

Жангир Рахжанов

4 октября 2016

Разрешается использовать данный документ в прессе без ограничений

Предложения по экономическим и структурным реформам в Казахстане

Введение

Казахстан столкнулся с беспрецедентными вызовами, вытекающими из низких цен на нефть и сокращения нефтяных доходов. Новая реальность нанесла серьезный урон долгосрочным перспективам роста страны.

Рост ВВП резко замедлился. ВПП на душу населения уменьшился с \$13.8 тыс в 2013 до \$6.9 тыс в 2016 (по прогнозу МНЭ). При этом, в Концепции по вхождению Казахстана в число 30-ти самых развитых государств мира говорится, что к 2050 году ВВП на душу населения в Казахстане возрастет до \$60 тысяч. Согласно документа для достижения данной цели стране необходимо добиться среднегодового темпа роста на уровне 4.3%.

Текущая ситуация показывает, что при разработке данной концепции правительство не учло наступление эпохи низких цен на нефть. В условиях низких цен на сырье рост несырьевой части экономики должен происходить на уровне существенно более высоком чем 4.3%. К сожалению, на сегодня не видно драйверов, которые могли бы обеспечить такой рост.

В 2016 Казахстан упал на более чем 10 мест в двух главных международных рейтингах по оценке конкурентоспособности стран (от IMD и WEF). По рейтингу WEF мы вышли из 50 наиболее конкурентоспособных стран, заняв 52 место. Такое снижение в рейтингах показало, что сравнительно неплохие рейтинги конкурентоспособности Казахстана в прошлые года в основном поддерживались за счет высоких цен на нефть. В действительности ни в конкурентоспособности, ни в диверсификации экономики страны серьезных улучшений не произошло.

Одной из ключевых причин слабого роста и низкой конкурентоспособности несырьевой экономики является полноценный госкапитализм, построенный в стране.

В период высоких цен на нефть, из-за неправильного использования большого потока нефтедолларов в страну, государство стало занимать слишком большую долю в рыночной экономике, подавляя таким образом частный бизнес, частную инициативу и рыночную конкуренцию.

На сегодня государственное владение бизнес активами, а также государственное вмешательство в конкурентные отношения достигло неприемлемо высокого уровня. В результате, вместо ускоренного мы видим очень слабый рост частного бизнеса в несырьевой части экономики, что ставит под сомнение планы вхождения в 30-ку развитых стран в запланированные сроки.

Благодаря большим сбережениям нефtedолларов в Нацфонде правительство перешло от рыночных к командно-административным (ручным) методам управления экономикой. Использование денег Нацфонда происходит непрозрачно, неэффективно, и приводит к искажению рыночных отношений в экономике. То же самое можно сказать и об использовании средств государственного бюджета. В целом, за исключением некоторых статей, все направления государственной поддержки роста экономики требуют кардинального пересмотра.

Большим шагом вперед по переходу на рыночные методы управления экономикой стал перевод денежно-кредитной политики на инфляционное таргетирование и свободное плавание тенге. Однако недавняя покупка акций НК КМГ, финансирование компенсаций депозитов в тенге за счет средств Нацбанка ставит вопрос о независимости Нацбанка и полноценности реформ в денежно-кредитной политике.

Большую озабоченность вызывает финансовый сектор страны, без успешного развития которого в Казахстане невозможен ускоренный рост частного бизнеса и частных инвестиций. Действия правительства в данном секторе экономики стали продолжением госкапитализма. За счет объединения частных пенсионных фондов в один государственный, государство резко нарастило свою долю на финансовом рынке и сильно снизило уровень развития рыночных отношений на рынке ценных бумаг Казахстан.

Из-за высокой долларизации депозитов, неразвитости местного рынка ценных бумаг, и ограниченной доступности иностранных рынков капитала, банковская система на сегодня сильно зависит от денег государства (включая средства ЕНПФ). Государственное финансирование банков, а через них заемщиков, в большинстве своем происходит на нерыночных условиях, что приводит к искажению рыночных отношений и подавлению конкуренции в банковском секторе.

Банковская система все больше попадает под влияние политически влиятельных групп, что также ограничивает развитие рыночных отношений и конкуренции в банковском секторе.

До сих пор системно не решен вопрос проблемных кредитов, оставшихся в банковской системе после финансового кризиса 2007-2009. Прежде всего это касается слияния Казкоммерцбанка и БТА. Сейчас на проблемы, оставшиеся с прошлого кризиса, накладываются новые проблемы, появившиеся в результате текущих кризисных явлений в экономике.

Несмотря на все усилия государства, прямые иностранные инвестиции в несырьевую часть экономики находятся на непозволительно низком уровне и не видно прогресса в этом направлении. Иностранные инвестиции являются четким индикатором инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности любой экономики, что еще раз подтверждает отсутствие прогресса в этих направлениях.

К сожалению, госкапитализм, большая зарегулированность нашей экономики, репрессивный характер и большая неопределенность налогового и таможенного законодательства, а также до сих пор неискорененная коррупция и отсутствие верховенства закона никак не способствует ускоренному росту частных отечественных и иностранных инвестиций, без чего невозможен рост экономики.

Вместо контрциклической в Казахстане по факту проводится проциклическая экономическая политика. Особенно это касается налоговой нагрузки бизнеса и населения, работающих в

несырьевой экономике. Так, в период высоких цен на нефть налоги были снижены, а после падения цен на нефть, государство решило подымать налоги.

То есть вместо налогового и прочего стимулирования роста экономики, во время кризиса государство идет на повышение налогового бремени и ужесточение налогового законодательства. При этом оно продолжает тратить громадные деньги и даже увеличивает финансирование по направлениям, которые вызывают очень много вопросов. Прежде всего это касается финансирования различных госпрограмм и госкомпаний со стороны Нацфонда и ЕНПФ. Также, с точки зрения контрциклической политики вызывают много вопросов некоторые расходы и инвестиции государственного бюджета.

Я считаю, что стратегия на максимальную либерализацию и снижение роли государства в экономике – это единственная жизнеспособная стратегия развития. Только мощный частный сектор, малый и средний бизнес, а также полноценные рыночные отношения и конкуренция смогут преобразовать нашу экономику.

Также очень важными факторами для долгосрочного развития является свободное плавание тенге и низкая и предсказуемая инфляция на уровне 3–4% в год. В условиях полной открытости нашей экономики, любые попытки искусственно управлять курсом приведет к появлению дисбалансов в экономике и увеличению её долларизации.

Необходимо провести ревизию и перераспределить государственные расходы и инвестиции в пользу развития человеческого капитала и инфраструктуры и выстроить систему, обеспечивающую максимальную эффективность госрасходов для обеспечения долгосрочного роста.

С точки зрения занятого населения количество госслужащих в Казахстане выглядит избыточным, что существенно сдерживает рост производительности экономики страны. С точки зрения разгосударствления экономики требуется пересмотреть реформу госуправления для дальнейшего сокращения численности работающих в госсекторе.

Необходимо еще раз пересмотреть реформы пенсионной системы и системы социального обеспечения. Также требуется еще раз оценить реформы судебной и правоохранительной системы. Необходимо ускорить обещанные политические реформы, чтобы сбалансировать влияние всех ветвей власти и усилить здоровую политическую конкуренцию в стране.

Я считаю, что указные реформы нужно делать быстро и кардинально. Однако реализация реформ однозначно приведет к увеличению безработицы и некоторому ухудшению жизни населения в переходный период. В этом случае большую роль должна сыграть адресная поддержка населения и МСБ, которую можно будет финансировать за счет сэкономленных средств, а также за счет средств, полученных от приватизации.

Ниже даны более подробные предложения по некоторым реформам в экономической и финансовых сферах.

Полноценность и прозрачность государственного бюджета и экономической политики

Проблемы

Республиканский бюджет, утверждаемый парламентом, не отражает всех государственных доходов и расходов и не показывает полную картину с государственными финансами. В частности, вне бюджета большие средства вливаются в экономику напрямую из Национального фонда (через покупку облигаций госкомпаний и институтов развития). В последнее время, вызывает особую озабоченность то, что вне бюджета стали осуществляться государственные расходы и инвестиции, которые были профинансированы за счет эмиссии денег Нацбанком.

Неполноценность государственного бюджета означает неполноценность и непрозрачность экономической политики, поскольку непрозрачен процесс принятия решений по громадным суммам, финансируемым Нацфондом и Нацбанком вне бюджета. В связи с этим невозможно реально оценить и проконтролировать экономическую политику правительства.

К примеру, в 2015 Нацфонд и Нацбанк профинансировали ФНБ «Самрук-Казына» по 750 млрд тенге каждый. Такое финансирование не было запланировано заранее ни в одном правительственном документе, однако вливание столь значительных сумм однозначно оказало большое влияние на экономику страны, на курс нацвалюты и инфляцию.

Также Нацфонд приобретает облигации госкомпаний и институтов развития по крайне низким (нерыночным) процентным ставкам, фактически напрямую субсидируя эти организации. Такая практика нарушает рыночные отношения на рынке капитала и искажает реальное финансовое положение получателей такой помощи. Субсидирование процентной ставки, которое идет напрямую из Нацфонда означает, что эти госрасходы не показываются в госбюджете и экономических прогнозах МНЭ. Это еще раз подчеркивает неполноценность и непрозрачность экономической политики правительства.

Помимо Нацфонда, ФНБ «Самрук-Казына» и другие нацхолдинги и госкомпании также осуществляют расходы и инвестиции, которые по своей сути считаются государственными (некоммерческими) расходами. Так Самрук-Казына по поручению правительства осуществляет спонсорскую и благотворительную помощь, строит социальное жилье, детские сады, музеи, выставки и так далее. НУХ «Байтерек» за свой счет субсидирует процентные ставки по кредитам и компенсирует курсовую разницу по депозитам ЖССБК и по кредитам некоторых компаний. Нацбанк компенсирует курсовую разницу по депозитам физических лиц и рефинансирует ипотеку. И так далее. Такие инвестиции и расходы не указаны в госбюджете, что является еще одним примером неполноценности и непрозрачности экономической политики правительства.

Согласно рейтингу прозрачности Института суверенных фондов благосостояния, на 1 квартал 2016 года Нацфонд РК по своей прозрачности имел очень низкую оценку в 2 балла из 10 возможных и занимал 47 место среди 52 аналогичных фондов мира.

Для построения адекватной экономической политики необходима полноценная и вызывающая доверие государственная статистика. К сожалению, на сегодня она не вызывает доверия. В частности, Всемирный Банк в своем предпоследнем полугодовом отчете по Казахстану выразил сомнение об адекватности статистики по безработице и занятости населения.

Предложения

Необходимо, чтобы правительство как можно быстрее перешло на консолидированный бюджет так, как уже много лет рекомендует МВФ.

В этом случае в госбюджете, утверждаемом парламентом, должны учитываться абсолютно все поступления и использования государственных денег. Прежде всего это касается поступлений и использования средств Нацфонда (включая инвестиции в облигации госкомпаний). Также в консолидированном бюджете необходимо учитывать все госрасходы и инвестиции, профинансированные со стороны Нацбанка.

Эта реформа сделает госбюджет и экономическую политику полноценными, прозрачными и подотчетными всему обществу. В этом случае абсолютно все расходы и инвестиции правительства будут заранее запланированы в трехлетнем госбюджете, и они подвергнутся независимому анализу и контролю со стороны парламента.

Необходимо немедленно прекратить практику, когда ФНБ «Самрук-Казына», Нацбанк и другие нацхолдинги и госкомпании по поручению правительства осуществляют расходы и инвестиции, которые по своей сути считаются государственными расходами.

Также, необходимо убрать соблазн правительства использовать ФНБ «Самрук-Казана» для своих собственных целей, не связанных с коммерческим бизнесом. Для этого фонд надо сделать независимым от правительства так, чтобы он стал по-настоящему похож на образцовый сингапурский фонд Temasek Holdings.

Необходимо прекратить финансировать экономику из Нацфонда по субсидированным ставкам. Это нарушает рыночные отношения и искажает принципы работы госбюджета. Все должно идти по рыночным ставкам. В случае обоснованной необходимости, субсидирование процентной ставки должно идти из госбюджета, что сделает такое субсидирование понятным и прозрачным, что, в свою очередь, позволит реально оценить эффективность такой государственной помощи.

Необходимо публиковать годовой отчет и промежуточные квартальные отчеты по Нацфонду, которые должны быть составлены в соответствии с международными стандартами учета. Данные отчеты должны подтверждаться независимыми международными аудиторами.

Необходимо кардинальное реформирование государственной статистики для обеспечения адекватного отражения процессов, происходящих в экономике. Для этого Комитет по статистике должен быть по-настоящему независимым от правительства, чтобы устранить конфликт интересов. Нужно жестко пресекать попытки чиновников влиять на информацию, передаваемую в статистическое ведомство.

Эффективность государственных инвестиций

Проблемы

Информация по инвестициям, куда были вложены государственные средства, - не прозрачна, и налогоплательщикам невозможно оценить их эффективность. Практика показала, что в себестоимость государственных инвестиционных проектов часто закладывается коррупционная составляющая. В таких проектах затраты на единицу (себестоимость создания одного рабочего места, километра дороги и так далее) намного выше чем в рыночных аналогах. При этом производительность труда остается на очень низком уровне. В результате, все такие проекты получают неэффективными и неконкурентоспособными, и после запуска требуют постоянных бюджетных вливаний, чтобы поддерживать их на плаву.

МВФ описал следующие основные причины подобной неэффективности для нефтяных экспортеров:

- Изобилие нефтедолларов ослабляет мотивацию в расстановке приоритетов и тщательной оценке госинвестиций.
- Политизация принятия решений по госинвестициям приводит к отсутствию интереса в независимой оценке проектов.
- Отсутствие обоснованных долгосрочных планов по госинвестициям резко снижает качество принимаемых решений по ним.

На текущий год и в ближайшие пару лет запланированы очень большие суммы госинвестиций (Нурлы-Жол, ГПИИР, и так далее). Однако, из-за отсутствия прозрачности и надлежащего контроля, ни парламент, ни независимые эксперты не могут получить ответы на следующие вопросы.

1. Насколько правильно выбраны направления для государственных инвестиций с учетом ограниченности ресурсов?
2. Насколько эффективно госинвестиции будут осуществлены и отвечает ли их себестоимость лучшим рыночным аналогам?
3. Достигнут ли они запланированных результатов?
4. Как будет осуществляться независимый контроль за ними?

Предложения

Предлагается ввести систему контроля эффективности государственных инвестиций, используемую в некоторых развитых странах.

Первым ключевым условием является то, что абсолютно все государственные инвестиции и кредиты должны проходить через госбюджет, вне зависимости как они финансируются - из Нацфонда или эмиссии Нацбанка.

По каждой госинвестиции правительство готовит отдельное обоснование и утверждение парламентом должно происходить в два этапа.

На первом этапе правительство фокусируется на анализе планируемых госинвестиций с точки зрения «затраты-выгоды». На основании этого анализа выстраиваются приоритеты для инвестиционных проектов так, чтобы ограниченные ресурсы государства пошли только на те из них, которые дают наибольшие долгосрочные выгоды для роста экономики и конкурентоспособности страны. После этого парламент утверждает приоритеты для инвестиции.

На втором этапе парламентом утверждаются непосредственно сами проекты. Для этого правительством готовятся детальные проектные документы, которые, помимо прочего, включают информацию по планированию и управлению проектом. При этом очень важно, чтобы каждый проект проходил независимую оценку его стоимости и ожидаемых результатов.

Наличие детальной проектной документации вместе с независимой оценкой позволит парламенту принять объективное решение по каждому проекту. Также, наличие утвержденных планов по каждому проекту позволит в дальнейшем осуществить полноценный контроль за исполнением каждого проекта и его результативностью.

Такая реформа позволит немедленно повысить эффективность новых государственных инвестиционных проектов.

Разгосударствление и развитие частной инициативы

Проблемы

Есть крайне важное поручение президента - «до 2020 доля государственной собственности должна быть доведена до уровня стран ОЭСР - 15% от ВВП». Четкое и последовательное исполнение этого поручения означает полноценное разгосударствление экономики, что однозначно ускорит структурные реформы во всех других сферах.

По информации Минфина РК, объявленной осенью 2015 года, капитал, подконтрольный государству, составляет 43% по отношению к ВВП, тогда как в странах ОЭСР эта цифра в среднем составляет 15%. В связи с очень большими государственными вливаниями в капитал ФНБ «Самрук-Казына» и слабым ростом ВВП, в 2015 году доля государства в рыночной экономике резко выросла. Таким образом, несмотря на кризис и приватизационные планы правительства, ситуация с разгосударствлением экономики ухудшилась. Доля государства в экономике уже в более чем три раза выше, чем в развитых западных странах.

При этом разгосударствление в виде приватизации является ключевым элементом структурных реформ. Главными целями приватизации являются:

- снижение доли государства в рыночной экономике;
- усиление роли частной инициативы и конкуренции;
- привлечение иностранных и отечественных частных инвестиций;
- развитие рынка ценных бумаг;
- увеличение эффективности приватизируемых компаний;
- снижение госрасходов на поддержку госкомпаний, и так далее.

Сейчас главным аргументом против приватизации является то, что в связи с кризисной ситуацией в Казахстане, стоимость продажи приватизируемых активов будет очень низкой. Уже было объявлено, что вывод на IPO ключевых госкомпаний начнется только в 2018 году.

Исполнение поручения президента по разгосударствлению экономики означает, что государство должно будет как минимум в три раза сократить своё участие в бизнес активах, наподобие ФНБ «Самрук-Казына» и всех входящих в него холдингов и компаний. Это крайне сложная задача и сейчас полностью непонятно как правительство собирается достичь эту цель. В новой программе по приватизации нет четкого плана выполнения данной задачи, а в последнем прогнозе МНЭ на 2017-2021 вообще ничего не говорится о приватизации и разгосударствлении экономики.

По оценкам специалистов, даже полноценное выполнение новой программы приватизации не позволит правительству выполнить поручение главы государства о снижении доли государственной собственности. В целом, сдерживание процесса разгосударствления экономики станет тормозом для проведения других структурных реформ в экономике Казахстана.

На последнем Астанинском Экономическом Форуме один из отцов экономической политики США, получившей название “рейганомика”, Артур Лаффер сказал: «Если бы я был гражданином Казахстана и имел власть, я бы продал активы, которые держит сейчас государство, особенно в условиях падения цен на нефть. Распродайте подчистую все госпредприятия! Правительство не должно владеть частным бизнесом!»

Предложения

Новый план приватизации на 2016-2020 должен быть доработан с четкой привязкой к исполнению поручения президента «до 2020 доля государственной собственности должна быть доведена до уровня стран ОЭСР - 15% от ВВП». Ускоренное снижение доли государства должно идти последовательно по годам, а не откладываться на последние года запланированного срока.

Несмотря на то, что падение цен на нефть и металлы негативно сказалось на нашу экономику и рыночную стоимость госкомпаний, тем не менее в приватизационном портфеле Самрук-Казына есть компании, чья рыночная стоимость не изменилась и даже возможно немного выросла.

Например, от падения цен на нефть выигрывают транспортные компании и нефтеперерабатывающие заводы. С этой точки зрения нет резона задерживать вывод на IPO авиакомпанию Эйр Астана и трех НПЗ, входящих в НК КМГ. Также от падения цен на нефть существенно не пострадала рыночная цена таких компаний как Казахтелеком, Казатомпром, некоторые генерирующие активы Самрук-Энерго, и так далее.

В связи с этим рекомендуется срочно ускорить вывод госкомпаний на IPO через Казахстанскую фондовую биржу, продавая максимальные госпакеты акций, а не только 25%.

Необходимо жестко придерживаться правил Yellow Pages в соответствии с международной практикой. Нужно максимально уменьшить или полностью убрать список стратегически важных госкомпаний. Для прекращения дальнейшего госфинансирования государственных бизнес-проектов, необходимо продать, а в случае невозможности продать – ликвидировать, все госкомпании, входящие в программы ГПИИР, Агробизнес 2020, и так далее.

При этом, все деньги от приватизации должны немедленно выводиться из ФНБ «Самрук-Казана» и других нацхолдингов в отдельный приватизационный фонд при Нацфонде. Затем эти деньги нужно опрашивать обратно в экономику для финансирования инфраструктуры, которая повышает эффективность и конкурентоспособность частного бизнеса (включая инвестиции в образование и здравоохранение). Кроме этого нужно использовать приватизационные деньги для снижения налоговой нагрузки на МСБ и работающее население в кризисное время, а также для адресной поддержки безработным, количество которых увеличится в результате приватизации.

Кардинально пересмотреть государственную поддержку экономики

Проблемы

На сегодня из бизнеса основными получателями господдержки остаются госкомпании, а также крупнейшие частные компании Казахстана, которые напрямую или косвенно связаны с экспортом сырья или с экспортом первого передела сырья.

В качестве примера недостатков и неэффективности государственной поддержки бизнеса можно привести финансовую помощь для ФНБ «Самрук-Казына», которую государство оказало в 2015 году. Сумма помощи составила 1 848 млрд тенге.

- 149 млрд было вложено капитал ФНБ из госбюджета.
- 750 млрд тенге были получены от Нацбанка, путем покупки им 10% акций НК «КазМунайГаз».
- 752 млрд были получены из Нацфонда, за счет выпуска облигаций «Самрук-Казына».
- 197 млрд было получено от ЕНПФ в виде покупки облигаций «Самрук-Казына».

При этом, сумма этой государственной помощи совпала с цифрой по подоходному налогу на юридических и физических лиц, который собрали в Казахстане за весь 2015 год. Согласно информации Минфина, в прошлом году сумма подоходного налога, собранного по всей стране составила 1 823 млрд тенге. Из этой суммы юридические лица заплатили 1 224 млрд налогов, а физические лица – 599 млрд.

То есть, если бы государство не занималось бизнесом в лице ФНБ «Самрук-Казана», то у него было бы достаточно средств чтобы снизить подоходный налог на всех юридических и физических лиц в два раза на два года. Такое временное снижение налогового бремени было бы мощным стимулом для поддержания роста экономики в кризисное время.

Также, согласно изменений в ГПИИР 2015-2019, госфинансирование программы на пять лет было увеличено до 878 млрд тенге. При этом главными получателями этой помощи будут крупнейшие государственные и частные компании Казахстана, которые напрямую или косвенно связаны с экспортом сырья или с экспортом первого передела сырья.

В тоже время, все крупные компании, указанные в ГПИИР, уже получили громадную выгоду от почти двукратной девальвации тенге в 2015 году. Такую большую девальвацию называют неофициальным налогом, при котором доходы отбираются у несырьевого бизнеса и населения и передаются сырьевым экспортёрам.

Все крупные компании, указанные в ГПИИР, имеют возможность занимать деньги в валюте за рубежом по очень низким процентным ставкам. Они уже давно действуют на высоко конкурентных мировых рынках, и, также как их заграничные конкуренты, должны бороться за свою эффективность и конкурентоспособность без помощи государства.

При такой мощной господдержке крупным сырьевыми экспортёрам и госкомпаниям, реальная государственная помощь несырьевому бизнесу и МСБ очень маленькая. Так, в 2015 все банки заработали процентные доходы на кредитах юридическим лицам в сумме около 1 000 млрд тенге. При этом фонд «Даму» по программе «Дорожная карта бизнеса 2020» из этой суммы компенсировал всего 28 млрд тенге для несырьевого МСБ.

Такой масштаб субсидирования очень незначительный и не может привести к положительным изменениям в экономике. Также, субсидирование «избранных» компаний приводит к большим коррупционным возможностям в госструктурах, распределяющих дешёвые финансовые ресурсы.

Помимо очень слабого экономического эффекта, использование государственных денег для кредитования «избранного» бизнеса по субсидированным процентным ставкам приводит к

искажению рыночных отношений в банковском секторе. Также, субсидирование любого частного бизнеса приводит к снижению рыночной мотивации и развитию у реального сектора экономики бюджетного иждивенчества.

Предложения

Предлагается провести детальный анализ всех государственных расходов и инвестиций с целью оценки их эффективности для дальнейшего сокращения.

Необходимо немедленно прекратить государственную финансовую помощь для всех государственных компаний и крупнейших частных сырьевых экспортеров. Они самостоятельно должны искать деньги на рынке и должны финансироваться по рыночным ставкам.

Необходимо прекратить любое адресное субсидирование бизнеса. По программам диверсификации, индустриализации, и агробизнеса нужно перейти от адресных мер к общесистемным. Процентные ставки нужно субсидировать - либо для абсолютно всех, либо не субсидировать совсем.

По мере прогресса по разгосударствлению экономики необходимо кардинально сократить количество госслужащих, что будет снижать государственные расходы и повышать производительность экономики.

Дополнительное финансирование из Нацфонда (с целью стимулирования роста экономики) должно идти не на строительство социально-значимых и имиджевых проектов, а направляться только на строительство инфраструктуры, которая повышает эффективность и конкурентоспособность частного бизнеса и всей экономики в целом (включая образование и здравоохранение).

На сегодня государство тратит очень большие деньги на строительства социального жилья. Я считаю, что прямое государственное финансирование строительства жилья является неэффективной мерой по стимулированию долгосрочного роста экономики, поскольку такие действия не повышают эффективность и конкурентоспособность частного бизнеса.

Для строительства социального рекомендуется использовать рыночные механизмы для через стимулирование выдачи недорогой ипотеки в банках. Строительство жилья должно вестись только на коммерческой основе частными застройщиками. Чтобы удешевить стоимость жилья государство может взять на себя строительство инфраструктуры ЖКХ. Помимо удешевления жилья, наличие недорогой инфраструктуры всегда стимулирует развитие малого бизнеса, который формируется вокруг жилых комплексов.

Контрциклическая поддержка бизнеса и населения

Проблемы

С точки зрения налоговой политики суть контрциклической политики заключается в том, что во время перегрева экономики (для нас это высокие нефтяные цены) происходит увеличение налогов. За счет повышенных налогов создаются финансовые резервы (на подобие нашего Нацфонда) для использования в сложные времена.

Когда в экономике возникают кризисные явления, то для стимулирования роста экономики государство идет на снижение налогового бремени, а недополученные налоговые доходы госбюджета финансируются за счет финансовых резервов, созданных в «тучные» года.

Как было сказано выше, на сегодня в Казахстане вместо контрциклической по факту проводится проциклическая экономическая политика. Так, в период высоких цен на нефть налоги были снижены. При этом, после падения цен на нефть, государству стало сложно финансировать здравоохранение и пенсионные расходы. В результате оно решило переложить бремя этих расходов на бизнес и население, введя новые (по факту, налоговые) платежи по медицинскому страхованию и по условно-накопительной пенсионной системе.

В условиях кризисных явлений в экономике такое повышение налогового бремени несомненно негативно скажется на развитии бизнеса и на росте экономики.

В целом я считаю, что, вместо государственного субсидирования и финансовой помощи для «избранных», нужны общесистемные контрциклические меры стимулирования развития всего бизнеса и спроса в экономике. Налоговое стимулирование – это как раз такая мера.

Предложения

Как было указано выше, в результате кардинально пересмотра государственных расходов и инвестиций и в результате масштабной приватизации крупных госкомпаний у государства должен появиться очень существенный резерв средств, который можно отправить на меры по стимулированию роста экономики.

Данные резервы (а в случае необходимости дополнительные ресурсы из Нацфонда), можно использовать на временное снижение налогового бремени для бизнеса и населения, а также для адресной поддержки лицам, потерявшим работу.

Временное снижение налогового бремени означает, что у бизнеса и населения появятся дополнительные деньги. Это приведет к дополнительному спросу и сбережениям в экономике, что в свою очередь будет стимулировать активизацию деловой активности и рост экономики.

Поскольку снижение налогового бремени будет временным (должно быть на срок не менее двух лет), то это будет стимулировать бизнес показывать как можно больший доход именно в период снижения налогов, что в свою очередь будет стимулировать деловую активность в кризисное время, а также будет поощрять вывод бизнеса из тени.

Вариантов временного снижения налогового бремени может быть много и эффект на экономику каждого варианта необходимо анализировать отдельно. Ниже я приведу несколько примеров.

Самый простой вариант снижения налогового бремени - это снижение подоходного налога в два раза на два года для всех юридических и физических лиц.

Другим вариантом может быть то, что вместо снижения подоходного налога для всех юридических лиц, от этого налога на два года будут полностью освобождены только малый и средний бизнес (МСБ) и индивидуальные предприниматели (ИП). Такое стимулирование МСБ и ИП будет позитивно влиять на снижение безработицы, что крайне важно в кризисное время.

Однако такой вариант имеет риски, что крупные компании будут дробить и переводить часть своего бизнеса в свои более мелкие компании, чтобы оптимизировать налоги.

В кризисное время очень важно стимулирование инвестиций в развитие бизнеса. Сейчас в Казахстане есть очень привлекательные налоговые и прочие льготы для инвестиций. Однако эти льготы опять для «избранных». Они доступны только для крупных компаний из секторов экономики, указанных в госпрограмме по индустриальному развитию страны (ГПИИР 2015-2019). В качестве общесистемной меры стимулирования инвестиций, предлагается распространить эти очень серьезные льготы на два года на абсолютно все юридические лица, включая МСБ.

Для роста инвестиций важен рост кредитования со стороны банков. В настоящее время процентные ставки по кредитам высокие, что сдерживает рост кредитования. Государство пытается решить эту проблему путем субсидирования процентных ставок в банках, однако такую госпомощь получают только очень небольшое число заемщиков, что имеет очень незначительный эффект на рост экономики.

Предлагается убрать субсидирование процентных ставок совсем, а вместо этого временно ввести двойной налоговый вычет по уплаченным процентам на банковский кредит. То есть, если компания из МСБ платит ежемесячно 100 тыс тенге как процент по банковскому кредиту, то она, для расчета подоходного налога, сможет вычитать из своих доходов 200 тыс тенге. Двойной вычет снизит сумму подоходного налога к оплате, что косвенно удешевляет стоимость кредита и делает банковское кредитование более привлекательным. В этом случае, это также является общесистемной мерой, поскольку такую помощь со стороны государства получают абсолютно все юридические лица, а не только избранные.

Масштабная приватизация и сокращение госслужащих приведет к резкому увеличению безработицы. За счет пересмотра госрасходов и инвестиций (так, как это было указано выше) у правительства появится достаточно средств, чтобы оказать адресную помощь лицам, которые потеряют работу. Данная помощь может заключаться: в существенной единовременной финпомощи в случае потери работы; оплата переобучения; субсидирование кредитов на бизнес цели; помощь в оплате ипотечных кредитов; и так далее.

Также государству необходимо прекратить искусственным путем сдерживать безработицу и исказить статистику по ней.

Помимо всего прочего, временное снижение налогового бремени будет иметь очень мощный пропагандистский эффект, который снизит нарастающее социальное напряжение.

Развитие фондового рынка и банковского сектора

Проблемы

Развитый фондовый рынок является важнейшей частью высокоразвитой рыночной экономики любой страны. Рынок ценных бумаг является альтернативой банковскому кредитованию и без него невозможен динамичный рост экономики.

За последние несколько лет фондовый рынок в Казахстане резко снизил свои объемы. Это произошло по трем причинам:

1. Государством был устранен очень важный сектор институциональных инвесторов – частные пенсионные фонды. Их объединение в ЕНПФ привело к исчезновению главных игроков на нашем РЦБ, что, в свою очередь, практически до нуля снизило конкуренцию и рыночные отношения на нем. ЕНПФ как государственный монополист стал осуществлять нерыночное (по заниженным ставкам и без учета кредитоспособности) финансирование банков, госкомпаний и госбюджета, что указывает на большой конфликт интересов между правительством и вкладчиками ЕНПФ.
2. Другой причиной падения РЦБ стало невыполнение планов по масштабной приватизации с выводом госкомпаний на IPO.
3. Также причиной падения казахстанского РЦБ стало недоверие к тенге и перевод свободных средств бизнеса и населения в иностранную валюту вместо покупки ценных бумаг, выраженных в тенге.

Основные проблемы банковской системы описаны в главе «введение».

Предложения

Чтобы сдвинуть развитие фондового рынка с мертвой точки и для устранения конфликтов интересов, предлагается целиком передать управление всех активов ЕНПФ частным управляющим компаниям.

В соответствии со стандартами ОЭСР предлагается ввести в совет по управлению пенсионными активами независимых директоров - экспертов в области пенсионной системы и инвестиций. Основной задачей независимых директоров должна быть защита интересов вкладчиков ЕНПФ. При этом влияние правительства и Нацбанка в совете должно быть сбалансированно с правами независимых директоров.

Как было сказано выше, необходимо ускорить вывод на IPO всех компаний из списка новой программы приватизации. Вся приватизация должна по максимуму проходить через Казахстанскую фондовую биржу.

Необходимо прекратить покупку облигаций госкомпаний по субсидированным процентным ставкам напрямую из Нацфонда. Для выпуска своих облигаций госкомпания должны выходить на Казахстанскую фондовую биржу и Нацфонд должен участвовать в торгах на общих основаниях и на рыночных условиях. Если правительство хочет просубсидировать определенную госкомпанию, то это должно идти отдельно из госбюджета. Такая мера окажет большое положительное влияние на развитие рынка долговых ценных бумаг. Также это позволит сделать реальную оценку финансового положения госкомпаний, занимающих деньги на долговом рынке.

В целом, государственное субсидированным процентных ставок по кредитам и облигациям приводит к нарушению рыночных отношений как на фондовом, так и на банковском рынке. Предлагается полностью отказаться от такой практики. Необходимо субсидировать либо абсолютно всех заемщиков и эмитентов по одинаковым условиям, либо никого. Еще раз хотелось бы подчеркнуть, что финансовая помощь со стороны государства должна иметь общесистемный характер, а не для отдельных компаний.

Из-за высокой долларизации банковской системы, на сегодня государство является единственным источником долгосрочных денег в тенге. Любое кредитование экономики со

стороны госбюджета, Нацфонда, ЕНПФ, и институтов развития должно происходить только на рыночных условиях (по рыночным ставкам и исходя из кредитоспособности заемщика). Без этого рыночные отношения на финансовом рынке будут оставаться в подвешенном состоянии. По мере снижения инфляции процентные ставки самостоятельно снизятся до приемлемого уровня.

Текущая политика инфляционного таргетирования и свободного плавания тенге в конечном итоге приведет к дедолларизации экономики и к снижению инфляции. Нацбанку необходимо жестко придерживаться текущей политики. Также, необходимо добиться реальной независимости Нацбанка, особенно в случаях, когда он за счет эмиссии денег финансирует государственные расходы и инвестиции.

Предлагается, чтобы Нацбанк перешел на риск-ориентированный надзор (risk based supervision). Переход на такой вид надзора является общемировой тенденцией и был рекомендован Нацбанку в МВФ. Комитет по государственным доходам уже перешёл на этот принцип надзора.

Такой подход к надзору позволяет значительно упростить работу и сократить человеческие и финансовые затраты как Нацбанка, так и всех профессиональных участников финансового рынка.

Активизация экономики за счет частичной ваучерной приватизации

Я считаю, что при проведении реально полноценной приватизации, экономическую активность населения может простимулировать частичная ваучерная (бесплатная) приватизация. Также это может дать большой толчок развитию РЦБ и институту частных инвесторов в Казахстане. Для примера, это может происходить таким образом.

15% от стоимости всех приватизируемых объектов обязательно должно быть оплачено специально выпущенными ваучерами. Эти ваучеры будут бесплатно раздаваться в определенном количестве на каждого гражданина. Исходя из оценочной стоимости приватизируемых объектов, государство определит примерную стоимость одного ваучера и доведет это до каждого человека. В результате, когда отечественный или иностранный инвестор, пожелает купить определенный приватизируемый объект, он будет вынужден выкупить у населения ваучеры на сумму 15% от стоимости приватизируемого объекта. Таким образом осуществится передача денег от состоятельных лиц к менее состоятельным лицам, которые не имеют средств для участия в процессе приватизации.

Для населения это будет своеобразное одноразовое распределение государственных богатств, вложенных в фонд «Самрук-Казына». От этого наибольшую выгоду получают беднейшие слои населения, что даст положительный социальный эффект. Также, это сделает приватизацию массовой и активизирует частную инициативу и финансовую грамотность населения. Важным результатом такой приватизации станет существенное стимулирование роста рынка ценных бумаг. В условиях стагнирующей экономики это создаст значительное оживление, причём не только на финансовом рынке, но и во всей экономике в целом.

Конкурентоспособность сельского хозяйства

Проблемы

Сельское хозяйство – это самый очевидный сектор для диверсификации и преобразования нашей экономики. К сожалению, с момента обретения независимости с точки зрения доли в экспорте и ВВП в развитии сельского хозяйства не видно серьезного прогресса. Также с точки зрения производительности и эффективности, нашему агробизнесу еще очень далеко до развитых стран.

По моему мнению, государство не смогло развить сельское хозяйство по следующим причинам.

В «тучные» года высоких цен на нефть правительство буквально заливало аграриев субсидиями, льготными инвестициями и кредитами, и другой государственной помощью. В кризисные времена оно прощало или по очень льготным условиям реструктурировало проблемные кредиты аграриев. Из доступных источников невозможно точно оценить полную сумму такой помощи. Тем менее господомощь была очень большой, однако её эффект на прогресс сельского хозяйства оказался очень незначительным.

Помимо прямой финансовой помощи государство всегда защищало наших сельхозпроизводителей от внешней конкуренции тарифными и нетарифными барьерами. Также налогообложение сельского хозяйства всегда было самым благоприятным по сравнению с другими секторами экономики. У нас всегда были формальные и неформальные ограничения на приход иностранных инвесторов в сельское хозяйство. Все это снижало уровень конкуренции и создавало тепличные условия для отечественного агробизнеса.

Такая государственная «помощь» вместо роста привела к искажению в рыночной мотивации агробизнеса. У них не было интереса к повышению своей конкурентоспособности (прежде всего к повышению производительности). На сегодня наши сельхозпроизводители превратились в бюджетных иждивенцев, которые знают, что государство поможет им всегда.

Помимо этого, до последнего времени государство регулировало цены на социально значимые товары, что также сильно вредило развитию рыночных отношений и конкуренции в сельском хозяйстве.

Отсутствие нормальной частной собственности и полное отсутствие рынка сельхозземель было еще одним препятствием по развитию конкурентоспособности сельского хозяйства. Также, это ограничивает рыночное финансирование сельхозпроизводителей.

Предложения

Для реформ в сельском хозяйстве предлагается использовать опыт Новой Зеландии. До середины 80х государственная помощь сельскому хозяйству в этой стране очень сильно походила на господомощь, оказываемую сейчас в Казахстане. Такая ситуация привела к упадку этого ключевого сектора экономики Новой Зеландии.

Чтобы переломить крайне негативные тенденции в сельском хозяйстве новое правительство Новой Зеландии в середине 80х пошло по очень радикальному пути. Оно убрало всю государственную помощь и субсидии целиком и в один момент. Было минимизировано регулирование агросектора. Полностью был убран контроль за сельхоз ценами и зарплатами. Полностью были убраны системы защиты местного сельхозпроизводителя. Барьеры на импорт сельхозпродукции и на иностранные инвестиции в сельское хозяйство были минимизированы. Была резко усилена либерализация рынка труда и земли.

Такие радикальные реформы стали шоком для сельского хозяйства, однако негативные последствия были не такими большими, как ожидалось. Адаптация к новым условиям заняла несколько лет, но окончательные результаты были выдающимися.

Сельхозпроизводители перестали зависеть от правительства и быстро сориентировались, что единственным источником их выживания является их собственная конкурентоспособность и удовлетворение нужд клиентов.

Сельхозпроизводители укрупнились, увеличили производительность труда, сократили себестоимость, и стали эффективно и с заботой использовать землю. Они стали производить продукцию, которая дает максимальную прибыль, а не на ту, которую субсидирует правительство. Они стали оперативно реагировать на сигналы рынка и изменения в экономических условиях.

В результате, этот сектор экономики Новой Зеландии показывает выдающиеся результаты по сравнению с агробизнесами в других развитых странах.