); официальный веб-сайт Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации.

**В целом правительство обладает возможностью более эффективно использовать расходы на закупки в качестве инструмента содействия развитию частного сектора.** Во-первых, опираясь на недавнее внедрение платформы электронных закупок, необходимо внедрить и распространить среди потенциальных участников торгов новые правила в отношении контрактных возможностей для поощрения более активной конкуренции. Во-вторых, можно предпринять шаги для поощрения регистрации фирм как местных, так и иностранных, а также поощрения подачи заявок. В-третьих, улучшение конкуренции на крупных тендерах обеспечило бы большую эффективность, оптимальное соотношение цены и качества и конкурентоспособность. Наконец, улучшение выявления фальсификации ставок и воспрепятствование такой практике поможет повысить соотношение цены и качества государственных инвестиций для поддержки роста производительности. Для этого важно наладить сотрудничество между АМС и АГЗ. Опыт России в борьбе с фальсификацией ставок может быть актуален как для АМС, так и для АГЗ (вставка 10).

### **Заключительные выводы**

**Для повышения эффективности политики, направленной на создание более эффективно функционирующих рынков, власти Таджикистана могли бы рассмотреть возможность переориентации своей работы на улучшение рыночного регулирования ключевых секторов для поддержки конкуренции и эффективности, включения принципов конкуренции в сквозную экономическую политику и создания основы для развития эффективного антимонопольного органа для борьбы с антиконкурентной практикой и устранения антиконкурентных государственных правил.** Более конкретно

- На результативность сектора телекоммуникаций – с точки зрения цен, доступности и роста - повлияли недостатки в реализации принципов конкурентного нейтралитета. Двумя основными негативными факторами были роль Службы связи как органа, ответственного за разработку политики, регулятора и управляющего госпредприятия, которому принадлежит монополия в определенных сегментах, а также непредсказуемая и обременительная нормативно-правовая база, препятствующая частному участию.
- Несмотря на предыдущие реформы в области воздушных перевозок, предусматривающие разделение служб аэропорта, аэронавигации и воздушных перевозок, текущая политика в области авиации остается ограничительной: правила, запрещающие вход и расширение в сфере международных пас-

сажирских перевозок, поставок авиатоплива не оспариваются, а регулирование монопольных услуг, в частности, услуг аэропортов, неэффективно для стимулирования продуктивности и снижения транспортных расходов.

- Обеспечение конкуренции в сфере государственных закупок – за счет более широкого внедрения системы электронных закупок, правил, облегчающих распространение информации о возможности поставок, и сотрудничества между учреждениями в борьбе с фальсификацией предложений - позволит расширить участие фирм и сократить расходы правительства.
- В случае контроля цен необходимо нацелить регулирование на те услуги, которые являются естественными монополиями и используют методологии ценообразования, которые могут помочь воспроизвести результаты конкурентных рынков. Детальное понимание основных причин ценового поведения, включая правительственные правила, которые защищают рынки от конкуренции, должно лежать в основе государственного вмешательства в контроль движения цен.
- Государственная помощь, включая фискальную и нефискальную поддержку частных фирм и государственных предприятий, является важной областью политики, способствующей конкуренции на равных условиях и при эффективно работающих рынках. Тем не менее, правительство в целом не оценивает влияние политики стимулирования инвестиций на рынки в соответствии с законодательством о конкуренции. Также отсутствуют меры, гарантирующие конкурентный нейтралитет на рынках, где работают государственные предприятия.
- Наконец, повышение эффективности антимонопольного органа посредством более сильной нормативно-правовой базы, дополнительных ресурсов и потенциала, большей независимости и более широкой политической поддержки для введения рыночной дисциплины во всех секторах экономики создаст основу для конъюнктуры, в которой антиконкурентная практика и неоправданная нормативная защита не поощряются.
- Улучшение конкуренции будет благоприятным для всей экономики Таджикистана, что положительно скажется на благосостоянии граждан и позволит конкурентоспособным сетевым отраслям стимулировать рост ВВП.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Aghion, Howitt, and David Mayer-Foulkes. 2004. "The Effect of Financial Development on Convergence: Theory and Evidence." NBER Working Paper 10358. Available at <https://www.nber.org/papers/w10358.pdf>
- Aghion, P., and R. Griffith. 2005. *Competition and Growth: Reconciling Theory and Evidence*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Aparicio, Diego, and Alberto Cavallo. 2018. "Targeted Price Controls on Supermarket Products." NBER Working Paper 24275. Available at <http://www.nber.org/papers/w24275>
- Atkinson, A., and F. Messy. 2013. "Promoting Financial Inclusion through Financial Education: OECD/INFE Evidence, Policies and Practice," OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 34, OECD Publishing.
- Australia. 1996. "Commonwealth Competitive Neutrality Policy Statement." The Treasury. Available at <http://archive.treasury.gov.au/documents/275/PDF/cnps.pdf>.
- Banerjee, Abhijit V., and Duflo, Esther. "The Economic Lives of the Poor" (October 31, 2006). MIT Department of Economics Working Paper No. 06–29.
- Bird, Richard, and Pierre-Pascal Gendron. 2007. *The VAT in Developing and Transition Countries*. Cambridge University Press.
- Bolnick, Bruce. 2004. "Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region." SADC Tax Subcommittee Technical Report, SADC Trade, Industry, Finance and Investment Directorate.
- Brainard, Lael. 2008. "What Is the Role of Insurance in Economic Development?" Zurich Government and Industry Affairs.
- Breza, Kanz, and Klapper. 2015. "The Real Effects of Electronic Wage Payments: First Results," No. F-31407-BGD-1. International Growth Center Final Report.
- Brune, Lasse; Gine, Xavier; Goldberg, Jessica; and Yang, Dean. 2011. Commitments to Save: a Field Experiment in Rural Malawi (English). Policy Research working paper; no. WPS 5748; Impact Evaluation series; no. IE 50. Washington, DC: World Bank.
- BTI. 2016. "Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) 2016: Tajikistan Country Report." Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Buccirossi, Paolo, Lorenzo Ciari, Tomaso Duso, Giancarlo Spagnolo, and Cristiana Vitale. 2009. "Competition Policy and Productivity Growth: An Empirical Assessment." WZB Working Paper SP II 2009.
- Byrne, Peter. 2002. "Tax Incentives for FDI in Seven Latin American Countries." Inter-American Development Bank Regional Integration Department. Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Calderon, Cesar, and Luis Servén. 2014. "Infrastructure, Growth, and Inequality: An Overview." Policy Research Working Paper 7034. World Bank Group, Washington, DC.
- Cnossen, Sijbren. 2005. *Theory and Practice of Excise Taxation*. Oxford University Press.
- Connor, John M. 2014. "Price-Fixing Overcharges: Revised 3rd Edition." Available at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2400780>
- Cook, Philip J. 2007. *Paying the Tab: The Costs and Benefits of Alcohol Control*. Princeton University Press.
- Devadas, Sh., and Pennings, S. 2018. *Assessing the Effect of Public Capital on Growth. An Extension of the World Bank Long-Term Growth Model*. Policy Research Working Paper 8604. World Bank Group, Washington, DC.
- Dickinson, G. (undated). "Encouraging a Dynamic Life Insurance Industry." Paris: OECD. Available at <http://www.oecd.org/finance/insurance/1857811.pdf>
- Dushanbe. 2017. Analytical Report: Improvement of the Investment and Business Environment in the Banking and Finance Sectors, prepared by the National Bank of Tajikistan and the Secretariat of the Consultative Council on Improvement of Investment Climate under the President of Tajikistan.
- Dupas and Robinson. 2009. "Savings Constraints and Microenterprise Development: Evidence from a Field Experiment in Kenya." NBER Working Paper No. 14693.

- Dupas and others. 2014. “Short-Run Subsidies and Long-Run Adoption of New Health Products: Evidence From a Field Experiment,” *Econometrica, Journal of the Econometric Society*, vol. 82(1), pages 197–228, January 2014.
- Ebrill, Liam, Michael Keen, Jean-Paul Bodin, and Victoria Summers. 2001. “Modern VAT.” International Monetary Fund, Washington, DC.
- Economist Intelligence Unit. 2017 Report. Available at <http://www.eiu.com/home.aspx>
- European Commission. 2014. *Common methodology for State aid evaluation*. Brussels: European Commission. Available at [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/state\\_aid\\_evaluation\\_methodology\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf)
- Froeb, L., R. Koyak, and G. Werden. 1993. “What Is the Effect of Bid-Rigging on Prices?” *Economics Letters* 42(4): 419–23.
- Glenday, Graham, and Gangadhar P. Shukla. 2012. “Public Finance in Open Economies.” Manual prepared by Duke Center for International Development, Duke University.
- Government of Tajikistan. 2015. Water Sector Reform Program for 2016–2025. Adopted by the Government of Tajikistan by decree № 791 on December 30, 2015.
- GSMA. 2017. GSMA Intelligence database.
- IATA (International Air Transport Association). Report 2006. Available at <https://www.iata.org/about/Documents/annual-report-2006.pdf>
- ICN (International Competition Network). 2005. “Defining Hard Core Cartel Conduct: Effective Institutions, Effective Penalties.” Building Blocks for Effective Anti-Cartel Regimes, Vol. 1. Luxembourg: European Communities.
- ICN. 2007. “Report on the Objectives of Unilateral Conduct Laws, Assessment of Dominance/Substantial Market Power, and State-Created Monopolies.” Paper presented at the 6th Annual Conference of the ICN, Moscow, May 2007. Available at [https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/07/UCWG\\_SR\\_Objectives.pdf](https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/07/UCWG_SR_Objectives.pdf)
- ICN. 2008. “Setting of Fines for Cartels in ICN Jurisdictions.” Cartels Working Group Report to the 7th Annual Conference of the ICN, Kyoto. April 2008. Available at [https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/CWG\\_SettingFines.pdf](https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/CWG_SettingFines.pdf)
- International Finance Corporation (IFC). 2015. “Analyses of Investment Incentives in the Republic of Tajikistan, mimeo.
- IFC. 2017. Housing Microfinance Lending in Tajikistan, Republic of Tajikistan.
- IFC. 2018. A Cost-Benefit Analysis of Investment Incentives in Tajikistan, mimeo.
- IMF. 2015a. *Republic of Tajikistan Financial System Stability Assessment*. IMF: Washington, DC.
- IMF (International Monetary Fund). 2015b. “Options for Low-Income Countries’ Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment.” International Monetary Fund, Washington, DC.
- International Monetary Fund. 2017. IMF Staff Report on Article IV Consultations on the Republic of Tajikistan, IMF Board Document, Washington, DC.
- IMF, OECD, UN, and World Bank. 2015. *Options for Low Income Countries’ Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment: A Report to the G-20 Development Working Group by the IMF, OECD, UN and World Bank*. Paris: OECD Publishing.
- InterVistas Consulting Incorporation. 2006 Report. The Economic Impact of Air Service Liberalization. [https://www.iata.org/whatwedo/Documents/economics/liberalization\\_air\\_transport\\_study\\_30may06.pdf](https://www.iata.org/whatwedo/Documents/economics/liberalization_air_transport_study_30may06.pdf)
- Ivaldi and others. 2015. “The practice of evaluation as an evaluation of practices.” Research Article, SAGE Journals.
- Karlan, Dean and Morduch, Jonathan. 2010. “Access to Finance.” Handbook of Development Economics, Elsevier.
- Khabibov, Bakhadur. 2006. “Tajikistan.” In *Competition Regimes in the World*. CUTS International. Available at <https://competitionregimes.com/pdf/AsiaPacific/32-Tajikistan.pdf>
- Kojo and Sattar. 2018. “Making the National Development Strategy 2030 a Success: Building the Foundation for Shared Prosperity.” Tajikistan Systematic Country Diagnostic Report No. 126209-TJ. World Bank Group, Washington, DC.
- Kostopoulos, C. and Sarsenov, I. 2017. *Kazakhstan—Enhancing the fiscal framework to support economic transformation: public finance review (English)*. Washington, DC: World Bank Group.
- Krelove, R. et al. 2011. *Tax Policy Review*. Fiscal Affairs Department of the IMF, Washington, DC.
- Krelove, Russell and Alain Jousten. 2012. Review of the Draft Tax Code, Republic of Tajikistan, IMF Fiscal Affairs Department, Washington DC.
- Love, I., and Mylenko, N. 2003. “Credit Reporting and Financial Constraints.” Policy Research Working Paper 3142. Washington, DC: World Bank Group.
- Masters A., Aav, E., and Cotton, M. 2012. Improving Tax Administration Efficiency and Effectiveness for the Republic of Tajikistan, IMF Fiscal Affairs Department, Washington, DC.
- Masters, Andrew, et al. 2012. Improving Tax Administration Efficiency and Effectiveness. Scholarly Article.
- Messere, Ken. ed. 2002. *The Tax System in Industrialized Countries*. Oxford University Press.
- Messere, Ken, Flip de Kam, and Christopher Heady. 2003. *Tax Policy: Theory and Practice in OECD Countries*. Oxford University Press.
- Myburgh, A., F. Sheik, F. Fiandeiro, and J. Hodge. 2006. “Clear Skies Over Southern Africa: The Importance of Air Transport for Shared Economic Growth.” Woodmead, South Africa: The ComMark Trust.
- OECD. 2011. *Competition and Procurement*. Paris: OECD. Available at <http://www.oecd.org/daf/competition/sectors/48315205.pdf>

- OECD. 2012. *Competitive Neutrality, A compendium of OECD recommendations, guidelines and best practices*. Paris: OECD. Available at <http://www.oecd.org/daf/ca/50250955.pdf>
- OECD. 2015a. *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*. Paris: OECD. Available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>
- OECD. 2015b. *G20/OECD Principles of Corporate Governance*. Paris: OECD.
- OECD. 2017. *Annual Report on Competition Policy Developments in the Russian Federation 2017*. DAF/COMP/AR(2017)25. Paris: OECD.
- OECD. 2018. Levels of Financial Literacy in CIS Countries. “Paying taxes 2013: The global picture.” PricewaterhouseCoopers LLP Report. Available at <https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/assets/pwc-paying-taxes-2013-full-report.pdf>
- Poole, Thomas. 2010. “United Kingdom: The royal prerogative.” *International Journal of Constitutional Law*, Volume 8, Issue 1, January 2010, Pages 146–155.
- Republic of Tajikistan, NBT. 2017. “Analytical Report: Improvement of the Investment and Business Environment in the Banking and Finance Sectors.” Prepared by the National Bank of Tajikistan and the Secretariat of the Consultative Council on Improvement of Investment Climate under the President of Tajikistan. Dushanbe.
- Republic of Tajikistan, PPA (PILBARA PORTS AUTHORITY) ANNUAL REPORT. 2016–2017. Available at <https://www.pilbaraports.com.au/PilbaraPortsAuthority/media/Documents/ANNUAL%20REPORTS/PPA%202016-17/PPA-AR-2017-web.pdf>
- Shome, Parthasarathi. 1995. *Tax Policy Handbook*. International Monetary Fund Fiscal Affairs Department. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Stenga, J. 2010. “Demand and Challenges of Accessing Savings Products in Tajikistan Microfinance Institutions.” Master Thesis, Universite Libre de Bruxelles, Belgium.
- Strokova, Victoria, and Ajwad, Mohamed Ihsan. 2017. *Tajikistan Jobs Diagnostic: Strategic Framework for Jobs*. Jobs Series; No. 1. World Bank, Washington, DC. World Bank.
- Symeonidis, George. 2008. “The Effect of Competition on Wages and Productivity: Evidence from the UK.” *Review of Economics and Statistics* 90(1): 134–46.
- Tax Code of the Republic of Tajikistan, #901 dated September 17, 2012. Available at [http://www.adlia.tj/show\\_doc.fwx?Rgn=117786](http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?Rgn=117786)
- Voigt, S. 2009. “The Effects of Competition Policy on Development: Cross-Country Evidence Using Four New Indicators.” *Journal of Development Studies* 45(8): 1225–48.
- WBG-OECD. 2017. A step ahead: competition policy for shared prosperity and inclusive growth (English). Washington, DC: World Bank Group
- World Bank. 2006. “Tajikistan Policy Note: Enhancing the Development Impact of Remittances.” World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2015. *Global financial development report 2015–2016: long-term finance (English)*. Global financial development report. Washington, DC: World Bank Group.
- World Bank. 2016a. *Breaking down barriers: unlocking Africa’s potential through vigorous competition policy (English)*. Washington, DC: World Bank Group.
- World Bank. 2016b. World Development Report 2016, Background paper, Digital Dividends: Exploring the Relationship Between Broadband and Economic Growth.
- World Bank. 2017a. *Global investment competitiveness report 2017–18: foreign investor perspectives and policy implications (English)*. Washington, DC: World Bank Group.
- World Bank. 2017b. *Housing Microfinance Lending in Tajikistan*. Washington, DC: World Bank Group.
- World Bank. 2017c. *Overview Vol. 1 of Glass half full: poverty diagnostic of water supply, sanitation, and hygiene conditions in Tajikistan*. Washington, DC: World Bank Group. Available at <https://hubs.worldbank.org/docs/imagebank/pages/docprofile.aspx?nodeid=27942808>
- World Bank. 2018a. *Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs*. Washington, DC: World Bank Group.
- World Bank. 2018b. Evidence Based Tax Assessment for Tajikistan, World Bank Group’s unpublished report.
- World Bank. 2018c. World Development Indicators. Washington, DC. World Bank Group.
- World Economic Forum. 2016. *Global Competitiveness Report, 2016–17*. Geneva: World Economic Forum.
- Wright and Mutesasira. 2001. *The relative risks to the savings of poor people*. MicroSave—Market-led solutions for financial services.
- Zee, Howell H. 2005. “Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues, and Comparative Country Developments.” IMF working paper WP/05/87, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Zee, Howell, Janet G. Stotsky, and Eduardo Ley. 2002. “Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries.” *World Development* 30(9): 1497–1516.











ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА