

Комментарии к проекту Стратегии ЕБРР для Кыргызской Республики

В самом начале необходимо отметить, что комментарии предложено было подать до 7 августа 2011 года, однако версия этого документа на русском языке будет предоставлена лишь в конце августа. Английский язык, на котором написан проект, не является ни государственным, ни официальным языком Кыргызской Республики, поэтому это резко ограничивает возможности гражданского общества страны высказывать свое мнение о деятельности Европейского банка реконструкции и развития. Подобные тексты необходимо заблаговременно предоставлять для обсуждения на государственном и официальном языках Кыргызской Республики, а именно: на кыргызском и русском языках, если Банк действительно искренне заинтересован получить такие комментарии.

Предыдущая стратегия ЕБРР была подготовлена для 2007-2010 года. Но уже с 2008 года Банк возвратился в публичный сектор - инфраструктурные проекты. Это направление деятельности Банка будет продолжено в следующие три-четыре года. Наша организация не может, к сожалению, подтвердить, что данное направление Банком было начато успешно.

Извлек ли ЕБРР уроки из прошлых ошибок?

Проект Стратегии Банка на 2011-2013 годы предваряется отчетом о выполнении предыдущей Стратегии (**1.2. Implementation of the previous country strategy**). После прочтения этого текста возникает ощущение, что оценки, которые выставил сам себе ЕБРР за проекты в Кыргызстане, почти все на «пять с плюсом», и всего лишь 20 процентов проектов получили более скромную оценку «хорошо». Из этого следует, что граждане Кыргызской Республики просто от недопонимания совершили за 10 лет две протестные революции, а Банк жил в каком-то другом измерении. Банк объясняет это тем, что его основная цель – быть постоянно прибыльным, и поэтому он просто не может позволить себе быть неуспешным. Можно ли говорить об успехе, если представители ЕБРР признали, что не смогли положительно влиять на предыдущий правящий режим в Кыргызстане, и этот режим весьма серьезно препятствовал их деятельности в стране, особенно в банковском секторе. Возможно, об этом стоило упомянуть в разделе «Политический контекст» (**2.1. Political Context**). Но в этой части Стратегии даются отрывочные сведения - для тех, кто не живет в Кыргызской Республике постоянно, а гражданам предлагается осознать, как трудно привлечь инвестиции в горную, отдаленную и бедную страну

Текст проекта Стратегии создает недостоверное представление о том, что массовые протесты главным образом создают препоны бизнесу и инвестиционному климату, которые в промежутках между революциями так великолепно развивались благодаря поддержке ЕБРР в содружестве с другими международными донорами. Эти революции происходят не только вследствие многих просчетов правительств КР, но и из-за ошибок международных стейкхолдеров, которые они до сих пор не признали за собой.

О направлениях работы Банка в Кыргызской Республике

1. Банк принял для себя основные четыре ориентира, которых он придерживался, а также будет придерживаться и впредь. Нельзя не признать, что наиболее успешной была деятельность *по первому* из них (**Fostering the Private Sector**), но, как только поле действий Банка в стране соприкоснулось с сектором общественных интересов, граждане стали задавать вопросы, на которые ЕБРР не спешит отвечать. Поэтому в конце прошлого отчетного периода возник сбой в банковском механизме своевременного предоставления

информации, а именно: в связи с револьверным кредитом для компании «Центерра Голд» на 150 млн. долларов в 2010 году. Гражданские активисты получили ответ от Банка, что он имеет право не разглашать заранее информацию о своих намерениях финансировать такие проекты (а потому и нет необходимости в получении какого-либо предварительного согласия от граждан в ходе общественных консультаций), если компания уже значится в соответствующих «биржевых листингах».

Однако ЕБРР объявил себя последователем и сторонником Инициативы прозрачности добывающих отраслей (ИПДО, или EITI – в английском варианте). Но нежелание предоставить информацию о финансировании добывающей компании вызывает вопрос: в чем заключается миссия Банка по продвижению Инициативы? Успехи Кыргызской Республики по выполнению требований EITI - целиком заслуга гражданского общества и государства, но никак не ЕБРР.

В будущих планах Банка обозначены индикаторы прозрачности (*повысить прозрачность лицензирования, особенно в горнодобывающем секторе, где важно привлечь более качественных новых инвесторов, а также совместить право на разведку недр с правом использования недр*)(3.3.2. **Corporate Sector. Bank's operational response. To improve frameworks for markets**). Но пока инвесторы сами не готовы выполнять требования EITI, поэтому преждевременно даровать им совмещенные лицензии, так как недра принадлежат всему народу Кыргызской Республики, а правительство и инвесторы до сих пор относились к этим ресурсам безответственно. Весь процесс недропользования должен происходить при постоянном информировании и контроле общественности.

ЕБРР должен принять эти замечания при составлении планов своей работы по пункту **3.2. Bank's priorities for the strategy period (Supporting the local private sector)**.

2. Коснемся второго ориентира - **Strengthening Financial Institutions**. Действительно, со стороны Банка оказывалась скромная финансовая поддержка стране на преодоление последствий мирового кризиса 2008-2009 годов.

Также отметим, что, насколько нам известно, ни одно банковское учреждение страны, поддерживаемое по линии ЕБРР, не подпало под внешнее управление Национального банка КР в апреле 2010 года, то есть не оказалось под подозрением в соучастии в выводе финансовых средств бывшим правящим режимом из страны. Тем не менее, ЕБРР тщательно обходит вопрос, как стало возможным, что крупнейший частный банк страны (АУБ) участвовал в коррупционных схемах с истинно международным размахом. ЕБРР, как и все другие члены местного Международного делового совета, замалчивает данную проблему, хотя бодро отчитывается, что курсы «*in the area of anti-money laundering (AML), which will continue to support better AML standards both at Government and bank levels*» были, как всегда, успешно проведены. Этот заговор молчания в период бакиевского правления привел к тому, что граждане КР потеряли многомиллионные накопления Социального фонда, выведенные через АУБ.

В тяжелейшем для страны 2010 году Банк посчитал достаточным то, что с новым правительством он продолжит выполнение текущих проектов, которые были согласованы со старым правительством (*с небольшим новым «вкраплением»: обучением 500 предпринимателей с юга страны и технической поддержкой Национального банка по реструктуризации АУБ-активов*).

Новое правительство КР запросило срочную помощь в 2010 году. Клуб международных кредиторов и доноров обещал более чем миллиардную поддержку в течение 30 месяцев,

хотя в реальности речь шла о поддержке в 250 млн. долларов (что является «обычным» уровнем заимствований страны в докризисный период). Можно предвидеть, что, отказав в обещанной помощи, например, по причине «медленного выполнения программ восстановления» (2.2. **Macroeconomic context**), ЕБРР потребует продолжения курса на приватизацию и коммерциализацию общественных услуг и инфраструктуры, с чем многие жители нашей страны будут резко не согласны.

ЕБРР должен учесть все факторы риска, существовавшие до апреля 2010 года, а также возникшие новые риски при составлении планов своей работы по пункту **3.2. Bank's priorities for the strategy period** (*Stabilizing and developing the financial sector*).

3. К вопросу *о третьем направлении* - **Support for Critical Infrastructure**. Банк, выражая озабоченность по поводу тяжелого долгового бремени государства (иначе говоря, малой его кредитоспособности), находит новых игроков, которые смогут выплачивать ему долги, – муниципальные образования и муниципальные предприятия. Обременив их кредитами в области реабилитации систем городского водоснабжения и транспорта, Банк рассчитывает получить карт-бланш в этих важных для населения секторах общественных услуг.

При этом ЕБРР не предлагает КР какие-либо современные технологии европейского образца, например, продолжает практику поощрения хлорирования воды вместо озонирования или увеличения объемов существующего уже инфракрасного облучения. Действительно, существует проблема ухудшения стандартов качества для питьевой воды (**3.3.3. Infrastructure and Energy**). *Building the institutional framework for sustainable operations of municipal services*), однако она характерна не для самих источников питьевой воды, а скорее является следствием устаревшего оборудования системы водоснабжения. Этот фактор не касается столицы страны и некоторых областных и районных центров. Только система сельского водоснабжения перестала отвечать необходимому уровню качества питьевой воды - во многом вследствие того, что Всемирный банк и АБР практически загубили сельское водоснабжение своими проектами, ведущимися без надзора и анти-коррупционного контроля. Это привело к замене многих источников воды с подземных на поверхностные, что, в свою очередь, привело к скачку роста заболеваемости среди жителей, даже к полному исчезновению источников питьевой воды в некоторых селах. Поэтому городские жители весьма озабочены приходом еще одного многостороннего банка в сектор водоснабжения.

Никто не спорит, что страна нуждается в поддержке на должном уровне инфраструктуры, в том числе и дорожной (проект реабилитации дороги Ош-Исфана), но это не означает, что ЕБРР может игнорировать привычные технические стандарты и искусственно понижать их для своих проектов. Что касается политики информирования общественности при переселении жителей в связи со строительством дороги, необходимо отметить, что Банк особо не утруждает себя ни информированием, ни контролем над исполнением такой обязанности со стороны специализированного отдела реализации проекта. Банк должен взять на себя обязательство информировать жителей на доступном им языке в случае переселений. ЕБРР должен соблюдать собственные социальные политики по переселению и компенсационным выплатам.

Другим болезненным вопросом становится тарифная политика. Это очень чувствительный вопрос для руководства страны. ЕБРР не должен здесь подменять правительство. Но именно это и происходит, когда, к примеру, глава столичной системы водоснабжения в июне 2011 года заверяет членов Наблюдательного комитета по проекту ЕБРР, что не предвидится повышения тарифов, несмотря на выданный кредит. Однако один из

представителей Банка заявляет на встречах, что повышение тарифов на питьевую воду уже заложено в проекте. Это свидетельствует о том, что Банк злоупотребляет доверием кредитополучателя.

Банк, подчеркивая задачу *«возобновить доступ к базовым общественным услугам, таким, как водоснабжение, канализация, переработка твердых отходов, городской транспорт»*, должен иметь в виду, что это надо делать без навязывания последующей принудительной коммерциализации.

Вхождение в сектор общественных услуг ЕБРР воспринимает как возможность навязать свое требование коммерциализировать его любыми способами и средствами, в том числе под предлогом *«очень слабого юридического и регулятивного воздействия в начальной стадии переходного периода»*. Поэтому за 35 миллионов кредитных долларов (цена реабилитации дорожного участка в несколько десятков километров) требует *«усовершенствования системы дорожных сборов с пользователей и реформирования Дорожного фонда»*, а также *«подготовки плана приватизации предприятий по техобслуживанию дорог»* - в секторе, который стоит миллиарды долларов и который был создан еще в советское время и содержится, в абсолютном своем большинстве, не на кредиты ЕБРР. Дороги станут платными, и это новшество коснется самых небогатых районов страны. Однозначно можно утверждать, что уроки прежних лет Банком не усвоены.

ЕБРР должен принять наши замечания во внимание при составлении планов своей работы по пункту **3.2. Bank's priorities for the strategy period (Strengthening critical infrastructure)** и изменить их.

Добавим, что мы согласны с Банком в том, что *«особенно в энергосекторе...возможности страны привлекать дополнительные займы ограничены»*, что скорее требуются не реформы, а наведение надлежащего порядка в этой отрасли и заслона коррупционным сделкам в ней. «В Кыргызстане происходит не реформирование энергетического сектора, а улучшение принципов управления», - заявил во время национальной конференции в июле 2011 года руководитель проекта по реформированию энергосектора Рафкат Хасанов¹.

Общество не будет возражать против предоставления небольших грантов для *«любых некоммерческих инфраструктурных проектов»*, но без последующего навязывания каких-либо *«обусловленных кредитов от других многосторонних финансовых институтов либо двусторонних доноров»*.

4. По четвертому ориентиру - **Policy Dialogue** – заметим следующее. Действительно, в свое время при поддержке ЕБРР был создан Инвестиционный совет при президенте страны, однако ни один из его членов не выразил в 2009 году протеста в связи с тем, что сын тогдашнего президента КР узурпировал его полномочия и создал под своим началом небезызвестный ЦАРИИ (Центральное агентство развития, инвестиций и инноваций). Более того, почти все международные стейкхолдеры стали переписываться с этим органом по вопросам инвестиций и проектов международной помощи.

Новое правительство переименовало данный консультативный орган в Совет по развитию бизнеса и инвестиций, но судить о его эффективности пока трудно, так как он до сих пор не нашел себе надлежащего места в обществе. Техническая поддержка ЕБРР в

¹ <http://www.24.kg/economics/105332-rafkata-xasanov-v-kyrgyzstane-idet-ne.html>

последующем этой структуры не должна продолжать традиций бессмысленных трат финансовых средств, а привести к созданию устойчивого механизма определения приоритетов развития страны (3.2. **Bank's priorities for the strategy period, Policy Dialogue**), не становясь площадкой для сговора властей с бизнесом за спиной народа.

Operational environment

В данном разделе ЕБРР подробно описал трудности возможного вхождения страны в Таможенный союз, не найдя ни одного слова для искренней оценки такой инициативы. Это свидетельствует о том, что Банк не сумел преодолеть собственную политическую предубежденность по этому вопросу. К тому же, Банк не решился при этом обсудить, какие же плюсы и минусы принесло стране вхождение в ВТО.

2.3. Structural reform context

Индекс структурных реформ для Банка остается важным критерием (это скорее можно назвать идеологическим индикатором Банка). Поэтому не удивляет, что ЕБРР выразил недовольство тем, что новое правительство частично аннулировало результаты прежних горе-реформ в области приватизации – в том числе из-за коррупционных схем, примененных прежним руководством страны во время приватизации. Общество недвусмысленно выразило протест, и ЕБРР не должен давить на руководство страны, желающей осознать, что в приватизации государственных компаний было сделано не так, как надо. «Я не хочу сказать, что все компании следует приватизировать. Самое страшное - это приватизация, которая создает частную монополию. Именно так у нас хотели приватизировать ОАО «Северэлектро» и «Востокэлектро», - заявил во время национальной конференции руководитель проекта по реформированию энергосектора Рафкат Хасанов².

Пока не будут созданы в стране надлежащие институциональные рамки, в том числе независимые судебные органы, которые смогут беспристрастно оценить чистоту приватизационных сделок, ЕБРР не должен подталкивать руководство КР к приватизации стратегических объектов страны. ЕБРР будет нести моральную ответственность за эти советы, поэтому лучше воздержаться от таких спорных рекомендаций в дальнейшем. И напрасно ЕБРР приписывает собственное видение реформ уже новому правительству Кыргызской Республики. Дело в том, что ни одно высшее должностное лицо государства не объявляло о принятии курса на повышение тарифов в ближайшие три года (хотя Банк уверяет в обратном).

Еще одно упущение: описывая законодательные изменения в сельском хозяйстве, ЕБРР предпочел обойти вниманием тот факт, что пастбища возвращаются под контроль государства в соответствии с Конституцией КР 2010 года, что было одним из требований оппозиции и многих граждан.

2.4. Business environment

2.5. Social context

Мы согласны с ЕБРР, что коррупция подрывает инвестиционный климат, однако заметим, что многочисленные проекты по улучшению инвестиционного климата, финансируемые рядом МФИ, благополучно «ушли в песок», а некоторыми экспертами отчасти рассматривались и рассматриваются как «мягкий» подкуп высшего политического

² <http://www.24.kg/economics/105332-rafkata-xasanov-v-kyrgyzstane-idet-ne.html>

руководства страны для продвижения тех или иных геополитических интересов. Международные доноры порой сами способствовали неразберихе и коррупции в государстве, соглашаясь с открытием специальных счетов, предназначенных для донорских проектов, - под контролем лично руководителя того или иного министерства. Сейчас министерству финансов очень нелегко свести воедино бюджетные книги государства.

До тех пор, пока бизнес-климат не будет учитывать социальный контекст страны, крушения властных структур будут неизменно происходить в стране. Отключения света и рост цен на коммунальные услуги раздражали население страны. Люди вышли на площади с протестом именно из-за непрекращающегося падения в бездну бедности, они не разделяют мнения многосторонних кредиторов о том, что у нас «крайне низкие тарифы на электричество».

Экономический рост на бумаге не означает автоматического повышения благосостояния жителей страны, поэтому, на фоне расширяющегося «поояса нищеты» (так называемые «новостройки») вокруг столицы и продолжающейся архаизации страны, возникает недоверие к приведенной ЕБРР статистике об уменьшении бедности с 64 до 32 процентов (2003-2008 годы).

ЕБРР требует в своих будущих планах «*Stakeholder Participation Programmes for new MEI operations aimed at improving collection rates and anchor acceptance of water tariff increases among the population*» (3.3.3. **Infrastructure and Energy. Bank's operational response. To re-establish access to basic public services**), но мы считаем, что повышение тарифов не может быть самоцелью таких программ, а только следствием резкого улучшения услуг и качества воды, и то не во всех случаях, так как многие государственные предприятия - прибыльные компании, которые способны выплатить кредиты Банку без повышения тарифов.

Мы согласны с ЕБРР, что необходима поддержка «человеческого капитала», однако развитие образования должно происходить не в ущерб конституционным принципам доступности всеобщего среднего образования.

2.6. Legal context

Действительно существует такая проблема, когда «*investor confidence in the judiciary to enforce laws on the books remains weak*», однако также имеет место широкая практика подкупа судей со стороны среднего и большого бизнеса при проведении рейдерских захватов предприятий. Постоянно возникают ситуации, когда бизнес, не успев подписать меморандум о намерениях, требует себе неоправданных льгот и преференций.

Так, ЕБРР пишет в Стратегии о том, что «*привлечение частного капитала для финансирования общественных инфраструктурных проектов потребует пересмотра законов о концессиях*» (ANNEX 3 - **LEGAL TRANSITION. Overall assessment. Infrastructure and natural resources**). Такая практика – менять законы по требованию кредиторов, избегать применения местных законов – является одним из проявлений коррупции³. Мы также не разделяем мнения Банка о скорейшей необходимости составления «*списка инфраструктурных объектов, которые могут финансироваться путем предоставления концессий*», тем более «*в секторе энергетики и транспорта*». Это

³ См. разъяснение терминов “waivers of regulations”, “regulatory capture”, etc. в Руководстве Всемирного банка “Improving Transparency, Integrity and Accountability...”, p. 29-30

вызовет неизбежные протесты, и ни один состав парламента не одобрит этого в ближайшее время.

Можно было бы согласиться с тем, что *«законы о публичных торгах/тендерах по поставкам и закупкам не отвечают многим требованиям»* (например, что *«временные рамки тендерных процедур по закупкам и поставкам недостаточно отражены в законах»*), но не потому, что *«они обеспечивают ряд предпочтений местным поставщикам»*. Коррупция и корпоративный сговор подрядчиков являются основной проблемой тендеров.

Европейскому банку реконструкции и развития мы в заключение пожелаем проводить тщательный мониторинг всех своих проектов, с соблюдением всех требований экологического законодательства страны (желательно провести для должностных лиц КР обучающие семинары по экологической классификации проектов Банка), в атмосфере прозрачности и постоянных общественных консультаций.

Наталья Аблова, Зульфия Марат

**Бюро по правам человека и соблюдению законности,
Кыргызская Республика**

1 августа 2011 года