

Республика Казахстан

Страновой экономический меморандум

Достижение конкурентоспособности, сохранение конкурентоспособности:

Задача управления нефтяным бумом в Казахстане*

Базовый документ № 4:

**Элементы конкурентной среды в
Казахстане**

Декабрь 2003 г.

Самюэль Оту, Нина Будина, Педро Родригес

* данная работа проводилась в рамках программы совместных экономических исследований Министерства экономики и бюджетного планирования РК и Всемирного банка.

Записка Всемирного банка

ЭЛЕМЕНТЫ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ В КАЗАХСТАНЕ

1. Структурные реформы, начатые и проведенные за последнее десятилетие, являются устойчивой основой дальнейшего строительства конкурентоспособной экономики во всех сферах, не только в области нефтедобычи:
 - Ценовой, торговый и валютный режимы в стране относительно либеральны, а частный сектор осуществляет основную долю инвестирования и ведет экономическую деятельность, как в нефтяном, так и в не-нефтяных отраслях экономики.
 - Были сформированы банковская, пенсионная и платежная системы, которые в совокупности с разумной макроэкономической и фискальной позицией, привели к росту общего уровня сбережений.
 - В плане инфраструктуры реформы распространились на сектор электроэнергетики и железнодорожного транспорта. Ведется активное восстановление отдельных дорог, аэропортов и ирригационных сооружений.
 - В институциональном плане были предприняты шаги по повышению стабильности и профессионализма государственной службы, а также по модернизации финансового менеджмента и налогового администрирования.

2. Казахстанские власти прекрасно осознают потенциал проведенных реформ, потенциал богатых неминеральных природных ресурсов (например, обширные пастбища и запасы черных и цветных металлов), людских ресурсов страны, а также ее стратегического расположения между Западом и Востоком. Они также понимают и проблемы, так как страна отстает от своих основных торговых партнеров (например, от России¹) в сферах, развитие и модернизация которых обуславливает конкурентоспособность – сектор телекоммуникаций и система образования. Несмотря на то, что общие индикаторы ЕБРР/ВБ, характеризующие деловой климат в Казахстане, улучшились за период с 1999 года по 2002 год, но после корректировки на высокие макроэкономические показатели эти индикаторы фактически ухудшились².

¹ В свою очередь в 2003 году Россия заняла 70 место среди 102 стран по Индексу роста конкурентоспособности, который был рассчитан Всемирным экономическим форумом (<http://www.weforum.org>). Данный рейтинг включает целый ряд показателей конкурентоспособности в таких сферах, как уровень технологий, развитость государственных институтов, а также макроэкономический климат.

² См. Доклад ЕБРР о процессе перехода за 2002 год.

1. Текущие стратегические мероприятия

3. В этом отношении Правительство Казахстана поставило задачи по развитию страны в течение следующих 10-15 лет, которые совсем недавно были изложены в Индикативном плане социально-экономического развития на 2004-2006 гг. (ИПСЭР). В число данных задач входит повышение конкурентоспособности недобывающих отраслей экономики, создание рабочих мест, улучшение условий жизни для большей части населения страны.³ Для достижения поставленных целей необходимо выполнить ряд комплексных мероприятий, которые в настоящее время находятся либо на стадии разработки, либо уже реализуются. На нижеприведенной диаграмме мы подразделяем данные мероприятия на шесть групп.

³ Другими ключевыми элементами ИПСЭР являются: вступление в ВТО, внедрение международных стандартов в финансовой системе, внедрение регулятивных принципов, поощряющих использование энерго- и ресурсосберегающих технологий, улучшение экономической и социальной инфраструктуры на селе. Кроме того, ИПСЭР предусматривает принятие комплексных мер по: (1) реализации Агропродовольственной программы и Стратегии индустриально-инновационного развития; (2) модернизации системы научного обеспечения, образования и профессиональной подготовки граждан; (3) развитию промышленной и социальной инфраструктуры; а также (4) по стимулированию развития малого бизнеса.

Диаграмма 1: Структура изучения конкурентоспособности в Казахстане



4. Ниже приводится краткое описание текущей работы и трудностей по каждой из областей на основании обсуждений миссии и обзора ряда недавно утвержденных государственных программ.

1. Разумное управление нефтяными доходами (текущими и будущими нефтяными поступлениями)

5. Правительство РК понимает важность проблемы управления нефтяными доходами для страны. С одной стороны, чрезмерные государственные расходы могут нанести ущерб конкурентоспособности не-нефтяных отраслей экономики через повышение реального обменного курса, снижение эффективности государственных расходов и повышение вероятности макроэкономической нестабильности. С другой стороны, очень жесткая фискальная политика может лишить экономику базовой инфраструктуры и услуг, а также будет препятствовать потреблению сегодняшним поколением соответствующей доли нефтяного богатства страны.

6. Необходимо повышать способность ключевых экономических министерств и ведомств по систематической и постоянной оценке и анализу вышеуказанной проблемы управления нефтяными доходами. Кроме того, необходимо далее развивать институциональные инструменты, определяющие общий уровень государственных сбережений и расходов (например, Национальный фонд РК и Среднесрочная фискальная политика). И последнее, необходимо усилить

инструменты по достижению совместных целей для монетарной и фискальной политик и их обсуждения с заинтересованными сторонами. Данные аспекты более подробно раскрываются в части Б Памятной записки.

ii. Политика государственных расходов и институты, отвечающих за расходы

7. Ключевые лица, определяющие экономическую политику страны, едины в том мнении, что государственные инвестиции в развитие человеческих ресурсов (т.е. расходы на здравоохранение и образование) недостаточно хорошо направлены на формирование производительной и конкурентоспособной рабочей силы. В частности, одна из проблем здесь заключается в том, что профессионально-технические и высшие учебные заведения не готовят профессиональные кадры, требующиеся современному производственному сектору. При дальнейшем анализе данную проблему можно свести к отсутствию постоянной работы по реформированию начального образования.

8. Такие же споры возникают вокруг вопроса необходимости эксплуатации и содержания базовой государственной инфраструктуры (например, дороги, ирригационные системы, водоснабжение и санитария), а также наилучшими способами осуществления эксплуатации и содержания инфраструктуры и расширению охвата населения различными системами (при строгом соблюдении принципа экономической нормы прибыли).

9. Во всех ключевых сферах государственного расходования (образование, здравоохранение, государственная инфраструктура) необходимо провести стратегическую переоценку с учетом возможных моделей экономического и географического развития, а также их последствий в плане мобильности рабочей силы между регионами. Кроме того, необходимо дальнейшее реформирование и усиление ключевых институтов, отвечающих за эффективность государственного расходования, включая институты, которые предоставляют услуги общего пользования (например, государственная служба, местные органы управления, линейные министерства) и институты, которые напрямую или косвенно влияют на общую эффективность государственных расходов (например, органы по государственным закупкам, органы финансового контроля).

iii. Политика в области международной торговли и конкурентоспособности

10. Скорее жесткая конкуренция, чем протекционизм, станет ключевым средством обеспечения конкурентоспособности отечественной экономики. В связи с этим конкуренция поддерживается по нескольким направлениям:

- Привязка относительно либерального торгового режима к ключевым международным организациям (например, ВТО), что должно повысить требования к стране в отношении стандартов и институтов, которые необходимы для ведения международной торговли и помогут урегулировать споры по ключевым экспортным позициям Казахстана (например, металлы, зерно).

- Обеспечение доступа к внутренним рынкам и инфраструктуре соседних стран через двусторонние и региональные соглашения о сотрудничестве. К примеру, на данный момент помимо других вопросов в рамках евразийского сотрудничества (куда, помимо Казахстана, входят Россия, Украина и Беларусь) обсуждается режим равноправного использования общей инфраструктуры (автомобильные дороги, железные дороги, линии электропередачи и, возможно, нефте- и газопроводы).
- Переговоры с транзитными странами касательно специальных транспортных тарифов, которые улучшат доступ на мировые рынки и снизят высокие транспортные издержки, которые очень важны для Казахстана вследствие отсутствия выхода к морю и удаленностью страны от морских портов.
- Совершенствование таких ключевых институтов, влияющих на торговлю и конкуренцию, как таможенные органы, выразившие свою готовность к осуществлению программы модернизации, способствующей достижению международных стандартов, а также органы стандартизации и сертификации.
- Совершенствование институциональной и регулятивной системы в секторе телекоммуникаций, железнодорожного транспорта и электроснабжения, которые напрямую и косвенно влияют на развитие не-нефтяных отраслей экономики. Среди этих трех секторов телекоммуникационный сектор является наиболее отстающей.

11. В то же время Правительство РК ищет пути для ускорения развития и модернизации тех секторов, которые являются жизненно важными для казахстанской экономики и могут не выдержать зарубежной конкуренции (например, сельское хозяйство). В связи с этим были увеличены государственные расходы в сельском хозяйстве в рамках программ по безопасности продуктов и развития сельских территорий. Кроме того, в правительстве идут обсуждения касательно позиции страны в переговорах по вступлению в ВТО по экспортным субсидиям и тарифам на сельскохозяйственную продукцию (например, следовать ли примеру Канады и Австралии, где субсидирование сельского хозяйства незначительно, или примеру США и ЕС). Правительство также хотело бы рассмотреть программы помощи, соответствующие требованиям ВТО, в рамках которых фермерам будут предоставляться гранты и оказываться помощь для внедрения инноваций и для достижения международных стандартов.

iv Знания и технологии

12. За прошедший год проходили оживленные дискуссии о необходимости стимулирования инноваций и технологической модернизации на уровне предприятия, основываясь на научном потенциале страны, а также путем внедрения уже существующих в мире технологий. Эти дебаты пока сосредоточились на создании ряда институтов развития (Инвестиционный фонд, Инновационный фонд, Государственная корпорация по страхованию экспортных

кредитов и инвестиций) и определенных инструментов (технопарки, индустриальные кластеры, инновационные коридоры). Дискуссии по более фундаментальным вопросам в этой области (например, как повысить коммерциализацию технологий, как может правительство выступить в роли катализатора для привлечения частных инвестиций в те сферы, где существует необходимая инфраструктура) только начинают иметь место по мере того, как институты развития начинают разрабатывать свои рабочие программы и уставы. Под эгидой институтов развития начался тщательный анализ таких вопросов, как ограничения стимулов для предприятий проводить инновационную деятельность, внедрять существующие или новые технологии (либо более активное привлечение научно-исследовательских коллективов), и оценка потенциала научно-исследовательских институтов и университетов.

v. Стратегия для нефтяного сектора: Стимулирование взаимодействия между нефтяными и не-нефтяными предприятиями

13. Крупные инвестиционные проекты в нефтегазовом секторе Казахстана дают хорошую возможность для развития отечественной экономики посредством применения «ноу-хау» и технологий, стимулирования «обучения в ходе выполнения работы» при наличии соответствующих стимулов для тесного взаимодействия местных и иностранных компаний. На различных нефтяных и газовых месторождениях реализуются конкретные планы инвестиций в размере 7-8 млрд. долл. США, размер которых, по некоторым оценкам, может быть вдвое больше. Спрос, возникающий в связи с нефтяными проектами, варьируется от строительных работ (например, строительство нефтяных платформ, зданий, дорог, жилья) до широкого ряда комплектующих изделий (например, сталь, цемент, пластмассы, химические присадки, электроника), производства оборудования и услуг (насосы, клапаны, емкости, буровые установки, транспортные средства, герметичные емкости). Кроме того, возникает большой спрос на проектирование, инжиниринг, услуги по управлению проектами.

14. По оценкам экспертов, местные производства, являющиеся вспомогательными для нефтегазового сектора (в частности строительные и сварочные компании), развиваются быстрыми темпами. Кроме того, осуществляются инвестиции с целью развития местных производственных мощностей по выпуску основных материалов и комплектующих (например, трубы), которые в настоящее время поставляются, в основном, российскими и украинскими компаниями.

15. Таким образом, задача состоит в усовершенствовании существующих механизмов для усиления связей между нефтяной и вспомогательными отраслями и в обеспечении честной конкуренции между иностранными и местными компаниями (существующими или новыми) в ходе тендеров на получение контрактов в рамках нефтегазовых проектов. В этом контексте, правительство в настоящее время разрабатывает законопроект о соглашениях о разделе продукции, а также пересматривает правила осуществления закупок для зарубежных нефтяных операторов.

vi. Иная политика, влияющая на инвестиционный климат

16. Существуют и другие сферы, которым Правительство РК начинает уделять значительное внимание. К таким сферам относится развитие малого и среднего бизнеса (МСБ) путем:

- сокращения числа требующихся разрешительных процедур и других бюрократических норм;
- расширение программ содействия для улучшения доступа МСБ к кредитам и повышения прозрачности их деятельности;
- снижение неоправданного вмешательства регулирующих органов в деятельность МСБ, за исключением случаев, предусмотренных законодательством;
- упрощение процедур подачи налоговых деклараций в налоговые органы;
- снижение налогового бремени.

17. Как и в большинстве зарубежных стран, МСБ считается главным двигателем создания новых рабочих мест, даже в том случае, если экономический рост будет продолжать зависеть от нефтегазового и иных добывающих секторов экономики. В октябре на Форуме предпринимателей президент страны изложил амбициозный план по развитию и поддержке МСБ, который предусматривает, помимо прочего, снижение лицензирования и разрешений более, чем на половину, продолжение снижения контрольных проверок, упрощение законодательства, улучшение навыков, принятие международных стандартов. Выполнение данного плана будет, в значительной степени, зависеть от местных органов управления, которые несут ответственность за поддержку МСБ.

18. Подобная работа ведется в области дальнейшего совершенствования финансовой системы в стране (к 2007 году Казахстан планирует внедрить стандарты ЕС в финансовом секторе), полной либерализации валютного контроля к 2007 году, развитию рынков ипотечного кредитования и страхования, продолжению пенсионной реформы. Частично благодаря улучшению доступа населения к ипотечным кредитам, система предоставления которых может быть значительно усовершенствована, происходит бурный рост рынка недвижимости (особенно в крупнейших городах страны: Алматы, Астана, Атырау).

2. Предварительная оценка: три основы ненефтяного роста Казахстана

19. Миссия пока не проводила работы по определению тех из вышеуказанных областей, которые будут иметь наибольшую выгоду в контексте расширения и поддержки ненефтяного роста. Это является важным следующим шагом, который потребует более детального анализа, который выходит за рамки данной работы.

20. Тем не менее, возможно разработать систему для оценки выгод путем разделения текущих мер экономической политики на те, которые могут: (1) предотвратить резкое ухудшение конкурентоспособности, что нанесет ущерб всему производственному сектору Казахстана; (2) помочь расширить основу для ненефтяного роста, и (3) помочь поддержать такой ненефтяной рост в долгосрочной перспективе.⁴

21. *Обязательное условие: Предотвращение резкого спада конкурентоспособности.* В то время как ключевые аналитические показатели (такие как размер нефтяного достояния) говорят о том, что эффективный обменный курс будет расти, а стоимость основных факторов производства (труда, земли) будет расти, темп таких изменений (и колебаний) может быть ускорен фискальной и монетарной политикой. Эта проблема рассматривается в Главе Б данной Памятной записки.

22. *Расширение основы ненефтяного роста: инвестиционный климат.* Международный опыт показывает, что наиболее успешными мерами повышения эффективности производства и достижения непрерывного роста производительности, являются меры, направленные на снижение затрат на ведение бизнеса и стимулирование конкуренции. В условиях Казахстана такими мерами могут стать:

- Снижение государственной административной нагрузки, начиная с тех учреждений, которые влияют на размер торговых издержек (таких как таможенные органы, Госстандарт) или расходов на ведение бизнеса (отчетность, проверки).
- Улучшение доступа к инфраструктуре и совершенствование норм регулирования, включая незамедлительную либерализацию сектора телекоммуникаций и выработку стратегий развития ключевой инфраструктуры (например, ирригация, дороги, аэропорты, телекоммуникации).
- Продвижение торговли, включая вступление в ВТО и присоединение к соглашениям в рамках ЕврАзЭС и стимулирование иностранных инвестиций в ненефтяные отрасли экономики.
- Дальнейшее развитие пакета стратегий по поддержке сельского хозяйства и расширение институциональных возможностей по прозрачной реализации таких стратегий.
- Улучшение условий работы для малого и среднего бизнеса.
- Дальнейшее развитие сектора финансовых услуг, особенно в плане их предоставления предприятиям малого и среднего бизнеса, а также другим ключевым секторам, таким как строительство (ипотечное кредитование).

⁴ Основными задачами для Правительства РК являются расширение и поддержание устойчивого ненефтяного роста (пункты 2 и 3 соответственно), а не «разжигание» ненефтяного роста, которое уже было достигнуто за счет проведенных реформ и предпринятых стабилизационных мер, а также за счет растущего потока проектов в нефтяном секторе. Более того, после вялого развития в период 1995-99 гг. реальный рост ВВП в 2002-2002 гг. в среднем превысил 10% в год. Такой рост, в основном, был результатом добычи и экспорта нефти, хотя и другие отрасли, в частности, горнодобывающая промышленность, пищевая промышленность и сфера услуг вносили растущий вклад в реальный рост ВВП. Таким образом, важно то, что суммарный реальный рост ненефтяного ВВП в период с 1999 по 2002 год составил 33%.

23. Важно отметить необходимость дальнейшего анализа программы действий по каждому из вышеупомянутых пунктов с целью определения того, достаточно ли уже предпринимаемых мер для стимулирования более широких источников ненефтяного роста. Такой анализ также необходим для определения требующихся дополнительных мер.

24. Необходимо также отметить, что хотя некоторое «экспериментирование» и может помочь в расширении базы ненефтяного роста (например, через продвижение возникновения венчурных фондов или развитие технопарков), в такой работе все же необходимо избежать искажения инвестиционных стимулов, продвижения чрезмерно гибкой бюджетной политики и возможностей использования лазеек, а также нарушения цельности системы налогообложения.

25. *Устойчивый рост ненефтяных отраслей: Человеческий капитал.* Наверное, именно в данной сфере лежит самая сложная для Казахстана задача. Меры долгосрочного характера (т.е. здесь необходима непрерывная в течение ряда лет работа) в данной области могут включать:

- Модернизация всей системы образования так, чтобы она отвечала требованиям постоянно перестраивающейся экономики.
- Создание эффективной системы оказания медицинской помощи населению, а также установление правил и механизмов государственного финансирования основных потребностей в медицинской помощи с целью гарантирования здоровья экономически активного населения.
- Развитие схем стимулирования для продвижения НИОКР и установления более тесных связей между исследователями и ВУЗами с одной стороны и предприятиями с другой стороны.
- Более широкие вопросы рынка труда (например, подбор квалифицированных специалистов, предоставление возможности для получения образования в течение всей жизни, выработка иммиграционных стратегий для отдельных квалифицированных специалистов).