

Пути развития ОЭСР

# **Комплексный страновой обзор Казахстана**

**ЧАСТЬ II.**

**УГЛУБЛЕННЫЙ АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ**



## ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Казахстан приступил к реализации амбициозной программы реформ, чтобы реализовать свое стремление стать одной из 30 ведущих мировых экономик к 2050 году. Как отмечено в Томе I Комплексного странового обзора Казахстана, экономика и общество страны претерпели серьезные изменения после того, как страна объявила о независимости в 1991 году. Валовой внутренний продукт (ВВП) увеличился в 2,8 раза в период с 2000 по 2014 год, а уровень жизни улучшился для большинства казахстанцев, при этом доля населения, живущего с доходами ниже прожиточного минимума, снизилась с 32% до 2,5 %.

Период ускоренного роста с 2000 по 2010 год во многом был связан с эксплуатацией природных богатств Казахстана. Нефтегазовый сектор на пике своего развития составил 26% от ВВП и по-прежнему доминирует в экспорте и генерирует около трети государственных доходов. Внешние условия и особенно быстрое падение цен на нефть оказали значительное влияние на экономику страны.

Следующий этап экономических преобразований будет более сложным со слабыми внешними условиями и необходимостью повышения и развития производительности. Правительство разработало амбициозную программу модернизации деятельности государства и работы с частным сектором. «100 конкретных шагов» Президента и связанные с ним программы нацелены на то, как будет действовать государство. Усилия по расширению свободного пространства частного сектора, обеспечению конкуренции на рынках, снижению административного бремени и укреплению верховенства закона могут принести плоды Казахстану. Дальнейшие реформы в сфере государственной службы и конкурентного права могут помочь в решении основных проблем развития Казахстана.

Данный отчет является вторым томом КСО Казахстана. Он представляет анализ четырех ключевых вопросов для развития страны на основе ограничений определенных в томе I и дает конкретные рекомендации для устранения этих ограничений.

### Диверсификация и устойчивость в Казахстане

В течение 2000-х годов экономика Казахстана концентрировалась как на экспорте, так и на производстве. Диверсификация является обязательным условием для дальнейшего развития Казахстана в целях снижения ее зависимости от внешних рисков, а также расширения рабочих мест и создания добавленной стоимости внутри страны. Это была главная политическая цель для Казахстана с середины 1990-х годов, но реализация промышленной политики всерьез всплыла в 2010 году. В период между 2010 и 2014 годами процесс относительной деиндустриализации прекратился, и были открыты новые крупные экспортные товары.

Чтобы повысить свою эффективность и способность адаптироваться к быстро меняющимся условиям, промышленная политика должна изыскивать источники гибкости в ее реализации. Ряд программных мер следует перенести из программы в параметры индустриальной политике, где они могут быть предсказуемыми со временем для экономических субъектов. Гибкость также можно изыскать, применяя косвенные инструменты. Опыт Казахстана показал, что участие банков частного сектора в отборе проектов может привести к более разнообразному

секторальному распределению, расширению возможностей для открытия новых путей диверсификации. Функции промышленной политики следует расширить, включив в нее нефинансовые инструменты, которые позволят экономике увеличить свое предвидение и адаптационные возможности. Наконец, инструменты и программы должны подвергаться тщательной оценке и постоянному совершенствованию.

Успешная диверсификация также потребует постоянного совершенствования дополнительных ресурсов. Особенно необходимо совершенствование системы квалификации, которая компетентно подготавливает рабочую силу, более развитую логистическую систему, которая использует текущие усилия по модернизации физической инфраструктуры и инновационные системы, которые более эффективно связывают исследования и бизнес.

### **Мобилизация финансового сектора для трансформации экономики**

Финансовый сектор экономики Казахстана имеет небольшой объем, что ограничивает инвестиции и операции компаний и препятствует диверсификации экономики. Ограниченное финансирование сдерживает банковское кредитование. Данная проблема частично объясняется переходными факторами, включая экономический цикл, неустойчивое использование международных кредитов и период нестабильно высокого обменного курса. Структурные факторы, такие как неопределенность, в отношении прав собственности и судебной системы, а также представление об отсутствии прозрачных финансовых отчетов, также затрудняют финансовое развитие.

Схемы поддержки доступа фирм к финансированию за счет субсидий по процентным ставкам и гарантий по кредитам были эффективны во время финансового кризиса, но в долгосрочной перспективе они имеют ограниченные преимущества. Усиление способности банков получать доступ к оптовому финансированию будет способствовать устойчивому улучшению их способности предоставлять кредиты. В краткосрочной перспективе улучшенный доступ к международному оптовому финансированию может решить эту проблему при хорошем рейтинге страны. Совместные предприятия и продажа акций международным банкам также могут улучшить доступ банков к международному финансированию, одновременно усиливая их управление. Вместе с тем, необходимо продолжить другие усилия по развитию внутренних накоплений, уделяя приоритетное внимание совершенствованию стратегий управления и долгосрочных инвестиций пенсионного фонда. В более долгосрочной перспективе институциональная среда финансового сектора должна стать более сильной, чтобы обеспечить инвесторам большую уверенность в их способности защищать свои инвестиции и надежность финансовой информации.

### **Приватизация и роль государства в экономике**

Государственное участие в экономике Казахстана выделяется среди сопоставимых стран и стран ОЭСР. Предприятия с государственным участием (далее – ПГУ) являются доминирующей формой государственного контроля в экономике, хотя контроль над ценами также широко распространен. ПГУ в Казахстане представлены в более широком спектре отраслей по сравнению со странами ОЭСР. Казахстан приступил к осуществлению крупной

программы приватизации с целью сокращения влияния государства на экономику. Приватизация коснется около 800 субъектов, включая ряд крупных предприятий («Топ-65»).

Программа приватизации должна четко формулировать свои цели и контролироваться на основе соответствующих показателей. В ведомствах, ответственных за приватизацию активов, должно быть выделено достаточное время и средства для подготовки активов, включая комплексную экспертизу, но также и корректировки в структуре капитала предприятия, а также определение и расчет любых обязательств по общественным услугам. Программа приватизации должна контролироваться постфактум независимым органом для обеспечения максимального требования прозрачности и подотчетности, что в конечном итоге повышает доверие инвесторов.

Управление государственными предприятиями в Казахстане отклоняется несколькими способами от передовой практики ОЭСР. Программа приватизации - это возможность привести политику и практику собственности в соответствие с руководящими принципами ОЭСР путем разработки политики собственности, определяющей обоснование государственной собственности и роли государства и его агентов в корпоративном управлении, централизации функций собственности ПГУ, которые в настоящее время разбросаны, разделение функций собственности и регулирования и разработка согласованной системы отчетности о государственной собственности.

### **На пути к эффективному экологическому регулированию**

Быстрая реформа основной экологической нормативно-правовой базы может открыть широкие возможности для зеленого роста в Казахстане. Сегодня страна является одной из наиболее энергоемких экономик мира. Несогласованное выполнение экологических требований вместе с большим объемом сложных экологических норм, основанных на нереалистичных предположениях, привело к созданию сложной, обременительной и дорогостоящей нормативно-правовой базы, как для администрации, так и для отрасли. Более того, данные свидетельствуют о том, что это не приводит к фактическому улучшению состояния окружающей среды. Кроме того, экологическая ответственность в Казахстане по-прежнему сосредоточена на расчете и сборе денежной компенсации, а не на предотвращении и корректировке ущерба, сокращении выбросов с течением времени и стимулировании использования наилучших имеющихся технологий (НИМ).

Для повышения эффективности регулирования качества окружающей среды стандарты качества окружающей среды должны быть пересмотрены с учетом международной передовой практики и внутренних возможностей до технически осуществимых и принудительных уровней. Основное внимание следует переключить с «природоочистных сооружений» на комплексное предотвращение загрязнения и контроль. Комплексные экологические разрешения являются одним из наиболее эффективных способов достижения более эффективного контроля над загрязнением, поскольку разрешение связано с методами, связанными с более низким уровнем выбросов. Кроме того, Казахстан должен принять модель строгой ответственности / «загрязнитель платит» и отказаться от ошибочных концепций возмещения ущерба. Наконец, Казахстан следует похвалить за принятие мер по эффективному использованию рыночных

инструментов экологической политики для сокращения углеродного влияния и активизации усилий по их реализации.

## **ГЛАВА I: ОБЗОР. ПРЕОДОЛЕНИЕ ПРЕПЯТСТВИЙ НА ПУТИ РЕАЛИЗАЦИИ ВИДЕНИЯ РАЗВИТИЯ КАЗАХСТАНА**

Казахстан поставил перед собой амбициозную задачу на 2050 год войти в число 30 наиболее развитых стран мира, Казахстану при впечатляющем экономическом росте в первом десятилетии 21-го века необходимо найти новые стимулирующие факторы, которые позволят развиваться более надежно и устойчиво. В свою очередь, для этого необходимо быть готовым к проведению структурных реформ, в которые будет заложена основа для глубокого преобразования экономики и общества Казахстана. Настоящий отчет является второй работой по Комплексному страновому обзору (КСО) Казахстана. Целью КСО Казахстана является поддержка Казахстана в реализации задач по развитию путем определения основных препятствий, предоставляя практические рекомендации по вопросам политики и оказывая поддержку в осуществлении данных рекомендаций. Во втором отчете проведен глубокий анализ четырех ключевых вопросов для успешного развития Казахстана в среднесрочный период: диверсификация, развитие финансового сектора, роль государства в экономике и эффективность экологического регулирования. В данной главе рассмотрен вопрос ухудшения состояния окружающей среды, пересмотрены выводы, заключенные в первом томе и представлены основные выводы и рекомендации этого доклада.

### **Цели развития и показатели Казахстана с 2000 года**

В Казахстане проводятся реформы для реализации намерения по вхождению страны в число 30 наиболее развитых стран мира к 2050 году. Казахстан нацелен на то, чтобы иметь конкурентоспособную и диверсифицированную рыночную экономику, которая может реагировать и адаптироваться к изменяющейся глобальной окружающей среде и обеспечить высокий уровень жизни для своих граждан. Казахстан намерен стать не только открытым и интегрированным мировым игроком в международном сообществе, но и ведущим региональным деятелем, использующим возможности для экспорта и торговли с соседями. Для получения выгоды от внутреннего роста частного предпринимательства, Казахстан будет отводить важнейшее место созданию эффективного финансового сектора, благоприятной бизнес среды, хорошо развитых институтов и эффективной государственной службы, которая будет обеспечивать качество государственных услуг. Казахстан будет стремиться обеспечить высокий уровень благосостояния и хорошие рабочие места для своих граждан, активную социальную политику и оживленную, открытую Казахстанскую культуру.

На пути к реализации своих долгосрочных целей в области развития Казахстан достиг значительного прогресса с 2000 года. За период с 2000 по 2014 годы ВВП вырос в 2,8 раза. Среднемесячная заработная плата выросла с 101 до 565 долларов США в 2015 году, пенсионные выплаты увеличилась в четыре раза, а доля населения, живущего с доходами ниже

прожиточного минимума, снизилась с 31,8 до 2,5%. Однако этот быстрый экономический рост лишь частично отразился на улучшении других аспектов благосостояния граждан. Для поддержания экономического прогресса, преодоления недавно возникших трудностей и улучшения благосостояния на пути реализации целей Программы - 2050, Казахстан будет вынужден решать целый ряд задач, чтобы сделать свою экономику гибкой для структурных преобразований и диверсификации, и достаточно устойчивой к постоянно меняющейся и нестабильной внешней среде.

Следующий этап экономических преобразований будет сложнее, менее оптимистичная конъюнктура на международных рынках и слабое повышение производительности труда будут причиной необходимости большего вклада в рост. Внешние условия во второй половине 2010-х годов, скорее всего, будут менее благоприятными по сравнению с периодом между 2001 и 2014 годами. Ожидается, что цены на сырьевые товары и особенно на энергоносители, наиболее актуальные для Казахстана, останутся значительно ниже уровней, достигнутых в течение этого периода с учетом доступности и снижения предельной стоимости нового предложения и замедления роста спроса. Внешнее финансирование также будет оставаться на невысоком уровне для таких рынков, как Казахстан, в отличие от середины 2000-х годов в связи с постоянно ужесточающимися пруденциальными нормами и более слабой перспективой экономической приемлемости долга Казахстана. Экономика Казахстана больше пострадала от снижения притока прямых иностранных инвестиций (ПИИ), чем экономика других стран. Хотя уровень государственного долга стабилизировался, и страна предприняла определенные действия для удовлетворения своих потребностей в обслуживании долга, государственный долг остается на относительно высоком уровне.

Чтобы повысить рост производительности труда и улучшить устойчивость к глобальным потрясениям, Казахстану необходимо трансформировать структуру экономики и диверсифицировать ее от добычи полезных ископаемых. Казахстану будет необходимо сократить вмешательство государства в экономическую деятельность. Этого можно добиться путем приватизации, улучшения бизнес среды посредством повышения конкуренции и прозрачности рынков, реализаций законов о труде. Процесс реформирования финансового сектора будет важным для частных предприятий в связи с реализацией новых возможностей и инвестирования для повышения эффективности, и конкурентоспособности на международном рынке. Государство может сменить свою роль с управления структурным преобразованием в рамках собственной инвестиционной программы на создание благоприятной, прозрачной и стабильной рабочей среды для частных лиц, которые сами будут вкладывать эти инвестиции.

Текущая экономическая диверсификация и структурные изменения требуют изменения подхода к государственной поддержке и регулированию. Многие программы государственной поддержки строятся вокруг целевых структур экономической деятельности или подходов к конкретным вопросам, а не с точки зрения основного желаемого результата. Подход директивного характера может ограничить гибкость экономических агентов в их поведении или способности распределять ресурсы в те области, в которой отсутствует высокая отдача или долгосрочные перспективы. Лучшие и более эффективные результаты могут быть достигнуты путем разработки и поддержки регулятора в направлении создания условий, позволяющих независимым субъектам достигнуть желаемых результатов путем их выбора. Подход,



обеспечивающий лучшую поддержку структурных преобразований и рост производительности труда способен обеспечивать прозрачную и стабильную внешнюю среду для экономических агентов, и это, в свою очередь, мотивирует агентов на получение желаемых результатов. Подобный подход также позволяет упростить нормы и программы вмешательства. В этой части описаны преимущества подобного подхода по темам. Нейтральное составление различных целевых инвестиционных программ и схем субсидирования для экономики может стать точкой опоры для возникновения непредвиденных направлений деятельности и конкурентоспособности в казахстанской экономике. Это позволило бы агентам находить эффективные механизмы по управлению воздействием на окружающую среду при одновременном ограничении нормативной нагрузки на фирмы с ограниченным воздействием. Также, это могло бы обеспечить присутствие государства в экономике, достаточное для удовлетворения своих экономических и социальных целей.

Выявленные недостатки прозрачности делового и инвестиционного климата можно решить с помощью менее предписывающего и более сосредоточенного на результате подхода к государственной поддержке и регулированию. Недавно Казахстан предпринял множество шагов для улучшения качества инвестиционного климата, среди прочего, упрощение административных процедур, изменения в процессе регулирования и усилия по снижению уровня коррупции. Эти усилия позволили Казахстану существенно улучшить свой рейтинг Всемирного банка «Ведение бизнеса» с ростом на 16 мест, до 35-й позиции. Деловому и инвестиционному климату по-прежнему не хватает прозрачности. Преимущества реформ, формальных правил и процессов за последние годы уменьшили расширяющийся разрыв между политикой и практикой и на действия государства, которые субъекты воспринимают, как нечто своенравное и ставящее под сомнение верховенство закона. Для прочного экономического роста и диверсификации необходимы улучшения в бизнес среде, которые позволят появляться и процветать операторам, которые будут работать в тех областях, редко достигающих целевых программ поддержки. Некоторые инвестиции государства и программы финансирования привели к дальнейшей концентрации экономической деятельности в сфере добычи природных ресурсов. В некоторых случаях эти меры были необходимы для обеспечения работы инвестиционных проектов, которые стимулируют получение доходов казахстанскими предприятиями. Однако эти меры также отвлекают и без того ограниченные финансовые и другие ресурсы от предпринимателей, у которых есть бизнес идеи, способные создать значительную прибыль, но в не целевых секторах, в частности, таких, как услуги бытового потребления.

### **Ускорение структурных реформ будет способствовать активизации экономического развития**

Чтобы достичь цели в области дальнейшего развития Казахстана и экономической трансформации, Казахстану необходимо улучшение инвестиционной и операционной среды, эффективности государственных расходов и предоставления общественных товаров и услуг. Правительство предложило амбициозную программу по модернизации взаимодействия государства с частным сектором в плане Президента “100 конкретных шагов”. Этот план, и связанные с ним программы могут помочь Казахстану пройти свою очередную стадию роста через слабые экономические условия. Большую часть программы можно реализовать, несмотря

на слабые прогнозы в отношении финансового пространства, так как она ориентируется на то, как государство работает, а не на размер или масштаб того, что оно делает. Кроме того, план включает в себя действия, которые расширяют пространство для деятельности частного сектора. Это включает в себя от усилий по обеспечению конкурентной борьбы на рынке, которые уменьшают трудности при получении разрешительной документации и прохождении грузов через таможню, до обеспечения повышения роли частных компаний в таких областях, как здравоохранение. Программа включает в себя усилия по укреплению верховенства права, которые будут являться преимуществом для роста в долгосрочной перспективе, имея при этом ограниченные финансовые издержки.

Реформирование государственной службы играет главную роль в изменении работы государства для повышения качества бюджетных расходов в рамках более широкого процесса модернизации. Реформы по профессионализации и повышению целостности государственной службы продолжаются с момента обретения независимости и являются важной составляющей Программы “100 конкретных шагов”. Реформы в управлении государственными служащими предусматривают создание специализированного агентства по управлению государственной службой при соответствующем Министерстве. Реформы изменят поступление и продвижение по государственной службе на систему карьерного продвижения, в отличие от открытого набора, в особенности на высших уровнях, когда люди могут также прийти со стороны. Это приведет к тому, что назначения будут основываться на причинах, связанных с факторами, нежели чем на заслугах кандидата. Поступающих на государственную службу ждет более тщательный процесс отбора. На всех этапах реформы направлены на укрепление профессиональной этики с помощью нового кодекса по этике и «уполномоченного по этике».

Хорошо выполненное реформирование государственной службы может способствовать улучшению качества управления, укреплению верховенства права и решению важных ограничений по диверсификации экономики. Программа реформирования государственной службы призвано решить проблему с коррупцией и укрепить целостность и представление о том, что государственная служба является меритократической. Целостность системы государственной службы может повысить эффективность государственных закупок. (Эти вопросы обсуждаются в фазе1, глава 5.) Прогрессивные реформы по совершенствованию нормативной базы государственной службы, обучение и подбор персонала, структуры управления имеют значение. Однако их эффективность зависит от организационной стабильности. Усилия по реформированию будут подорваны, если будет существовать мнение о том, что данные реформы будут отменены или заменены через некоторое время. Это вызывает озабоченность в Казахстане с учетом быстрой модернизации страны с 1990-х годов. Эффективная реформа государственной службы также требует существенных изменений в культуре поведения и работы, которые выходят за рамки формальных регламентов и организационных структур. Это долгосрочный процесс.

Изменение рынков для более легкого вступления на них внешних игроков будет иметь ключевое значение для диверсификации экономики, повышения конкурентоспособности и привлечения инвестиций. Несмотря на то, что в последнее время были достигнуты большие успехи в области конкуренции на местных рынках и в эффективности антимонопольной политики, казахстанский рынок остается высококонцентрированным (ОЭСР 2016). Текущая

правоприменительная практика фокусируется на наблюдаемых случаях параллельного ценообразования, а не на практике с доказанным вредом конкуренции. Казахстан взял на себя обязательство ликвидировать ценовой контроль в 2017 году, а также государственный регистр для доминирующих предприятий, который действовал как фактическая система контроля цен и прибыли для всех предприятий, определяемых как доминирующие. Дальнейшие реформы должны обеспечить четкое определение полномочий органа по вопросам конкуренции, Комитета по регулированию естественных монополий и защите конкуренции (КРМЗК) и наличие эффективных инструментов выявления и обеспечения соблюдения, которые также обеспечивают предсказуемость и прозрачность для делового сообщества. Завершив эти реформы, Казахстан должен укрепить судебную систему и верховенство закона. Для эффективной политики в области конкуренции требуются технически компетентные судьи, которые имеют определенную специализацию в тематической области.

Можно повысить производительность и конкурентоспособность, позволив частным субъектам конкурировать в секторах, которые в настоящее время отведены для государственных структур. Членство Казахстана в ВТО и изменения в участии государства в экономике через приватизацию государственных предприятий, имеет потенциал для повышения конкурентоспособности во многих секторах, где государство является активным, путем обеспечения конкурентного нейтралитета между участниками торгов. С помощью этого можно оказать поддержку частному сектору и повысить эффективность расходования бюджетных средств.

Реформирование трудового законодательства снизило нормативные меры, передавая власть компании-работодателю от работника и, вероятно, снизят расходы на оплату труда. Пересмотренным Трудовым Кодексом, вступившим в силу 1 января 2016 года, был продлен испытательный срок, сокращены надбавки за сверхурочные часы, был облегчен процесс прекращения договоров с работниками. Реформы также сделали заключение коллективных договоров сложнее. Аргументы в пользу этих реформ основываются на стимулировании занятости путем снижения стоимости рабочей силы и повышения гибкости работодателей. На практике, в период замедления экономического роста, реформы могут снизить издержки на оплату труда и реальные доходы в тех отраслях, где навыки работников являются сравнительно доступными. Прямые последствия этой реформы на номинальной заработной плате могут быть смягчены снижением валютного курса, который оказывает эффект снижения реальной покупательной способности зарплаты. В долгосрочной перспективе, так как работники будут сталкиваться с большей неопределенностью относительно своих доходов, не имея в качестве подстраховки надежной системы социального обеспечения, они, вероятно, будут сокращать расходы и строить буферные сбережения на случай, если они лишатся заработка.

### **Вклад КСО в реализацию цели по развитию 2050 Республики Казахстан.**

КСО это своевременный вклад в планирование политики и действий для достижения следующей ступени успехов Казахстана на пути к целям по развитию 2050. В этой, второй фазе трехфазного КСО представлен детальный анализ наиболее существенных ограничителей в происходящих экономических преобразованиях Казахстана, и содержатся рекомендации по

решению этих проблем. Анализ, представленный в этом обзоре, был подготовлен по причине того, что Казахстан переживает поворотный момент в глобальном цикле цен на сырьевые товары, и включает в себя эти измененные условия в своем анализе и рекомендациях. Этот анализ также приурочен к объявлению о подготовке правительством своей стратегии до 2025 года. Он выделяет области, в которых политические меры могут сделать многое, чтобы раскрыть потенциал развития Казахстана. Он обеспечивает более глубокий анализ и рекомендации по улучшению экономической диверсификации, доступности финансов, регулированию влияния на окружающую среду и роли государства в экономической деятельности. Он также направлен на выявление факторов, которые являются общими для этих трудностей и которые необходимо решать для достижения устойчивого развития.

В настоящем докладе рассматриваются четыре из семи наиболее значительных препятствий на пути комплексного развития, выявленных в ходе первого этапа КСО и подробно изложенных в первом докладе (ОЭСР, 2016b). Помимо четырех вопросов, рассматриваемых в этом докладе, на первом этапе обзора были также определены три следующие ключевые проблемы: широко распространенная коррупция, которая препятствует предпринимательской среде и подрывает меритократию; ограниченный потенциал осуществления для выполнения определенных функций правительства, что приводит к посредственному качеству доставки услуг в определенных секторах, включая предоставление государственных услуг; и неадекватность системы профессиональных навыков в сравнении с потребностями рынка труда. В ряде параллельных обзоров ОЭСР эти вопросы рассматриваются подробно. Их предварительные результаты учитываются, когда они доступны и уместны.

Рисунок 1.1. КСО Казахстана и препятствия на пути развития



Анализ и рекомендации КСО основаны на опыте и стандартах ОЭСР. Были широко использованы анализы, составленные на основе трендов, которые являются как глобальными,

так и относящимися к конкретной группе эталонных стран, которые были подробно изложены в 1-й фазе КСО. Они касаются различных специализированных инструментов, разработанных ОЭСР и другими органами с целью определения препятствий на пути развития и наиболее эффективных мер политического реагирования. Например, инструмент регулирования товарных рынков представляет объективную оценку масштабов и последствий государственного контроля в экономике.

Рекомендации, представленные в настоящем докладе, будут уточняться, и конкретизироваться в ходе третьей и заключительной фазы КСО. Этот процесс будет опираться на дальнейшие консультации с местными заинтересованными сторонами с целью поддержания специфики плана действий и убеждения в том, что он несет полную ответственность за контекст, в частности, особенности институциональной структуры, приоритеты и ресурсы различных исполнителей, вовлеченных в реформы.

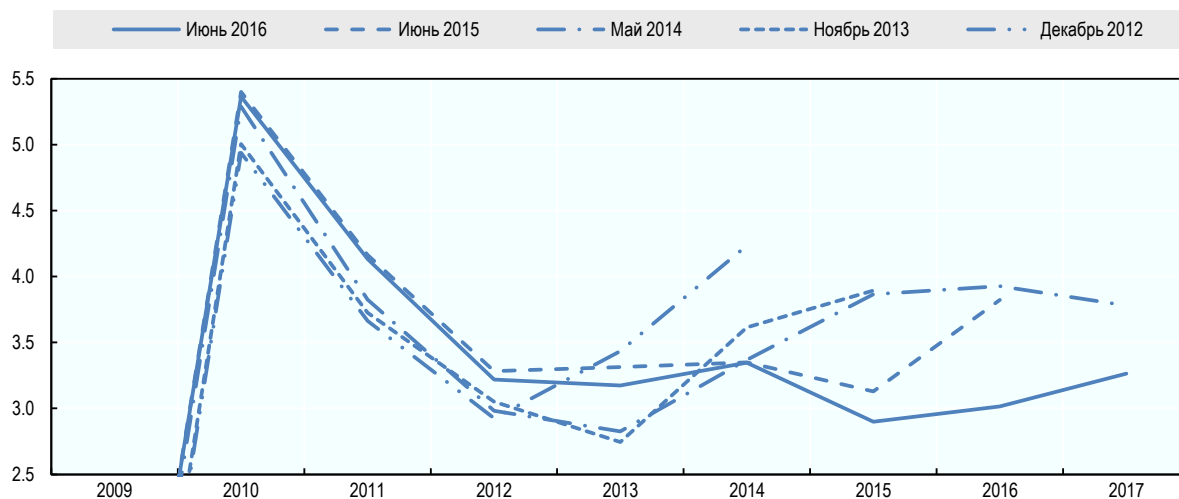
## **Последние внешние экономические изменения создали новые проблемы**

### ***Внеэкономические условия значительно ухудшились, и, вероятно, останутся слабыми***

Внешняя экономическая среда Республики Казахстан сместилась с позиции двигателя экономического преобразования к замедлению роста, поскольку цены и спрос на основные экспортные товары Казахстана неожиданно понизились. В начале 2015 года, во время разработки программы “100 конкретных шагов”, глобальная экономическая среда негативно влияла на экономику. Рост основных экспортных направлений Казахстана ослаб, и результаты были ниже ожидаемых прогнозов. Экономический рост в Китае замедлился и стал меньше основываться на инвестициях и на потреблении внутренних услуг, в то время как степень восстановления развитых стран после мирового финансового кризиса 2008-09 годов остается еще более слабым, чем ожидалось. Отражая эти тенденции, рост мировой экономики, по проведенным прогнозам, неоднократно был пересмотрен в сторону понижения главными прогнозистами (Рис.). Из-за недостаточности спроса, мировое производство большого количества основного сырьевого экспорта Казахстана продолжало расти, приводя к резкому спаду цен. Например, в течение двух лет до марта 2016 года, мировые цены на нефть упали на две трети, медь на одну четверть и пшеница на 35%.

**Рисунок 1.2. Рост мировой экономики не оправдал надежд в середине 2010-х годов**

Прогнозы ОЭСР по Всемирному росту реального ВВП

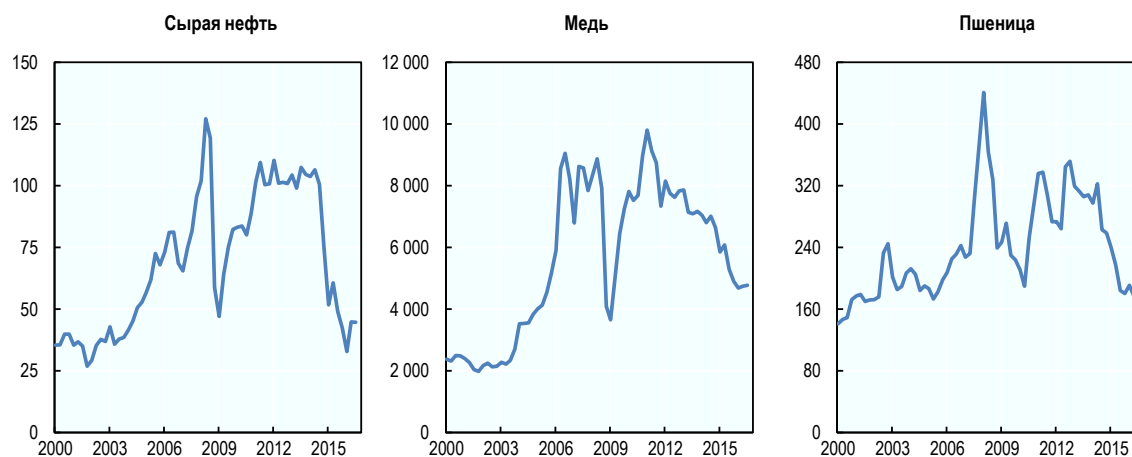


Источник: ОЭСР Перспективы развития мировой экономики (2012, 2013, 2014, 2015, 2016с) и расчеты авторов

Внешние события резко замедлили экономику Казахстана. Ослабление внешних условий уменьшило приток экспортной выручки, налоговых платежей и инвестиций в будущее производство. (Рис.) Положительное сальдо торгового баланса Казахстана и приток ПИИ сократились. Возможное снижение курса тенге (обсуждается ниже) снизило внутреннее потребление за счет повышения цен в тенге на импортируемые товары. Большой пакет налогово-бюджетного стимулирования, финансируемое за счет сокращения оффшорных фондов, обеспечило некоторую компенсационную поддержку. В целом реальный рост ВВП замедлился с 6,2% 2010-13 до 0,6% прогнозируемый на 2015 и 2016 годы. Что примечательно, этот рост оставался положительным, учитывая масштабы негативных внешних воздействий – например, ожидается, что российская экономика сократится на 5,5% в период между 2014 и 2016. Цены на нефть упали вдвое стоимости 2015 года, экспорт сырой нефти по сравнению с 2014 годом упал с 53,6 млрд. до 26,8 млрд. долларов США – объем экспорта снизился с 68,2 млн. тонн до 63,6 млн. тонн. В целом, объемы добычи упали на 2,4%. Снижение производства бытовых товаров на 1,7% демонстрируют последствия роста цен и девальвации тенге на доходах населения. Поддержка экономике пришла из общественной инфраструктуры и жилищных инвестиций в рамках программы экономического стимулирования Нурлы Жол, которая продемонстрировала увеличение активности в строительстве на 4,4%, несмотря на то, что в горнодобывающей промышленности инвестиции были слабее. Тем временем сельскохозяйственная деятельность также существенно увеличилась на 4,6%, несмотря на спад объемов экспорта пшеницы.

**Рисунок 1.3. В середине 2010-х годов мировые цены на все основные экспортные товары Казахстана упали до реального уровня десятилетней давности**

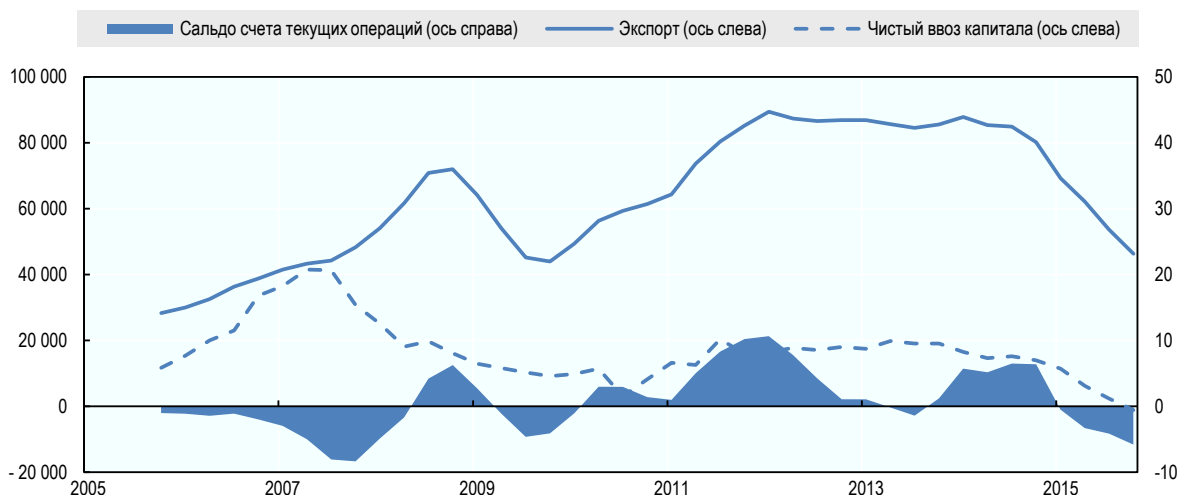
Квартальная средняя цена барреля нефти и тонны меди и пшеницы соответственно, постоянная 2016 долларов США, дефлировалась интерполированной MUV (значение производственной единицы).



Источники: Глобальный экономический мониторинг и расчеты авторов Всемирного банка

**Рисунок 1.4. Экспорт и приток инвестиций ослабевает, и переводит текущий счет на дефицит**

Общая стоимость всей стоимости прокатки доллары США



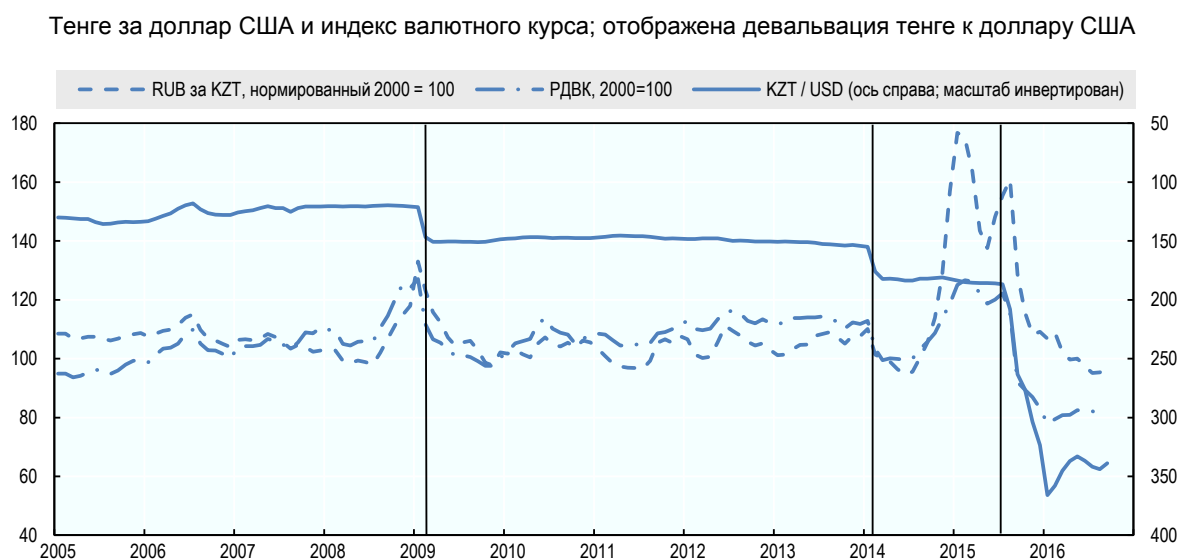
Источник: НБК и расчеты персонала

### Денежно-кредитная и курсовая политика были скорректированы для более слабых структурных условий

Ухудшение внешних условий сделало привязку обменного курса очень неустойчивым в Казахстане. После кризиса 2008-2010 годов формальным инструментом денежно-кредитной политики Казахстана по достижению экономической и ценовой стабильности являлся

стабильный обменный курс. Эта политика была устойчивой в то время, когда внешние условия были благоприятными: рост экспортных цен, значительный рост количества торговых партнеров и мощный приток инвестиций – и во время укрепления рыночной конъюнктуры внутреннего финансового сектора стих рост кредитования и внутреннего спроса. Эти события позволили внешним счетам оказаться в плюсе, а излишки способствовали накоплению золотовалютных резервов, в то время как инфляционное давление внутри страны корректировалось сильным реальным обменным курсом и медленным ростом кредитования. После того, как условия сначала стабилизировались, а затем начали ухудшаться, усилия по поддержанию обменного курса, в конечном счете, оказались непосильными и дорогими. Давление стало острее, когда страны с аналогичной экспортной корзиной, как у Казахстана позволили обесцениться своему обменному курсу для того, чтобы охватывать более слабые цены и активность. Это означало, что Казахстанский тенге повысил свою стоимость, еще больше подрывая конкурентоспособность экономики, внутреннее производство и доходы. Среди этих девальваций наиболее значительным было двукратное снижение стоимости российского рубля по отношению к доллару США с середины 2014 года до начала 2016 года, а его внешнее положение было ослаблено ценами на нефть и последствиями ее различной военной деятельности. В результате этого Казахстан потерял свою конкурентоспособность, учитывая членство двух стран в Евразийском Таможенном союзе и сходство их национальных производственных секторов.

**Рисунок 1.5. Эти события с девальвацией валюты конкурента сделали фиксированный курс несостоятельным, что привело к резкому обесцениванию тенге**



Источники: NBK, Глобальный экономический контроллер Всемирного банка и расчеты авторов

Искусственное поддержание курса тенге подорвало широкую экономическую стабилизацию Правительством и цели диверсификации. В ожидании того, что Центральный банк в конечном итоге приведет к девальвации обменного курса, экономические субъекты перешли с тенге на иностранную валюту в отношении вкладов и операций. Это снизило пул тенге в отечественной банковской системе, сокращая деньги, и в то же время, увеличивая спрос



на иностранную валюту. Оно создало краткосрочную ликвидность давления на банки, так как пул тенговых депозитов снизился, а заемщики по-прежнему предпочитали кредиты в тенге, это привело к резким скачкам процентных ставок по краткосрочным фондам тенге (см. главу III). НБК пытался поддерживать стабильность тенге по отношению к доллару через риторику и свои регулярные аукционы по продаже иностранной валюты, а также предоставление банкам таких инструментов, как долгосрочные валютные и процентные свопы. Он также резко повысил процентные ставки по займам, с примерно 10% до 19% в зависимости от срока и суммы кредита. Эти меры обеспечили ликвидность и снижение нестабильности на рынке тенге, а также предложили банкам большую доходность, чем их обычная роль финансового посредника на прием депозитов и кредитование предприятий, и добавили сложностей отечественным предприятиям в получении кредитов для инвестиций и оборотного капитала.

Монетарные власти отреагировали на более неблагоприятные условия через переход к режиму таргетирования инфляции, лучше приспособленному к макроэкономическим проблемам Казахстана. Перенацеливание денежно-кредитной политики на таргетирование инфляции позволяет обменному курсу смягчать давление на отечественную экономику и послужит углублению отечественной финансовой системы. В августе 2015 года Нацбанк указал цель денежно-кредитной политики для достижения годовой инфляции в 3-4% к 2020 году, и заявил, что обменный курс будет свободно плавать. НБК оставил за собой право участвовать в валютных рынках для компенсации волатильности, не связанной с фундаментальными факторами и которая может угрожать финансовой стабильности, и начал публиковать ежемесячные данные об интервенциях в рамках усилий по повышению прозрачности в проведении денежно-кредитной политики. В свое время стабилизация внешних и внутренних денежно-кредитных условий позволит вернуться к уровням, соответствующим международному рынку. Сдвиг в мере реализации политики позволяет НБК устанавливать краткосрочную стоимость национальной валюты, действуя на внутренних денежных рынках для корректировки базовой процентной ставки. Эта деятельность направлена на то, чтобы влиять на сберегательное и кредитное поведение коммерческих банков в реальной экономике. Это позволяет колебаниям обменного курса помочь поглотить колебания цен на экспортные товары Казахстана, снижая волатильность процентных ставок и доступность кредитов – и, в установленном порядке, обеспечивать более стабильную и предсказуемую инфляцию и роста ВВП.

Скорее всего, понадобится несколько лет, чтобы получить полную выгоду от данной политики. Изначально, контроль над инфляцией в период существенных негативных шоков и девальвации обменного курса будет означать более высокие процентные ставки по краткосрочным кредитам, и замедляя отток капитала и рост курса валюты, также снижая риск роста цен на импорт, закрепляя в ожидания продолжающегося роста инфляции. Так как цели денежно-кредитной политики изменились, НБК повысил базовую процентную ставку с 12% до 16% в октябре 2015 года и на 17% в феврале 2016. По мере стабилизации экономической ситуации новый политический подход пользуется доверием, а рост инфляции оказался временным и ожидания стабилизации обменного курса снизились до 13% к июлю 2016 года и 12,0% к ноябрю, а НБК смог сократить свою активность на валютных рынках.

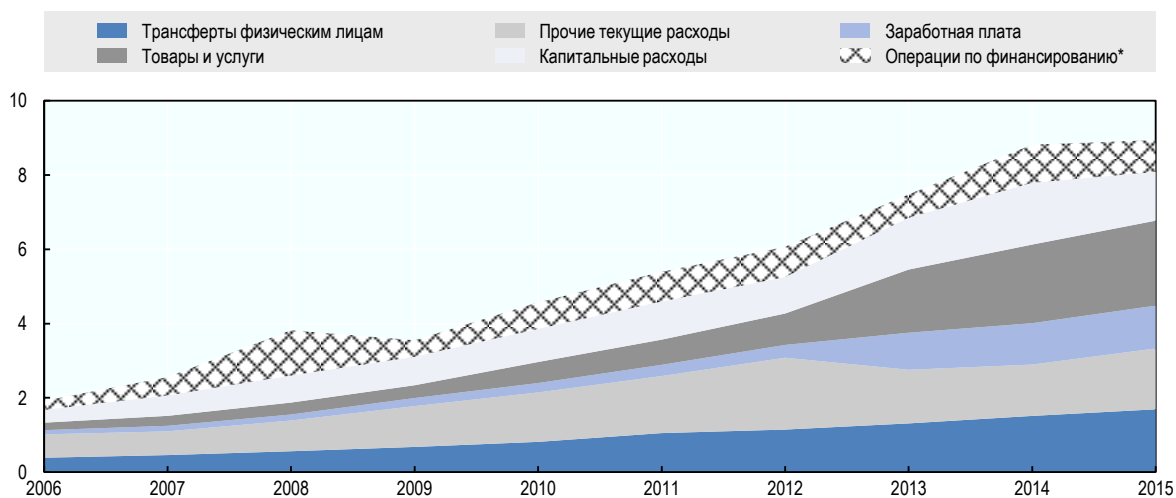
## Вероятность сохранения слабых условий поставили государственные финансы на неустойчивый путь развития

Падение нефтяных поступлений и бюджетное стимулирование существенно ослабили государственный бюджет Казахстана с небольшой компенсацией падения валютного курса. Снижение цен на нефть и общие экономические условия в 2015 году сократили доходы Правительства, хотя и не так резко, как в 2009 году это сделал мировой финансовый кризис и связанные с ним политические меры. Доходы достигли низшей отметки в сентябре 2015 года на 8.6% ниже своего пика (в 12-месячном скользящем выражении), в основном за счет снижения на 28% доходов, связанных с нефтью, а также 9% снижения нефтегазовых доходов, связанных с внутренней активностью. (МВФ, 2014 2015,) Эти тенденции сократили государственные доходы до самого низкого уровня по отношению к ВВП с начала 2000-х годов. Правительство стремилось компенсировать снижение частного спроса за счет поддержания государственных расходов. Номинальные расходы росли очень быстро в 2013 году и несколько более умеренно в 2014 году, прежде чем обширно стабилизировались из-за экономических условий и ухудшения доходов в 2015 году. Текущие расходы на зарплату и приобретение товаров и услуг выросли, в то время как другие основные и другие текущие расходы были стабильными и переводы выросли согласно темпам тренда. В результате данных событий расходы увеличились до 21,6% от ВВП, это самый высокий уровень с момента глобального экономического спада 2009-2010 годов. Действительно, эти усилия по поддержке экономики контрастируют с глобальным финансовым кризисом, когда номинальные расходы упали на 7% в 2009 году, перед стремительным восстановлением. После учета финансовых операций, эти тенденции доходов и расходов сместили бюджет с избытка в размере 5,0% от ВВП в 2013 году, на расчетный дефицит в 5,3% от ВВП в 2015 году и, прогнозируемый дефицит на 4,0% в 2016 году. (Рисунок) Здесь приставлен налогово-бюджетный импульс в 4,5% от ВВП, или 3,8 трлн. тенге (21 млрд. долларов США при среднегодовом обменном курсе) за два года.

Различные экономические программы Правительства по поддержке в сжатые сроки привлекли финансовые активы государства. Общая сумма государственных оффшорных финансовых активов снизилась на 14,9 миллиарда долларов США от своего пика в начале конце 2014 года, а затем стабилизировалась в начале 2016 года, в то время как Правительство также получило 6,3 млрд. долларов США за счет продаж внешних долгов, а также расширило внутренний долг. В начале 2016 года активы Национального фонда снизились на 13,7 миллиарда долларов с исторического пика в середине 2014 года 77,3 млрд. долларов, в то время как запасы конвертируемой иностранной валюты (КИВ) упали на 2,7 млрд. долларов США за тот же период. Эти сокращения послужили дополнительным фактором в возвращении Правительства к международным источникам для финансирования своего дефицита. Правительство начало выдачу долларовых облигаций и привлечение многосторонних кредиторов с 2014 года.

**Рисунок 1.6. Государственные расходы на заработную плату и импорт товаров и услуг выросли в преддверии экономического спада**

Реализованные расходы, миллиарды тенге



Источник: Министерство национальной экономики

Усилия Правительства по стимулированию расширенных программ осуществляется посредством правительственных учреждений. Программы экономической поддержки также осуществлялись государственными предприятиями вне бюджета. Дефицит бюджета на 2015 год и на прогнозируемый 2016 год требует финансирования в размере 14 млрд. долларов США, в сравнении с суммой более 22 млрд. долларов США, полученных из различных источников. Примеры таких программ включают льготное кредитование и схемы предпринимательской деятельности или направлены на инвестиционные программы, реализуемые компаниями в рамках групп Байтерек и Самрук-Казына, такими как "Даму" и Банк развития Казахстана (обсуждаются в других разделах настоящего доклада). Эти схемы внесли свой вклад во внутренние расходы, расширили производственные мощности, и поддержали спрос на тенге на валютных рынках.

Суверенный кредитный рейтинг Казахстана оказал влияние на быстрое сокращение активов и повышение долговых обязательств и последствий для устойчивого развития национального нефтяного фонда и его роли как источника макроэкономической стабильности. В международном контексте более слабого роста среди стран-экспортеров ресурсов использование активов национального фонда для поддержки антициклической фискальной политики, более слабый приток средств в фонд с более низкими ценами на нефть и выпуск офшорного государственного долгового обязательства побудили агентства сократить свой суверенный кредитный рейтинг Казахстана. Это снижает спрос и увеличивает стоимость оформления офшорного долга для Правительства, а также для частных организаций. В начале 2006 года общий валовой внешний долг Казахстана составлял 92% ВВП, что несколько ниже пика 2009 года, который составил 98%, хотя примерно половина этого долга является межфирменной задолженностью и была стабильна на номинальном уровне на душу населения в течение десятилетия. Между тем, срок выплаты задолженности, как представляется, был

продлен, а резервные активы теперь в четыре раза превышают стоимость краткосрочного внешнего долга, что снижает риски погашения. Рейтинговые агентства указали на быстрое сокращение резервов, хранящихся в национальном нефтяном фонде в период с 2014 по 16 год, учитывая, что эти резервы представляют собой важный буфер против более слабых доходов и экономической нестабильности. Смягчение правил использования кредита национального фонда, с тем, чтобы он был более легко исчерпан, может подорвать качество целей стабилизации, сбережений и справедливости по отношению к будущим поколениям. Действительно, последовательность принципов притока и понижения имеют значение для суверенных фондов благосостояния, чтобы играть свою роль в качестве источников устойчивости и надежности стран, подверженных природно-ресурсным целям. Эта стабильность является центральным вкладом фондов в национальную экономику, признанные в “Сантьяго” Общепринятые принципы и практика для фондов суверенного благосостояния и в руководстве ОЭСР.

**Рисунок 1.7. В середине 2010-х годов спад имел большее влияние на государственные финансы в Казахстане, нежели в 2009 году мировой экономической кризис**

Доходы и расходы государственного бюджета, триллионы тенге, дефицит бюджета, % ВВП, кроме финансовых сделок



Примечания: Доходы и расходы скорректированы для финансирования транзакций в соответствии с Глобальной финансовой статистикой после презентации МВФ.

Источники: МВФ, Источники корректирующие национальные данные; расчеты авторов.

Слабые внешние экономические условия также бросают вызов денежно-кредитной политике, и принятие простой, четкой и стабильной цели - скорее всего, пойдет на благо развития и диверсификации экономики в долгосрочной перспективе. Власти стремятся снизить инфляцию, в то время как другие факторы не способствуют этому. Снижение международных цен на ведущие позиции Казахстанского экспорта фактически представляют собой негативный шок для предложения, снижения стоимость производства и национального дохода Казахстана. Позволяя обменному курсу обесцениться, можно покрыть ее часть, и эффективно снизить реальные доходы за счет повышения цен на импортные товары по отношению к товарам

отечественного производства и услуг. Но это эффективно только в той мере, когда отечественное производство может заменить импорт. Кроме того, эти достижения преследуют долгосрочную цель сделать финансирование более доступным для поддержки экономической диверсификации. Когда оно сменило инструмент политики управления инфляцией с обменного курса на новый базовый тариф политики, центральный банк увеличил объем средств. Более высокие ставки кредитования в сочетании с более слабыми внешними условиями и более низкой ожидаемой отдачей от внутренних инвестиций и замедления кредитования усиливают более слабые тенденции в экономической деятельности. Уменьшая ожидаемую отдачу от инвестиций, эти события также делают менее доступным внешнее финансирование для казахстанских компаний. С начала 2000-х годов наблюдается положительная взаимосвязь между ростом кредитования экономики и экономической деятельностью, хотя отношения изменились до и после финансового кризиса 2008-10 годов и не показывают статистической причинно-следственной связи. Взаимосвязь между кредитованием и деятельностью значительно варьируется между секторами экономики, что предполагает значительную сегментацию кредитных рынков (МВФ, 2015 год).

### **Менее благоприятные условия, вероятно, будут сохраняться, что приведет к сокращению расходов на развитие**

Менее благоприятные внешние условия, скорее всего, сохранятся в долгосрочной перспективе. Многие прогнозисты снизили свои оценки долгосрочных устойчивых темпов экономического роста для развитых и развивающихся стран. В долгосрочной перспективе это связано с замедлением темпов роста производительности. Различные события объясняют замедление. Один из анализов объясняет это меньшим вкладом в новые информационные и коммуникационные технологий по сравнению с новшествами конца девятнадцатого и двадцатого веков. Рост производительности труда также замедлился в странах с развивающейся экономикой и сближение стран с развивающейся экономикой со странами с высоким уровнем дохода происходит не в тех объемах, которые предполагались ранее. Наконец, имеющая особое значение для Казахстана и его сырьевого экспорта, китайская экономическая модель приспособляется к более умеренным темпам роста и повышению роли потребительского спроса, а не тяжелым промышленным инвестициям.

Международное соглашение, достигнутое в Париже в декабре 2015 года касательно изменения климата, предоставляют возможность Казахстану для повышения энергоэффективности экономики. Для достижения долгосрочной цели для ограничения роста глобальной температуры, изложенной сторонами в Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН), стремиться, как можно скорее достигнуть глобального пика выбросов парниковых газов, а затем предпринять быстрое их сокращение с целью ограничения повышения температуры на планете. Это создает проблемы для Казахстана, ослабляя ожидаемый мировой спрос на ископаемое топливо в Казахстане, при этом требуя от него адаптации своей относительно загрязняющей экономики Казахстана. Долгосрочный мировой спрос на ископаемое топливо будет опираться на крупные технические достижения, в том числе большие улучшения в сокращении выбросов и улавливании, и связывании углерода, в то время как быстрое повышение эффективности использования энергии, скорее всего, уменьшит спрос на ископаемые виды топлива. Эта адаптация дает

возможность повысить эффективность и конкурентоспособность промышленной структуры Казахстана. Для повышения эффективности и конкурентоспособности экономики Казахстана потребуются крупные инвестиции и адаптация промышленности.

Меры экономической поддержки Правительством являются разумным ответом на временный спад, но они не могут быть устойчивыми, если сохранятся менее благоприятные условия. Степень и вероятность продолжительности ухудшения экономических условий не предвидится. Между 2013 и 2015 годами прогнозы от общего объема государственных доходов в 2016-18 годах упали на 28% или 10 трлн. тенге или 3,5% от пересмотренного ВВП (по прогнозам МВФ номинального ВВП). По всей вероятности, длительность пессимистичных прогнозов делает использование резервов и займов для компенсации слабых доходов неустойчивым, даже если ресурсы остаются при этом стабильными. Пессимистичный прогноз доходов предполагает, что расходы должны быть уменьшены и доходы увеличатся до возобновления устойчивого развития государственных финансов. (А. Бехар и А. Воукьюк 2016) Регулирование также должно возникнуть для расходов внебюджетных государственных организаций, которые могут использовать оффшорные фонды, экономическая поддержка может быть направлена на инвестиционные программы, реализуемые различными государственными структурами. Достижение этого требует, как мобилизации доходов от отечественной несырьевой экономики более эффективного при стабилизации общего объема расходов. Общие расходы могут быть скорректированы с ограниченным влиянием на поставки общественных благ и услуг при проведении более эффективной политики, например, при регулировании проводимых инвестиционных и льготными кредитными программами.

В будущем условия могут стабилизироваться и станут явными преимуществами плавающего курса и таргетирования инфляции. К середине 2016 года цены на сырьевые товары и условия торговли Казахстана, а также обменный курс и валютные резервы стабилизировались, хотя и на значительно низшем уровне, чем в предыдущее десятилетие. Когда реальный обменный курс достигает нового равновесия, участники рынка не ожидают дальнейшего снижения обменного курса или интервенции НБК, таким образом, снижаются стимулы для перераспределения фондов в тенге. Центральный банк может укрепить свой авторитет, оставаясь приверженным к снижению инфляции при обеспечении его интервенций на валютных рынках, направленных на поддержание ликвидности на рынке, а не затягивание валютного курса от среднесрочного равновесия. Учитывая, что восприятие движения курса можно привлечь в краткосрочной перспективе, изменение восприятия доверия к ЦБ могут помочь укреплению стабильности обменного курса и условия влияют на это. Это позволит НБК восстановить буферы золотовалютных резервов. Эта стабильность также позволит снизить инфляционные ожидания и экономическую стоимость снижения инфляции, что позволит ЦБ к середине 2016 года понизить базовую процентную ставку. Налоговая политика может поддержать этот процесс, путем доверия, возвращаясь на устойчивый путь развития, повышение эффективности расходования бюджетных средств и снижения потребности в финансировании. Это позволит стабилизировать прогноз рисков страны, улучшая доступ к внешнему финансированию для частного сектора. Все эти события помогут восстановить внутреннюю ликвидность тенге, поддерживать кредитование банками и долгосрочные цели развития и диверсификации отечественной экономики.

## Оценки и рекомендации

### *Диверсификация и устойчивость в Казахстане*

Период ускорения роста в Казахстане (2000-10) характеризуется увеличением зависимости от природных ресурсов, в частности нефти. Нефтегазовый сектор, включая добычу и связанную с этим деятельность, производили в 2011 году 26% ВВП. Несмотря на относительно скромный вклад в плане занятости, нефтяной сектор доминирует в экспорте (64%) и генерирует около трети государственных доходов. Как отмечалось в Части I КСО (ОЭСР, 2016), экспорт нефти также сосредоточен в плане их назначения. Схема концентрации в значительной степени, но не исключительно, привело к росту цен на нефть.

Природные богатства Казахстана в значительной степени способствовали его экономическому взлету, но он еще не использовал весь свой потенциал. Казахстан не только владеет примерно 1,8% мировыми запасами нефти, это также крупнейший производитель газа – хотя большинство газового производства используется в добыче нефти, и является ведущим в мире производителем урана. Также являются немаловажными запасы и добыча металлов – меди, железа, хрома, магния, цинка, золота и серебра. Производство минералов и металлов, однако, остаются в значительной степени зависимыми от устаревшего и неэффективного оборудования и, как следствие, являются не очень конкурентоспособным на международном рынке. Это приводит к нестабильному экспорту железа, стали и потери из-за сложности экспорта среди минеральных продуктов, при этом доля необогащенной руды увеличивается за счет доли обогатённой руды.

Производство стало все более концентрированным между 2000 и 2010 годами. Зависимость экономики от отдельных отраслей сильно упала в 1990-е годы, когда экономика оправилась от потрясений фазового перехода и сокращения сельского хозяйства в ВВП с 34% до 12% к 1997. Однако она постепенно увеличивается с конца 1990-х до начала 2010-х годов. В частности, производство в Казахстане является гораздо более концентрированным, чем во многих странах с развивающейся экономикой, хотя она сопоставима с другими странами Центральной Азии. Концентрация в производстве показывает, что концентрация экспорта была не только отражением изменений условий торговли, но, что эти изменения повлияли на распределение капитала.

Диверсификация является обязательным условием для дальнейшего развития Казахстана в целях снижения ее зависимости от внешних рисков, а также расширения рабочих мест и создания стоимости внутри страны. Товарная зависимость подвергает Казахстан к внешним шокам и может снизить долгосрочные перспективы развития. Существует несколько каналов, по которым природные богатства страны могут отрицательно повлиять на долгосрочные перспективы развития, компенсируя беспрецедентные возможности, которые она предлагает. Одним из основных каналов, через которые природные богатства страны влияют на экономический рост в разных странах это волатильность, которую они вводят в экономику. Нефть - один из товаров с наиболее волатильными ценами: цены на нефть не только подлежат высокочастотным колебаниям, но также подвержены значительным циклическим колебаниям. Ценовые потрясения влияют на Казахстан по нескольким каналам, главным образом через потрясение реального курса и через потрясения государственных доходов.

Национальный фонд играет важную роль в смягчении последствий нестабильности цен на нефть и может ограничить эффекты «голландской болезни» (Эффект Гронингена). Фиксированный номинальный обменный курс позволил ограничить некоторые высокочастотные эффекты волатильности, особенно учитывая уровень жесткости цен. Хотя Национальный фонд может помочь снизить государственные расходы, ее выполнение не изменит зависимость бюджета от нефтяных доходов. Во время кризиса 2008-10 годов, Национальный фонд сыграл важную роль для поддержания антициклического стимула. Однако в среднесрочной перспективе чрезмерная зависимость от нефтяных доходов для финансирования государственных расходов может ограничить степень, в которой Казахстан может иметь антициклическую фискальную политику.

Диверсификация является основной целью политики с середины 1990-х годов, но ее реализация только началась в 2010 году при реализации первой Государственной Программы по Форсированному Индустриально-Инновационному Развитию (ГПФИИР). ГПФИИР имеет ряд недостатков, среди которых рассредоточение усилий, которые привели к использованию большому количеству инструментов и институтов и значительным проблемам с координацией. Основные уроки были извлечены и учтены при разработке следующей фазы промышленной политики, как описано в Концепции индустриализации и второй программе ГПФИИР. Программа ГПФИИР 2015-19 годов фокусируется на действиях больше за счет выбора меньшего числа секторов и кластеров, включает в себя частный сектор и региональных представителей в процессе принятия решений, и объединяет действия по секторам, которые ранее были разбросаны.

С 2010 года процесс относительной де-индустриализации остановился, была "обнаружена" новая крупная несырьевая экспортная продукция. Также демонстрируется небольшой спад показателей концентрации производства. Инвестиции в основной капитал в обрабатывающей промышленности в реальном выражении увеличились на 8% в год в период с 2010 по 2014 гг., после остановки в течение пяти предыдущих лет выросли с 8,9% до 11,1% от общего объема инвестиций в основной капитал. К сожалению, оценки промышленной политики основываются на очень агрегированных показателях, не следуя строгому методу оценки воздействия и, следовательно, эти успехи не могут быть однозначно отнесены к ГПФИИР. Одним из ключевых инструментов промышленной политики является карта индустриализации, это инструмент мониторинга крупных промышленных проектов, которые имеют право на индивидуальную государственную помощь. Хотя критерии для включения в карту индустриализации также делают проекты пригодными для значительной государственной поддержки, их включение служит для координации материально-технической и финансовой поддержки и для представления картины ключевых промышленных проектов в стране. Ее прямое влияние (с точки зрения создания рабочих мест и инвестиций) являются значительным. Действительно, инвестиции в основной капитал в течение реализации первой программы ГПФИИР в значительной части коснулись нефтегазового сектора, учитывая весомость этого сектора в экономике.

Несмотря на недавние улучшения, промышленная политика Казахстана в значительной степени зависит от прямой финансовой поддержки и от подбора ключевых отраслей и проектов учреждениями-исполнителями. Учреждения-исполнители остаются невзаимосвязанными,



несмотря на продолжающиеся усилия по укреплению и рационализации усилий. Особенно в том, что касается мониторинга и прозрачности, существует широкое разнообразие доступности информации о деятельности различных заинтересованных сторон и отсутствует единообразие в том, как эта информация предоставляется. В том, что касается финансовой поддержки, источники, как правило, докладывают о размере инвестиционного проекта или о кредите, или поддержке, что делает сравнение различных программ и их относительной эффективности очень трудной задачей.

В 2016 году число приоритетных секторов было сокращено. В середине 2016 года правительство приняло решение урезать список приоритетных секторов из 14 секторов, изначально рассмотренных в ГПФИИР 2015-2019, до восьми филиалов в пяти секторах. Это черная и цветная металлургия, нефтепереработка, нефтехимия и агрохимикаты, пищевая промышленность, автомобилестроение и электротехника. Эти сектора были отобраны на основе их экспортного потенциала. Ожидается, что компании из других секторов, которые занимаются экспортом или повышением производительности, также получают поддержку, однако в действующих нормативных документах и практике не указывается, какие инструменты будут доступны для фирм в неприоритетных секторах. Ожидается, что компании из восьми приоритетных отраслей получат поддержку в виде инфраструктуры, в том числе долгосрочное и льготное финансирование.

Опора на выбор заранее определенных секторов это рискованная стратегия. Зависимость от выбора заранее определенных секторов может быть рискованной стратегией в быстро меняющейся среде. Поскольку эти сектора predeterminedены в течение относительно длительного периода времени (пять лет), способность учреждений, осуществляющих промышленную политику, адаптироваться к меняющимся обстоятельствам, может быть поставлена под вопрос. Недавнее сужение перечня приоритетных секторов с 14 до 8, это один из симптомов такого отсутствия гибкости, как это, к примеру, было через год после значительных структурных сдвигов, как переход к плавающему курсу и последующее ужесточение мер налоговой политики. Критерии выбора секторов являются не полностью прозрачными, это не значит, что они неправильны. Выбранные сектора представляются разумными в свете позиций Казахстана в пространстве продукта (Product Space), его перспективы для продвижения вверх по цепочке создания добавленной стоимости в отраслях, связанных с добычей природных ресурсов, деятельности, и стремлении развивать целый ряд отраслей, где уже имеется присутствие (химия, нефтехимия и автомобилестроение).

#### ***Основные рекомендации по реализации промышленной политики:***

- В промышленной политике должны быть установлены последовательные цели и четкие принципы реализации. Основной руководящий документ, концепция индустриализации устанавливает ряд основных принципов, но не содержит информацию о том, как будет достигнуто равновесие между отраслевой и горизонтальной поддержкой или о том, что является основой для выбора отрасли либо для применения конкретного вида поддержки.
- Совместить мониторинг и оценку с целями и с лучшими практиками. Текущая общедоступная информация о промышленной политике не взаимосвязана и не сопоставима. Должна быть определена роль независимых субъектов оценки, учитывая высокий уровень

инвестиций. Функции оценки в целом должны быть усилены как с точки зрения структуры оценки, так и за счет оценочного агентства.

- Ряд мер в области промышленной политики и особенно дополнительные меры, определяющие общие условия, должны быть, скорее частью индустриальной политики, нежели программ. Те меры, которые представляют собой условия работы в секторе, должны быть предсказуемыми в течение длительных периодов для привлечения иностранных и отечественных инвестиций, особенно когда государственные предприятия играют важную роль в этих секторах.

- Идентификация источников большой гибкости в реализации промышленной политики позволит адаптироваться к изменениям обстоятельств. Источники гибкости могут быть найдены в рамках институций и программ, устанавливая принципы, позволяющие задачам и основным проблемам реализации изменяться с течением времени. Гибкость также может быть определена путем внедрения косвенных инструментов, предоставляющих большую роль для частного сектора (предпринимателей, реализующих проекты и финансовых учреждений, предоставляющих финансирование) в выявлении прибыльных возможностей.

- Переоценка основных функций промышленной политики и ответственных органов. Функции должны быть расширены за рамками традиционных финансов и координации, для того, чтобы также включать в себя улучшение прогнозирования, адаптации, вовлеченности, взаимосвязанности и изучения потенциала в области экономики. Государственно-частное партнерство может играть важную роль в этом направлении.

- Акцентировать внимание на финансовых инструментах и повысить непосредственное участие частного сектора. Также определить важные нефинансовые функции существующих инструментов, как координирующую роль в Карте индустриализации. Они должны быть признаны в их собственном праве, гарантируя, что они остаются, даже, когда роль финансирования государства уменьшается. Участие частного сектора в процессе принятия решений и консультативных органах является важным шагом по сравнению с административно-управленческой основой. Прямое вмешательство частного сектора за счет косвенных инструментов может открыть новые возможности и проекты.

- Необходимо включать другие отрасли в рамках промышленной политики, в частности, те отрасли, в сельском хозяйстве и сфере услуг, которые имеют потенциал в Казахстане. Казахстан имеет много особенностей, которые делают его хорошим кандидатом для регионального обслуживания в бизнесе, IT, финансовых и экологических услугах. Однако их развитие страдает из-за отсутствия соответствующей инфраструктуры и определенного разрыва между государственными и частными субъектами.

Постоянное совершенствование дополнительно водимых ресурсов, особенно качества инфраструктуры, и реформ должно сопровождать промышленную политику, для того чтобы увеличить ее влияние. Текущие и недавние реформы в области регулирования качества, конкуренции и государственной службы могут улучшить условия для предпринимателей и инвесторов по всей стране, но еще многое предстоит сделать, особенно в сфере человеческого капитала, образования, финансов, а также в выравнивании условий конкуренции между

субъектами экономической деятельности. Необходимо будет предпринять значительные усилия по совершенствованию физической инфраструктуры, и ее следует дополнить усилиями по развитию логистического потенциала для облегчения доступа к рынкам и интеграции цепочек добавленной стоимости.

Политика в области образования, профессиональной подготовки и инноваций должна развиваться в соответствии с целями структурной трансформации. Для этого необходимы механизмы прогнозирования будущих потребностей в навыках и разработки соответствующих учебных программ и методов, возможно с участием частного сектора. Для того чтобы Казахстан стал инновационной экономикой необходимо больше усилий. Это означает не только увеличение расходов на исследования и разработки (НИОКР), но и сближение инновационной и исследовательской систем с бизнесом.

### ***Привлечение финансирования для преобразования Казахской экономики***

Финансовый сектор Казахстана, особенно банковская система, необычайно мал. Независимо от того если речь идет о кредитовании частного сектора или анализируются более широкие области, в том числе депозиты и финансовые рынки, финансовая система Казахстана является незначительной по отношению к ВВП. Ограниченные депозитные базы и кредитование банков особенно заметны. Единственными странами, которые добились более высокого уровня дохода с слабым финансовым сектором, как у Казахстана даже больше полагаются на секторы добычи ресурсов. На фондовых рынках и на рынках облигаций не хватает ликвидности, необходимой для обеспечения эффективного финансирования, в то время как структура пенсионной системы ограничивает ее способность финансировать долгосрочные инвестиции.

Малый банковский сектор сдерживает инвестиции, операции предприятий и препятствует диверсификации экономики и появлению новых отраслей. Небольшие фирмы, особенно имеющие отношение к внутренним секторам услуг и новые компании, сообщают, что доступ к финансированию является основным препятствием для ведения бизнеса. Эти фирмы особенно зависят от банков для финансирования. Международный опыт и исследования НБК показывают, что этот недостаток ставит под угрозу инвестиции и диверсификацию экономики в целом, и что надежный банковский сектор имеет большое значение для устойчивого роста. Крупные фирмы, а также те, что имеют связи с государством могут обойти эти ограничения, используя международные источники финансирования или за счет систем правительственного финансирования своих государственных предприятий. Мелкий акционерный капитал и другие финансовые рынки являются в меньшей степени ограниченными для экономического развития и диверсификации. Конкретные факты свидетельствуют о том, что эти рынки становятся важным фактором развития в значительно более крупных странах с более высоким уровнем продуктивности и разнообразия.

Структурные и циклические факторы объясняют поверхностность финансирования в Казахстане. Банки имеют ограниченный доступ к оптовому финансированию, что отражает текущие последствия более раннего неустойчивого использования международных кредитных потоков, а также структуру пенсионной системы и ограниченные внутренние сбережения. Местные вкладчики предпочитают не держать свои сбережения в стране. Период неустойчиво высокого обменного курса вынудило вкладчиков конвертировать свои средства из тенге в

инострannую валюту. В долгосрочной перспективе неопределенность в правах собственности и продолжающейся неопределенности статуса минувших транзакций также вынудили богатых людей перекладывать свои средства в офшоры. Нацбанк прилагает усилия по стабилизации валютного курса и стимулированию банков к участию в финансовой торговле, нежели кредитовании бизнеса. Все игроки сталкиваются с неопределенностью и отсутствием прозрачности судебной системы, включая защиту прав инвесторов. Кредиторы даже ссылаются на неопределенность в финансовой отчетности и аудиторских отчетах как ограничения на их способности кредитовать, особенно новые фирмы.

Различные схемы государственной поддержки доступа предприятий к источникам финансирования были эффективными во время финансового кризиса, но имели ограниченные долгосрочные выгоды. Правительство ввело большое количество программ, предназначенных для улучшения доступа к финансированию целевых категорий фирм. Эти схемы исключали некоторые недостатки подобных схем, работая через банки второго уровня. Коммерческие банки несут ответственность за определение заемщиков и управление кредитами. Схемы субсидируют процентную ставку и предоставляют гарантии по кредиту и могут сопровождать, оказывая помощь с осуществлением различных мер по улучшению производственной деятельности предприятий через обучение и развитие потенциала. Схемы финансировались через использование сбережений в Национальном Фонде, также и со стороны партнеров по развитию Казахстана. Они внесли важный вклад в обеспечение того, чтобы фирмы могли получить доступ к кредитам в разгар финансового кризиса 2008-10 годов. Но эконометрический анализ не смог найти доказательств того, что они получили долгосрочные выгоды от роста кредитов и инвестиций.

#### ***Основные рекомендации по усилению роли финансов в экономической диверсификации:***

- Усиление способности банков получить доступ к оптовому финансированию позволит улучшить их способность предоставлять кредиты. Банковские кредиты ограничены наличием финансирования. Пул внутренних сбережений будет оставаться ограниченным в среднесрочной перспективе, даже если сдвиг стабилизации денежно-кредитной политики и обменного курса замедлит отток средств. В краткосрочной и среднесрочной перспективе международное межбанковское финансирование может быстро решать проблему дефицита финансирования. Однако получение этих средств остается сложной задачей для финансовых учреждений Казахстана. Наследие кризиса 2008-10 годов продолжает ограничивать возможности банков получать доступ к международным оптовым рынкам, и недавнее понижение международного кредитного рейтинга государства усугубляет их трудности. Действия Правительства должны гарантировать, что суверенный рейтинг не понижен, в том числе путем устойчивого дефицита бюджета и прозрачных, стабильных стратегий управления для оффшорных резервов, включая Национальный Фонд. Для устранения данных проблем, следует поддерживать совместные усилия для продажи акций иностранным банкам, где они могут расширить доступ банков к международному финансированию и внутреннему управлению.
- Нужны дополнительные усилия для развития внутренних сбережений. Управление единого Пенсионного фонда должно быть направлено на эффективное безопасное инвестирование средств в долгосрочной перспективе. Такое поведение обычно требует конкуренции между менеджерами. Правительство разрабатывает эту политику, включая передачу управления

частным компаниям и автономизации единого накопительного пенсионного фонда по отношению к НБК. Переход к плавающему курсу валюты, инфляционного таргетирования денежно-кредитной политики должны стабилизировать отток средств, если политика является надежной. Усилия для укрепления законов и защиты прав собственности будут способствовать желанию инвесторов удерживать средства внутри страны.

- Усилить прозрачность и преемственность институциональной среды финансового сектора. Казахстан добился значительных успехов благодаря своей системе надзора с 2000-х годов, и банки укрепили свое внутреннее управление. Для преобразования этих достижений в улучшении доступа к финансированию необходима уверенность инвесторов в защите своих вложений, возможности реализации соглашений и достоверности финансовой информации и аудита. Необходимо усовершенствовать бухгалтерский потенциал, особенно для предприятий, которые являются мелкими заемщиками, тогда как аудиты, вводящие в заблуждение, необходимо предотвращать, например, посредством надежных санкций. Международный финансовый центр "Астана" может поддержать этот процесс путем создания модели юридических и бухгалтерских юрисдикции наряду с органами Казахстана.

- Если уделять особое внимание программам поддержки доступа к финансированию целевых категорий фирм, они будут более эффективными. Программы эффективно реагируют на краткосрочные кризисные ситуации в периоды, когда банки сокращают объемы кредитования. Они могут быть эффективными в оказании помощи компаниям в развитии системы внутреннего управленческого потенциала. Однако, неопределенная реализация программ может привести к нерациональному использованию кредитных предложений, которые не дают наибольшую отдачу. Кроме того, они могут маскировать симптомы более глубоких институциональных недостатков, при значительных государственных затратах.

### ***Приватизация и роль государства в экономике***

В экономике доминируют предприятия с государственным участием (ПГУ) и крупные частные промышленные и финансовые конгломераты. Насчитывается около семи тысяч зарегистрированных государственных предприятий, из которых более тысячи считаются крупными, так как в них работают более 250 человек. По оценкам Казахстана, государственные предприятия произвели 8.1% валовой добавленной стоимости в 2014 году. Кроме того, около 20 000 государственных учреждений занимаются государственным управлением и не ведут коммерческую деятельность.

ПГУ являются доминирующей формой государственного контроля в экономике. Анализ степени и механизмов государственного управления с использованием показателей регулирования товарных рынков ОЭСР показывает, что участие государства в Казахстане выделяется среди стран эталонов и стран ОЭСР. Эта оценка отражает активное участие государства в сетевых секторах, с полным правом собственности и контролем крупнейших компаний в газовой сфере, в нескольких отраслях транспорта, почты, мобильных услуг, электроэнергии, распределения, поставки и производства и владение контрольными пакетами акций компаний в других секторах. Этот объем присутствия больше, чем в странах ОЭСР.

Степень участия государства в экономике такова, что даже масштабная приватизация вряд ли намного уменьшит участие государства, если только государство не передаст значительный контроль над ключевыми компаниями. Помимо государственных предприятий, регулирование цен является гораздо более распространенным в Казахстане, чем в странах-членах ОЭСР и ключевых развивающихся экономиках. Регулирование цен применяется в широком диапазоне отраслей; были объявлены планы по отмене регулирования цен с января 2017 года и предоставлена возможность привести Казахстан в соответствии с традиционными подходами ОЭСР, которые опираются на цены рыночной конъюнктуры. Казахстан выделяется принятием подхода принудительного регулирования, нежели стимулирующим подходом. Текущие усилия по сокращению объема регулирования через оценку регуляторного воздействия должны сопровождаться усилиями по изменению характера регулирования в некоторых отраслях.

Казахстан поставил перед собой цель уменьшить долю государства в экономике до 15% к 2020 году с нынешнего состояния, которая представляет собой самую амбициозную программу приватизации с момента обретения независимости. Существует значительная поддержка идеи о том, что приватизация может привести к значительному повышению рентабельности, производительности и эффективности компаний. Использование этой конкретной цели, на основе балансовой стоимости к ВВП, как основного критерия приватизации спорно. Нынешняя программа приватизации очень амбициозна: около 800 субъектов приватизируются, включая «Топ-65», ряд крупных предприятий, приватизации которых отдается приоритет.

Правовая основа для приватизации была преобразована в преддверии начала комплексного плана приватизации. Государственные фирмы, действующие на рынках, где существуют частные предприятия, должны быть приватизированы или выйти из рынка. Закон «О государственном имуществе» был изменен с учетом программы приватизации, устанавливая возможность проведения приватизации путем аукциона, конкурса или прямых продаж. Январская реформа 2016 года также упростила процедуры, чтобы сделать их более гибкими: после недавних изменений, только цена является решающей в аукционах и тендерах с или без существования условий. После недавних поправок в закон прямая продажа государственных активов «стратегическим инвесторам» теперь разрешена. Для снижения коррупционных рисков, были включены требования по независимому ценообразованию на активы стоимостью более 5 млрд. тенге и участию косвенного внешнего консультанта во всех прямых продажах. Большинство продаж осуществляются в электронной форме посредством аукциона.

После примеров Казтрансойл и KEGOC, которые были объектами первичных публичных размещений в 2012 и 2014 годах соответственно, ряд фирм должны продать часть своих акций на фондовом рынке. В обоих случаях миноритарные пакеты акций в размере 10% минус одна акция были проданы общественности. В то время, когда можно ожидать выгоды с точки зрения повышения прозрачности, стратегические решения останутся в руках государства как акционера. В стратегических компаниях, иностранные покупатели могут приобрести миноритарные пакеты акций только с разрешения Правительства.

Хотя некоторые обнадеживающие недавние меры были приняты для улучшения управления отдельными государственными предприятиями, в Казахстане нет политики собственности,

который бы определил обоснования государственной собственности, роль государства в управлении ГП и роли и обязанности государственных учреждений, участвующих в реализации политики. Кроме того, условия между частными фирмами и государственными предприятиями не является равным. Предприятия с иностранным участием имеют опыт того, что государственные предприятия нередко получают более широкий доступ к ресурсам, рынкам, кредитам и лицензиям. Доступ к финансированию является сложным в Казахстане, но у ГП имеют очевидные и неочевидные государственные гарантии и могут получить, в некоторых случаях, внутренние средства от управляющих холдингов.

Нет единого субъекта собственности, осуществляющего право собственности от имени государства. Комитет государственного имущества осуществляет полномочия от имени правительства и обладает имущественными правами во всех республиканских структурах. Комитет по решению правительства делегировал права использования и владения ряду ответственных отраслевых министерств, которые осуществляют права собственника на объекты. Кроме того, существует структура юридически независимых национальных управляющих холдинговых компаний, которые являются непосредственными владельцами десятков предприятий, включая наиболее важные отрасли. Все это отклоняется от принципа единой собственности. Кроме того, не уделяется особого внимания разделению функций собственности и регулирования. Министерство национальной экономики, Министерство финансов и Министерством сельского хозяйства, осуществляют право собственности ГП и несут ответственность за регулирование в соответствующих сферах (налоговой, промышленной политики, конкуренции, государственных закупок). Корпоративное управление национального управляющего холдинга включает в себя должностные лица высокого уровня, что повышает политический контроль. В то же время, эти организации контролируют значительное общественное благосостояние без парламентского контроля.

#### ***Основные рекомендации:***

- Программы приватизации являются возможностью для приведения политики и практики собственности в соответствие с Рекомендациями ОЭСР. Это подразумевает разработку политики в области собственности, что особенно важно в таких странах, как Казахстан, которые имеют высокий уровень участия государства в экономике. Казахстан должен также уменьшить разбросанность организации ГП, четко определить орган, осуществляющий права владения и разделить право собственности от регулирующих функций, обеспечивающих равные условия даже между ГП и частными предприятиями.

- Централизованный субъект по праву собственности будет уместно разместить в Кабинете Премьер-Министра, учитывая важность государственных предприятий в экономике Казахстана. Он также должен иметь полномочия акционера над советами директоров национальных управляющих холдингов. Эти советы директоров должны быть заменены профессиональными корпоративными руководителями вместо лиц, принимающих политические решения. Субъект по праву собственности должен быть подотчетен Парламенту и развивать единую систему отчетности о состоянии собственности и издавать совокупный отчет как минимум один раз в год.

- Конечная цель приватизации должна быть четко указана и под мониторингом. Панель индикаторов может быть разработан для улучшения цели, поставленной в условиях балансовой стоимости к ВВП (особенно если брать во внимание признанную переоценку некоторых активов, включенных в программу приватизации). Так как усилия приватизации направлены на активизацию частного сектора в Казахстане, реформа государственной собственности имеет большое значение для приватизации, потому что, обеспечиваются равные условия, и государственные предприятия с участием частного капитала стремятся к достижению целей акционеров.
- Процесс приватизации должен быть проконтролирован постфактум, независимым органом, подотчетным Парламенту. Требование максимальной прозрачности и подотчетности во всех аспектах процесса приватизации имеет значение. Назначение Единого Координационной единицы поможет уменьшить разбросанность приватизации. Их ответственность также будет ограничивать политическое вмешательство, которое может подорвать доверие инвесторов и, в конечном счете, уменьшить доходы от приватизации или сорвать планы приватизации. Прогресс в процессе приватизации должен быть регулярно раскрыт Парламенту и широкой общественности.
- Владельцам или ответственному бюро по приватизации должны быть предоставлены достаточно времени и ресурсов для подготовки активов для приватизации. Такая подготовка предполагает предварительное обследование, а также изменения в структуре капитала предприятия для обеспечения его жизнеспособности и исключения излишков наличности. Опасения по поводу жизнеспособности компании должны быть решены. Ряд активов (например, "Казахстан Темир Жолы") имеют обязательства по оказанию коммунальных услуг. Обязательства и любая компенсация должны быть раскрыта в связи с листингом или приватизацией предприятий, которые бы ущемляли права миноритарных акционеров. Экологические обязательства также должны быть определены и оценены.
- Выявлять покупателей будет весьма непросто в нынешних условиях. Когда прямые продажи имеют место в условиях, например, для стратегических инвесторов при соглашении на конкретные обязательства, инвестиции или операции – те условия, способы их мониторинга и последствия несоблюдения следует уточнить. Для небольших активов, которые вероятнее найдут покупателей на внутреннем рынке, возможность выкупа менеджерами контрольного пакета акций своей компанией должна быть внедрена и поощряться, так как они могут привести к положительным результатам для малых предприятий, с учетом специфических знаний менеджеров.

### ***На пути к улучшению экологических норм в Казахстане***

Несмотря на недавний мировой финансовый кризис, в Казахстане объем валового внутреннего продукта (ВВП) за последнее десятилетие удвоился, а доходы от экспорта увеличились соответственно за тот же период. Однако значительная часть этого роста была основана на добывающей и тяжелой промышленности, на использовании электроэнергии, которая производится в основном из угля. Таким образом, сегодня Казахстан - одна из самых энергоемких экономик мира, энергоемкость производства не улучшилась за последнее десятилетие. Экологический ущерб, который остался от советской эпохи усугубляется



последствиями производства энергии, загрязнения в результате тяжелой промышленности, интенсивной добычи нефти, газа и других полезных ископаемых, а также развития сельского хозяйства, увеличения дорожного движения в городах .

Казахстан предпринимает шаги по переходу к более устойчивой модели развития, которые были изложены в двух основных стратегических документах: “Казахстан-2050 Стратегия” 2012 г. и “Концепция зеленой экономики” (КЗЭ) 2013 г., которые определили путь к долгосрочному росту, основанному на климатических технологиях, мероприятиях по энергосбережению, а также восстановлению и рациональному использованию природных ресурсов. «Концепция зеленой экономики» предусматривает модернизацию ухудшающейся экологической инфраструктуры, содержит амбициозные цели по производству электроэнергии, добычи полезных ископаемых, развития промышленности и сельского хозяйства, использования почвы и водных ресурсов. Концепция определяет, что “...в результате успешного достижения этих целей, страна будет восстанавливать водные и земельные ресурсы к 2030 году, эффективность использования ресурсов будет на одном уровне со средними показателями стран-членов ОЭСР и других развитых стран”.

***Однако реализация «Концепции зеленой экономики» сталкивается с серьезными проблемами, в том числе:***

- принцип «сверху-вниз» и командно-административный подход часто основываются на советских стандартах и нормах, в сочетании с частыми случаями подкупа для избежания жестких мер
- ограниченное использование рыночно-ориентированной, соответствующей поддержки и информационных инструментов, чтобы стимулировать компании вкладывать средства в борьбу с вредными выбросами и технологию модернизации
- неготовность местных властей к реализации «зеленой» реформы из-за опасений о снижении доходов от платежей за выбросы или их перераспределения из местных бюджетов; а также
- большая личная заинтересованность энергетических отраслей таких, как бытовая электроэнергия, горнодобывающая или химическая промышленность не выделять свои ресурсы на улучшение своих экологических показателей.

Для реализации своих амбициозных целей Казахстану в сжатые сроки необходимо разработать и реализовать комплекс мер и политик, определенных в КЗЭ и других ключевых политических документах. Один из самых важных первых шагов для развития экологически устойчивого роста - скорейшее реформирование нормативно-правовой базы охраны окружающей среды. Несмотря на недавний прогресс, несогласованная реализация экологических требований совместно с большим объемом сложных экологических норм на основе нереалистичных предположений привела к нормативно-правовой базе, которая является сложной, обременительной и дорогостоящей как для администрации и промышленности. Более того, факты свидетельствуют о том, что нормативно-правовая база не ведет к реальному улучшению состояния окружающей среды. Для устранения основных недостатков, необходимо приложить дальнейшие усилия по упрощению требований, необходимо ставить перед собой реалистические задачи, чтоб экологические амбиции не были под угрозой.

Интенсивная подготовка Правительства Республики Казахстан к предстоящей выставке EXPO 2017: Энергия будущего – своевременное событие для новых политических прорывов, акцентирование внимания на зеленых технологиях и общих бизнес кейсах для зеленой экономики.

***Основные рекомендации включают в себя:***

- Стандарты качества окружающей среды должны быть пересмотрены в свете международного опыта и способности страны для технически обоснованных и осуществимых уровней, баланса между тем, что желательно с экологической точки зрения и тем, что осуществимо с технической и экономической точки зрения. Правительство должно использовать ограниченные технические возможности и первоочередное обеспечение финансовыми и человеческими ресурсами для эффективного регулирования загрязняющих веществ, которые представляют наибольшую опасность для здоровья человека и/или окружающей среды
- Акцент с экологических разрешений и контроля над соблюдением требований необходимо перенести на природоохранные требования и "природоочистные" решения для комплексного предотвращения и контроля загрязнения. Крупным объектам загрязнения окружающей среды следует отказаться от командно-административного регулирования, который только предполагает наказания, необходимо стимулировать объекты путем комплексного предотвращения и контроля загрязнения. Комплексные экологические разрешения являются одним из самых эффективных способов контроля над загрязнением, с тех пор как разрешения связаны с наилучшей имеющейся технологией, связанной с низким уровнем выбросов.
- Опираясь на реформы и улучшения оценок воздействия на окружающую среду (ОВОС), и на государственную экологическую экспертизу экспертов (SEEE), существует необходимость в дальнейшем упрощении и сокращении процедур средне- и мелкомасштабных проектов. Где это возможно, процедуры ОВОС/ГЭЭ должны сочетаться с экологическими комплексными разрешениями. Необходимы также дальнейшие усилия со стороны государственных органов для вовлеченности населения в данные реформы, особенно на региональном и местном уровнях. Это должно помочь в создании процедур для получения дополнительной регулярной отчетности о загрязнении окружающей среды (и их последствиях) в последовательной и стандартизированной форме.
- Опыт стран ОЭСР показывает, что Казахстан должен отказаться от концепций, основанных на наличии вины за нанесенный ущерб, который связывает ответственность с превышением заранее определенного предела в разрешении на выбросы и вместо этого применяет строгую модель «ответственности/ “загрязнитель платит”» на основе фактического ущерба окружающей среде. В отличие от этого, экологическая ответственность за загрязнение в Казахстане применяется только в случае нарушения пределов разрешений на выбросы (стандарт по вине) даже при отсутствии доказательств экологического ущерба.
- Несмотря на введение важных законодательных изменений, экологическая ответственность в Казахстане по-прежнему сосредоточена на расчете и взыскании денежной компенсации за государство, а не на предотвращении и устранении ущерба, сокращения выбросов с течением

времени и стимулирования использования НДТ. Доверие к системе регулирования должно быть восстановлено путем реформирования законов, регулирующих экологические налоги, штрафы и убытки, так чтобы они были равными и прозрачными исключительно с целью экологической политики и международными обязательствами Казахстана. Государство должно ликвидировать дискриминацию в отношении отдельных отраслей производства, устанавливающих ставки налогов и штрафов, которые являются едиными для всех отраслей промышленности и определяющие правила оценки ущерба, которые также являются недискриминационными. Расценки на налоги и штрафы должны быть реальными в соответствии с международной практикой, объекты не должны получить штрафы за выбросы, которые связаны с нормальной промышленной практикой. Взыскание должно быть прозрачным и объективным. Должно быть лучше разъяснено о том, как оценить степень повреждения, как определить потребности и расходы на восстановительные работы.

- Казахстан заслуживает высокой оценки за принятие системы обмена квотами на эмиссию для сокращения выбросов парниковых газов (КазЭТС) и принятия обязательств в рамках международных договоров по сокращению выбросов углекислого газа. Реализация будет иметь решающее значение для модернизации экономики страны и интеграции ее в международное сообщество развитых стран. Власти должны работать совместно с соответствующими заинтересованными сторонами для уточнения правил. Компетентный орган, отвечающий за КазЭТС должен быть усилен, в целях обеспечения надлежащей подготовки, разъяснения и рекомендаций организациям, регулирующих в соответствии с КазЭТС.

### **Прогноз тенденции и подготовка к новым проблемам: сценарии будущего Казахстана**

В этой главе до настоящего времени содержатся подробности некоторых основных проблем, с которыми сталкивается Казахстан при реализации своей цели по вхождению в число 30 наиболее развитых стран к 2050 году. Подробно описаны серьезные и долгосрочные последствия шоков в мировой экономике на экономику Казахстана и на перспективы роста. Неустойчивость Казахстана во внешней среде обозначает то, что он должен быть готовым к серьезным изменениям и потрясениям, которые могут оказать влияние на перспективы развития.

Темпы и структура мировой экономики меняются стремительно, и многие крупные экономические, социальные, экологические, политические и технологические тенденции создадут возможности развития в будущем. Выявление этих тенденций и прогнозирование их последствий могут быть интегрированы в стратегическое планирование и формы решений для того, чтобы сделать их более устойчивыми к изменениям. Для того чтобы гарантировать, что рекомендации в данном отчете являются устойчивыми к этим так называемым трендам, были разработаны сценарии для проверки рекомендаций от глобальных потрясений и предвидеть их последствия с точки зрения политических условий, стимулов и компромиссов.

В этой главе подробно описаны четыре сценария для Казахстана, разработанные вплоть до 2030 года. Сценарии стремятся предвидеть различные контексты и проблемы, с которыми может столкнуться Казахстан в 2030 году, основываясь на тенденциях в мировой экономике. В свете последних событий, сценарии были разработаны с целью рассмотрения и проверки

рекомендаций в отношении тенденций и предположений, связанных с экономической диверсификацией и зависимостью от природных ресурсов.

В свете этих сценариев обсуждаются рекомендации, подробно изложенные в каждой из следующих глав данного отчета. Сценарии предназначены для иллюстрации того, как сдвиги в политическом контексте могут влиять на стимулы, а также возможности для реформ и экономические стимулы для реализации различных стратегий, связанных с диверсификацией, мобилизацией финансов, приватизацией и продвижением к улучшению экологического регулирования в Казахстане:

#### **Вставка 1.1. Зачем использовать сценарии?**

Стратегическое прогнозирование и сценарные подходы используются как быстрый и гибкий метод для анализа альтернативных вероятных сценариев будущего с традиционными прогнозами. Они часто используются для дополнительного прогнозирования (политические, социальные, поведенческие), шоки в системе (например, финансовый кризис или экологическая катастрофа), либо как средство, уменьшающее сложность многократных взаимодействий для изучения определенной тенденции или сочетание тенденций.

Сценарии часто используют данные исследований и количественных тенденций, они не построены с помощью проекций. Разработанные сценарии, рассказы могут быть объединены в другом контексте, и продумывать последствия для политики, будь то в отношении вариантов политики, новых политических стимулов или компромиссов, которые могут повлиять на их реализацию

Сценарии являются полезным инструментом при разработке рекомендаций. Они ориентированы на потребности пользователей, мнений заинтересованных сторон и предположений, они обеспечивают более широкий спектр политических контекстов, рассмотренных при разработке рекомендаций.

Эти сценарии были разработаны в сотрудничестве с различными заинтересованными сторонами в Казахстане, из государственного и частного сектора, а также научных кругов и гражданского общества. Были использованы следующие тенденции:

- Изменения в распределении богатства: Текущее увеличение относительного вклада стран с развивающейся экономикой в глобальный рост ВВП (особенно Индии): эта тенденция была выбрана, поскольку, как ожидается, развивающиеся экономики будут стимулировать глобальный рост в следующем десятилетии и повлиять на спрос на природные ресурсы.
- Медленный рост экономики: Глобальное замедление экономического роста продолжается: эта тенденция была выбрана как неопределенность вокруг роста мировой экономики и в составе глобальной экономики сказывается на принятии решений по диверсификации экономики, а также в торговых сетях региона.
- Расширение китайских инвестиций и партнерских отношений на западных границах: Китай уделяет больше внимания Центральной Азии и старому Шелковому пути: Китай в Центральной

Азии: этот тренд был выбран потому, что он открывает новые возможности партнерства для Казахстана, и воздействие на его инфраструктуру, торговлю и территориальное развитие.

· Увеличение темпов инноваций в зеленые технологии: Увеличение инвестиций и инноваций в зеленые технологии: эта тенденция была выбрана, поскольку она может повлиять на спрос на природные ресурсы, а также для решения вопросов диверсификации экономики, инвестиций, инноваций, образования и навыков.

#### **Вставка 1.2. Сценарии будущего Казахстана 2030**

Были разработаны сценарии до 2030 года для казахстанского КСО, чтобы подчеркнуть последствия эндогенных и экзогенных потрясений для политического контекста, в котором Казахстан будет следовать своей стратегии развития. Сценарии были разработаны на основе стратегических подходов к прогнозированию в серии семинаров в Астане в декабре 2014 года, организованных Министерством национальной экономики, а в ноябре 2015 года - Министерством национальной экономики и Назарбаев Университетом.

В ходе этих семинаров участники провели анализ перспектив и анализ тенденций, выявили предположения, лежащие в основе модели развития Казахстана, а также различные экзогенные и эндогенные потрясения, которые могут повлиять на стратегию развития страны. Сценарии были впоследствии разработаны в консультации с местными заинтересованными сторонами из разных слоев общества, включая правительственных чиновников, представителей государственного и частного секторов, академических кругов, аналитических центров и гражданского общества, и обсуждены в свете новых рекомендаций по диверсификации, финансированию развития, приватизации, и экологическому регулированию. Были разработаны четыре сценария:

##### **1. Новый супер-цикл**

Подъем Индии создает новый источник растущего спроса на нефть и другие сырьевые товары и продвигает новый глобальный сырьевой супер-цикл. Высокие доходы Казахстана от нефти создают симптомы "голландской болезни" для экономики. Нефтяная промышленность привлекает иностранные инвестиции, финансовые и человеческие ресурсы, в то время, как другие сектора, производящие товары и услуги, такие как сельское хозяйство и производство испытывают на себе понижение конкурентоспособности в Евразийском Экономическом Сообществе и на других экспортных рынках, в связи с этим курс валюты повышается с увеличением инвестиционных экспортных поступлений. Казахстан способствует ускорению развития финансового центра «Астана», который станет финансовым центром региона. Однако нефтяная и финансовая отрасли создают лишь ограниченную занятость в основном, с высокой заработной платой, создавая давление вокруг инклюзивности роста. Для того чтобы противостоять этому, Правительство рассматривает различные схемы перераспределения доходов, которые в свою очередь поддерживают потребительские расходы и внутреннее потребление. Инвестиции будут сосредоточены в финансовом центре «Астана» который ускорит урбанизацию. Ратифицировано международное соглашение по ограничению выбросов

и увеличению поступлений Казахстана, которое означает, что Казахстан не имеет права на финансовую помощь для поддержки его адаптации к низкоуглеродной экономике.

## 2. Великая диссипация

Рост мировой экономики будет слабее, чем прогнозировалось и ниже темпов, достигнутых за последнее десятилетие. Спрос на нефть и другие сырьевые товары стагнирует, в то время как торговля промышленными товарами и услугами также слабеет. Регионализм и мировая экономическая интеграция отстает. В то время как глобальные процентные ставки низки, приемлемый уровень рисков для инвесторов также на низком уровне, сохраняется неопределенность относительно траектории мировой экономики. Это стимулирует ослабление экспортных поступлений, доходов и инвестиций в Казахстан, что ограничивает фискальное пространство для государственных инвестиций и услуг. Однако связанное с этим ослабление курса делает упрощенным инвестирование в финансовые и человеческие ресурсы для казахстанского несырьевого экспорта совместно с нефтегазовой отраслью. Это позволяет стратегии стимулировать динамику в других секторах экономики, ориентированных на Евразийскую экономическую зону экспортной продукции. Относительная стабильность Казахстана и постоянное улучшение качества управления и бизнес-среды делают страну привлекательной для иностранных инвесторов, которые желают получить доступ к внутреннему рынку и Евразийскому экономическому пространству.

## 3. Новый Шелковый путь и Возрождение Центральной Азии

Центр мировой экономической активности продолжает смещаться на восток, Китай формирует свои новые стратегии Шелкового пути в достижении региональной интеграции с Восточной и Центральной Азией и за ее пределами. Стабильность и хорошее сотрудничество Казахстана делает его идеальным партнером в качестве транзитной страны для нового Шелкового пути. Это привлекает Казахстан в более тесное сотрудничество с Китаем, который сопровождается не только инвестициями, но и более сильными культурными связями. Казахстан все более тесно взаимодействует с Кыргызстаном, Таджикистаном, Узбекистаном и Туркменистаном. Возможности железной дороги вдоль Шелкового пути и районов, граничащих с развивающимися странами к югу от малых городов. Внутрорегиональная торговля и институциональные реформы улучшают бизнес-среду и привлекают прямые иностранные инвестиции для предприятий общественного питания на региональном рынке. Однако, заработная плата в Казахстане выше, чем в других странах региона, существует возможность выдержать конкуренцию по навыкам, опыту и производительности рабочей силы через качество институциональной среды.

## 4. Новые зеленые технологии

Ратифицировано международное соглашение об изменении климата, которое создает рынок для значительных инвестиций в зеленые технологии. Эти инвестиции приводят к революционным улучшениям в зеленой энергии и других экологически чистых технологиях, снижают спрос и цены на углеводороды (хотя значительные налоги на углерод увеличивают стоимость использования высоких выбросов топлива). Эти события поддерживают деятельность в западных странах с энергетически бедной экономикой, повышают их конкурентоспособность и

увеличивает мировой спрос на неэнергетические товары. Спрос ослабевает на нефть, сырьевые товары, включая сельскохозяйственную продукцию, и на услуги. В целом эти события являются поддержкой экспорта и бюджетных доходов для Казахстана, нефтегазовых секторов торговли товарами. Они стимулируют инвестиции, занятость и экономическую активность в стране, несмотря на то, что конкурентоспособность несырьевого экспорта Казахстана остается под натиском.

## Примечание

1. Министерство национальной экономики, комитет Государственных доходов ежемесячные данные.
2. Темпы и структура роста расходов различны в разных источниках данных, особенно в отношении обработки финансовой операции. Для облегчения сопоставления с другими странами этот отчет следует за представлением, которое соответствует, по возможности, Международной финансовой статистике.
3. Руководящие документы ОЭСР, касающиеся государственных инвестиционных фондов, собираются по адресу: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/oecdguidanceonsovereignwealthfunds.htm>
4. Отчеты стран-членов МВФ и расчеты авторов.
5. Подробное описание экологических проблем в Казахстане см. OECD (2016), «Многомерный обзор Казахстана - т. 1 - Первоначальная оценка».

## Ссылки

Бехар А. и А. Фоуджью (2016), "Внешнее регулирование в странах-экспортерах нефти: Роль налоговой политики и валютного курса", рабочий документ WP/16/107 Международного валютного фонда.

МВФ (2014), "2014 Статья IV Отчет консультационного персонала", Международный валютный фонд,

МВФ (2015), "2015 Статья IV Отчет консультационного персонала", Международный валютный фонд,

ОЭСР (2016 г.), Законодательство и политика в области конкуренции в Казахстане: Экспертный обзор, ОЭСР, Париж.

Министерство финансов Республики Казахстан (2006-2015), «Статистические бюллетени» [Статистические бюллетени], [www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal\\_content/mf/kz.ecc.roles/](http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/)

[kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym\\_budgeting/budgeting/reports\\_fldr/statistical\\_bulletin\\_fldr](http://kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym_budgeting/budgeting/reports_fldr/statistical_bulletin_fldr) (доступ к 15 декабря 2016 г.).

НБК (2016 год), Статистический бюллетень, Национальный банк Казахстана, различные издания, [www.nationalbank.kz](http://www.nationalbank.kz) (доступ к декабрю 2016 года).

ОЭСР (2016а), «Законодательство и политика в области конкуренции в Казахстане: экспертный обзор», ОЭСР, Париж, см. [www.oecd.org/competition/competitionlawandpolicyinkazakhstan2016.htm](http://www.oecd.org/competition/competitionlawandpolicyinkazakhstan2016.htm).

ОЭСР (2016b), Многомерный обзор по Казахстану: Том 1. Первоначальная оценка, Пути развития ОЭСР, Публикация ОЭСР, Париж. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246768-en>.

ОЭСР (2016с), «Перспективы развития ОЭСР», 2016 (1), «Издательство ОЭСР», Париж, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2016-1-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2016-1-en).

ОЭСР (2015 год), «Перспективы развития ОЭСР», 2015 год (1), публикация ОЭСР, Париж, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2015-1-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2015-1-en).

ОЭСР (2014 год), «Перспективы развития ОЭСР», 2014 год (1), Издание ОЭСР, Париж, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2014-1-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2014-1-en).

ОЭСР (2013 год), «Экономическое обозрение ОЭСР», 2013 год (1), Издательская деятельность ОЭСР, Париж, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2013-1-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2013-1-en).

ОЭСР (2012 год), «Экономический обзор ОЭСР», 2012 год (2), Издательская деятельность ОЭСР, Париж, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2012-1-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2012-1-en).

Всемирный банк (2016 год), база данных Глобального экономического мониторинга, <http://go.worldbank.org/MMW0XOJVG0>.



## **ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ**

ОЭСР является уникальным форумом, где правительства работают вместе, чтобы решать экономические, социальные и экологические вызовы глобализации. ОЭСР также на прилагает много усилий, чтобы понять и помочь правительствам реагировать на новые явления и проблемы, такие, как корпоративное управление, информационная экономика и проблемы старения населения. Организация предоставляет правительствам стран возможности сравнить политический опыт, найти пути решения общих проблем, определить хорошую практику и координировать внутреннюю и международную политику.

Странами-членами ОЭСР являются: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чили, Чешская Республика, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Израиль, Италия, Япония, Корея, Латвия, Люксембург, Мексика, Голландия, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Объединенное Королевство и Соединённые Штаты. В работе ОЭСР принимает участие Европейский Союз.

Издательство ОЭСР широко распространяет результаты статистического сбора и исследований Организации по экономическим, социальным и экологическим вопросам, а также конвенции, руководящие принципы и стандарты, согласованные членами организации.

### **ЦЕНТР РАЗВИТИЯ ОЭСР**

Центр развития Организации по экономическому сотрудничеству и развитию был создан в 1962 году и включает в себя 27 стран-членов ОЭСР и 25 стран, не являющихся членами ОЭСР, которые являются полноправными членами Центра развития.

Центр развития занимает уникальное место в рамках ОЭСР и в международном сообществе. Он обеспечивает платформу, где страны с развивающейся экономикой могут взаимодействовать на равных с членами ОЭСР для содействия обмену знаниями и взаимного обучения по вопросам устойчивого и всестороннего развития. Центр объединяет междисциплинарный анализ с диалогом по вопросам политики, чтобы помочь правительствам разработать инновационные политические решения глобальных задач развития. Следовательно, центр играет ключевую роль в усилиях ОЭСР по взаимодействию со странами, не являющимися ее членами.

В целях повышения эффективности и легитимности его работы, Центр использует комплексный подход и взаимодействует с различными государственными и неправительственными организациями. Он работает в тесном сотрудничестве с экспертами и учреждениями стран-членов, устанавливает партнерские отношения с ключевыми международными и региональными организациями и хостами сети предприятий частного сектора, аналитическими центрами и фондами, работающими для развития. Результаты его работы обсуждаются на экспертных заседаниях, а также во время политических диалогов и встреч на высоком уровне, и публикуются в ряде высококачественных публикаций для научных и политических кругов.