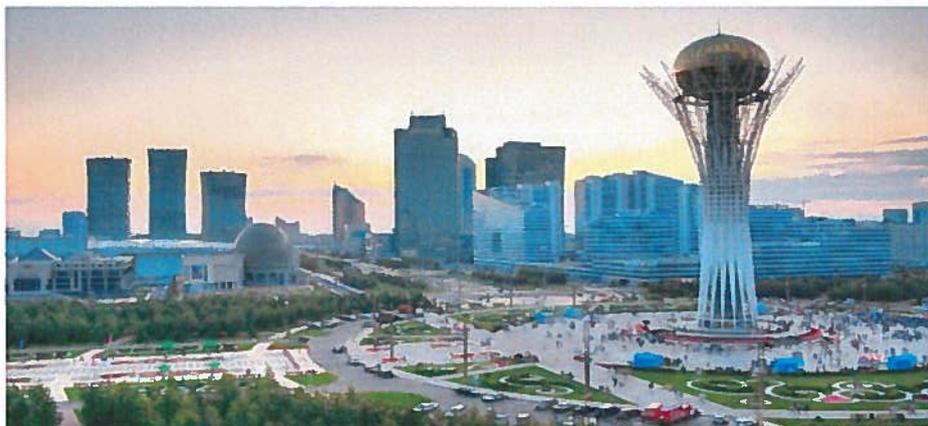


## Сессия мозгового штурма 2:

### Структурные реформы для новой модели развития

[Вызовы и возможности, связанные с падением цен на нефть]



## КЛЮЧЕВЫЕ ТЕЗИСЫ 1/2



- За последнее десятилетие показатели роста и сокращения бедности были впечатляющими
- Некоторые компоненты модели роста вызывают беспокойство
  - Отстающее развитие сектора торгуемых товаров
  - Трудовые ресурсы передислоцировались в сегменты с ограниченным потенциалом производительности
  - Крупные сегменты экономики зависят от государства (прямо или косвенно)
  - Привлечение ПИИ ограничено, особенно за пределами сектора энергетики

## КЛЮЧЕВЫЕ ТЕЗИСЫ 2/2



- Политика, необходимая для стимулирования диверсификации и роста
  - Плавающий валютный курс – положительный сдвиг, стимул для торгуемых товаров
  - Дополняющие макрополитики
  - Решение проблем финансового сектора для поддержания роста
  - Усовершенствование политики по отношению к квазигос. сектору – приватизация нужна, но с четким стратегическим видением для каждого сектора
  - Стимулирование торговли, усиление политики по развитию конкуренции, привлечение ПИИ

## ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ



*Хорошие показатели роста в прошлом, но не так как предполагалось.*

Рост сектора услуг опережает рост торгуемых секторов



Среднегодовой чистый показатель создания рабочих мест (2003-2013)



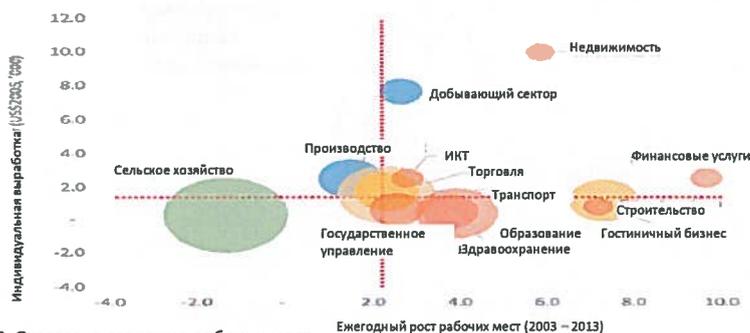
Источник: Рисунок 15. Стратегия создания рабочих мест

## РОСТ И ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТЬ СЕКТОРОВ



*В долгосрочной перспективе рост секторов несбалансирован*

Увеличение рабочих мест и повышение производительности по секторам



Источник: Рисунок 20. Стратегия создания рабочих мест

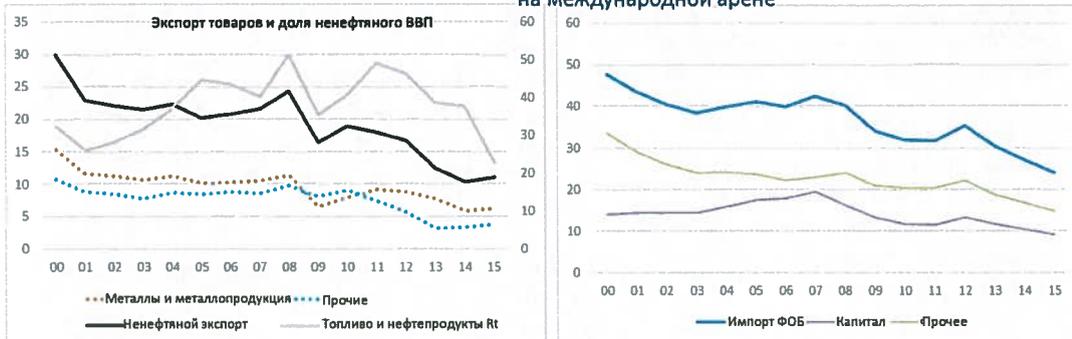
## ТОРГОВЛЯ НЕНЕФТЯНЫМИ ТОВАРАМИ



*Торговля нефтяными товарами сократилась (снижение конкурентоспособности и снижение конкуренции)*

При этом объем экспорта сократился – снижается конкурентоспособность

Снижение объемов импорта по отношению к нефтяному ВВП говорит о том, что экономика становится более закрытой, и, скорее всего, менее эффективной и менее конкурентоспособной на международной арене

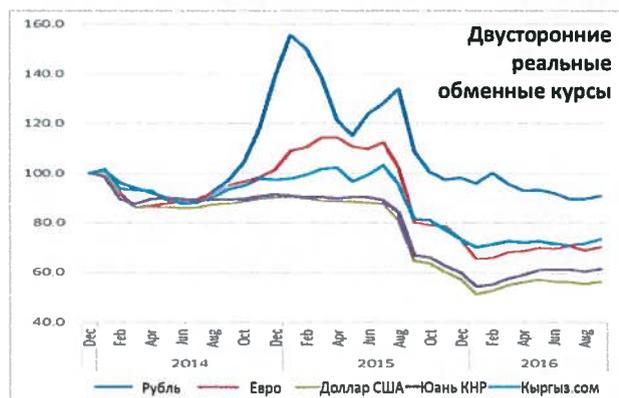


(\*) Дополнительный слайд демонстрирует, что (i) количество экспортируемых товаров RCA (по Выявленному сравнительному преимуществу) сократилось (из Отчета АБР) и объем экспорта Казахстана ниже, чем у компаратора (Отчет Т&С)

## МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ СРЕДА



*Есть объективные предпосылки для создания лучшей экономической среды*



## Критически важные дополняющие политики



*Решающие виды политики для рыночной экономики*

- (1) Наличие поддерживающей макроэкономической среды, которая включает сокращение ненефтяного дефицита, поддержание плавающего обменного курса, и таргетирование низкого уровня инфляции.
- (2) Усовершенствование политики по отношению к квазигосударственному сектору, чтобы они не мешали частному предпринимательству, а там, где они необходимы, обеспечить их должное управление.
- (3) Приватизация и совершенствование политики по развитию конкуренции – нужны, но с четким стратегическим видением рынка для каждого сектора.
- (4) Решение проблем финансового сектора с тем, чтобы он смог поддержать экономический рост и кредитовать новые сектора/новые предприятия, желающие расширяться в сторону торгуемых товаров.
- (5) Усилия по стимулированию диверсификации торговли.

## Критически важные дополняющие политики



### ПОЛИТИКА ПО ОТНОШЕНИЮ К ФИНАНСОВОМУ СЕКТОРУ

- Финансовый сектор должен играть свою роль посредника, что в данный момент не происходит
- Банковский сектор, как правило, находится под угрозой в странах с долларизированной экономикой и девальвациями, и, следовательно, должен быть бдительным
- Нацбанк сделал положительные шаги в сторону инфляционного таргетирования – усиление независимости, нормативно-правовой базы для регулирования и надзора за банками второго уровня

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PHYSICS DEPARTMENT



## **Мозговой штурм: Элементы новой модели роста для Казахстана**

### **Часть 2: Структурные реформы**

#### **Управление госпредприятиями Казахстана и финансовый риск**

Цель настоящей записки заключается в освещении ключевых политических вопросов, связанных с управлением госпредприятиями (ГП). Документ подготовлен в контексте мозгового штурма «Элементы новой модели роста для Казахстана», проведение которого запланировано на 19 ноября 2016 года.

Настоящая записка подготовлена на основе имеющейся информации о ГП в Казахстане и с использованием основных выводов из 3 документов: (I) Резюме по итогам коллективного обсуждения вопросов, касающихся мониторинга и управления долговыми обязательствами ГП в Казахстане, Астана, 11 сентября 2010 года; (II) Создание структуры управления рисками, связанными с государственным долгом, включая задолженность государственных предприятий, технико-консультационный документ, подготовленный в рамках ПСЭИ, июнь 2012 года; и (III) Международный опыт в области управления государственными и квазигосударственными предприятиями, документ, подготовленный в рамках ПСЭИ, июнь 2016 года. Записка охватывает не все сферы управления ГП в Казахстане, ограничиваясь лишь теми сферами, о которых Банк имеет достаточное количество аналитических данных, собранных в ходе подготовки вышеупомянутых документов.

Программа реформирования ГП требует большой ответственности и усилий со стороны Правительства. В программе реформ должны также учитывать вопросы субсидий, занятости, промышленной политики, конкурентного нейтралитета, сопряженные с более обширным вопросом - моделью экономического роста страны. В данной записке основное внимание уделяется вопросу собственности, финансовым и налоговым аспектам, поэтому представленная информация подлежит согласованию с другими мероприятиями в области реформирования.

#### **ГП в Казахстане**

1. В Казахстане существует значительное число государственных и квазигосударственных предприятий, при этом сфера действия сектора ГП не имеет четкого определения и часто смешивается с различными квазигосударственными предприятиями, не осуществляющими хозяйственную деятельность. В настоящее время в стране действует более 24.000 национальных и муниципальных государственных и полугосударственных предприятий; в том числе более 700 АО и ЗАО, а также почти 6.000 государственных предприятий (некорпоративной правовой формы), находящихся в собственности центральных и местных органов власти. Такие предприятия ведут активную деятельность в различных отраслях, от производства товаров и реализации иных коммерческих задач до предоставления ключевых общественных услуг для граждан, таких как коммунальные услуги, услуги в области здравоохранения, образования, транспорта, финансов и природных ресурсов. Предприятия имеют различные

организационно-правовые формы, ПРК может учреждать и иметь в собственности предприятия в форме акционерных обществ, компаний с ограниченной ответственностью и квазигосударственных организаций (государственных органов и государственных предприятий). Государственные предприятия создаются, реорганизуются и ликвидируются по решению правительства; а центральные государственные органы - по решению правительства или президента. В государственном сегменте экономики по-прежнему доминируют три крупных холдинга, а именно: Самрук-Казына, Холдинг Байтерек и КазАгро (включая более 600 дочерних компаний), чьи совокупные активы составляют около 50 процентов от ВВП. Другие государственные предприятия различных организационно-правовых форм находятся в собственности и в управлении центральных или местных органов власти, и количество таких предприятий велико. Многие ГП в Казахстане не корпоратизированы. По этой причине возникают трудности в отношении реформирования их деятельности, стимулирования руководства и персонала, привлечения инвестиций и использования возможностей, при иных обстоятельствах доступных для частного сектора. Производительность таких предприятий часто ниже, чем у компаний частного сектора. За последние двадцать пять лет Казахстан провел масштабные продажи активов ГП в ходе нескольких волн приватизации. Недавно утвержденный расширенный список предприятий, подлежащих приватизации в течение 2016-2020 годов, включает в себя еще более 700 ГП различных организационно-правовых форм. Консолидированная финансовая информация в отношении всего сектора ГП отсутствует; в 2014 году республиканские ГП приносили относительно незначительные доходы в бюджет - более 48 млрд тенге (около 0,26 млрд долларов США и 0,15% от ВВП), из которых почти 28 млрд тенге являются доходами от аренды (значительная часть которых приходится на аренду космодрома).

### **Организационно-правовые формы и цели ГП – необходимость дальнейшего совершенствования**

2. ГП в Казахстане, как правило, имеют две различные организационно-правовые формы, государственные предприятия двух типов – финансируемые за счет собственной коммерческой деятельности и финансируемые государством, а также акционерные общества. Наличие нескольких правовых форм является препятствием для улучшения их управления, внедрения практик частного сектора и ограничения фискальных рисков правительства, которые могут быть вызваны деятельностью или задолженностью ГП. Многие ГП в Казахстане еще не корпоратизированы. Согласно рекомендаций, основанных на передовом опыте, организационно-правовая форма ГП должна быть такой же, как и у любых других коммерческих предприятий.

3. В международной практике существует четкая тенденция к корпоративизации предприятий, осуществляющих хозяйственную деятельность. Каждая страна по-разному определяет категории ГП, в том числе с использованием критериев участия государства в капитале компании, оперативного контроля и миссии предприятия. Например, в странах ОЭСР предприятия, осуществляющие хозяйственную

деятельность, как правило, имеют корпоратизированную правовую форму. Государство владеет капиталом таких предприятий и осуществляет контроль над ними путем назначения соответствующих управленческих структур. Даже если предприятия осуществляют нехозяйственную деятельность, например, предприятия в сфере здравоохранения, многие страны учреждают государственные корпорации или аналогичные организационно-правовые формы корпоративного характера.

4. Правительство может рассмотреть вопрос о пересмотре организационно-правовой формы некорпоративных предприятий. Такие предприятия могут быть реорганизованы в корпоративные (как правило АО), если они осуществляют деятельность в неконкурентной сфере, или ликвидированы. Этот вопрос можно решить посредством внесения изменений в закон о государственной собственности. Возможно внедрение политики корпоративизации предприятий, осуществляющих хозяйственную деятельность, или предприятий, преследующих цели государственной политики, а также изучение современных методов управления и руководства, ориентированных на частный сектор. Можно также рассмотреть возможность проведения регулярных обзоров для оценки успехов или неудач предприятий по сравнению с их первоначальными уставными положениями и для определения актуальности сферы их деятельности и целевого назначения.

5. Еще одна область для рассмотрения - дальнейшее укрепление роли и ответственности государства в ГП путем внедрения ключевых элементов корпоративного управления на предприятиях некорпоративной организационно-правовой формы. Разработчики политики дополнительно могут рассмотреть возможность повышения профессионализма руководителей, решения вопросов компетентности и независимости, а также установления подотчетности руководителей перед государством в качестве собственника.

#### **Роль и ответственность государства в качестве собственника – требуется дальнейшая централизация и профессионализация**

6. Несмотря на попытку консолидации и централизации государственной собственности в отношении ГП в Казахстане посредством создания трех крупных холдингов, данный процесс не завершен, и многие ГП не находятся в единой собственности. В действительности, функция собственности распространяется на различные учреждения, отчего координация этой функции становится еще более затруднительной. Кроме того, в случаях, когда организация одновременно ответственна за исполнение функции собственности и за регулирование отрасли, в которой действуют ГП, возникает конфликт интересов.

7. На международном уровне наблюдается тенденция к дальнейшему сокращению государственного вмешательства в деятельность ГП, при этом вмешательство заменяется созданием сильной и централизованной функции собственности и наделением руководства ГП свободой действий, однако в таком случае увеличивается степень подотчетности руководства, а надзор за их деятельностью осуществляет совет директоров. Кроме того, такой подход обеспечивает профессионализацию руководства и функции собственности.

8. Правительство может рассмотреть возможность дальнейшей консолидации функции государственной собственности в отношении ГП, а также улучшения координации собственности, что особенно актуально для предприятий, не входящих в состав указанных трех холдинговых групп; помимо этого, требуется дальнейшее расширение роли и практической деятельности руководства в целях эффективного совмещения управленческих стимулов с интересами государства в качестве собственника, включая предоставление стратегических консультаций и надзора. Эта мера будет способствовать отделению функции собственности от регулирования.

### **Обоснование государственной собственности – требует определения**

9. Выделяются некоторые элементы обоснования государственной собственности в Казахстане (например, в соответствующих статьях закона о предпринимательской деятельности или закона о государственной собственности), однако политики ПРК/МНЭ могут также принять во внимание комплексный подход, включающий все элементы, рекомендуемые для стран ОЭСР, и инициировать проведение периодических пересмотров. Рекомендации ОЭСР выступают в поддержку четкого обоснования необходимости государственной собственности в отношении хозяйственной деятельности, а также ценности такой деятельности с точки зрения достижения целей государственной политики. Помимо этого, в целях обеспечения неизменной актуальности и целесообразности обоснования должны проводиться регулярные пересмотры<sup>1</sup>.

10. Правительство может рассмотреть вопрос о включении определения обоснования государственной собственности в директивный документ и вопрос о внедрении периодических пересмотров. В таком директивном документе будет изложено четкое видение причин возникновения государственной собственности, форм собственности, а также целей собственности в отдельных областях/отраслях. Реализация этих мероприятий требует комплексного подхода, и может во многом способствовать повышению эффективности и привлекательности, а также оптимизации использования государственных ресурсов. Определение обоснования собственности также имеет важное значение в контексте деятельности правительства по сокращению роли государства в национальной экономике.

---

<sup>1</sup> Эта сфера является относительно новой и лишь некоторые страны (включая Норвегию, Чили и Венгрию) разработали веское и открытое обоснование.

## **Прозрачность, раскрытие информации и оценка финансовых рисков – необходима консолидированная отчетность и раскрытие информации**

11. За последние годы требования к прозрачности и раскрытию информации в Казахстане претерпели значительные реформы, включая обеспечение публичного доступа к прошедшей аудит финансовой отчетности крупных ГП и их групп. Еще одним шагом в этом направлении могла бы стать подготовка и публикация сводных отчетов, содержащих информацию об эффективности, текущем положении и перспективах развития сектора ГП в целом, в соответствии с рекомендациями руководящих принципов ОЭСР. Хотя правительство (через МНЭ и Комитет государственного имущества МФ) осуществляет сбор важных данных посредством получения регулярных отчетов от ГП, отсутствует консолидированная информация о ГП и не проводится оценка финансовых рисков для бюджета страны, связанных с ГП.

12. Принимая во внимание вышесказанное, правительство может рассмотреть вопрос о дальнейшем повышении прозрачности путем подготовки и публикации сводных отчетов для ГП в соответствии с рекомендациями руководящих принципов ОЭСР; публичный доступ к консолидированной информации о ГП будет способствовать улучшению контроля со стороны общественности и усилению защиты миноритарных акционеров. Еще один вопрос, заслуживающий внимания, - укрепление международной тенденции аудита ГП независимыми аудиторами и определению роли высшего органа финансового контроля в аудите государственных и полугосударственных предприятий.

## **Мониторинг задолженности ГП – надзор и систематическая оценка рисков требуют комплексного подхода**

13. В течение последних десятилетий Правительство Республики Казахстан придерживалось пруденциальной налогово-бюджетной политики и политики управления задолженностью. В то время как в отношении чистого государственного долга правительства наблюдалась положительная динамика, крупные государственные предприятия (ГП) Казахстана быстрыми темпами наращивали внешний долг. Хотя задолженность крупных холдингов (например, Самрук-Казына и КазАгро), по всей видимости, не гарантируется государством; существует общее мнение о том, что правительство, в случае необходимости, окажет поддержку основным ГП. Последний случай внебюджетной поддержки национальной нефтяной компании, оказавшейся в затруднительном положении, вызвал рост ненефтяного дефицита с 10,1 процента ВВП в 2014 году до 12,5 процента в 2015 году. В 2015 году компания «КазМунайГаз», национальная нефтегазовая компания и дочерняя компания крупного холдинга «Самрук-Казына», получила государственные средства в размере 2,7 млрд долл. США на рефинансирование внешнего долга.

14. В 2010-2012 годах правительство обеспокоилось темпами накопления задолженности ГП и приняло к рассмотрению вопрос о введении некоторых долговых ограничений. Хотя определение основных положений относительно контроля уровня государственного долга является важной мерой бюджетно-налоговой политики, правительство, в качестве меры пруденциального управления государственным долгом, должно также сосредоточить внимание на минимизации рисков, связанных с составом государственного долга.

15. Необходимо усилить политику и институциональные рамки в области мониторинга и управления финансовыми рисками, связанными с государственным долгом. В настоящее время в Казахстане отсутствует официальная стратегия управления государственным долгом. Кроме того, государственные органы не проводят анализ обслуживаемости задолженности ГП или анализ финансовых рисков, связанных либо с текущей, либо с прогнозируемой задолженностью ГП. Существует необходимость обеспечить приток актуальной, своевременной и точной информации о задолженности ГП перед правительством, как текущей, так и прогнозируемой. Кроме того, существует необходимость признать и усилить ключевую ответственность директоров ГП за поддержание финансовой устойчивости, в том числе разумных уровней задолженности компаний.

16. Таким образом, правительство может рассмотреть комплексный подход к оценке финансовых рисков для республиканского бюджета, связанных с ГП; и следующие области мониторинга задолженности ГП: (I) разработка среднесрочной стратегии управления долгом; (II) уточнение роли различных государственных учреждений, ответственных за управление государственным долгом в разработке всеобъемлющей системы регулярной отчетности, мониторинга и оценки риска задолженности ГП, а также в обеспечении наличия высококвалифицированного технического персонала для выполнения этой задачи; (III) создание правовой основы для законодательного требования представления информации, связанной с долгом со стороны ГП, в частности, крупных холдинговых предприятий.

## Мозговой штурм: Элементы новой модели роста для Казахстана

### Часть 2: Структурные реформы

#### Приватизация в 21 веке: Как Казахстан может передать в частную собственность оставшиеся крупные государственные компании

##### **Контекст**

В конце 2015 года Правительство Казахстана (ПК) объявило о начале амбициозной программы приватизации. Правительство обосновало приватизацию необходимостью модернизации экономики, привлечения прямых иностранных инвестиций в ненефтяные секторы и повышения общей производительности и экономической конкурентоспособности. Приватизация была снова включена в повестку дня ПК вслед за резким замедлением экономического роста в 2015-2016 годах в результате резкого глобального изменения цен на нефть, падения товарных цен и снижения спроса на основных казахстанских экспортных товарных рынках (России, Китая и ЕС). С целью адаптации к таким глобальным условиям, общеизвестным как «новая норма»; Казахстану необходим свежий капитал, более мощные торговые и инвестиционные потоки и более сильный и широко распространенный частный сектор.

##### **Уроки приватизации из других стран Европы и Центральной Азии**

Хотя стремление передать в частный сектор огромные государственные активы похвально, ПК было бы полезно изучить и прислушаться к основным урокам приватизации после 25 лет опыта в Центральной и Восточной Европе. Недавнее исследование, сделанное по заказу ЕБРР, рассматривает собственный опыт ЕБРР, основанный на операциях, в качестве инвестора в недавно приватизированные компании в разных конкурентных секторах и регулируемых отраслях, таких как банковский сектор, энергетика и электроэнергетика. Имеет смысл повторить общие извлеченные уроки:

##### **1. Политическая приверженность и активное участие в процессе приватизации являются ключом к успеху**

Любое правительство, рассматривающее приватизацию крупных государственных предприятий, должно осторожно **управлять ожиданиями общественности и проводить информационную кампанию, объясняющую необходимость приватизации** и методы, которыми она будет проводиться; объяснять, как будут решаться социальные проблемы, такие как сокращение рабочей силы, и выдвигать соответствующие меры для облегчения социальных проблем, связанных с приватизацией. Помимо вышесказанного, существует необходимость четкого представления о задачах приватизации, особенно если она включает приватизацию ряда предприятий. Существует много примеров неуспешной приватизации, когда, либо правительство не имеет четкого представления о задачах приватизации (например, сбор доходов, повышение эффективности путем

повышения конкуренции и лучшего управления либо сокращения субсидий для МСБ), либо, что хуже, колеблется и не посылает четкий сигнал инвесторам о том, что оно твердо придерживается (уже объявленным) планам по приватизации.

**Рекомендация:** В то время как ПК провело ряд публичных мероприятий<sup>1</sup> для обсуждения и освещения действующего плана приватизации, она остается в основном темой для обсуждения с иностранными инвесторами и МФУ, но не освещается и не объясняется широко казахстанской общественности.

## **2. Прозрачность процесса приватизации крайне важна для ее общего успеха**

Правительства, осуществляющие приватизацию, должны обеспечить наличие институциональных основ для приватизации: необходим централизованный государственный орган с достаточными ресурсами, чтобы привлечь экспертов из частного сектора для содействия в процессе приватизации. Правительства, осуществляющие приватизацию, должны нанимать независимого финансового советника для проведения независимых оценок рыночной стоимости государственных предприятий, передаваемых в частную собственность, чтобы иметь реалистичные и политически оправданные показатели для установления цены. Правительства, осуществляющие приватизацию, должны избегать ненужных задержек приватизации после ее объявления, чтобы не допустить вывода активов и разрушения стоимости компании. Правительство не должно склоняться под давлением популистов, требующих специальных концессий для государственных предприятий или их менеджеров и инсайдеров, так как это создает прецедент и замедляет процесс. Многие неудачные или сильно задержавшиеся приватизации с участием инвестиций ЕБРР в 1990-х годах, такие как Словнафт и Стальэкспорт, стали такими, потому что правительства обслуживали инсайдерские интересы. Задержка приватизации привела к общему финансовому ухудшению предприятия, плохому управлению и в наихудших случаях выводу активов и потере стоимости компании.

Правительство, осуществляющее приватизацию, должно установить заранее четкие и однозначные тендерные процедуры для продажи государственных предприятий (объявление о продаже, оценка тендерных предложений, публичное открытие тендерных предложений, принятие предложений) и придерживаться их.

**Рекомендация:** Можно сделать еще многое для повышения прозрачности действующего плана приватизации в Казахстане. Например, всем крупным государственным холдингам поручено продать компании под руководством Министерства финансов и Премьер-министра. Это создает определенную степень путаницы относительно того, кто руководит процессом, не говоря уже о возможности того, что государственные холдинги могут не иметь стимулов для осуществления некоторых пунктов приватизации. Один из способов разрешения такой неопределенности - поручить одному координирующему органу как контроль, так и управление всей программой. Статьи в западных средствах массовой информации<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Некоторые обсуждения приватизации имели место в мае 2016 года на Астанинском экономическом форуме и в ходе визитов высокого уровня и презентация за рубежом.

<sup>2</sup><http://thediplomat.com/2016/02/can-kazakhstans-privatization-plan-succeed/>

также подвергли сомнению прозрачность процесса, утверждение списка компаний для приватизации и предлагаемых долей. В общем, четкая и хорошо освещенная в СМИ Стратегия приватизации могла бы помочь успокоить подобные опасения.

**3. Рыночная конкуренция и реформа финансового сектора крайне важны для успеха приватизации**

Правительство, осуществляющее приватизацию, должно устранить входные барьеры в секторах, связанных с внешней торговлей (например, упростить процедуры регистрации бизнеса, устранить импортные ограничения, дерегулировать ценообразование и т.д.) Такие меры усиливают положительные эффекты приватизации и приносят пользу в любом случае. Свидетельства успешной приватизации показывают, что эффект сильнее, когда они сопровождаются институциональными реформами, которые вводят верховенство закона, жесткие бюджетные ограничения для компаний и лучшую защиту инвесторов.<sup>3</sup>

Правительства должны перестать субсидировать нежизнеспособные, убыточные предприятия и позволить им уйти, иначе скудные финансовые ресурсы уводятся для поддержания неэффективных и нежизнеспособных компаний «на искусственном дыхании».

**Рекомендация:** Как показывает отдельный отчет о конкуренции, Казахстан совершил значительный прогресс в усилении функционального потенциала Агентства по защите конкуренции, но больше реформ и реализация конкурентного нейтралитета и правил дочерних предприятий могли бы помочь. Необходимо постепенно сократить искажающие субсидированные кредиты и льготные цены и отказаться от субсидий для убыточных предприятий.

**4. Необходимо реализовать смягчающие меры для борьбы с нежелательными социальными последствиями приватизации (потеря рабочих мест) и с историческими экологическими проблемами государственных предприятий**

Правительства, осуществляющие приватизацию, должны наладить диалог с пострадавшими работниками и их семьями во время сокращения рабочих мест. Новые частные собственники должны принимать участие в данном диалоге, насколько это возможно. На недоразвитых рынках (например, переживающих ранний переход) правительства, осуществляющие приватизацию, должны ускорить трудовые реформы и улучшить общий бизнес-климат, чтобы позволить частному сектору поглотить сокращенные трудовые ресурсы государственных компаний.

Для реализации полных экологических преимуществ приватизации правительство должно включить экологические цели в операции по приватизации и в переговоры с потенциальными покупателями. Правительства, осуществляющие приватизацию, должны разработать необходимые экологические нормативно-

---

<sup>3</sup>См. Zinnes, Eilat and Sachs (2001) касательно типов дополнительных реформ, направленных на усиление положительного эффекта приватизации.

правовые акты и инструменты соответствия требованиям. Экологические и приватизационные органы должны работать в тандеме над этим, при содействии внешних экспертов-советников (особенно в секторах, таких как химическая промышленность, нефтегазовая переработка и горнодобывающая промышленность).

**Рекомендация:** ПК должно быть готово понести расходы по сокращению рабочих мест и экологические расходы, особенно при приватизации государственных предприятия горнодобывающей и тяжелой промышленности, на которых исторические расходы по очистке могут быть высоки.

**5. Наконец, причины для приватизации вески, основаны на большом объеме эмпирической литературы, накопленной с начала перехода. Производительность выросла повсеместно в результате широкомасштабной приватизации, даже в России после нескольких лет задержки<sup>4</sup>.**

Аргументация в пользу сохранения в (мажоритарной) государственной собственности так называемых «стратегических активов» часто присутствует в политических дебатах вокруг приватизации. Тем не менее, имеющиеся на сегодняшний день доказательства показывают в подавляющем большинстве, что частная собственность приводит к лучшим результатам, таким как производительность, потребительские цены и повышение эффективности. Также имеет смысл потратить больше времени и осуществить приватизацию правильно, нежели чем сосредоточиться исключительно на скорости.

**Рекомендация:** Действующие планы по приватизации некоторых крупнейших государственных предприятий Казахстана все еще предполагают продажу миноритарных долей (25%) и сохранение контроля государства (51%). С учетом огромного объема эмпирических доказательств влияния приватизации на производительность, заработные платы и потребительские цены (и выбор), было бы трудно оправдать такую стратегию в долгосрочной перспективе.

---

<sup>4</sup>Brown, Earle and Telegdy (2006) представили достаточные доказательства того, что производительность выросла в приватизированных фирмах Венгрии и Румынии незамедлительно и с некоторой задержкой в Украине и России. Метод приватизации типного государственника (местного или иностранного) также влияет на рост производительности, причем передача предприятий в иностранную собственность после приватизации повышает производительность.

## Мозговой штурм: Элементы новой модели роста для Казахстана

### Часть 2: Структурные реформы

Реформы, направленные на корректировку экономической структуры в свете низких цен на энергоносители

#### **Усиление торговли для обеспечения благосостояния**

*Экономика Казахстана сейчас находится на перепутье. Резкий рост цен на энергоносители, который в свое время способствовал достижению высоких темпов экономического роста в 2000-е годы, а также росту среднего дохода на душу населения, остался позади. Чтобы преодолеть эти сложности и восстановить динамику роста, казахстанская экономика нуждается в перебалансировке - уходе от сырьевой экономики, зависящей от внутреннего спроса к нетоварному экспорту. Это также будет способствовать укреплению стратегического расположения Казахстана как естественного транзитного коридора между востоком и западом. Данная записка описывает ряд вопросов касательно торговой и инвестиционной политики, а также политики приватизации и защиты конкуренции.*

#### **Контекст**

Казахстан достигнет высоких темпов экономического роста только в случае успешной интеграции в мировую экономику вне сырьевого рынка. При цене на нефть на уровне 50 долларов США за баррель, стране необходимо откорректировать экономическую модель и изыскать новые ресурсы для достижения роста экономики. Основной статьёй экспорта была сырая нефть, относящаяся к полезным ископаемым низкой сложности, что делало страну крайне уязвимой внешним шокам. Чтобы достичь статуса страны с высоким уровнем доходов, Казахстану потребуются нарастить цепочку добавленной стоимости, и найти новые ресурсы для обеспечения роста. Недавнее вступление страны во Всемирную торговую организацию (ВТО), а также членство в Евразийском экономическом союзе (ЕЭС), принесло стране новые возможности более успешной интеграции на региональном и глобальном уровнях.

Инициатива нового Шелкового пути вкупе с новыми интеграционными усилиями на региональном уровне посредством Евразийского экономического союза (ЕЭС), ЦАРЭС, и вступления в ВТО, открывает новые перспективы для Казахстана в плане более успешной интеграции на региональном и глобальном уровнях. Страна могла бы занять позиции ключевого и транзитного коридора между Азией, Европой и Ближним Востоком. Для поддержки этой цели правительство Казахстана развернуло ряд амбициозных реформ, направленных на улучшение бизнес-среды, диверсификации экономики и продвижение роста и торговли. В то время как Казахстан лидирует в регионе в отношении благоприятного бизнес-климата, в целом, он по-прежнему занимает низкие позиции в рейтинге по показателю международной торговли.

Казахстан вступает на путь экономической трансформации в период, когда новые глобальные тренды видоизменяют экономические принципы. По мере того, как страны Азии и Европы повышают уровень жизни, альтернативные издержки будут значить больше, чем прямые транспортные расходы, что в итоге ведет к растущим возможностям наземной транспортировки товаров из Восточной Азии в Европу и Ближний Восток, что значительно дешевле транспортировки воздушным путем и быстрее, чем транспортировка по морю. Тем не менее, альтернативные

издержки, связанные с задержками, также повышают стоимость хранения, страховки, и значимость стоимости начальных капиталовложений возрастает.

### Вопросы

- **Результаты Казахстана в рейтинге по показателю "Международная торговля" остаются неудовлетворительными.** В то время как Казахстан лидирует в рейтинге Doing Business в плане обеспечения общего благоприятного бизнес-климата, он занимает низкие позиции по показателю "Международная торговля" (119 место среди 190 экономик в рейтинге Doing Business 2017, см. рисунок). Казахстан также отстает по ряду его будущих обязательств в рамках Соглашения ВТО по упрощению процедур торговли. Страна могла бы улучшить свои показатели в случае реализации ряда реформ, в частности усовершенствования и ускорения таможенных процедур, повышения прозрачности, и повышения эффективности управления рисками.

Рисунок – Общий прогресс в рейтинге ВБ, слабые показатели по *международной торговле*



Источник: Всемирный банк. Показатели рейтинга «Ведение бизнеса 2017».

- **Возможности в части установления новых стандартов торговли и потенциальные выгоды от региональной и международной торговли.** Торговая политика Казахстана и Центральной Азии претерпела ряд драматических изменений за последние 15 лет. Если в 2000 году доля Восточной Азии в региональной торговле составляла только 6% от общего регионального товарооборота, то сейчас этот показатель вырос до 24%. Китай и его экономическая трансформация стали основной причиной этому. Казахстану стоит рассмотреть потенциальные нишевые рынки в Китае и Восточной Азии, на которых он мог бы стать конкурентоспособным и достичь высокой добавленной стоимости. Это потребует обеспечения соответствия необходимым стандартам (санитарным или техническим), и учреждения сертификационных лабораторий и инфраструктуры, которые позволят запустить процесс.

- **Обеспечение торговых связей и притока ПИИ.** ПИИ помогут казахстанским компаниям интегрироваться в глобальные цепочки стоимости (ГЦС), повысить качество продукции и уровень систем менеджмента, чтобы полностью интегрироваться в такие цепочки стоимости. Поэтому поиск ПИИ, нацеленные на повышение эффективности, играют важную роль.<sup>1</sup> Поскольку ГЦС составляют сегодня порядка 80% всей мировой торговли, правительство Казахстана должно сделать приоритетом интеграцию казахстанских компаний в региональные и глобальные цепочки стоимости посредством реализации эффективных торговых и инвестиционных политик.
- **Высокие торговые издержки оказывают негативное воздействие на конкурентоспособность Казахстана как торгового и транзитного хаба.** Казахстан и другие страны ЦАР имеют тенденцию торговать по более высоким ценам между собой, нежели со странами Европы и Азии<sup>2</sup>; и морские перевозки между Азией и Европой по-прежнему в два раза дешевле, чем железнодорожные перевозки через территорию Казахстана. В результате, если брать во внимание торговые издержки, Европейский Союз по сути так же "близок" к Китаю, как и Казахстан.<sup>3</sup> Меры, направленные на продвижение торговли и транзитных процедур, а также улучшение транспортной инфраструктуры и логистики, являются критически важными для Казахстана, если страна стремится стать конкурентоспособным транзитным коридором между Азией, Европой, и Ближним Востоком, а также региональным торговым хабом.

#### **Заключение : Становление Казахстана как конкурентоспособного торгового хаба**

Транспортировка товаров между Азией и Европой через Казахстан несет в себе ограниченные возможности, если только товары не будут задерживаться в Казахстане для обеспечения добавленной стоимости. Меры, направленные на улучшение таможенных процедур, инфраструктуры и логистики, являются критически важными для повышения транзитного потенциала. Они также способствуют снижению торговых издержек и общему продвижению торговли. Тем не менее, такие меры не являются достаточными для трансформации Казахстана в настоящий, конкурентоспособный региональный торговый хаб. Другие реформы, направленные на продвижение индустриальной политики, инвестиций, инноваций, обеспечение доступа к финансированию, и соответствия международным стандартам, являются залогом успеха. Первым приоритетом для Казахстана должно стать улучшение международной торговли, а также усовершенствование инфраструктуры и логистики, чтобы обеспечить основу для транзита и торговли. Но в то же время не следует забывать о более амбициозной цели - трансформации страны в региональный торговый хаб, генерирующий диверсифицированную экономическую деятельность и создающий рабочие места.

<sup>1</sup> Инвестиции, нацеленные на повышение эффективности, обладают наиболее высоким трансформационным потенциалом среди всех остальных видов ПИИ, в силу возможности трансферта технологий и навыков, направленных на ускоренную диверсификацию экономики посредством ее интеграции в глобальные или региональные цепочки стоимости товаров или услуг. Данный вид ПИИ несет в себе огромный потенциал трансформации экспортной базы страны путем открытия новых рынков сбыта и восхождения рынка труда на новый уровень обеспечения добавленной стоимости. Такие инвестиции имеют место, когда инвесторы стремятся повысить эффективность производства посредством факторов, направленных на повышение конкурентоспособности компании, например, более низкие трудовые затраты, льготный доступ к ключевым рынкам, и т.д.

<sup>2</sup> Наиболее низкая величина в регионе составляет 66% для торговли между Россией и Казахстаном, в то время как аналогичные торговые издержки между странами-членами ЕС составляют лишь 20%.

<sup>3</sup> Всемирный банк. "Усовершенствование и дальнейшее развитие логистической системы Казахстана" (2013г.).



## Мозговой штурм: Элементы новой модели роста для Казахстана

### Часть 2: Структурные реформы

#### Использование преимуществ прямых иностранных инвестиций для диверсификации экономики

#### Справочная записка о возможностях усиления политики и институциональной структуры Казахстана для привлечения и удержания инвестиций

*В условиях растущей глобализации экономики, благодаря прямым иностранным инвестициям (ПИИ) в принимающих странах формируются комбинированные запасы капитала, ноу-хау и технологии, позволяющие странам модернизировать и диверсифицировать производственные возможности в целях достижения экономической диверсификации. Кроме того, ПИИ позволяют странам участвовать в глобальных или региональных цепочках добавленной стоимости, что зачастую способствует диверсификации экономики в отношении как товаров, так и услуг. Продвижение многонациональных предприятий (МНП) посредством ПИИ стало основной движущей силой глобальных цепочек добавленной стоимости (ГЦС), особенно в странах с низким и средним уровнем дохода. Таким образом, страны уже давно используют политику в области ПИИ в качестве основы стратегии диверсификации.*

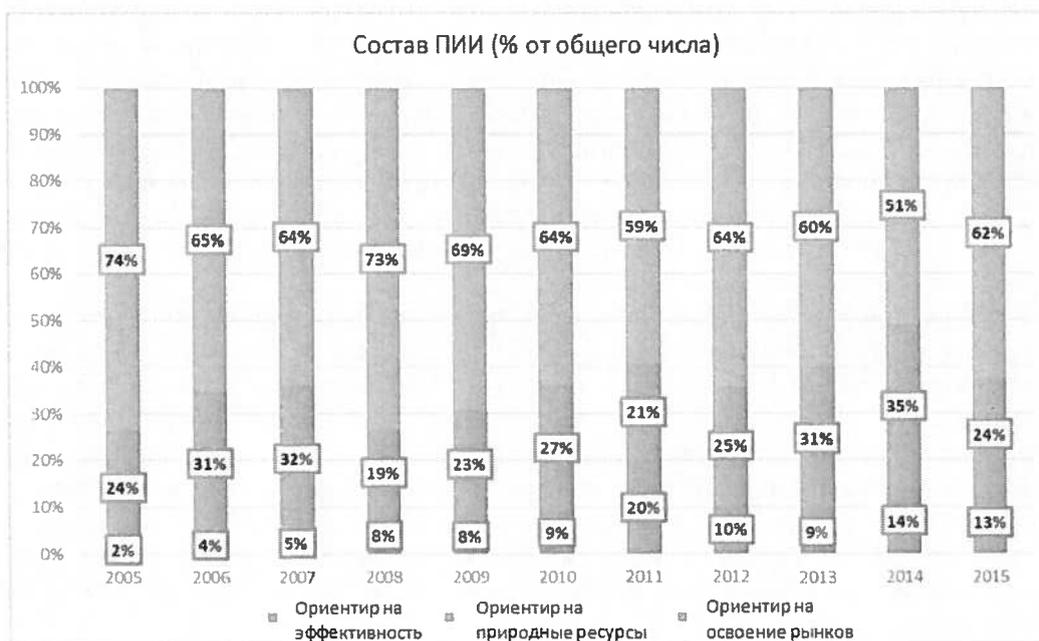
*Роль ПИИ в качестве фактора, способствующего диверсификации, зависит от вида получаемых странами инвестиций. Среди различных видов ПИИ, инвестиции, ориентированные на повышение эффективности, зачастую являются наиболее подходящими для содействия диверсификации экономики. Такие инвестиции ориентированы на экспорт и предоставляются, если инвестор стремится снизить издержки производства за счет использования имеющихся факторов производства. Более масштабные выгоды от таких инвестиций могут включать в себя передачу производственных и управленческих ноу-хау, доступ к распределительным сетям, а также доступ к дополнительным источникам финансирования.*

*Эмпирические данные свидетельствуют о том, что влияние притока ПИИ на диверсификацию выше в странах с низким уровнем доходов или с уровнем доходов ниже среднего, переходящих от ПИИ, ориентированных на доступ к природным ресурсам, к ПИИ, ориентированным на повышение эффективности.*

**Диверсификация экономики крайне необходима, если Казахстан стремится к развитию более сбалансированной и гибкой экономики, способной выдерживать внешние шоки и предлагать расширенные возможности трудоустройства для растущего среднего класса. Казахстан богат природными ресурсами, а экономический рост страны обеспечивается в основном за счет добывающей промышленности, в частности нефтегазовой отрасли. Однако, как и многие страны, находящиеся в подобном положении, Казахстан периодически испытывает проблемы с диверсификацией экономики в направлении отраслей, отличных от добычи ресурсов.**

**С момента обретения независимости в 1991 году, Казахстан в основном опирался на ПИИ, ориентированные на доступ к природным ресурсам, и**

**ПИИ, ориентированные на освоение рынков.** Казахстан привлекал в первую очередь ПИИ, ориентированные на освоение рынков, большая их часть была направлена на внутреннюю производственную деятельность, а также в секторы услуг, действующие в рыночных структурах и имеющие тенденцию к защите операторов от внешней конкуренции. Лишь 10% от общего притока ПИИ с 2005 по 2015 годы составляли ПИИ, ориентированные на повышение эффективности. Это объясняет ограниченные экспортные связи страны и в целом слабый уровень участия казахстанских фирм в региональных или глобальных цепочках добавленной стоимости.



*Источник: Данные Центрального банка, расчеты Группы Всемирного банка*

**Прямые иностранные инвестиции не только помогают Казахстану воспользоваться преимуществами богатства недр, но и играют центральную роль в обеспечении страны новыми источниками капитала, технологиями, навыками и рыночными связями.** Для достижения целей диверсификации и роста занятости, Казахстан должен привлекать большие объемы ПИИ, ориентированные на освоение рынков, и ПИИ, ориентированные на повышение эффективности, в частности. Для этого потребуются различные целенаправленные действия по поощрению инвестиций, включая значительные усилия по выявлению наиболее перспективных очагов конкурентоспособности в сельском хозяйстве, промышленности и услугах; усилия по совершенствованию нормативно-правовой среды, необходимой для роста привлечения и удержания ПИИ; повышение производительности труда работников и фирм; и обеспечение поддержки и полного соответствия других

ключевых элементов экономической активности - включая торговую политику - стратегии развития страны.

**Институциональная и политическая структура Казахстана в отношении инвестиций должна быть приведена в соответствие и усилена в целях удовлетворения конкретных требований касательно инвестиций, ориентированных на повышение эффективности.** Для разных видов инвестиций характерны особые драйверы, а также преимущества, возможности и сложности. Например, качество рабочих мест может значительно отличаться в зависимости от вида привлекаемых инвестиций. Инвестиции в сельское хозяйство - форма инвестиций, ориентированных на доступ к природным ресурсам, - как правило, создают мелкомасштабные или неформальные низкоквалифицированные рабочие места, в то время как инвестиции в автомобильную промышленность или в сферу информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) имеют тенденцию создавать высококвалифицированные и наукоемкие рабочие места. В зависимости от мотивации инвесторов, можно выделить четыре основных типа ПИИ: ориентированные на доступ к природным ресурсам; ориентированные на освоение рынков; ориентированные на повышение эффективности; и ориентированные на получение стратегических активов. Все виды инвестиций имеют определенные последствия для отечественной экономики и требуют различных подходов инвестиционной политики.

**Для извлечения преимуществ от ПИИ на различных этапах жизненного цикла инвестиций необходимо привести структуру инвестиционной политики в соответствие с конкретными требованиями целевого типа ПИИ.** ПИИ не являются разовой сделкой между правительством принимающей страны и иностранной фирмой. Инвестирование влечет за собой постоянное взаимодействие со многими заинтересованными сторонами на различных этапах жизненного цикла иностранных инвестиций в принимающей стране (см рисунок ниже). Жизненный цикл ПИИ начинается с разработки видения и приоритетов инвестиционного проекта, далее следует определение политики привлечения, получения и размещения инвестиций, удержание инвестиций через должные уровни защиты, и заканчивается развитием устойчивых связей с местной экономикой.

## Структура жизненного цикла инвестиций



Источник: Группа Всемирного банка

Четыре приоритетных направления реформирования инвестиционной политики

Следующие четыре рекомендации по приоритетным направлениям реформ могут быть полезны Казахстану для привлечения и удержания большего количества инвестиций, ориентированных на повышение эффективности, и для достижения инвестиционных целей и целей экономической диверсификации. Группой Всемирного банка (ГВБ) в рамках Программы совместных экономических исследований (ПСЭИ) была проведена комплексная оценка основных элементов действующей политики Казахстана и институциональной структуры в отношении инвестиций. На основе этой оценки были подготовлены следующие разделы, представляющие собой четыре приоритетных направления реформ для приведения в соответствие инвестиционной структуры Казахстана. Изложение основных выводов и рекомендаций соответствует этапам вышеуказанного жизненного цикла инвестиций.

1. Разработка национальной стратегии в области ПИИ в качестве всеобъемлющей дорожной карты Казахстана по привлечению и удержанию инвестиций.

Процесс диверсификации экономики, движимый ПИИ, не может быть успешным в отсутствие стратегии привлечения и удержания ПИИ. Такая стратегия должна быть точно сформулирована ведущим учреждением, соответствовать потенциалу страны в области конкурентоспособности, и подкрепляться рядом четко скоординированных мер в таких сферах, как

образование, торговля, инновации, налогообложение и прочие. Реализация стратегии должна осуществляться агентством по продвижению инвестиций, обладающим знаниями передовой практики и возможностями для осуществления реализации. На сегодняшний день в Казахстане отсутствует единое видение и стратегия по привлечению и удержанию ПИИ. Хотя ГПИИР формирует общую основу промышленного развития для направления усилий по ПИИ, сама по себе программа не является стратегией по ПИИ. Программа не определяет конкретные секторы, обладающие конкурентными преимуществами для привлечения ПИИ в Казахстан, и не охватывает секторы, не входящие в перспективные отрасли для привлечения ПИИ, в частности услуги.

**В связи с этим правительство должно разработать четкую стратегию ПИИ, которая будет стимулировать национальные усилия по диверсификации экономики за счет ПИИ. Цели и задачи стратегии будут направлены на усилия в области ПИИ и определение приоритетов политических реформ. Кроме того, стратегия поможет различным министерствам и ведомствам точнее понять их роли и начать работать сообща для достижения общих целей.**

**В основе стратегии должен лежать действенный механизм мониторинга и оценки прогресса в достижении национальных инвестиционных целей, а также полученных выгод. Для усиления и мониторинга фактической реализации Стратегии по ПИИ, должна быть разработана система мониторинга и оценки, позволяющая определять функции, обязанности и бюджет для проведения мониторинга и оценки реализации стратегии, выявлять конкретные ключевые показатели эффективности и устанавливать механизмы сбора данных на уровне центральных и региональных ведомств.**

**Опираясь на передовой международный опыт, Стратегия по ПИИ должна быть разработана на основе консультаций с привлечением ключевых государственных и частных учреждений центрального и регионального уровня. В частности, стратегия должна:**

- Определять роль иностранных инвестиций и их вклад в достижение общих целей политики;
- Выделять функции и обязанности ключевых государственных учреждений в области привлечения, получения, сохранения и формирования связей иностранных инвестиций с внутренней экономикой;
- Устанавливать приоритетные целевые сектора для привлечения инвестиций, исходя из ГПИИР и дополнительных мероприятий по выявлению приоритетных секторов, если таковые необходимы;
- Внедрить надежную систему и механизмы мониторинга и оценки, установить четкие ключевые показатели эффективности (KPI) и целевые показатели по привлечению и удержанию инвестиций на

макро, мезо и микроуровне, и получению желаемых преимуществ (объем инвестированных средств, создание рабочих мест, привлеченные технологии и т.д.);

- Создать механизмы и инструменты мониторинга и оценки, включая систему отслеживания инвесторов (ITS), чтобы отслеживать и контролировать прогресс достижения ключевых показателей эффективности и стратегических целей в области привлечения иностранных инвестиций, а также для оценки эффективности и результативности государственных расходов на привлечение инвестиций;
- Установить механизм для совместной подготовки всеми учреждениями-исполнителями годовых планов по реализации стратегии для достижения ее целей и задач ПИИ, а также для регулярного учета вклада каждого ведомства.

## **2. Укрепление внутренних и внешних механизмов координации инвестиционной программы по поддержке эффективной реализации стратегии.**

**Эффективная реализация стратегии по ПИИ потребует создания отдельного механизма для улучшения координации между министерствами и ведомствами, связанными с ПИИ.** В этом случае будут расширены каналы двусторонней связи с рядом ключевых внешних партнеров из государственных, частных и гражданских сфер.

На данный момент в Казахстане отсутствуют меры по обеспечению эффективного сотрудничества и обмена информацией внутри страны - между правительственными учреждениями, а также за пределами страны - с частным сектором и гражданским обществом. Чтобы улучшить и формализовать межведомственную координацию по инвестиционным вопросам, правительству необходимо усилить действующий или учредить новый «Межведомственный совет высокого уровня» («Совет»), повысить наглядность его деятельности и возможности для достижения стратегических инвестиционных целей Казахстана. Задачи Совета будут заключаться в обеспечении стратегического согласования инвестиционных реформ с целями экономического развития Казахстана, улучшении координации между центральными и региональными министерствами и ведомствами, связанными с инвестиционными, экономическими и нормативными вопросами, а также обеспечении участия частного сектора в разработке ключевых рекомендаций по реформам.

3. Усиление координации и реализация усилий по продвижению инвестиций на центральном и региональном уровнях правительства.

**Правительству необходимо усилить реализацию стратегии продвижения и удержания инвестиций.** В частности, необходимо усовершенствовать процесс организации и планирования, модернизировать ключевые функции KaznexInvest в области стимулирования инвестиций, а также улучшить общую координацию действий по продвижению инвестиций на центральном и региональном уровнях правительства. Что касается ключевых показателей, связанных с продвижением инвестиций, они должны ориентироваться не на реализованные мероприятия (например, количество проведенных бизнес-форумов и т.д.), а на достигнутые результаты (например, количество заявленных и фактических инвестиций, объем инвестиций и число созданных рабочих мест).

**KaznexInvest, ключевой орган правительства по осуществлению мероприятий в области стимулирования инвестиций, должен подготовить годовой план реализации деятельности по продвижению инвестиций в соответствии с целями Стратегии по ПИИ.** Это повлечет за собой формирование детального плана и ключевых показателей эффективности для достижения целей и, в частности, для выделения целевых секторов. Согласно передовой международной практике, эффективность KaznexInvest может быть повышена за счет внедрения новых методологий активного отраслевого стимулирования инвестиций для привлечения инвестиций, ориентированных на рынки и эффективность, подкрепляемых сравнительным анализом деятельности отдельных секторов в области ПИИ. С точки зрения координации, необходимо установить рабочие связи с акиматами, а также компаниями Самрук-Казына, Байтерек, KaznexInvest и КазАгро, которые играют важную роль в деятельности страны по стимулированию инвестиций.

4. Актуализация ключевых аспектов административной и законодательной структур в области получения, привлечения и удержания инвестиций.

**Правительство должно усилить действующие правовую и административную структуры для упрощения выхода на рынок, создания, защиты, а также удержания и роста иностранных и внутренних инвестиций.** В частности, правительству необходимо провести ряд изменений, направленных на приведение правовой и административной структуры в соответствие с международной практикой, включая практику стран-членов ОЭСР. Рекомендуемые области для реформы:

- Актуализация «единого окна» для получения инвестиций в МИР с целью улучшения качества предоставления услуг иностранным инвесторам;

- Обеспечение большего соответствия виз и разрешений на работу для иностранных сотрудников потребностям инвесторов, т.е. выявление и сокращение ограничений на найм руководящих, высококвалифицированных и технических иностранных специалистов, в частности, в целевых для ПИИ секторах;
- Повышение согласованности национального законодательства с международными договорными обязательствами и актуализация сети двусторонних инвестиционных договоров (ДИД) и международных инвестиционных соглашений (МИС);
- Повышение эффективности уполномоченного инвестиционного ведомства с целью достижения более высокого уровня удержания инвестиций, т.е. усиление инвестиционной функции ведомства посредством повышения возможностей обеспечения соблюдения, реализации механизма раннего оповещения, стимулирования деятельности по повышению осведомленности среди инвесторов, официальной координации с другими министерствами и ведомствами и усовершенствованных методов решения проблем, гарантирующих эффективное регулирование проблемных вопросов.

## Мозговой штурм: Элементы новой модели роста для Казахстана

### Часть 2: Структурные реформы

Развитие эффективной структуры конкурентной политики в Казахстане: регулирование конкурентоспособных секторов, конкурентоспособный нейтралитет и ограничение монополистической деятельности в поддержку развития частного сектора

Информационная записка по конкурентной политике

**Слабая конкуренция вместе со значительным весом государственных предприятий (ГП) на ключевых рынках, похоже, препятствует общим усилиям Правительства РК по развитию частного сектора и экономической диверсификации.**

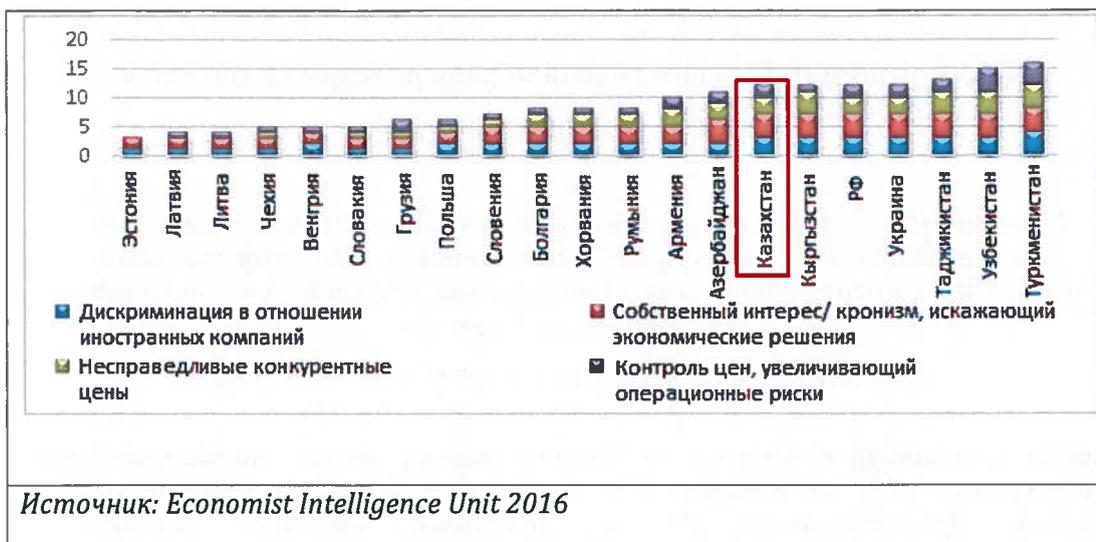
Несмотря на определенный прогресс, степень конкуренции на рынках РК все еще воспринимается как слабая. Казахстан находится на низком уровне среди сравниваемых стран с точки зрения его уровня конкуренции в Отчете о глобальной конкурентоспособности за 2016-2017 г.г. (рисунок 1). Казахстан находится на 106-м месте из 138 стран относительно интенсивности местной конкуренции и отстает от 82 стран с точки зрения эффективности антимонопольной политики.<sup>1</sup> Кроме того, значительная централизация экономики через ГП может привести к ограниченным частным инвестициям и ограниченной экономической диверсификации, тем самым препятствуя конкурентному рынку. В этом контексте бизнес риски, связанные с недостаточной конкуренцией, считаются значительными и ранжируются выше, чем в странах с наилучшими показателями (рисунок 2).



Источник: ВЭФ, Отчет о глобальной конкурентоспособности (2016-2017)

**Рисунок 2. Бизнес-риски, связанные со слабой политикой в области защиты конкуренции**

<sup>1</sup> Индикаторы GCR - основанные на восприятии индикаторы, полученные из Executive Opinion Survey. Для получения дополнительной информации о полной методологии см. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/appendix-methodology-and-computation-of-the-global-competitiveness-index-2015-2016/>



Похоже, что неравные правила игры и текущий фокус на контроле соблюдения конкурентного законодательства сказываются на развитии частного сектора. На ГП приходится 30-40% ВВП <sup>2</sup>, а это более 24 000 национальных и муниципальных ГП и полугосударственных предприятий, функционирующих в настоящее время. Однако, только 3 государственные организации (Самрук-Казына, холдинг Байтерек, и КазАгро) контролируют более половины экономики, включая секторы с сегментами рынка, обычно открытыми для частного участия, такими как добыча нефти и газа, электричество, транспорт, и телекоммуникации. В то время как на ГП распространяется действие закона о конкуренции, есть отличия в регулировании ключевых государственных операторов. Например, НК СК и его филиалы,<sup>3</sup> которые представляют крупнейшего покупателя товаров и услуг в экономике, освобождены от общих процедур госзакупок и политик контроля над слиянием компаний и, похоже, имеют доступ к кредитованию и другим госресурсам вне коммерческих соображений,<sup>4</sup> таким образом, усиливая конкуренцию для частных операторов. Более того, вопреки передовой практике, фирмы, которые считаются доминантными<sup>5</sup>, сталкиваются с обязательствами предоставления отчетности, и испытывают ограниченную способность эффективно конкурировать на рынке.<sup>6</sup> Этот фокус на доминировании в некоторой степени предотвратил более активные действия против картелей, как самого вопиющего нарушения

<sup>2</sup>ОЭСР (2016), Обзор по Казахстану: том 1. Начальная оценка, OECD Publishing, Париж.

<sup>3</sup> НК СК была создана в 2008 г., чтобы способствовать экономической диверсификации и увеличить корпоративное управление. В СК работает 340 000 человек.

<sup>4</sup> Внебюджетная поддержка слабой национальной нефтяной компании привела к росту дефицита от 10.1 процентов ВВП в 2014 г. к 12.5 процентам в 2015 г. В 2015 г. КазМунайГаз, Национальная Нефтегазовая компания и крупнейший филиал холдинга Самрук-Казына, получил 2.7 миллиарда долларов США государственных средств, чтобы рефинансировать свой внешний долг.

<sup>5</sup> Закон о конкуренции РК считает доминирующими фирмы с долями рынка выше 30% или даже ниже, в зависимости от структуры рынка. Это определение доминирования может серьезно угрожать конкуренции, основанной на достоинствах, так как так называемые «доминирующие» операторы не смогут привлекать в полностью законный бизнес недоминирующие фирмы, напр. предложение скидок или увеличивающие эффективность вертикальные ограничения, такие как исключительные отношения.

<sup>6</sup> По состоянию на январь 2017 г. этот реестр, как ожидается, будет ограничен законными монополиями (обязательство по ЗР 2), однако сохранятся значительные ограничения к фирмам, которые считаются доминирующими.

антитрестовского законодательства.

**Продвижение рыночной конкуренции через более эффективную структуру конкурентной политики – равно применимой как к государственным, так и к частным операторам - представляет собой необходимую платформу, чтобы поддержать участие частного сектора в ключевых рынках.** С точки зрения Группы Всемирного банка, эффективная структура политики влечет за собой не только наказание за анти-конкурентное поведение, но и, что наиболее важно, обеспечение равных правил игры посредством соблюдения принципа конкурентоспособного нейтралитета, таким образом, ограничивая вмешательство государства, которое способствует анти-конкурентному рынку. Эти платформы опираются на эффективный институциональный фундамент, который в состоянии способствовать и гарантировать здоровое рыночное поведение.

**В этом смысле положение Казахстана уникально, чтобы способствовать вмешательствам правительства в пользу конкуренции на ключевых рынках экономики, осуществляются ли они напрямую, через ГП, или косвенно, посредством регулирования.** Закон о конкуренции не только наказывает за анти-конкурентные практики, но также касается прямого участия государства в экономике через ГП и налагает санкции за анти-конкурентные решения государственных органов, включая те, что принимаются в пользу госоператоров. Кроме того, мандат Органа по конкуренции (КРЕМЗК) связан с любой инициативой по приватизации, так как КРЕМЗК отвечает за предоставление ожидаемого утверждения создания новых ГП, а также, после реформы Yellow Page Rule, определение списка тех ГП, которые могут быть приватизированы.<sup>7</sup>

**Опираясь на эту структуру, с 2014 г. ВБ поддержал ключевые реформы в области конкуренции:** как часть ПСЭИ (2012-2014), были определены несколько стратегических рекомендаций, включая регулирующие, а также институциональные вопросы и реформы, направленные на укрепление политики РК в области борьбы с картелями в рамках первого займа по политике развития (ЗР). Более того, дополнительные реформы были сформулированы как триггеры согласно второму ЗР, чтобы уменьшить бремя на компании, считающиеся доминирующими, а также увеличить прозрачность и предсказуемость в пользу частного сектора.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Расширение мандата КРЕМЗК было частью амбициозной программы приватизации и всестороннего Плана Приватизации, одобренного Правительством РК в декабре 2015 г.

<sup>8</sup> Реформы, поддержанные кредитными операциями ГВБ: Некоторые из большинства трансформационных реформ были включены в серию ЗР. Предыдущие действия по ЗР 1 включали (1) включение в закон концепции картелей, в то время как до реформы закон использовал более общий запрет на анти-конкурентные соглашения; (2) увеличение существующего потенциала Антимонопольного органа противодействовать картелям, оптимизировав процесс в целях получения релевантной информации по случаям картелей в соответствии с их негативным воздействием; и (3) обеспечение соблюдающим правила заявителям полного освобождения от всех административных санкций, в то время как в данный момент это освобождение покрывает только так называемую "монополистическую ренту". Триггеры ЗР 2 включают развитие методологии, чтобы оценить соответствие субсидиарной роли государства в отношении частного сектора (руководства по субсидиарности), одобрение руководств по слиянию, чтобы модернизировать и систематизировать анализ операций по консолидации рынка, применимых и к ГП, и к частным операторам, и установление аналитической структуры, чтобы определить и ликвидировать неконкурентные решения/действия государственных органов, важная связь между конкуренцией и регулирующей политикой.

*Дальнейшие шаги: Достижение долгосрочных целей через эффективные реформы, которые служат дополнением к усилиям Правительства РК по ограничению роли ГП в экономике.*

- I. Долгосрочная цель: Усиление синергии между конкуренцией и регулирующей политикой.
- **Вмешательство:** Систематизация определения и снятие барьеров перед конкуренцией и частными инвестициями, воздвигаемые государственными органами. Это потребует определения тех правил и норм, которые могут оказывать негативное влияние на конкуренцию на основе следующей типологии: (1) Правила, которые укрепляют доминирование или ограничивают вход; (2) Правила, которые способствуют результатам, обусловленным сговором, или увеличивают затраты на конкуренцию на рынке; и (3) Правила, которые дискриминируют и защищают имущественные права, на национальном или субнациональном уровне.
  - ✓ **Краткосрочная реформа:** Утверждение методологии, чтобы определить и ликвидировать анти-конкурентные действия государственных органов. Развитие этой методологии ГВБ вместе с КРЕМЗК составляет одно из действий, включенных в ПСЭИ, который будет подписан в течение 2016-2018 г.г. по утверждению ПМ.
  - ✓ **Среднесрочная реформа:** Внедрение оценок конкуренции на субнациональном уровне.
- II. Долгосрочная цель: Дополнение усилий по реформированию ГП и создание единых правил игры. Вследствие их привилегированного положения, ГП могут потребовать особого внимания от агентств по конкуренции, особенно на рынках, где частный сектор мог бы лучше и более эффективно предоставлять продукты или услуги. Поэтому, конкурентоспособный нейтралитет является ключевым компонентом амбиционной реформы ГП и процесса приватизации.
- **Вмешательство:** Реализация конкурентоспособного нейтралитета на рынках с участием ГП.
  - ✓ **Краткосрочная реформа:** Одобрение и выполнение принципа субсидиарности в качестве фильтра, чтобы рационализировать прямое участие государства в экономике. Учитывая, что КРЕМЗК отвечает за обеспечение утверждения создания новых ГП, а также определение списка тех ГП, которые могут быть приватизированы, систематизация этого анализа может увеличить предсказуемость в пользу частного сектора и гарантировать, что госресурсы выделяются только на обеспечение тех товаров и услуг, которые не могут предоставляться частным сектором.<sup>9</sup> В то время как часть

---

<sup>9</sup>Чтобы выполнить эту оценку субсидиарности, нужно ответить на три ключевых вопроса: 1) действительно ли имеется неудовлетворенный спрос, который не может быть удовлетворен частными фирмами; 2) почему частные поставщики отсутствуют или покинули рынок, в особенности из-за существования барьеров к конкуренции; и наконец, 3) могут ли эти барьеры в конечном счете быть сняты, так, чтобы частные компании могли войти (или повторно войти) на рынок, удовлетворить спрос и устранить необходимость создания ГП в целом. Отвечая на эти вопросы на основе экономического анализа, КРЕМЗК гарантировал бы включение принципа субсидиарности в процесс создания/поддержания или приватизации ГП.

методологии субсидиарности была принята КРЕМЗК относительно создания новых ГП, этого не было в отношении анализа на основе фактических величин, то есть для определения потенциальных компаний, подлежащих приватизации.

- ✓ **Среднесрочная реформа:** Анализ и определение пробелов в реализации законодательства по ГП. Этот анализ потребует оценки следующих проблем:
  - Отделены ли четко коммерческие и некоммерческие действия ГП так, чтобы затраты на каждую деятельность могли быть правильно определены и выделены.
  - Обеспечивает ли коммерческая деятельность ГП нормы прибыли, сопоставимые с компаниями в течение разумного периода времени, в противном случае конкуренты из частного сектора пострадают.
  - Прозрачна ли компенсация, выплаченная государственными органами ГП за выполнение обязательств государственной службы, и достаточно ли ограничена во избежание перекрестного субсидирования. Механизмы регулирования и компенсаций должны уравнивать льготный доступ ГП к финансированию через правительственные гарантии или государственные банки.
  - Открыт, прозрачен и справедлив ли доступ ГП к госконтрактам в процессе государственных закупок.
  - Обеспечивается ли доступ ГП к мерам государственной поддержки на основе прозрачных и справедливых критериев, чтобы минимизировать искажения и несправедливые конкурентные преимущества.
  - Другие важные принципы, относящиеся к любому оператору, активному на рынке, независимо от того, ГП или частное предприятие, включают налоговый нейтралитет, регулирующий нейтралитет, долговой нейтралитет и запрет на обеспечение прямых или косвенных субсидий.

### III. Долгосрочная цель: Усиление контроля соблюдения конкурентного законодательства в целях поддержки участия частного сектора в ключевых рынках.

- **Вмешательство:** Усиление прозрачности, правовой предсказуемости и сдерживания неконкурентного поведения.
- ✓ **Краткосрочные реформы:** Введение обязательного требования на публикацию решения органа по конкуренции (КРЕМЗК), и утверждение и внедрение рекомендаций по слиянию, применимо как к частным, так и государственным операторам. Эти реформы были включены в качестве триггеров для ЗР2.
- ✓ **Среднесрочная реформа:** Развитие полноценной антикартельной политики посредством эффективной реализации некоторых инструментов, недавно включенных в нормативную базу, следуя рекомендациям ГВБ.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that proper record-keeping is essential for the integrity of the financial system and for the ability to detect and prevent fraud.

Secondly, the document highlights the need for transparency and accountability in all financial operations. It states that all transactions should be clearly documented and accessible to relevant parties, ensuring that there is no room for ambiguity or manipulation.

Thirdly, the document stresses the importance of regular audits and reviews. It notes that periodic audits are necessary to verify the accuracy of the records and to identify any potential weaknesses or areas for improvement in the financial processes.

Finally, the document concludes by reiterating the commitment to high standards of financial management. It expresses the organization's dedication to maintaining the highest level of integrity and to ensuring that all financial activities are conducted in a fair and ethical manner.

In summary, the document outlines the key principles and practices that govern the organization's financial operations. It serves as a guide for all employees and stakeholders, ensuring that everyone is aligned with the organization's financial goals and values.

The document also includes a section on the roles and responsibilities of various departments in the financial process. It clarifies the specific tasks and duties of each department, ensuring that there is a clear understanding of how each part of the organization contributes to the overall financial health.

Furthermore, the document provides information on the reporting requirements and the frequency of reports. It details the types of reports that are required and the deadlines for their submission, ensuring that all reporting is done in a timely and accurate manner.

The document also addresses the issue of data security and the protection of financial information. It outlines the measures that are in place to safeguard sensitive data and to prevent unauthorized access or disclosure, ensuring that the organization's financial information remains confidential and secure.

In addition, the document discusses the importance of staying up-to-date with the latest financial regulations and standards. It emphasizes the need for continuous learning and professional development, ensuring that the organization remains compliant with all applicable laws and regulations.

The document also includes a section on the use of technology in financial management. It highlights the benefits of using modern financial software and tools to streamline processes, improve accuracy, and enhance the overall efficiency of the financial department.

Finally, the document concludes with a statement of the organization's commitment to excellence in financial management. It expresses the organization's confidence in its financial team and its ability to meet all financial obligations and to achieve its long-term financial goals.