



УНИВЕРСИТЕТ  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

ВЫСШАЯ ШКОЛА РАЗВИТИЯ

Институт государственного управления и политики

# **В поисках когерентности: торгово-промышленная политика Казахстана**

Сабит Хакимжанов  
Ай-Гуль С. Сейтенова

**ДОКЛАД №18, 2013**





УНИВЕРСИТЕТ  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПОЛИТИКИ

ДОКЛАД №18 2013

## **В поисках когерентности: торгово-промышленная политика Казахстана**

Сабит Хакимжанов  
Ай-Гуль С. Сейтенова

### **Аннотация**

В этой статье представлен анализ торговой и промышленной политики Казахстана, основанный на изучении официальных документов, декларирующих эти политики, политических институтов, а также методов принятия и реализации решений. Торговая политика изменилась с либеральной в середине 1990-х в сторону промышленного активизма и ограничения приватизации в конце 1990-х, и продолжала движение в сторону протекционизма в 2000-х годах. Развитие институционального потенциала было несущественным, но недостаток квалификации при принятии решений начал ограничивать эффективность торговой политики только после того, как она приобрела решительно протекционистский и интервенционистский характер.

### **Ключевые слова**

Торговая политика, когерентность, либерализация, торговые соглашения, промышленная политика, индустриализация, субсидии, импортозамещение, новая отрасль промышленности, интеграция, формирование политики, защита, протекционизм, протекционист, рента, ВТО, ОЭСР, Казахстан, Таможенный союз, голландская болезнь

**JEL Коды:** F130, O140, O190, O240, O250

Институт государственного управления и политики (ИГУП) был основан в 2011 г. для содействия проведению систематических детальных исследований по ключевым вопросам социально-экономического развития Центральной Азии и выработке практических альтернатив государственной политики.

Институт государственного управления и политики входит в состав Высшей школы развития Университета Центральной Азии. Университет Центральной Азии был основан в 2000 г. Президенты Республики Казахстан, Кыргызской Республики и республики Таджикистан и Его Высочество Ага-Хан подписали Международный Договор и Устав, учреждающие этот светский и частный университет; Договор и Устав ратифицированы парламентами стран и зарегистрированы в ООН. Университет строит одновременно три кампуса в Текели (Казахстан), Нарыне (Кыргызстан) и Хороге (Таджикистан), которые откроют свои двери для студентов и магистрантов в 2016 г.

Доклады Института государственного управления и политики представляют собой собрание оригинальных рецензируемых исследований по широкому кругу проблем социально-экономического развития, государственного управления и государственной политики в Центральной Азии.

### **Об авторах**

Сабит Хакимжанов, член правления и директор Департамента исследований АО «Nalyk Finance»

Ай-Гуль С. Сейтенова, независимый консультант, кандидат экономических наук

### **Признательность**

Мы признательны за замечания и предложения анонимного рецензента, профессора Чарльза Беккера (Университет Дьюка), профессор Раймонда Санера (Университет Базеля, Швейцария) и доктора Владимира Ивлиева (советник Торгово-промышленной палаты Республики Казахстан). Текст очень сильно улучшился в части читабельности (и последовательности) благодаря работе Сии Новроджи. Мы также высоко ценим тактичную поддержку, настойчивость и терпение, проявленные Романом Могилевским и Богданом Кравченко; настоящая публикация не увидела бы свет без их щедрой поддержки. Тем не менее, все ошибки и упущения, содержащиеся в этой публикации, лежат только на нашей ответственности.

Настоящий доклад написан в рамках проекта «Региональное сотрудничество и повышение доверия в Центральной Азии и Афганистане». Авторы благодарят за финансовую поддержку Министерство иностранных дел и международной торговли Канады.

Все права защищены © 2013  
Университет Центральной Азии  
улица Токтогула, 138  
Бишкек 720001  
Кыргызская Республика

Полную ответственность за все результаты, интерпретации и выводы, сделанные в данной работе, несет автор; они не обязательно отражают точку зрения Университета Центральной Азии

Текст и данные, приведенные в этой публикации, могут быть воспроизведены при условии надлежащего цитирования источника, из которого они взяты.

## Содержание

<b>1. Введение</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Определение основ для оценки политики</b> .....	<b>6</b>
2.1. Определение когерентности .....	6
2.2. Идеальный процесс формирования политики .....	8
<b>3. Обзор торговой и промышленной политики</b> .....	<b>11</b>
3.1. Программы промышленной политики .....	14
3.2. Всемирная торговая организация и Таможенный союз.....	15
<b>4. Показатели торговли и торговая политика</b> .....	<b>16</b>
<b>5. Анализ программных документов</b> .....	<b>17</b>
5.1. Учебный случай: Стратегия – 2030 .....	19
5.2. Программа импортозамещения в легкой и пищевой промышленности .....	21
5.3. Индустриализация 2010 г. ....	23
5.4. Учебный случай: направления промышленной политики .....	23
5.5. Государственная программа по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010–2014 гг.....	28
<b>6. В поисках когерентности</b> .....	<b>30</b>
6.1. Непродолжительность институциональной памяти .....	30
6.2. Текучесть кадров в органах, формирующих политику .....	31
6.3. Отсутствие количественного анализа.....	32
6.4. Установка внешних целевых показателей .....	34
6.5. Вновь обретенное уважение к процессу.....	34
6.6. Скоропалительные решения и медленное извлечение уроков .....	40
<b>7. Выводы</b> .....	<b>42</b>
<b>Приложение 1</b> .....	<b>45</b>
<b>Приложение 2</b> .....	<b>55</b>

## Таблицы

Таблица 1. Индекс ограничения торговли для Казахстана.....	21
Таблица 2. Эволюция рекомендаций по реализации и мониторингу документов государственной политики.....	35

## Рисунок

Рисунок 1. Динамика изменения состава трех комиссий по торговой политике с течением времени.....	32
--	----

## Сокращения

АРВ	Анализ регулятивного воздействия
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВНД	Валовой национальный доход
ВНП	Валовой национальный продукт
ВТО	Всемирная торговая организация
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
ГПФИИР	Государственная программа форсированного индустриально-инновационного развития Казахстана на 2010–2014 гг.
ГП	Государственные предприятия
долл. США	доллары США
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ИОТ	Индекс ограничения торговли
ЛСП	Логико-структурный подход
млрд	миллиард
МВФ	Международный валютный фонд
МИНТ	Министерство индустрии и новых технологий Республики Казахстан
МЭРТ	Министерство экономического развития и торговли Республики Казахстан
СНГ	Содружество Независимых Государств
ТС	Таможенный Союз
Указ	Указ Президента Республики Казахстан
ОЭСР	Организации экономического сотрудничества и развития
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
План–2020	Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года
ПРК	Правительство Республики Казахстан
ПЗИИ	Политика замещения импорта и индустриализации
ППРК	Постановление Правительства Республики Казахстан
РНБ	Государство, пользующееся режимом наибольшего благоприятствования
РК	Республика Казахстан
США	Соединенные Штаты Америки
СЭЗ	Специальные экономические зоны

## 1. Введение

В этой статье мы анализируем роль ограничений институционального характера на способность Казахстана выработать решения и формулировать торговую политику путем анализа проводимой торговой политики и официальных документов, которые ее декларируют. Анализ документов осуществлялся в контексте более широкой политической и экономической среды. Мотивацией для исследования стали неспособность торговой политики Республики Казахстан достичь поставленных целей, а также низкое качество самих официальных документов. Мы также рассматривали другие причины посредственности достижений торгово-промышленной политики Казахстана, включая проблемы реализации, признания обществом и другие «объективные» причины, упомянутые лицами, формирующими политику.

Низкая результативность торгово-промышленной политики Казахстана уже давно привлекает внимание наблюдателей. С момента подачи заявления о вступлении во Всемирную торговую организацию (ВТО) прошло уже шестнадцать лет, а страна по-прежнему не является членом ВТО. Более того, совсем недавно, в 2010 году, Казахстан стал членом Таможенного союза (ТС) с Россией и Беларусью, создав еще один барьер на пути в ВТО. Это дало толчок развитию торговли с Россией, но ухудшение доступа к другим рынкам привело к потере конкурентоспособности и падению объемов торговли с третьими сторонами, что, похоже, не принималось правительством в расчет при принятии решения о вступлении в Таможенный союз<sup>1</sup>. Двусторонние соглашения с соседними странами, заключенные в целях диверсификации, привели лишь к незначительному увеличению торговли, если исключить традиционно преобладающие статьи сырьевого экспорта. Меры протекционизма, предпринятые правительством в нескольких избранных областях, не привели к формированию «молодых отраслей промышленности» (infant industries).

Правительство достигло гораздо больших успехов в привлечении прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в сектор нефтедобывающей промышленности; в сфере торговли в начале 2000-х годов отмечался бум, вызванный, во многом, иностранными инвестициями. Но инвестиции в нефте- и горнодобывающие отрасли были предприняты, в основном, из-за ярко выраженного сравнительного преимущества, а не как следствие проводимой торговой политики. В целом, результаты, достигнутые промышленной политикой, оказались весьма и весьма заурядными.

Существуют масса объяснений низкой эффективности промышленной политики Республики Казахстан. Наиболее часто упоминаемая (обоснованно) – это «голландская болезнь», т.е. потеря отечественной промышленностью конкурентоспособности, первопричиной которой является сырьевой бум, но которая более широко ассоциируется с укреплением обменного курса национальной валюты. Мы охотно признаем роль голландской болезни, но в этой статье в центре нашего внимания будет способность

<sup>1</sup> Таможенный союз Беларуси, Казахстана и России: создание и отклонение торговли в Центральной Азии в 2010-2011 гг., Роман Могилевский, Университет Центральной Азии, Высшая школа развития, доклад №12, 2012 г.

правительства формулировать и успешно реализовывать интервенции в торговой и промышленной политике.

Третья часть статьи содержит анализ нескольких показательных программных документов на предмет их внутренней последовательности, или так называемой когерентности. Мы проанализировали некоторые политические заявления с точки зрения их непротиворечивости, используя элементы дискурсного анализа и опираясь на экономический анализ. В частности, мы оценили когерентность программных документов, то есть согласованность в базовых допущениях, а также согласованность с другими документами по торговой и другим видам политики. На данном этапе мы также проводим критический анализ структуры и содержания программ по промышленной политике. Изучение программных документов стало отправной точкой для более многоаспектного анализа, выполненного в более широком контексте макроэкономических, политических, социальных и других тенденций. При оценке определяется способность документов представить стратегическое видение и отделять его от тактических решений. При проведении такой оценки использовались различные источники информации и литература, а акцент в большей степени делался на представлении более широкоплановой картины, формирующей торговую политику, чем на академическую строгость. Наш анализ является во всех своих аспектах неформальным и субъективным.

## 2. Определение основ для оценки политики

### 2.1. Определение когерентности

За последние два десятилетия когерентность стала важным индикатором качества экономической политики вообще, и торговой политики и политики развития, в частности. Когерентность рассматривается как критически важная составляющая эффективности политики. Первоначально, данное понятие было введено странами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в которых появились опасения в связи с нежелательными последствиями несогласованного оказания помощи менее развитым странам. Несогласованность между различными политиками, в пользу которых выступали различные доноры, как правило, подрывает доверие ко всем международным донорам и помощи в целом. Поэтому, ОЭСР определила когерентность как «согласованность политических целей и инструментов, применяемых странами ОЭСР индивидуально или совместно в свете их суммарного воздействия на развивающиеся страны»<sup>2</sup>, отразив тем самым точку зрения страны-донора. Видимо, это понимание термина -- “когерентность политики” -- стало настолько узким и отличающимся от того значения, которое присваивалось этому термину в менее формальном дискурсе, что был выработан специальный термин “когерентность политики в целях развития» (policy coherence for development, или PCD). В обучающих материалах ОЭСР указано следующее:

<sup>2</sup> Fukusaku, K. and A. Hirata, ‘OECD and ASEAN: Changing Economic Linkages and the Challenge of Policy Coherence’, in ‘OECD and the ASEAN Economies: the Challenge of Policy Coherence’, edited by Fukusaku, Plummer and Tan, OECD, 1995.



*«Когерентность политики для целей развития означает принятие во внимание нужд и интересов развивающихся стран в процессе развития глобальной экономики...И наоборот, некогерентность политики означает действия, которые сокращают текущий доход и ухудшают перспективы роста в развивающихся странах и, тем самым, противоречат политике международной помощи, направленной на развитие конкурентоспособности таких стран, т.е. их потенциала для получения выгод от глобализации».*

Вышеуказанное определение приравнивает когерентную политику к добросовестной политике, в том понимании, которое есть у лиц, формирующих политику в странах развивающегося мира. Чем более когерентна политика, тем лучше для страны-получателя.

Однако, такая точка зрения не получила повсеместной поддержки. Лица, формирующие политику в развивающихся странах, стали опасаться курса на когерентность, опасаясь, что «во имя когерентности мы создаем сетевого мастодонта, что оказывает давление на развивающиеся страны посредством перекрестных требований к получателям»<sup>3</sup>.

Другая точка зрения заключалась в том, что политика может быть сделана более когерентной за счет улучшения межправительственной координации. Очевидно, что когда торговая политика разрабатывается как составная часть общей экономической политики, то лица, ответственные за прочие составляющие экономической политики, получают возможность влиять на торговую политику. Тем не менее, межправительственная координация в большей степени будет способствовать повышению эффективности общей экономической политики и ее когерентности, если такая межправительственная координация достигается на уровне политического мандата, а не на уровне текущих программ. Казахстанская интерпретация межведомственной координации иллюстрирует именно такой случай (см. обсуждение в Разделе 6.2). Во-вторых, основное внимание в рамках термина PCD приходится на способность развивающихся стран принять рекомендуемую политику, а не на наращивание отечественного потенциала или стимулирование создания надлежащего механизма формирования политики. Проблема развития связана с отсутствием аналитического и управленческого потенциала. При всем при этом, программы технической помощи, предлагаемые донорами, редко используют отечественных специалистов и не ориентированы на развитие институтов принятия и анализа решений.

Некоторые доступные источники используют термин «когерентность» как то неотъемлемое внутреннее качество торговой политики, которая «тесно интегрировано в общую стратегию развития страны».<sup>4</sup> Когерентная стратегия, таким образом, рассматривается как «тщательно продуманная, актуализированная торговая стратегия – видение того, как экономика страны, с учетом ее сильных и слабых сторон, должна строить связи с мировой экономикой – неременная отправная точка для успешно-

<sup>3</sup> Global Policy Forum, Harmonization and Coherence: White Knights or Trojan Horses? Bretton Woods project, August 2003 (<http://www.globalpolicy.org/soecon/bwi-wto/wbank/2003/08knights.htm>) as quoted in Robert Picciotto, Institutional Approaches to Policy Coherence for Development OECD Policy Workshop, May 24, 2013.

<sup>4</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Development Assistance Committee's Guidelines on Capacity Development for Trade in the New Global Context*, (Paris: OECD, 2001), 7

го развития торговли. Без такого плана для стран будет сложно ставить перед собой цели и оценивать достижение этих целей, распределять ответственность за реализацию важнейших задач, рационально расходовать ограниченные финансовые и кадровые ресурсы, а также эффективно использовать доступную помощь в целях развития. И на самом деле, нет ни единого случая, где бы развивающаяся страна достигла серьезных успехов в торговле без такой стратегии». <sup>5</sup>

Институт развития зарубежных стран (ODI) определяет «когерентность политики» как «...концепция отношений», которая «присутствует в тех случаях, когда а) цели различных видов политики являются взаимодополняющими, а не противоречащими друг другу и б) когда данные различные виды политики дают совместный результат». <sup>6</sup> В данном пособии также приводится и определение от противного – в случае, если в политике отсутствуют некогерентные элементы, то такая политика должна быть когерентной. <sup>7</sup>

В этой статье мы придерживаемся этого более традиционного понимания термина когерентности, то есть, как внутренней непротиворечивости. Это позволяет нам рассматривать когерентность как характеристику качества принимаемых решений, которая независима от мнения наблюдателя относительно желательности данной политики. Это дает нам шанс провести позитивный анализ институтов принятия решений независимо от наших нормативных убеждений и предпочтений.

## 2.2. Идеальный процесс формирования политики

Качество принятия коллективных решений зачастую связывается с так называемым системным подходом. В рамках экономической теории системный подход к решению проблемы экономической неэффективности начинается с выявления ее причин. Является ли это следствием сбоя рыночного механизма? И если да, происходит ли это из несовершенства (асимметричности) информации, проявлений экономики масштаба, каких-либо внешних эффектов (экстерналий) или комбинации данных факторов. Вряд ли стоит ожидать, что политики, не располагая данными о причине проблемы, смогут эту проблему решить. Зачастую, административное вмешательство правительства, не основанное на экономическом анализе неэффективности рынка, только усугубляют проблему до такой степени, что возникает повод для оправдания еще более глубокого вмешательства и признания рыночного сбоя причиной неэффективности. Это один из тех случаев, когда проблема заключается не в рынке и его механизмах, а в правительстве. Поэтому, при анализе проблем рыночной неэффективности не следует упускать из внимания сбой со стороны правительства. Зачастую, неудачи государственного управления рассматриваются как «проблема принципала и агента» (principal-agent problem), где агентом выступает правительство, привлекаемое для осуществления действий в лучших интересах общественности, которая выступает в качестве принципала. В иных случаях источником проблемы может быть

<sup>5</sup> OECD (2001), 33.

<sup>6</sup> Christopher Stevens and Lauren Phillips, *Creating Country Trade Negotiating Strategies: A Handbook* (London: Overseas Development Institute and the Commonwealth Secretariat, 2008), V.

<sup>7</sup> Stevens and Phillips (2008).

и динамическая непоследовательность планов правительства<sup>8</sup>. Например, налоговые послабления не способствуют долгосрочным инвестициям, так как инвесторы понимают, что после того, как инвестиции будут сделаны, правительство будет настолько заинтересовано в повышении налогов, что откажется от своих обещаний. В такой ситуации еще более сильное снижение налогов делает обещания еще менее убедительными, что приводит к обратным результатам.

Следующим этапом принятия решения является разработка и сравнительный анализ альтернативных политик. Если альтернативный механизм оказывается лучше, то лица, формирующие политику, обсуждают возможности его реализации (например, наличие человеческого потенциала для администрирования нового механизма), влияние на бюджет, последствия для заинтересованных сторон, механизмы компенсации пострадавшим сторонам и источники его финансирования. На данном этапе, и на любом другом этапе процесса анализа государственного вмешательства, может быть принято решение о том, что вмешательство не оправдано. Этот план идеального процесса формирования политики устанавливает тот эталон, по отношению к которому мы оцениваем процесс принятия решений по экономической политике в Казахстане.

В пользу еще более процессо-ориентированного подхода к формированию промышленной политики уже долгое время выступает Дани Родрик<sup>9</sup>. Дани Родрик является одним из наиболее уважаемых экономистов из числа тех, кто выступает в защиту промышленной политики. Но при всем при этом, в своих аргументах в пользу промышленной политики он делает существенную оговорку. В своем анализе опыта Южной Кореи и Тайваня в промышленной политике Родрик утверждает, что успех этих стран был обусловлен присутствием нужных условий в нужное время. Среди таких условий были «наличие компетентного, честного и эффективного государственного аппарата, способного администрировать вмешательства» и «исключительно высокая степень равномерности в распределении доходов и богатства», ограничивающие коррупцию при реализации промышленной политики. При отсутствии таких условий «чиновники получают широкую свободу действий при реализации политики, при этом оставаясь в неведении относительно характера коренных проблем. Расходующие ведомства распределяют бюджетные средства с мизерной способностью оценивать воздействие принимаемых ими решений. Значительная часть поведения на местах определяется бюрократической рутинной, а не экономической логикой. При этом различные группировки элит, как правило, оказывают существенное воздействие на процесс формирования политики».<sup>10</sup> Родрик считает, что в идеале промышленную политику лучше рассматривать как «эвристический процесс – тот, в рамках которого фирмы и государство узнают о связанных затратах и возможностях и вовлекаются в стратегическое сотрудничество».

<sup>8</sup> Kydland, F. E.; Prescott, E. C. (1977). "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans". *Journal of Political Economy* 85 (3): 473–492. JSTOR 1830193.

<sup>9</sup> Dani Rodrik, "Industrial Policy for the Twenty-First Century." Kennedy School of Government (KSG) Faculty Research Working Paper Series RWP04-047, (November 2004) <http://web.hks.harvard.edu/publications/workingpapers/citation.aspx?PubId=2135>

<sup>10</sup> Dani Rodrik, "Normalizing Industrial Policy," Paper prepared for the Commission on Growth and Development, Kennedy School of Government, (Revised, September 2007).

В Казахстане этот процесс, судя по всему, был предельно урезан. Этап экономического анализа либо отсутствует, либо же реализуется на уровне утверждений и решений, выраженных в качественных показателях. Отсутствует анализ, основанный на моделях и данных исследований о состоянии рынка и причинах неудач государственной политики. В этом смысле понимание Родрика процесса формирования политики напоминает Анализ Регуляторного Воздействия (Regulatory Impact Analysis), который является сборником рекомендаций о том, как внедрять государственную политику, разработанного ОЭСР и принятого каждым членом организации как часть законодательства, регулирующего законотворчество. Теперь, принципы анализа государственной политики, принятые ОЭСР, продвигаются силами Всемирного банка как часть политики развития.

Каковы же обоснования промышленной политики согласно современному консенсусу экономистов. Так же как и для любой правительственной интервенции, ее оправданием является попытка исправить рыночный сбой. В Казахстане она воспринимается как часть того, что один международный эксперт назвал «казахстанским лекарством от голландской болезни». Путем направления капитала в те отрасли, где частный капитал не склонен инвестировать, правительство может осуществить размещение ресурсов лучше, чем рынок.

Общеизвестно, что развивающихся странах рынки функционируют плохо. Те ограничения, которые мешают эффективному функционированию рынка в развивающихся странах и которые являются причинами сбоя рынка, в точно такой же степени влияют и на способность государства эффективно функционировать. В Казахстане можно найти аналогичные по силе аргументы в пользу того, что государственная политика в области промышленности неэффективна. Для обоснования интервенции мало доказать, что имеет место рыночный сбой, необходимо также показать каким образом правительственное решение сможет избежать тех напастей, которые привели к рыночному сбою.

Удручающие результаты промышленной политики в Казахстане во многом стали причиной огромного отставания в конкурентоспособности. В такой ситуации неспособность правительства создать условия для рынка становится оправданием для принятия промышленной политики, как правило, под предлогом защиты стратегических интересов или стратегической роли государства в том или ином секторе. В этом случае некомпетентность правительства перестает быть ограничивающим фактором в проведении политики, а выбор промышленной политики становится закономерным для всего аппарата.

Это означает, что голландская болезнь только усугубила проблемы Казахстана, но не была основной причиной отставания в производительности. Диагноз голландской болезни не означает автоматически, что рынок испытывает сбой. Слово «болезнь» способствует именно такому восприятию этого перераспределения ресурсов, происходящего при этой «болезни». Но, если исходить из принципов системного экономического анализа, или принципов анализа интервенций ОЭСР (RIA), то во-первых, необходимо показать, что казахстанская версия голландской болезни это в самом деле сбой рынка, во-вторых, проанализировать причины сбоя, в третьих, рассмо-

треть интервенции, позволяющие рынку разрешить его неэффективности и только, при отсутствии таковых, в последнюю очередь, рассмотреть альтернативные интервенции и сравнить с существующим состоянием.

Одним из лекарств от голландской болезни, которое Казахстан принимает уже более десяти лет, является фискальная политика, нацеленная на сбережение экспортных доходов в Национальном фонде. Некоторые проявления голландской болезни в определенной степени является результатом недостаточно дисциплинированного следования плану лечения. Более жесткая фискальная политика могла бы предотвратить ухудшение конкурентоспособности несырьевого сектора не хуже, а возможно и лучше, благодаря нейтральности, чем субсидии и налоговые льготы, являющиеся частью промышленной политики.

Но влияние голландской болезни на конкурентоспособность не следует переоценивать. Основные причины неэффективности рынков связаны с бизнес-средой и регулированием. Неопределенность, с которой инвесторы сталкиваются в Казахстане, проистекает во многом из-за неспособности государственных институтов создать стабильную, прозрачную и понятную среду. Слабость судебной системы повышает риск несправедливости судебных решений, что вносит искажения в размещение капитала. Инвесторы в долгосрочные инфраструктурные проекты обеспокоены возможным невыполнением государством своих обязательств из-за непоследовательности государственной политики в отношениях с инвесторами.<sup>11</sup> Неспособность (даже если воспринимаемая, а не действительная) правительства Республики Казахстан заранее взять на себя обязательства не нарушать данные обещания – это тот риск, с которым иностранные инвесторы либо смиряются в расчете на дополнительную доходность, либо устраняют с помощью геополитических мускулов правительств своих стран. По этой причине политика, направленная на стимулирование иностранных инвестиций налоговыми послаблениями и другими льготами или обещаниями, скорее всего, будет иметь противоположный результат. Чем более привлекательно обещание, выдаваемое заранее, тем выше риск того, что правительство откажется его выполнять, как только инвестор произведет основную массу своих инвестиций.

### 3. Обзор торговой и промышленной политики

До 1999 года Казахстан проводил политику либерализации экономики и, как правило, придерживался принципов свободной торговли. Декларация о таком содержании торговой политики была сделана в Стратегии становления и развития Казахстана как суверенного государства, принятой в 1992,<sup>12</sup> в которой правительство объявило о курсе на “открытость во внешней торговле, стимулирование экспорта, минимум ограничений импорта, единый импортный тариф, оптимальный курс национальной валюты и благоприятные условия для внешних инвестиций”. Но если не принимать в расчет декларации, а рассматривать фактически принятые действия, то обнаружится, что прави-

<sup>11</sup> Finn E. Kydland and Edward C. Prescott, "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans," *Journal of Political Economy* 85, No. 3 (1977). 473–492.

<sup>12</sup> Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства, май 1992.

тельство сильно ограничивало торговлю, особенно экспорт сырья. На тот момент правительство испытывало жесткую нехватку денежных средств и обложение торговли налогами воспринималось как легкий способ повышения государственных доходов. В январе 1994 года правительство ввело квоты на экспорт и лицензионные требования, а также установило, что экспорт “стратегически важных сырьевых товаров” будет контролироваться государственными торговыми компаниями. На товары роскоши были подняты импортные пошлины, а на экспорт были установлены такие ограничения, которые были направлены на изъятие до 100% выручки в твердой валюте. Такие меры, призванные предотвратить бегство капитала, но, в действительности, ускорившие этот процесс и создавшие обременительную и склонную к коррупции среду, нанесли Казахстану больше вреда, чем кому-либо из торговых партнеров Казахстана.

Однако, разрыв между заявленными намерениями и принятыми в действительности методами работы вскоре стал сокращаться, и торговая политика стала более разумной, особенно когда к ней стали проявлять интерес международные донорские организации. На том этапе интересы правительства США в Казахстане совпадали с корпоративными интересами прямых инвестиционных потоков, проистекающих из США и направляющихся в Казахстан. Экспортные ограничения и прочие удушающие нормы законодательства были указаны американскими инвесторами среди главных в своем списке жалоб.<sup>13</sup> А между делом правительство обнаружило, что свои бюджетные проблемы было легче решить через сотрудничество с международными донорами. При технической помощи правительства США Казахстан присоединился к Генеральному соглашению по тарифам и торговле (ГАТТ). С экспорта казахстанского титана и урана в США были сняты обвинения в демпинге. В 1993 г. правительство Казахстана получило свой первый транш в размере 83,5 млн. долл. США по линии Механизма финансирования системных преобразований Международного валютного фонда (МВФ). В соответствии с установившейся к тому моменту практикой, соглашение с МВФ предусматривало достаточно жесткие требования в части содействия свободной торговле.<sup>14</sup> В частности, соглашение предусматривало, что правительство Казахстана постепенно, но не позднее 1996 г., устранил систему квотирования и лицензирования экспорта. Это обещание было закреплено в следующем программном документе<sup>15</sup> и было незамедлительно исполнено. В течение последующих нескольких лет правительство продолжило прерывистое движение вперед по пути приведения установившейся практики в соответствие с декларациями о свободной торговой политике.

В конце 1990-х годов правительство резко замедлило темпы экономической либерализации, а во многих случаях и повернуло назад, дав обратный ход достижениям в области децентрализации. С того момента экономическая политика медленно, но верно движется в направлении государственного централизма, но правительство, при всем при этом, продолжило делать заявления о приверженности курсу на рыночные реформы.

<sup>13</sup> US Department of State, Kazakhstan Economic Policy and Trade Practices, (Washington DC: US Department of State, February 1994). [http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/economics/trade\\_reports/1993/Kazakhstan.html](http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/economics/trade_reports/1993/Kazakhstan.html)

<sup>14</sup> См. например, обсуждение положений соглашений МВФ, The IMF's Approach to International Trade Policy Issues, (Washington DC: Independent Evaluation Office of the IMF, 2008). [http://www.ieso-imf.org/ieso/files/issuespapers/Trade\\_IP.pdf](http://www.ieso-imf.org/ieso/files/issuespapers/Trade_IP.pdf).

<sup>15</sup> The Action Programme for Deepening Reforms and Overcoming Economic Crisis, Decree 1802, June 15, 1994.

У такой смены курса оказалось несколько причин. Одной из них стало стабильное улучшение в торговле начиная с 1999 г. Быстро растущие нефтяные доходы сняли бюджетные ограничения и предоставили ресурсы для проведения экспериментов с интервенционистской политикой. Такие события позволили правительству освободиться от зависимости от МВФ и его условий. Другой причиной стал успех рыночных реформ, особенно в банковском секторе и в процессе приватизации. Казахские банки вышли из 1990-х годов с чистыми балансами, с прозрачной структурой управления и с готовностью предоставлять кредиты для быстро растущей экономики. Кроме того, в результате азиатского кризиса, убежденность МВФ в навязываемых им условиях и прочих традиционных рекомендациях, пошатнулась. Почти сразу же руководители государственных предприятий стали все более влиятельными в своей критике программы приватизации. В конце 1997 г. премьер-министр, который разработал и курировал программу приватизации, был отправлен в отставку, а на смену ему пришел руководитель государственной нефтяной компании.

Данное изменение курса привело к противоречиям с озвученными ранее декларациями, некоторые из которых сохранили статус действующих документов правительства. Последним из значимых программных документов, который совпадает с парадигмой свободной торговли, стала Стратегия-2030 – официальный план обеспечения долгосрочного экономического развития, разработанная в 1997 г. При этом меры промышленной политики, предпринятые в начале 2000-х гг.<sup>16</sup>, позиционировались как проистекающие из целей, заложенных в Стратегии-2030.

Дополнительными стимулами для диверсификации экономики для правительства стали необходимость реагировать на последствия финансового кризиса и уязвимость малых сырьезэкспортирующих стран. Кризис 2007-2009 г. отметил начало третьего периода в торговой политике, когда стала повышаться роль бюджетных ограничений при формировании политики. Политика в данном периоде характеризуется тремя документами, которые были приняты в 2010 г, когда правительство внесло изменения и дополнения в программу ИЗИ после того, как предыдущие попытки диверсификации потерпели неудачу. Для этого периода была также характерно внезапная и, в итоге, успешная активизация действий России по образованию таможенного союза с Казахстаном и быстрое вступление Казахстана в такой союз после многих лет проволочек и промедлений.

Понять такое изменение в позиции Республики Казахстан по торговой политике невозможно без понимания контекста кризиса, который происходил в то время в экономике страны. После нескольких лет темпов роста, исчисляемых двузначными цифрами, экономика Казахстана к 2007 была уже перенапряжена и уязвима. Внезапная остановка и резкое неблагоприятное изменение условий торговли привели к крупному банковскому кризису. Предполагалось, что объем экономики сократится более, чем на 2 процента. Правительство было вынуждено потратить 10 млрд. долларов США из Национального фонда - оффшорного счета, на котором размещались накапливаемые с 2001 г. средства, для того, чтобы спасти проблемные банки и финансировать государственный за-

<sup>16</sup> См., например, Постановление Правительства Республики Казахстан № 1008 от 20.08.2001 «Об утверждении Программы импортозамещения в отраслях легкой и пищевой промышленности на 2001 - 2003 годы»

каз. Эти средства не шли за счет государственного бюджета. Правительство направило эти стимулирующие средства через государственные компании. Этот стимулирующий пакет был профинансирован за счет долгосрочных кредитов из российских и китайских источников, которые оформлялись как кредиты под гарантию государства или квази-суверенные. Большая часть средств была использована для поддержки финансового сектора, но многие проекты способствовали развитию двухсторонней торговли и помогли компаниям из двух крупнейших стран-соседей обрести более твердое присутствие в Казахстане через производство ПИИ, в том числе в рамках таких проектов, которые ранее считались закрытыми для иностранных инвесторов.

### 3.1. Программы промышленной политики

Программа импортозамещения в отраслях легкой и пищевой промышленности на 2001-2003 годы является в большей степени отраслевой, нежели торговой программой. Первым правительственным документом, в котором казахстанские власти изложили конкретный план действий, схожий по характеру с политикой внешней торговли, стал План мероприятий по созданию эффективной системы развития несырьевого экспорта и привлечения масштабных инвестиций в обрабатывающие отрасли на 2006-2007 годы, утвержденный Постановлением Правительства Республики Казахстан № 456 от 25 мая 2006 года.<sup>17</sup>

Впервые правительство объявило о своем намерении сократить зависимость от сырьевого экспорта в 1992 году, в Стратегии становления и развития Казахстана как суверенного государства, принятой в 1992 г. Правительство планировало в течение 1992-1995 стабилизировать потребительский рынок, перейти от экономики, основанной на добыче полезных ископаемых к экономике, основанной на промышленности, в течение 7-10 лет развить инфраструктуру и в течение последующих 5-7 лет войти в число новых промышленно развитых стран. Эти цели кажутся слишком оптимистичными. Новая промышленно развитая страна – это та страна, в которой обрабатывающая промышленность дает не менее 20% от валового внутреннего продукта (ВВП).<sup>18</sup> Казахской отрасли промышленности пока далеко до этого показателя и экономика все еще основывается на природных ресурсах.

Программы по импортозамещению и индустриализации (ИЗИ), по своей сути, являются интервенционистскими, основанными на убежденности в неспособности рынка дать желаемый результат. Рыночный подход заключался бы в том, чтобы исправить сбой рынка и позволить рынку сделать остальное, но программы ИЗИ в большей степени полагаются на прямые интервенции. В рамках программ ИЗИ правительство часто замещает частных агентов и само производит инвестиции. Для целей реализации прямых инвестиций, правительство сохраняет практику государственных предприятий и использует их как инструменты политики. Как акционер правительство дает

<sup>17</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 мая 2006 года № 456 “Об утверждении Плана мероприятий по созданию эффективной системы развития несырьевого экспорта и привлечения масштабных инвестиций в обрабатывающие отрасли на 2006-2007 годы”

<sup>18</sup> На основе определения, описанного в E. Alpay Er, “Development Patterns of Industrial Design in the Third World: A Conceptual Model for Newly Industrialised Countries,” *Journal of Design History*, 10, no.3, (1997), 293-307.



указания государственным предприятиям на осуществление необходимых вложений. Такую политику прямого вмешательства нельзя оценить с помощью тех же критериев, которые используются в рыночной экономике.

Государство вытесняет рынок за счет направления прямых указаний государственным предприятиям произвести капиталовложения в соответствии с планом. Промышленная политика, от которой уже давно отказались в традиционной экономической теории, в течение 2000-х годов стала вновь актуальной в качестве действенного инструмента политики. Инструменты торговой политики традиционно являются частью инструментария индустриальной политики, а сама индустриальная политика проистекает из ограничений, установленных в торговых соглашениях и режимах регулирования торговли.

### 3.2 Всемирная торговая организация и Таможенный союз

Дальнейшая интеграция с Россией стала одним из последствий. Через несколько дней после подписания соглашения о финансировании Внешэкономбанком - российским банком, крупнейшим собственником которого является государство, российское правительство возобновило переговоры о создании Таможенного союза (ТС). После почти десяти лет вялотекущих переговоров соглашения по ТС были подписаны в течение одного года. Казахстан, который планировал вступить в члены ВТО, был вынужден отложить свое вступление в ВТО на неопределенный срок.

Вступление в ТС снизило уровень требований к инвестиционному климату, которого изначально придерживалось казахстанское правительство. В конце 2010 г. казахстанское правительство отметило, что “в свете создания Таможенного союза вопросы инвестиционной привлекательности Казахстана выходят на передний план в конкуренции за инвестиции”<sup>19</sup> и при этом косвенно подтвердило снижение стандартов отметив, что “инвестиционный климат Казахстана должен быть, как минимум, не менее привлекательным, чем в других странах-участниках Таможенного союза.” И на самом деле, став членом ТС, Казахстан, возможно, стал менее амбициозным в части улучшения своего инвестиционного климата и стал ограничен в этой части в связи с необходимостью гармонизировать отечественное законодательство с российским.

Помимо этого, «предполагается, что Евразийской экономической комиссии – вновь созданному наднациональному органу данного сообщества, со временем отойдет ряд полномочий национальных органов в таких областях, как антимонопольная политика, техническое регулирование и экологические стандарты. Ключевые решения будут приниматься Советом представителей стран-членов на основе принципа «одна страна – один голос». Пока не имеется достаточных доказательств в пользу того, что интеграционные процессы между Россией, Казахстаном и Беларусью в рамках Таможенного союза (ТС) способствовали увеличению торговли, но более масштабные выгоды, скорее всего, придут за счет постепенной либерализации отраслей услуг и либерализации доступа на рынки в рамках этого экономического союза.”<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Программа по привлечению инвестиций, развитию специальных экономических зон и стимулированию экспорта в Республике Казахстан на 2010 - 2014 годы. Часть 2. Введение

<sup>20</sup> EBRD, Transition Report 2012, (London: EBRD, 2012),121

#### 4. Показатели торговли и торговая политика

По внешним признакам структура внешней торговли Республики Казахстан имела мало общего с проводимой торговой политикой, а вместо этого в большей степени следовала логике сравнительных преимуществ, условий торговли и реального валютного курса. Наличие богатых запасов полезных ископаемых подразумевало наличие сильного конкурентного преимущества и, поэтому, Казахстану было предопределено стать экспортером полезных ископаемых и прочих наличных товаров. В советское время Казахстан специализировался на производстве сырьевых материалов и сильно зависел от импорта потребительских товаров, инвестиционных товаров, полуфабрикатов, капитала и ноу-хау из России. С обретением независимости значительная часть торговых потоков переориентировалась с России на мировые рынки, но сырьевая специализация только усугубилась.

Не имея финансовых ресурсов и институционального и технического потенциала, необходимого для преобразования своих полезных ископаемых в финансовые ресурсы, Казахстан стал привлекать прямые иностранные инвестиции в сектор полезных ископаемых. В конце 1990-х годов, спустя некоторое время, добыча и экспорт нефти и полезных ископаемых стали быстро расти, при этом это совпало с началом продолжительного роста цен на сырьевые материалы. Однако значительная доля экспортной выручки уходила иностранным инвесторам. Об этом свидетельствует существенный разрыв между значением ВВП и валового национального продукта (ВНП) – неизбежное последствие развития, финансируемого за счет прямых иностранных инвестиций. Последствия такого курса развития будут оказывать воздействие на рост доходов на этапе окупаемости инвестиций. Торговый баланс стал устойчиво положительным, в то время как текущий баланс оставался более-менее нейтральным, так как импорт услуг (спрос на которые исходил от и оплачивался за счет проектов, финансируемых ПИИ) и вывоза прибылей иностранными инвесторами компенсировал торговый профицит. Значительная часть того, что оставалось, уходила в пользу казахстанского правительства в виде налогов и доли в прибылях совместных предприятий и использовалась для покрытия дефицита бюджета и пополнения Национального фонда. Казахстан является типичным представителем группы стран, которые полагаются на экспорт нефти и газа. Показательный статистический индикатор – доля углеводородов в общем объеме экспорта, составил 72% для Казахстана и 69% для России, в результате чего обе страны стали сильно зависимыми от нефтяных доходов (см. Таблицы А1.2-А1.3). На фоне других традиционных экспортеров нефти, в обеих странах отмечается относительно высокая доля промышленности в ВВП. Несмотря на годы быстрого экономического роста Казахстан является лидером по доле прямых иностранных инвестиций в единице валового национального дохода и по доле валового внутреннего продукта, полученного за счет иностранных факторов производства. Эти показатели делают Казахстан обособленным случаем. Как и в других крупных экспортерах нефти, в Казахстане отмечаются симптомы голландской болезни, на что указывает низкая доля сектора переработки товаров в ВВП. В течение пяти лет с 1995 по 2010 г. доля сырья в экспорте выросла с 62% до 88%.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> <http://unctadstat.unctad.org/>

В части открытости для торговли Казахстан занимает срединное положение среди стран СНГ. Индекс либерализации торговли и валютного режима, разработанный ЕБРР, для Казахстана равен 3,7, что ниже, чем в Украине (4,0), но выше, чем в России (3,3). Этот индекс отражает существующие тарифные и нетарифные ограничения в торговле, неравномерность и произвольность их применения и существующую «неравномерность в таможенных пошлинах на несельскохозяйственные товары и услуги» и отсутствие «конвертируемости средств по операциям текущего платежного баланса».<sup>22</sup>

В какой степени относительно открытый торговый режим Казахстана можно отнести на счет деятельности тех, кто формирует соответствующую государственную политику? Открытость Казахстана в значительной степени была необходимостью, проистекающей из наличия сильных конкурентных преимуществ в части производства сырья. Промышленность Казахстана оставалась слишком слабой и не обладающей достаточным лобби-ресурсом для стимулирования принятия протекционистских мер. С учетом того, что к концу 1990-х промышленность была куда значительнее представлена как в Украине, так и в России, индекс ЕБРР необходимо скорректировать на предположительно более слабое противодействие, с которым сталкивалась политика свободной торговли в Казахстане. И на самом деле, казахстанские политики, кажется, были в большей степени обеспокоены индустриализацией либо же по своему желанию, либо же они были значительно более чувствительны к требованиям практически несуществующей отечественной промышленности.

Еще одним часто упоминаемым основанием для тарифных ограничений являются бюджетные поступления. В Казахстане тарифы и акцизы, налагаемые на импорт, составляют лишь малую часть от общих налоговых поступлений (между 3,3 % и 6,8%) в течение последних семи лет.<sup>23</sup> Обеспечение бюджетных поступлений не являлось решающим фактором в формировании импортно-тарифной политики Казахстана.

## 5. Анализ программных документов

Программные заявления 2000-х гг. стали отправной точкой для начала политики индустриализации в Казахстане, ознаменовав конец либерализационных реформ середины 1990-х. (см. Таблицу А1.1). Одним из последних значимых документов, в котором декларировалась (и хочется верить, имелась ввиду) экономическая либерализация, стала Стратегия «Казахстан – 2030», озвученная в 1997 году. В последующих программных документах курс был изменен в сторону протекционизма и промышленной политики, но конечная цель – трансформация Казахстана «в одно из самых безопасных, стабильных государств мира с динамично развивающейся экономикой» осталась неизменной.<sup>24</sup>

Среди принципов формирования политики, обозначенных в «Стратегии-2030» была декларация об «ограничении вмешательства государства в экономику» за счет

<sup>22</sup> EBRD, <http://www.ebrd.com/russian/pages/research/economics/data/macro.shtml>

<sup>23</sup> Доля НДС по импорту варьировалась за этот период от 10,1% до 16,1%.

<sup>24</sup> «Долгосрочная стратегия развития Казахстана "Казахстан - 2030"», Нурсултан Назарбаев. «Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. Послание Президента страны народу Казахстана»

«устранения еще имеющегося административного вмешательства правительства в торговлю и производство» и приверженность курсу на «открытую и либеральную инвестиционную политику с ясными, эффективными и строго соблюдаемыми законами, исполняемыми беспристрастной администрацией – как наиболее мощного стимула к привлечению иностранных инвестиций».

Последующие программные заявления концентрировались, в большей степени, на характеристиках желательного распределения капитала. Первые две программы, по сути, образуют собой один план, который на середине этапа своей реализации был основательно пересмотрен. Таким образом, хотя изначальный текст трёхлетнего плана развития страны назывался «Стратегический план» и охватывал период с 1998 по 2000 г., в течение последних полутора лет реализации (1999 и 2000 г.) он был преобразован в «Программу действий Правительства Республики Казахстан на 2-е полугодие 1999 года и 2000 год». Принципы либеральной торговли, предусмотренные в более ранних документах (например, Стратегический план развития на 1998-2000 годы) в указанной программе были заменены, так как правительство было вынуждено «принимать меры для защиты национального реального сектора от неблагоприятного воздействия внешних факторов...». Это прослеживается из пересмотренных целей программы, которые звучат как «создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в экономику, для обеспечения развития агропромышленного сектора, для реализации мер импортозамещения и для защиты отечественных предприятий от недобросовестной конкуренции, для расширения экспортных возможностей страны на мировом рынке и повышения адресности социальной помощи».

Некоторые «меры защиты» основывались на макроэкономических инструментах – таких, как налоговая, бюджетная и кредитно-денежная политика с целью «скорейшего преодоления кризиса и обеспечения экономического роста». Курс на защиту прослеживается в заявлениях, в которых определяется принцип формирования торговой политики на последующие два года: «Внешнеторговая политика на предстоящий период будет строиться исходя из необходимости защиты отечественных производителей и содействия продвижению казахстанских товаров и услуг на мировые рынки.» Вскоре после того, как был утвержден Стратегический план, правительство стало отклоняться от принципов, закрепленных в Стратегическом плане. Сам Стратегический план на 1998-2000 г. был утвержден в январе 1998 г., но в начале 1999 г. в отчете ЕБРР указывалось о том, что «временные барьеры в торговле против некоторых кыргызстанских, узбекистанских и российских товаров привели к откату от либерализации и нанесли ущерб перспективам региональной торговли.»<sup>25</sup>

И на самом деле, принципы либерализации торговли никогда, судя по всему, не разделялись в полной степени лицами, формирующими казахстанскую политику, хотя политика в поддержку свободной торговли навязывалась казахстанскому правительству международными институтами с помощью того или иного рычага воздействия. В том же самом отчете ЕБРР далее указывалось, что «для товаров из Узбекистана и России эти ограничения были отменены во второй половине года. Отмена всех из-

<sup>25</sup> EBRD, Transition Report, (London: EBRD, 1999): 230

бирательных торговых барьеров является требованием, соблюдение которого необходимо для вступления в ВТО». Далее в отчете говорилось: «После отмены в августе ряда таможенных тарифов в отношении стран-соседей в ноябре 1999 г. было отменено требование об обязательной конвертации 50% текущих операций. Казахстан подтвердил свою приверженность курсу на упрощение тарифного режима в рамках соглашений с МВФ в декабре 1999 г.»<sup>26</sup>

В 2000 году в Казахстане была принята еще одна программа развития, которая была направлена на обеспечение устойчивости, или «обеспечение устойчивого экономического роста при соблюдении важнейших макроэкономических параметров - эффективного обменного курса тенге, низкого уровня инфляции и дефицита республиканского бюджета, платежного баланса страны» ( см. Таблицу А1.1.).

Для достижения этой цели казахстанское правительство еще раз подчеркнуло свою приверженность курсу на открытость в торговле, обозначив в этот раз курс как «максимальное использование внешнеэкономических связей для содействия структурной перестройке экономики, создания конкурентоспособных производств для обеспечения потребности внутреннего рынка и содействия продвижению казахстанских товаров и услуг на мировые рынки, улучшения показателей платежного и торгового баланса.» Однако, фактически реализуемая на практике политика осталась ограничительной. В 2001-2002 г. специалисты ЕБРР отмечали, что «Казахстан продолжает осуществлять вмешательства на отечественном рынке в порядке, который не совместим с правилами ВТО – например, путем установления запрета на экспорт топлива, а в последнее время – древесины».

Это привело к тому, что «В процессе вступления в ВТО наметился кризис... Критические вопросы включали – сокращение протекционистских мер в преддверии вступления, тарифы по сельхозпродукции, пищевой и легкой промышленности, либерализация отечественного рынка услуг для доступа иностранных участников и сокращение отечественных субсидий, особенно субсидий фермерам».<sup>27</sup> Выполнение этих требований ВТО по дальнейшей либерализации торговли стало проблематичным в связи с принятием правительственной «Программы импортозамещения в отраслях легкой и пищевой промышленности на 2001-2003 годы», реализация которой началась в августе 2001 г. А если говорить более конкретно, то одна из мер, предусмотренных этой Программой, предписывала, чтобы «на все виды продовольственных товаров, по которым определены приоритеты для импортозамещения,, установить ставки таможенных пошлин на уровне предельно допустимых».<sup>28</sup>

### 5.1. Учебный случай: Стратегия – 2030

Стратегия – 2030 подтвердила курс на дальнейшую либерализацию «для того, чтобы определить курс долгосрочного развития Казахстана на пути к трансформации стра-

<sup>26</sup> RD, Transition Report 2000, (London: EBRD, 2000),174

<sup>27</sup> European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Transition Report 2002, (London: EBRD, 2002), 174

<sup>28</sup> Programme of Import Substitution in Light and Food Industries in 2001-2003, Resolution 1088 August 20, 2001

ны в одно из самых безопасных, стабильных, экологически устойчивых государств мира с динамично развивающейся экономикой.»<sup>29</sup>. Конечная цель стратегии была обозначена как построение независимого, процветающего и политически стабильного Казахстана. В стратегии Казахстан-2030 были обозначены семь долгосрочных приоритетов по различным направлениям, начиная от национальной безопасности до повышения профессионализма государственного управления. Третьим приоритетом было обозначено создание открытой рыночной экономики с высоким уровнем иностранных инвестиций и внутренних сбережений. В Стратегии были обозначены десять основных принципов, на которых строится Стратегия, в том числе:

- Ограничение вмешательства государства в экономику через устранение еще имеющегося административного вмешательства Правительства в торговлю и производство; и
- Установление открытой и либеральной инвестиционной политики с ясными, эффективными и строго соблюдаемыми законами, исполняемыми беспристрастной администрацией как наиболее мощный стимул к привлечению иностранных инвестиций.

Разработка такой политики должна была стать приоритетом, поскольку Казахстан не может достичь быстрого экономического развития и модернизации без иностранного капитала, технологий и опыта.

Принципы либерального торгового режима, закрепленные в ранее принятых документах (таких, как Стратегический план развития на 1998-2000 г.) были отброшены, так как казахстанскому правительству было предписано «...применять меры защиты для поддержки национального реального сектора от неблагоприятного воздействия внешних рисков».

Этот новый подход был отражен в пересмотренных целях программы, которые были сформулированы следующим образом: «создание условий для привлечения инвестиций в экономику, обеспечение развития отраслей агропромышленного комплекса, проведение политики импортозамещения и защиты отечественных производителей от недобросовестной конкуренции, расширения номенклатуры и увеличения экспорта продукции на мировые рынки, а также повышение степени адресности социальной помощи».

В частности, для целей преодоления последствий всемирного экономического кризиса и обеспечения экономического развития предлагалось корректирование макроэкономической политики, особенно ее налоговой, бюджетной и кредитно-денежной составляющей. В разделах, посвященных внешнеэкономической политике, да и по всему документу в целом, были отражены протекционистские намерения: «Внешнеторговая политика на предстоящий период будет строиться исходя из необходимости защиты отечественных производителей и содействия продвижению казахстанских товаров и услуг на мировые рынки» (см. Таблицу А1.1).

<sup>29</sup> Ailuna R. Utegenova, Kazakhstan's 2030 Development Strategy: Significance and Results (Place: Publisher, date) [www.core-hamburg.de/documents/yearbook/english/10/Utegenova-en.pdf](http://www.core-hamburg.de/documents/yearbook/english/10/Utegenova-en.pdf)

**Таблица 1. Индекс ограничения торговли для Казахстана**

	2000–2004	2005–2008	2006–2009	2001	2006	2007
ИОТ (ТТРИ) (применяемый тариф – РНБ) – все товары	9,87	2,06	2,05	9,87	2,06	2,05
ИОТ (ТТРИ) (применяемый тариф – РНБ) - сельхозпродукция	27,62	2,44	2,44	27,62	2,44	2,44
ИОТ (ТТРИ) (применяемый тариф – РНБ) – несельскохозяйственная продукция	6,22	2,02	2,02	6,22	2,02	2,02
ОИОТ (ОТРИ) (применяемый тариф – РНБ + НТМ) – все товары	16,81	12,40	12,40	16,81	12,40	12,40

*Примечания: РНБ – режим наибольшего благоприятствования, ИОТ (ТТРИ) – индекс ограничения торговли, ОИОТ (ОТРИ) – общий индекс ограничения торговли, НТМ – нетарифные меры*

*Источник: Всемирный банк*

## 5.2. Программа импортозамещения в легкой и пищевой промышленности

Программа импортозамещения в отраслях легкой и пищевой промышленности, принятая в 2001 г, является одним из самых ранних программных заявлений по промышленной политике в Казахстане. Эта программа продолжает долгую традицию программ ИЗИ в развивающихся странах. Кроме того, программа является одной из наименее связанных среди казахстанских программ по ИЗИ по причине несовместимости между нереалистичными целями и крайне сжатыми сроками (2001-2003 гг.);

Одна из мер, содержащихся в Программе, предусматривает, чтобы “на все виды продовольственных товаров, по которым определены приоритеты для импортозамещения, установить ставки таможенных пошлин на уровне предельно допустимых”. Индекс ограничения торговли (ТТРИ) для Казахстана достиг наивысшего значения в 9,87 (см. Таблицу 1). Программа вступила в противоречие с процессом вступления в ВТО, который предусматривает, в том числе «сокращение протекционистских мер в преддверии вступления, тарифов по сельхозпродукции, пищевой и легкой промышленности, либерализация отечественного рынка услуг для доступа иностранных участников и сокращение отечественных субсидий, особенно субсидий фермерам».<sup>30</sup>

В 2003 году специалисты ЕБРР пришли к заключению, что «после восьми лет переговоров все еще не была обозначена предполагаемая дата вступления в ВТО. Казахстан не проявляет желания пойти на значимые уступки в части доступа на рынок товаров. Протекционизм в отношении сельского хозяйства, в том числе за счет установления высоких тарифов, оказание поддержки различным отраслям отечественной промышленности и субсидирование экспорта являются одними из наиболее сложных вопросов в повестке дня переговоров».<sup>31</sup>

<sup>30</sup> EBRD (2002), 174

<sup>31</sup> EBRD (2003), 156

Качество самого документа крайне неоднородно. Документ показывает довольно искаженное восприятие рынка и основан на чрезмерно оптимистичных допущениях о способности правительства влиять на экономический результат через принятие волюнтаристских мер. Данный документ, представляет собой - как в качестве программного заявления, так и в качестве рабочего документа - довольно наивное представление о том, что необходимо для того, чтобы достигнуть поставленных целей. Цели и предполагаемые ассигнования устанавливались без определения механизмов, анализа стимулов, распределения ответственности, выявления источников финансирования, и т.п. Например, в разделе, обозначенном «Основные направления и механизм реализации Программы» указано следующее:

«В пищевой промышленности, инвестиции ... приоритетными будут ... виды продовольственной продукции, по которым доля импорта высока. Это следующие производства: ... сухие завтраки на зерновой основе - из зерен (муки) пшеницы, ячменя, риса, овса, кукурузы или их смесей (хлопья, колечки, звездочки, шарики и т.д.), диетическая мука, молочно-зерновые смеси, быстро развариваемые крупы», при этом перечень продолжается и дальше, и отдельно указано, что «В каждом отдельном случае должны учитываться балансы производственных мощностей и обеспеченность отечественным сельскохозяйственным сырьем». Роль правительства не нашла конкретного описания, но все же намерение контролировать распределение частного капитала очевидно. Подозрительно, что в документе отсутствует упоминание того, что для надлежащей реализации таких амбициозных начинаний и анализа способности правительства эти начинания исполнить, требуется огромное количество информации.

Сам документ преобладающе изложен в некоем безлично-изъявительном наклонении (близком к jussive mood) и характерном для отдачи приказов, не обращенных к кому-либо конкретно, но обязательных для исполнения. Эти повеления изъявительного характера не содержат объяснений причин, указаний инструментов, путей достижения, а только констатируют конечный результат. Для перечисленных указаний редко приводятся составные части – задачи, и редко указывается конкретное название ответственного ведомства; в тех случаях, когда документ все же содержит задачи, они оказываются нереалистично завышенными, или же сроки их реализации устанавливаются произвольно короткие. Декларация желательных результатов – это общая черта программных документов по ИЗИ, так как они формируют основу для прямого вмешательства правительства. Но что касается рассматриваемого документа, то представленный в нем объем деклараций кажется неумеренным.

Некоторые индикаторы реализации вообще не являются измеримыми – такие, как «восстановление и ускорение комплексного развития легкой и пищевой промышленности (и) преодоление технического и технологического отставания». По некоторым индикаторам отсутствуют соответствующие им задачи. В рамках данного документа несоответствие между поставленными крайне амбициозными задачами и чрезвычайно малым объемом предписанных действий, особенно бросается в глаза. В частности, установка в течение четырех месяцев «выработать механизм по предотвращению поступления в Казахстан несертифицированной продукции» не подкреплена ни четким обоснованием целесообразности данной меры, ни указанием ведомства, отвечающего за её реализацию.



### 5.3. Индустриализация 2010 г.

К 2010 г., после десяти лет безуспешных попыток индустриализации, политика в области ИЗИ претерпела некоторое изменение. В 2010 г. казахстанское правительство принимает три связанных между собой программных документа:

- Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 г. (План 2020).
- Государственная программа по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010–2014 годы (ГПФИИР).
- Программа по привлечению инвестиций, развитию специальных экономических зон и стимулированию экспорта в РК на 2010–2014 годы.

Общей целью всех этих программных заявлений, закреплённой в тексте этих документов, является трансформация Казахстана “в одно из самых безопасных, стабильных государств мира с динамично развивающейся экономикой”.<sup>32</sup>

В этих документах содержится множество примеров нереалистичных целей по плохо сформулированным переменным, над которыми правительство имеет весьма ограниченный контроль. Например, целевой показатель по доле несырьевого экспорта в общем объеме экспорта был установлен на уровне 40 % для 2014 г. и на уровне 45 % для 2020 г. В реальности в течение первых двух лет реализации программы доля несырьевого экспорта сократилась с 27,8 % в 2009 г. до 25,2 % в 2011 г. Постановка завышенных целей является, вероятно, результатом того, что лица, формирующую политику, не имеют достаточных знаний о переменной, которую они должны таргетировать. Насколько нам известно, правительство так и не опубликовало каких-либо исследований, подтверждающих реалистичность поставленных целей. Складывается впечатление, что процесс постановки целей происходил случайным образом. Одной из причин возникновения такой проблемы является выбор самих целевых индикаторов. Стоимостное значение экспорта зависит от динамики мировых цен на сырье в той же степени, что и от успеха политики по диверсификации. В этом контексте информационная и мотивационная ценность значения целевого показателя сильно дискредитируется. Более уместным индикатором был бы такой индикатор, который основан на удельных весах, исчисленных на основе постоянных цен.

### 5.4. Учебный случай: направления промышленной политики

Программа по привлечению инвестиций, развитию специальных экономических зон и стимулированию экспорта в РК на 2010–2014 гг. проработана в несколько большей степени, чем остальные документы. Программа была принята в конце 2010 г. Постановлением Правительства Республики Казахстан. Данная программа закрепила ответственность за реализацию Программы за Министерством индустрии и новых

<sup>32</sup> Указ Президента Республики Казахстан № 922 от 1 февраля 2010 г. «Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года»

технологий (МИНТ) Республики Казахстан и другими заинтересованными министерствами и местными администрациями. Программа была разработана самим Министерством индустрии и новых технологий и является частью Плана-2020 и ГПФИИР – двух документов, которые были приняты ранее в том же году. Таким образом, данная Программа должна, по идее, представлять собой более конкретизированный и прикладной документ. В тексте этого документа в качестве цели Программы было указано “Создание привлекательных условий для прямых инвестиций в несырьевые экспортоориентированные и высокотехнологичные производства и интеграция в мировую торговую систему через продвижение экспорта обработанных товаров”. Для достижения этой цели Министерство обозначило основные задачи, которые было необходимо реализовать до 2014 г. Описания некоторых задач представляли собой лишь переформулированное описание цели или название документа, но описание некоторых задач содержало в себе дополнительные подробности, в т.ч. “Совершенствование условий привлечения инвестиций. Продвижение положительного инвестиционного имиджа Казахстана. Создание новых СЭЗ и индустриальных зон. Улучшение нормативно-правовой базы по регулированию деятельности СЭЗ. Содействие развитию и продвижению экспорту казахстанской продукции путем обеспечения сервисной поддержки экспортерам. Оказание финансовой поддержки экспортерам”.

Целевыми индикаторами на конец 2014 г. были обозначены следующие:

1. «Привлечение 18 целевых инвесторов из списка компаний, включенных в Global-2000.
2. Отечественные и иностранные инвестиции в несырьевые сектора экономики (обрабатывающая промышленность, переработка сельскохозяйственной продукции, услуги) увеличатся не менее чем на 15 %.
3. Объем прямых иностранных инвестиций (ПИИ) к ВВП увеличится на пять процентных пунктов.
4. Диверсифицируются источники инвестиций (7 основных стран-инвесторов с долей каждой страны 5 % и более).
5. Заключение соглашений с иностранными государствами о поощрении и взаимной защите инвестиций.
6. Достижение показателя Глобального индекса конкурентоспособности Всемирного экономического форума: "Влияние правил, регулирующих прямые иностранные инвестиции, на бизнес" – 102-е место (в 2009 г. – 107-е место); "Прямые иностранные инвестиции и технологии" – 108-е место (в 2009 г. – 113-е место).
7. Улучшение позиций Казахстана в рейтинге "DoingBusiness" по индикатору "Защита инвесторов".
8. Создание до конца 2011 г. 2-х СЭЗ: в городе Караганде на базе Индустриального парка (для развития металлургии и металлообработки) и СЭЗ "Приграничная тор-

гово-экономическая зона "Хоргос – Восточные ворота", как основной части логистического каркаса Западной Европа – Западный Китай (для развития различных видов обрабатывающих производств и транспортно-логистических услуг).

9. Создание СЭЗ на базе "Назарбаев Университета".
10. Создание до конца 2014 г. 5 ИЗ в городах Алматы, Павлодар, Актобе, Усть-Каменогорск, Семей и Уральск с различной отраслевой направленностью.
11. Увеличение количества участников на СЭЗ с 39 в 2009 г. до 159 к 2015 г. и на ИЗ до 42 к 2015 г.
12. Увеличение инвестиций в несырьевое экспортоориентированное и высокотехнологичное производство на территориях СЭЗ до 1588 млрд тенге к 2015 г. и на территориях ИЗ до 151 млрд тенге.
13. Увеличение объемов производства товаров и услуг (работ) на территориях СЭЗ с 21,9 млрд тенге в 2009 г. до 718 млрд тенге к 2015 г., ИЗ до 719 млрд тенге к 2015 г., в том числе экспорта продукции не менее 50 % объема выпускаемой продукции.
14. Доля несырьевого экспорта в общем объеме экспорта составит не менее 40 % к 2015 г.»

Совокупный объем бюджетного финансирования, предусмотренного для данной программы, составил 19,6 млрд. тенге, из которых 1,4 млрд. тенге выделено на мероприятия по привлечению прямых иностранных инвестиций, 13,5 млрд. на мероприятия по развитию и созданию СЭЗ и 4,7 млрд. на стимулирование экспорта.

Развитие СЭЗ стало преобладающим пунктом в данном документе, как в части объемов выделяемого бюджетного финансирования, так и в части объема представленных деталей в описательной части документа. Шесть из тринадцати индикаторов (с 8 по 13) описывают целевые показатели, непосредственно связанные с СЭЗ, а все остальные индикаторы тесно связаны с деятельностью СЭЗ. Целевые показатели по СЭЗ носят очень конкретизированный характер – как, например, увеличение количества участников на СЭЗ (11), объемов инвестиций (12), объемов производства в денежном выражении (13) или доли несырьевого экспорта (14). Некоторые индикаторы (13 и 14) также тесно связаны с главной целью любой промышленной политики – повышением отечественного промышленного производства. Целевые значения по данным переменным установлены с чрезмерной степенью точности с трех- или четырех-значными отличными от нуля цифрами.

Специфичность, актуальность и точность отмечается только в отношении долгосрочных индикаторов (11 по 13). И наоборот, единственная краткосрочная цель (создание двух СЭЗ в 2011) неоднозначна, неинформативна и легко манипулируема в отсутствие привязки к масштабу и воздействию СЭЗ. Прочие индикаторы также недостаточно разработаны.

Индикаторы 6 и 7 являются исключениями в том смысле, что они имеют отношение к главной цели – созданию привлекательных условий для инвестирования в несырьевые отрасли и, в случае их утверждения, ими нельзя будет манипулировать. Однако, даже у этих индикаторов есть очевидные ошибки в части структуры, которые можно было бы изменить, но которые так и не были исправлены. Во-первых, два индикатора индекса Всемирного экономического форума не являются в достаточной степени репрезентативными. Сам индекс строится на основе значений по 110 индикаторам, но правительство выбрало лишь те два индикатора, которые посвящены исключительно прямым иностранным инвестициям. Учитывая то, что прямые иностранные инвестиции в Казахстане и так чрезмерно представлены в сырьевой отрасли, то индикаторы, измеряющие привлекательность Казахстана для прямых иностранных инвестиций, малоактуальны для оценки инвестиций в несырьевые отрасли, пусть даже инвестиции в такие отрасли и идут из иностранных источников. Индикаторы, по которым Казахстан отстает от конкурентов или по которым отсутствует значимое улучшение ситуации, а также индикаторы, которые могли бы представить в неблагоприятном свете политические процессы, происходящие в стране, не были включены в состав целевых индикаторов ГПФИИР. В частности, среди индикаторов, которые более актуальны для менее крупных инвесторов – отечественных и зарубежных, такие индикаторы, как коррупция, непоследовательность действий государственных органов, отсутствие сильной и независимой судебной власти. Кроме того, в числе «пяти наиболее проблемных факторов для ведения бизнеса» в анкетах казахстанских респондентов<sup>33</sup> упоминаются такие индикаторы, как низкая квалификация работников, коррупция, неэффективное администрирование налогового законодательства, доступ к финансированию, неэффективность государственного аппарата.

Во-вторых, те индикаторы, которые были отобраны в качестве целевых, плохо связаны с действиями правительства и конечным результатом Программы. Поскольку выбранные индикаторы представляют собой лишь место Казахстана в международном рейтинге относительно других стран, то результат Казахстана по этим рейтингам зависит не только от состояния деловой среды в самом Казахстане, но и от состояния деловой среды в других странах. Горазде оправданнее было бы выбрать в качестве целевого индикатора чистый балл по данному измерению, на основе которого составляется рейтинг стран: это бы лучше соответствовало главной цели Программы и, таким образом, было бы лучшим стимулом для ответственных исполнителей обеспечить положительную динамику по данным индикаторам.

В-третьих, целевые показатели по данным индикаторам были поставлены на довольно скромном уровне, особенно принимая во внимание те цели, которые были заложены в Плане – 2020 по вхождению в число тридцати наиболее конкурентоспособных государств мира. Такое несоответствие между реальностью и поставленными целями можно наблюдать в отчете за 2012-2013 г. по Глобальному индексу конкурентоспособности, в котором Казахстан занял 100-е и 85-е места по выбранным двум индикаторам, что уже лучше целевых значений – 108 и 102 места, соответственно.

<sup>33</sup> Klaus Schwab (ed), Global Competitiveness Report 2012-13, (Geneva: World Economic Forum, 2012)

По остальным индикаторам также имеются проблемы. Индикатор № 3 устанавливает в качестве целевого показателя изменение в объеме прямых иностранных инвестиций к ВВП, но при этом использована двусмысленная формулировка; ее можно трактовать как долю совокупного объема ПИИ относительно совокупного объема чистых инвестиций или как совокупный объем ПИИ, привлеченных за год, или как совокупный чистый объем привлеченных ПИИ. Все попытки найти ответ на такую двусмысленность на основе изначальных показателей не дадут нужного результата, поскольку в Программе не приводятся исторические значения показателей. В разделах, в которых обсуждаются прямые иностранные инвестиции, также не содержится ключа к разрешению такой двусмысленности. Аналогичного рода недостатки характерны и для индикатора № 2.

Индикатор № 4 направлен на измерение степени диверсификации, но он является плохим измерителем диверсификации, так как даже при среднем уровне диверсификации выбранный индикатор может указывать на недостаточную степень диверсификации инвестиций. Более достоверную картину можно было бы получить при использовании индекса Херфиндаля или коэффициента Джини – это бы дало более надежную, более эластичную и более чувствительную оценку, которую, к тому же, можно было бы легче использовать для сопоставления с другими странами. Текущее значение данного индикатора, его исторические значения и источники данных для его исчисления не указаны в тексте Программы. Такая информация дала бы читателям понимание того, насколько амбициозен поставленный целевой показатель, а также бы дало основу для использования в будущем и дальнейших исчислений, поскольку значение таких показателей очень сильно зависит от принципов отнесения экспортных потоков к конкретным направлениям экспорта.

Четыре индикатора, которые устанавливают целевые показатели по деятельности свободных экономических зон, также содержат в себе проблемы. Индикаторы по СЭЗ с первого по четвертый измеряют ресурсы на входе (объем государственного финансирования на развитие экспортного потенциала СЭЗ), а не результат на выходе (например, уровень использования производственных мощностей после их запуска. Эти индикаторы слабо связаны как непосредственно с работой государственных органов, так и с главной целью. Кроме того, эти индикаторы слабо связаны с эффективностью самой Программы. Вероятнее всего, эти индикаторы не смогут стать инструментами для измерения, отслеживания или контролирования исполнения. При условии наличия хорошо продуманной системы индикаторов, наличие одного неактуального индикатора не является проблемой, если он дополняет остальные используемые индикаторы. Кроме того, сформулировать один всеобъемлющий и актуальный индикатор – задача само по себе нетривиальная. Но индикаторы, выбранные для этой программы, не образуют такой хорошо продуманной системы.

Еще более значительный недостаток Программы связан не с уровнем или подбором индикаторов и целевых показателей, а с уровнем инструментов политики. В разделе под названием «Перечни инструментов и механизмов достижения поставленных целей и задач» инструменты и механизмы перечислены по «направлениям работ по реализации Программы». Эти инструменты позаимствованы из стандартного набора средств промышленной политики: создание СЭЗ, не менее трех различных специальных льгот-

ных режимов для «приоритетных видов экономической активности» или для «наиболее значимых инвестиционных проектов», включая субсидии, финансовую поддержку и гарантии государственного заказа. В Программе не приводится перечень приоритетных видов деятельности, что оставляет определение такого перечня на усмотрение «Правительства Республики Казахстан». Конкретика льготных режимов также оставляется на «изменения и дополнения в соответствующие законодательные акты».

Проблема таких инструментов, и промышленной политики в целом заключается не в том, что они как-то плохо спланированы или являются плохой политикой сами по себе. В пользу промышленной политики уже выдвигались разумные, обоснованные на экономической теории аргументы, которые показывают, что в надлежащих обстоятельствах (сбой рынков), подходящие меры, соответствующие специфике имеющейся ситуации, могут быть действенными.

В некоторой степени такого рода политика является естественной реакцией правительства на пробуксовывание политики экономической либерализации. При столкновении со сложностями в управлении рыночной экономикой или с критикой ассигнований, основанных на рыночных соображениях – того, что сопровождает курс на либерализацию, казахстанское правительство склонно искать административные решения. Такая реакция не является чем-то необычным, и, в какой-то степени, является даже ожидаемой. В Казахстане имеется очень непродолжительная история управления страной на принципах децентрализации. В этом отношении пример Казахстана является характерным для развивающихся стран, несмотря на рост доходов в последнее время, который был вызван, скорее, добычей полезных ископаемых, а не либерализацией. Вывод, который можно сделать из этого для целей формирования государственной политики, заключается в том, что любая попытка проведения либеральных реформ, предусматривающая «пересадку» (внедрение) рыночных институтов на казахстанскую почву, должна быть тщательно спланирована с тем, чтобы и участники рынка, и регулирующие госорганы четко понимали свои соответствующие роли в рамках новой системы отношений, и чтобы такая система предусматривала стимулы к выполнению участниками своих новых ролей. Ненадлежащее выполнение подготовительных работ приводит к злоупотреблениям со стороны новых участников, эскалации вмешательства, росту сопротивления и, в итоге, к сворачиванию новой структуры в пользу псевдо-рыночной схемы, в которой преобладает государство.

### **5.5. Государственная программа по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010–2014 гг.**

Правительство представило эту программу в 2010 г. как «логическое продолжение проводимой политики по диверсификации экономики» в соответствии с формулировками, использованными в предшествующих программах, включая программу со схожим названием – «Стратегия индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2003–2015 годы» и Программу «30 корпоративных лидеров Казахстана» и иные программы по индустриализационной политике.

Предложение о разработке ГПФИИР было официально озвучено 15 мая 2009 г. на съезде правящей партии «Нур Отан»<sup>34</sup>. Четыре месяца спустя Министерство экономического развития и торговли (МЭРТ) и Министерство промышленности и новых технологий получили задание разработать программу к марту 2010 г. К разработке Программы были привлечены две российские фирмы – “Strategy Partners”<sup>35</sup> и ООО «Бауман Инновейшн», которые начали работу в сентябре 2009 г. и завершили ее к марту 2010 г.

В описании самой программы указывается, что она является «логическим продолжением проводимой политики по диверсификации» и что она «интегрировала в себя основные подходы ранее проводившихся программ». По своей сути эта программа является стандартной политикой в области ИЗИ с рядом косметических отклонений от ранее принятых программных документов 2000-х гг. В то же время эта Программа представляет собой значительное улучшение в части исполнения программных документов и содержит в себе набор рекомендаций, которые, как правило, входят в состав хорошо продуманного программного документа. В отличие от предыдущих документов, в этой программе присутствуют все ключевые составляющие программного документа, включая четко выраженную цель программы, описание запланированных мероприятий по достижению этой цели, распределение ответственности за реализацию и описание имеющихся в распоряжении ресурсов. Кроме того, эта программа в существенной степени более когерентна.

В этом документе проблемы последовательности и когерентности выражены в значительно меньшей степени, особенно на более высоком уровне целей и задач. На низких уровнях все еще отмечается некоторая доля путаницы между задачами и инструментами. Например, задача по «созданию благоприятной среды для индустриализации» совпадает по понятийному аппарату со средствами достижения этой задачи. Ни в одной из задач не упоминается инновация, хотя она присутствует в названии программы.

В документе упоминаются предыдущие программы, но не указываются причины, по которым эти программы были свернуты. Признавая, что принятые ранее программы «не были реализованы в полной мере», в документе обозначаются «объективно присущие системные эффекты», в связи с которыми предыдущая политика потерпела неудачу. Среди указанных системных эффектов – «голландская болезнь», отсутствие критической массы, малый масштаб вмешательства государства и распыление выделенных государственных ресурсов, сбой в рыночном механизме, который «оказался не в состоянии подавать сигналы, предотвращающие «перегрев» отдельных секторов экономики», и неспособность бизнеса «помочь государству выстроить «правильную» структуру экономики». Такое перечисление – это шаг вперед в сравнении с предыдущими программными документами, так как в этом документе проводится диагностика, пусть и бессистемная и не основанная на ссылках на опубликованные аналитические материалы.

<sup>34</sup> [www.strategy.ru/eng/results-of-our-work/](http://www.strategy.ru/eng/results-of-our-work/)

<sup>35</sup> [www.strategy.ru/eng/results-of-our-work/](http://www.strategy.ru/eng/results-of-our-work/)

## 6. В поисках когерентности

### 6.1. Непродолжительность институциональной памяти

В течение последних 20 лет казахстанское правительство издало более 20 программных документов по торговой и промышленной политике, при этом у всех этих документов горизонт планирования был не менее трех лет. При всем при этом лишь немногие программы просуществовали все изначально отведенное время. Большинство были свернуты досрочно и на смену им пришли пересмотренные версии. По состоянию на 2012 г. четыре программных документа оставались в силе. В большинстве программных документов отсутствуют четкие ссылки на соответствующие инициативы, предпринятые в прошлом, и анализ проблем, которые эти инициативы были призваны решить. В тех случаях, когда в программных документах все же присутствует аналитическая составляющая, она выполнена на низком уровне и не содержит ссылок или указаний на какие-либо современные инструменты анализа государственной политики.

Это наблюдение справедливо и в отношении двух долгосрочных программ в области импортозамещения и индустриализации: «Стратегия индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2003–2015 годы» и Программа «30 корпоративных лидеров Казахстана», и иных программ по индустриализационной политике». В 2010 г. – за пять лет до изначально запланированного окончания, обе программы были свернуты, и им на смену пришла новая и улучшенная версия политики в области ИЗИ – ГПФИИР.

Программа на 2002–2004 гг. была начата тогда, когда предыдущие программы завершились. Следующая программа на 2003–2006 гг. (Постановление Правительства Республики Казахстан № 1165) была утверждена в августе 2003 г., когда казахстанская экономика восстановилась до советского уровня. В этой ситуации, «когда экономика вернулась на путь устойчивого роста, подкрепленного улучшением торговой динамики и девальвацией тенге, среднегодовые темпы роста реального ВВП в период 2000–2006 гг. составили 10 %, что привело к удвоению ВВП за этот период»<sup>36</sup>. Среди задач, обозначенных в документе, были либерализация внешнеторгового режима, снятие барьеров в совместной торговле, улучшение доступа для экспортеров на зарубежные рынки и вступление в ВТО.

«Показатель ИОТ (РНБ) продолжил улучшаться в этом десятилетии, достигнув значения 2,1 % в 2006 г. в сравнении с 9,9 % в 2001 г. что в последних рейтингах соответствовало 8-му месту из 125 стран. Значение Общего индекса ограничения торговли для Казахстана значительно ниже, чем среднее по Европе и Центральной Азии или чем среднее по странам со средним уровнем доходов (4,2 и 5,3 %, соответственно)»<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Charles M. Becker, Grigori A. Marchenko, Sabit Khakimzhanov, Ai-Gul S. Seitenova /Vladimir Ivlev, Social Security Reform in Transition Economies, Lessons from Kazakhstan (New York, Palgrave Macmillan, 2009), 99.

<sup>37</sup> Kazakhstan: Trade Brief 2007, 1, [http://info.worldbank.org/etools/wti/docs/Kazakhstan\\_brief.pdf](http://info.worldbank.org/etools/wti/docs/Kazakhstan_brief.pdf)



## 6.2. Текучесть кадров в органах, формирующих политику

Одним из возможных объяснений неспособности аккумулировать знания и опыт, или иллюстрацией этого, может быть высокая текучесть кадров, а точнее, ротация кадров. За 20 лет независимости казахстанское правительство создало пять комиссий, которые в той или иной степени отвечали за торговую политику. Анализ состава последних трех комиссий показывает высокую степень текучести (см. приложение А2). Были сформированы три комиссии по торговле, которые не пересекались между собой во времени в течение 12 рассматриваемых лет. Первая комиссия была создана в феврале 1996 г. для того, чтобы руководить процессом вступления в ВТО, а перед второй и третьей комиссией поставили практически одинаково сформулированные цели «совершенствования таможенной и тарифной политики» и «развития экономической интеграции».

Единственными данными, которые имелись в нашем распоряжении, по деятельности этих трех комиссий – это хронологические данные о составе каждой из них<sup>38</sup>. Эти данные получены из трех постановлений Правительства, которыми эти комиссии изначально создавались и 19 изменений и дополнений, которыми документировались изменения в составах комиссий. В этих документах члены комиссии указаны по своим именам. Однако присутствие их в составе комиссии было обусловлено занимаемой ими должностью. Таким образом, их членство было производной от должности. Изменения в правительстве автоматически означали изменения в составе комиссии по торговой политике. Те документы, которые мы смогли обнаружить, содержали лишь сведения об изменениях в составе комиссии или передаче курирующих полномочий по комиссии какому-либо иному ведомству. Изменения в составе были обусловлены либо изменением в должности бывшего члена, либо реорганизацией государственных ведомств. Состав первой комиссии обновлялся трижды, а составы второй и третьей комиссии – дважды.

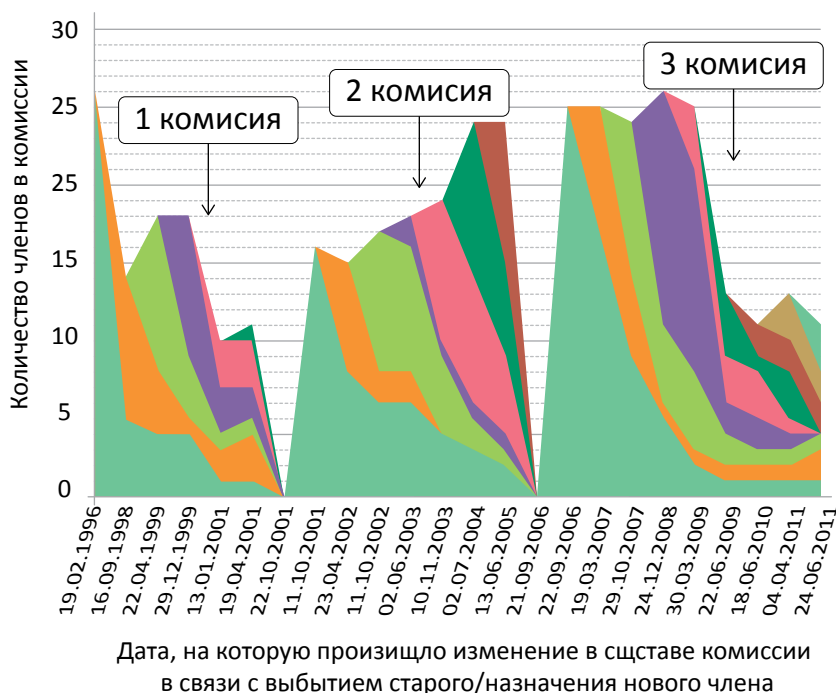
Эти изменения отражают порядки, установившиеся в правительстве после обретения независимости, особенно после 1997 г. Средняя продолжительность времени между изменениями в составе комиссии составляла 1,0, 0,6 и 0,6 лет для трех комиссий соответственно. К моменту роспуска комиссии в ней уже практически не оставалось никого из изначального состава (Рисунок 1). К моменту роспуска первой комиссии в ее составе оставался лишь один из первоначальных 26 членов. Во второй комиссии лишь двое из изначально назначенных 16 членов оставались в составе комиссии вплоть до её роспуска, и из 25 изначальных членов третьей комиссии только один оставался в составе до конца. В среднем, рассчитанная вероятность пребывания в составе комиссии дольше, чем один год, составила 47,1 % для первой комиссии, 51,8 % для второй и 44,8 % для третьей<sup>39</sup> (Таблица А1).

На фоне частых, порой кардинальных изменений не формировалась институциональная память на критически важном уровне отдельных членов или устойчивых групп членов комиссии.

<sup>38</sup> Мы не смогли найти в открытом доступе документов о результатах работы комиссий: ни протоколов, ни постановлений, ни даже дат заседаний.

<sup>39</sup> Рассчитано исходя из распределения продолжительности членства по экспоненциальному типу. Те члены, которые вышли из состава комиссии, а позднее вернулись в состав, рассматривались как новые члены для подсчета этого показателя.

**Рисунок 1. Динамика изменения состава трех комиссий по торговой политике с течением времени**



*Примечание: По вертикальной оси откладывается количество членов в комиссии. По горизонтальной оси откладываются даты, когда происходили изменения в составе комиссии в связи с выбытием старого или назначением нового члена комиссии. Различные оттенки серого используются для обозначения тех подгрупп членов, которые вошли в состав комиссии в одно и то же время. Подгруппы сокращаются при выбытии членов, назначенных в одно время с остальными членами подгруппы и увеличиваются при возвращении ранее выбывших членов (всего было четыре таких случая).*

*Источник: расчеты авторов, основанные на документах по торговой политике.*

### 6.3. Отсутствие количественного анализа

Количественный анализ является важной частью любого процесса разработки политики и, к сожалению, отсутствует в процессе разработки политики в Казахстане. Отсутствие комплексного анализа конкурентных и сравнительных преимуществ во всех документах, касающихся государственной политики, объясняется тем фактом, что казахстанские экономисты не участвуют в разработке государственных программ<sup>40</sup>. Это будет продолжаться, если ПРК будет и далее принимать результаты исследований, проводимых победителями тендеров по государственным закупкам, а высокопоставленные должностные лица будут продолжать инициировать национальные программы и стратегии, которые отражают скорее политические заявления, нежели грамотно разработанные экономические стратегии. Низкий потенциал основных заинтересованных сторон и действующих лиц в торговой политике в Казахстане очевиден в свете нижеописанных реалий.

<sup>40</sup> Эта особенность процесса разработки торговой политики ПРК будет более подробно описана в следующем докладе на тему потенциала в области торговой политики в Казахстане.

С 2001 по 2006 г. произошла быстрая реальная ревальвация тенге по отношению к доллару США, и это несмотря на то, что доходы от экспорта так и не дошли до экономики, что еще более углубило сравнительно неблагоприятные условия в обрабатывающей промышленности. В период этого стремительного роста действовали два источника повышения реальной стоимости тенге. Доходы от экспорта поступали в экономику через бюджетные каналы. Бюджетные расходы росли примерно на 20–30 % в год, однако их достаточно жестко контролировали по сравнению с банковским кредитованием, обеспечиваемым внешними заимствованиями, поступающими из международных рынков капитала. В тот период объем банковского кредитования рос на уровне 40–70 % в год и, в отличие от доходов от экспорта, усиливал покупательскую способность домохозяйств существенно выше их текущих доходов, что диспропорционально усиливало выгоды нетоварного сектора и импорт.

В течение этих лет признаки «голландской болезни» заставили правительство заказать несколько исследований по диагностике «голландской болезни», как смягчить ее эффект и последствия (в основном посредством промышленной политики) и осуществлению денежно-кредитной политики и налогово-бюджетных правил для Национального фонда. Было обнаружено, что «голландской болезни» в Казахстане не существует. Было также признано, что фискальных правил недостаточно, однако их реализация (отсутствие фактических изъятий) соответствует наиболее благоразумному поведению. В отношении режима валютного курса международные эксперты рекомендовали внедрение инфляционного таргетирования и упразднение контроля капитала. Промышленное развитие реализовывалось на основе рекомендаций кластерной теории Майкла Портера. Большая часть этих исследований так и не была опубликована (за исключением перечня рекомендованных кластеров) и не принесла пользу сообществу экспертов, не входящих в узкий круг тесно работающих с правительством.

Спокойствие и уверенность правительства отчасти были основаны на значении и выборе показателя реального укрепления курса. Таким индикатором правительство выбрало реальный эффективный обменный курс, или РЭОК, или средневзвешенный по международной торговле реальный обменный курс. Так как Россия являлась основным торговым партнером, основной компонентой РЭОК был реальный курс тенге к российскому рублю, который также как и тенге, усиливался по отношению к доллару США по мере роста цен на сырье. В результате, несмотря на сильное усиление реального тенге по отношению к доллару, РЭОК показывал намного меньшее усиление, чем курс доллара, тем самым, осложняя диагностику голландской болезни, несмотря на высокую инфляцию и стремительный рост зарплат. Стабильность РЭОК создавала иллюзию сохранения конкурентоспособности. Возможно, если бы правительство использовало другой индикатор, например, взвешивая реальный обменный курс по торговле со странами-импортерами нефти, то правительство проявило бы большую готовность сдерживать бум.

Изменилась ли политика в сторону открытости или все это лишь заявления? Ниже приводится выдержка из определения торговой политики, размещенного на вебсайте МЭРТ:

«При этом, в целях создания благоприятных конкурентных условий для отечественных производителей, максимальные ставки таможенных пошлин формируются на го-

товые изделия, средние – на комплектующие, минимальные – на сырье и социально значимые товары, не производящиеся в Казахстане. Изменение и утверждение ставок таможенных пошлин производится в зависимости от показателей эффективности внешней торговли, конъюнктуры мирового рынка и в соответствии с обязательствами, принятыми Республикой Казахстан в рамках региональных объединений (ТС и ЕврАзЭС), а также с процессом вступления Казахстана в ВТО в части формирования тарифных предложений по доступу на рынок товаров»<sup>41</sup>.

#### 6.4. Установка внешних целевых показателей

С 2008 по 2012 г. доля производственного экспорта в общем объеме экспорта уменьшилась с 28,2 до 26,8 %<sup>42</sup>. Принимая во внимание целевые показатели, заложенные в ГПФИИР, «*Нересурсный экспорт составит, как минимум, 40 % в 2014 году*». Казахстан должен повышать эту долю в течение оставшихся двух лет (2013–2014 гг.) более чем на 6 % в год. Был ли этот целевой показатель достижимым, если его рассматривать с позиции состояния дел на 2012 г.? Сравните Казахстан с другими странами. Среди экспортеров нефти Оман был государством, быстрее остальных увеличившим свою долю производственного экспорта, с 7 % в 2005 г. до 26 % в 2010 г.<sup>43</sup> В частности, в 2010 г. реальный сектор записал на свой счет внушительный рост в размере 18,8 % в процентном выражении ВВП<sup>44</sup>. Среди стран, не являющихся экспортерами ресурсов, наиболее успешной была Малайзия, в которой сравнимый индикатор вырос с 75 % в 1995 г. до 80 % в 2000 г.<sup>45</sup> По общему признанию, это неидеальная система показателей, на которую воздействуют факторы, отличные от государственной политики. Однако, даже будучи грубым индикатором, эта система подсказывает, что целевой показатель был достижимым.

#### 6.5. Вновь обретенное уважение к процессу

В начале 2000, гг. ПРК начало экспериментировать с импортозамещающей и промышленной политикой, которую международные институты развития в целом не поддерживали. В отличие от политики экономической либерализации, которую международные доноры поддерживали весьма охотно, политика государственных интервенций в экономику должна была полагаться на развитие внутреннего опыта. На тот момент ПРК не обладало необходимым уровнем потенциала в области анализа государственной политики.

Программные заявления того периода отражали неэффективное состояние анализа политики. Отчасти низкое качество анализа политики объяснялось тем фактом, что саму политику стало сложнее реализовывать и еще сложнее анализировать. Ниже-

<sup>41</sup> Информация о торговой политике Республики Казахстан. Дата обращения: 21 января 2013 года. <http://www.minplan.gov.kz/economyabout/8440/32717/>

<sup>42</sup> Индикаторы Государственная программа по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010–2014 годы. Дата обращения: 15 февраля 2012 года. Агентство Республики Казахстан по статистике. [www.stat.kz](http://www.stat.kz)

<sup>43</sup> См. Торговую статистику Unctadstat, <http://unctadstat.unctad.org>

<sup>44</sup> Центральный банк Омана. Годовой отчет 2010, 6

<sup>45</sup> См. Торговую статистику UNCTADSTAT

приведенная цитата подсказывает, что вызовы, с которыми казахстанские разработчики политики столкнулись в 2000-х, были похожи на те, что стояли перед странами Восточной и Центральной Европы в 1990-х.

*«Если изучить результаты политики этой системы за период после 1991 года, то можно увидеть, что она добилась, так или иначе, трех вещей: приватизации, либерализации и макроэкономической стабилизации. В большинстве стран этот процесс завершился к 1997-8 гг. Эту политику можно было реализовать при гораздо меньших объемах административных и аналитических ресурсов и при минимуме процедур.»<sup>46</sup>*

В обоих случаях разработчики политики завалены объемом насыщенных информацией решений, поступавших на их рассмотрение. Тем не менее, важным отличием было то, как они реагировали на эти вызовы. Украина, основное государство процитированного анализа, отреагировала на эти вызовы посредством принятия более распределенного процесса анализа, который соответствовал и отражал работу рыночной экономики. Казахстан принял решение вернуться к регулируемой экономике. Однако очевидно, что не смог справиться с несоразмерным объемом информации, который возникает в результате централизованного планирования экономики.

При этом среднее качество документов государственной политики улучшилось. Это было достигнуто посредством принятия требований к документам государственной политики. Первый документ, который определил основу разработки государственной политики (так называемые «Индикативные планы»), был утвержден в мае 1996 г.

**Таблица 2. Эволюция рекомендаций по реализации и мониторингу документов государственной политики**

Правила	Дата вступления в силу	Дата утраты силы	Количество затронутых программ
Постановление Правительства Республики Казахстан от 18 марта 2010 года № 218 «Об утверждении Правил разработки, реализации, проведения мониторинга, оценки и контроля отраслевых программ»	18 марта 2010 года	-	1
Указ Президента Республики Казахстан от 4 марта 2010 года № 931 «О некоторых вопросах дальнейшего функционирования Системы государственного планирования в Республике Казахстан», утверждающий Правила разработки, реализации, проведения мониторинга, оценки и контроля Стратегического плана развития Республики Казахстан, Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, государственных программ, программ развития территорий, стратегических планов государственных органов	4 марта 2010 года	-	9

<sup>46</sup> Bohdan Krawchenko, "The Policy Process in Mature Democracies" (Bishkek: University of Central Asia, 2006)

Правила	Дата вступления в силу	Дата утраты силы	Количество затронутых программ
Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 февраля 2004 года № 231 «О Правилах разработки и реализации отраслевых (секторальных) и региональных программ в Республике Казахстан»	24 февраля 2004 года	18 марта 2010 года	2
Указ Президента Республики Казахстан от 2 июня 2003 года № 1099 «О Правилах разработки и реализации государственных программ в Республике Казахстан»	2 июня 2003 года	4 марта 2010 года	2
Постановление Правительства Республики Казахстан от 14 июня 2002 года № 647 «Об утверждении Правил разработки среднесрочных планов социально-экономического развития Республики Казахстан»	4 июня 2002 года	27 августа 2009 года	1
Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 мая 2000 года № 789 «Об утверждении Правил разработки программ в Республике Казахстан»	25 мая 2000 года	24 февраля 2004 года	3
Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 марта 2000 года № 432 «О Правилах разработки индикативных планов социально-экономического развития Республики Казахстан»	21 марта 2000 года	14 июня 2002 года	2
Постановление Правительства Республики Казахстан от 14 мая 1996 года № 596 «Об утверждении Порядка разработки и реализации индикативных планов социально-экономического развития Республики Казахстан»	14 мая 1996 года	21 марта 2000 года	3

*Источник: анализ автора.*

В 2000 году Казахстан принял первые «Правила разработки программ» (см. Таблицу 2). Согласно этим правилам, проекты программ классифицировались в соответствии с их статусом, важностью, временными ограничениями и предметом. Новые «Правила разработки прогнозов социально-экономического развития» были приняты в 2002 году, когда необходимость в основе разработки государственной политики стала особенно острой. Эти правила предлагали единый подход к составлению государственных программ, впервые предусматривая определение единых принципов разработки, изучения и утверждения государственных программ. Согласно этим правилам, стандартная структура государственной программы включала в себя анализ текущей ситуации; задачи и мероприятия; основные направления и механизм реализации; требуемые ресурсы и источники финансирования; и ожидаемые результаты.

Несмотря на то, что эти рекомендации положили конец путанице в терминологии (последствия этой путаницы до сих пор дают о себе знать, когда концепция «цели» в стратегических документах заменяется на понятие «идеи» или «приоритета»), первые Правила разработки представляли собой требования к форме, нежели к содержанию документов, в которых отражались государственные решения. Обновленная версия этих Правил была принята в 2010 г., после выхода Указа Президента РК № 827

от 18 июня 2009 г. В этом Указе говорилось, что система государственного планирования должна базироваться, среди прочих желательных принципов, на «единстве и целостности», «внутренней сбалансированности» и «непрерывности, преемственности и последовательности»<sup>47</sup>. Отмеченные принципы были учтены при разработке новых правил, в которых был выдвинут ряд требований к стратегическим и программным документам, наиболее важными из которых являются: «обоснованность и реалистичность выбранных целей; соответствие предлагаемых путей достижения целям и задачам документа; выявление возможных внешних и внутренних рисков и обстоятельств, которые могут помешать достижению целей и задач документа»<sup>48</sup>.

В 2010 г. МЭРТ разработало инструкцию, призванную структурировать нормативно-правовые акты<sup>49</sup>. Для обеспечения вертикальной целостности Инструкция предусматривает «каскадирование на уровень центральных и местных государственных органов, организаций квазигосударственного сектора, подведомственных организаций, структурных подразделений, которые будут ответственны за их достижение». Тем не менее, в Инструкции не раскрывается механизм разбивки этого процесса на соответствующие компоненты. Этот документ демонстрирует необходимость в действенной методологии, необходимой для установления целей и определения реалистичных средств их достижения.

С момента принятия новых требований во всех документах государственной политики можно отметить небольшое улучшение в плане официальных индикаторов внутренней последовательности и качества составления. Тем не менее, эти улучшения не распространяются на качество или глубину анализа. Несмотря на улучшения в государственных документах, в новых правилах отсутствовали практические рекомендации в отношении того, как преобразовывать тот или иной вопрос государственной политики в конкретные программные цели, подцели, мероприятия и средства их достижения.

В конце 1990-х гг. ПРК стало действовать более уверенно. Быстрый рост доходов от нефти в начале 2000-х гг. дал правительству свободу действий в плане экспериментирования с государственной политикой. По мере того как Казахстан становился экономикой со средним уровнем дохода, он постепенно терял возможность получения технической помощи, а правительство, на первый взгляд, больше интересовалось нахождением способов расходования ресурсов, нежели рациональным расходованием госсредств. В результате этих тенденций аккумулированный консалтинговыми компаниями опыт был утрачен, а спрос на количественный анализ государственной политики резко снизился.

<sup>47</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 года № 827 «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан».

<sup>48</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 4 марта 2010 года № 931 «О некоторых вопросах дальнейшего функционирования Системы государственного планирования в Республике Казахстан».

<sup>49</sup> Приказ № 101 от 1 июля 2010 года «Об утверждении Методических инструкций по разработке Стратегического плана развития Республики Казахстан, Прогнозной схемы территориально - пространственного развития страны, государственных программ, программ развития территорий и стратегических планов государственных органов, включающих формат стратегических планов государственных органов».

Со временем, по мере развития внутреннего экспертного потенциала в ответ на спрос со стороны разработчиков политики, государственная политика может стать более информированной. Между тем, для разработки более эффективной государственной политики правительство может обратиться к иностранным экспертам. Потребность в высококвалифицированных кадрах проявляется особенно остро в сфере основанного на экономическом моделировании информационно- и наукоемкого количественного анализа. В контексте торговой политики, рабочей лошадкой на основе экономическое моделирования является общее моделирование экономического равновесия.

Примером проведенного анализа затрат и выгод является «Оценка затрат и выгод Таможенного Союза для Казахстана». В рамках этого исследования было подсчитано, что Казахстан будет терять до 0.2 % роста реальных доходов в год по причине повышения среднего уровня тарифов с 6,7 % до 11,1 %. В этих расчетах были приняты во внимание более высокая стоимость импорта, более низкие реальные доходы и меньшая степень доходности капитала в результате переориентации торговли и последующей потери производительности<sup>50</sup>. Эти результаты не вызвали удивления, учитывая что сходные выводы были получены посредством применения аналогичной методологии к другим региональным торговым соглашениям. Тем не менее, тот факт, что этот анализ был подготовлен иностранными экспертами, причем после того как Казахстан принял решение о вступлении в ТС, убедительно свидетельствует о роли, которую играет анализ в торговой политике Казахстана, и о состоянии развития внутреннего институционального опыта в области государственной торговой политики.

До тех пор, пока в Казахстане не возникнет достаточно весомое сообщество квалифицированных экспертов, способных проводить, воссоздавать и интерпретировать результаты такого анализа, разработка государственной политики будет продолжать зависеть от политических потребностей. Отсутствие внутреннего институционального опыта, способного обеспечить количественный анализ, приводит к бессмысленности этапов координации и обзора процесса государственной политики.

Существует два инструмента, призванных придать большую степень когерентности посредством следования ряду базовых принципов. Одной из таких основ для разработки государственной политики является анализ регуляторного воздействия (АРВ), применяющийся для улучшения качества регуляторного принятия решений. В рамках АРВ анализ политики «направлен на то, чтобы служить в качестве как инструмента, так и процесса принятия решений для информирования лиц, принимающих политические решения, о том, стоит ли и если да, то как, регулировать ту или иную сферу с целью достижения целей государственной политики. Будучи инструментом, поддерживающим принятие решений, АРВ систематически изучает потенциальные воздействия государственных действий посредством формулирования вопросов о затратах и выгодах; о том, насколько эффективным будет рассматриваемое действие в достижении целей государственной политики; и о том, имеются ли у правительства более качественные альтернативные подходы. В качестве процесса принятия решений, АРВ интегрируется с системами консультирования, разработки политики и

<sup>50</sup> World Bank (2012), Assessment of Costs and Benefits of the Customs Union for Kazakhstan, Report Number 65977-KZ, Washington DC, January 3, 2012, vii-viii. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2722/659770ESW0P1230on0Final0jan0302012.pdf?sequence=1>



правил внутри правительства с целью предварительного сообщения информации об ожидаемых результатах регуляторных предложений в то время и в той форме, которая может использоваться лицами, принимающими решения, а также по факту для оказания помощи правительствам в оценке существующего регулирования». Другим инструментом является логико-структурный подход (ЛСП), который "...ставит своей целью внести когерентность в проект на стадии планирования"<sup>51</sup>.

Применение этих подходов в разработке торговой политики приводит к улучшению документов государственной политики и их реализации. АРВ больше подходит для разработки государственной политики при многостороннем (распределенном) процессе принятия решений, а ЛСП – для централизованного принятия решений. Оба этих инструмента образуют основу для анализа политики<sup>52</sup>, однако ни тот, ни другой сами по себе не обеспечивают анализ. Для максимизации выгод от обоих этих инструментов нужен сильный аналитический потенциал.

Отсутствие официально утвержденной методики АРВ было признано МЭРТ. В 2010 г. министерство заявило, что к 2011 г. оно выпустит документ "в целях разработки и принятия новых нормативных правовых актов"<sup>53</sup>. Та же четко выраженная цель была включена в Стратегический план развития – 2020<sup>54</sup>. МЭРТ выпустило эту методику в 2011 г,<sup>55</sup> рекомендуя инициатирующей стороне, будь то законодатели или представители исполнительной власти, проводить законопроекты через стандартный процесс вопросов и проверок той или иной законодательской инициативы на предмет ее соответствия добросовестной и эффективной государственной политике. В нее также включили обязательный перечень конкретных рекомендаций, такие как имеющиеся на выбор переменные индикаторы и шаблон для представления социально-экономического воздействия рассматриваемой государственной политики.

Интервенция в рамках государственной политики оправдана исключительно при наличии двух условий: подтвержденная несостоятельность рыночного механизма и убедительный аргумент в пользу того, что государственное решение устранит эту несостоятельность и сможет достичь более качественных результатов. Программное заявление, в котором нет четкого определения несостоятельности рыночного механизма, необходимого до представления государственного решения, является первым шагом к несостоятельности самого правительства.

<sup>51</sup> Petri Uusikylä and Ville Valovirta, "Three Spheres of Performance Governance: Spanning the Boundaries from Single-Organisation Focus towards a Partnership Network." Conference of the European Group of Public Administration, (Ljubljana, September 2004), 6.

<sup>52</sup> ЛСП больше подходит для разработки проектов, сосредоточенных на желаемых результатах, в то время как АРВ больше подходит для процессов разработки государственной политики при множественных заинтересованных сторонах, преследующих самые разные цели.

<sup>53</sup> См. раздел «Соответствие стратегических направлений и целей государственного органа стратегическим целям государства». Постановление Правительства Республики Казахстан № 2335 от 31 декабря 2009 года «О стратегическом плане Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан».

<sup>54</sup> В разделе «Ключевые направления развития Казахстана до 2020 года» говорится, что «будет разработана методика анализа регуляторного воздействия (АРВ) для разработки и принятия новых нормативных правовых актов». Утвержден Указом Президента Республики Казахстан № 922 от 1 февраля 2010 года.

<sup>55</sup> Методические рекомендации по оценке социально-экономических последствий действия принимаемых законопроектов Республики Казахстан; <http://www.minplan.gov.kz/economyabout/8425/34481/>; дата обращения: 20 ноября 2012 года.

Эти рекомендации были полезны для улучшения качества разработки государственной политики, однако лишь когда применялись добросовестно. Их легко было запутать, а без законной силы – обойти. Поиск примеров анализа затрат и выгод, применявшегося для поддержки законодательных актов, инициированных с 2010 г., не выдал никаких результатов. Создается впечатление, что это требование на практике имело весьма ограниченное воздействие.

Часто упоминаемым препятствием на пути повсеместного принятия рекомендуемой практики является нехватка «человеческих и технических ресурсов, необходимых для осуществления полноценного АРВ во всех сферах государственного регулирования»<sup>56</sup>. В начале 1990-х гг., когда Казахстан еще был получателем технической помощи, консалтинговые фирмы, работающие над проектами, предоставляли необходимые экспертные знания. Правительство, как правило, подключалось к процессу разработки государственной политики на более поздних этапах, добавляя лишь завершающие штрихи, отклоняя одно предложение и принимая другое. В результате, должностные лица не испытывали потребность в высококвалифицированных кадрах в сфере государственной политики.

## 6.6. Скоропалительные решения и медленное извлечение уроков

Склонность к поспешным и необдуманным решениям представляет собой одну из причин, по которой правительство проводит резкие и решительные реформы. Это могло быть уместным, или даже необходимым явлением на начальных этапах построения государства. Однако к середине 1990-х гг. недостатки осуществления обширных реформ начали перевешивать их выгоды. Тем не менее, как известно, от старой привычки трудно избавиться. В конце 1990-х гг. политика экономической либерализации резко пошла на спад, а во многих случаях дала обратный ход. Поворот назад был обусловлен тенденцией к государственному регулированию экономики и централизации, однако неэффективная подготовка изначальных реформ и отсутствие потенциала грамотного использования, ведения и развития вновь созданных рыночных институтов привела к неэффективному их восприятию как разработчиками политики, так и обществом в целом.

Самым ранним примером документа торговой политики является Указ Президента РК «Об организации внешнеэкономической деятельности Республики Казахстан на период стабилизации экономики и проведения рыночных преобразований»<sup>57</sup>, изданный в январе 1992 г., через месяц после объявления о независимости. Этот указ служит хорошим примером срочности, в условиях которой в то время формировалась государственная политика. Этим указом правительству поручалось в трехдневный срок определить налоговые ставки и процедуры налогового администрирования для внешнеэкономической деятельности; в двухнедельный срок разработать процедуры лицензирования и установления квот; в месячный срок определиться с лицензиро-

<sup>56</sup> EBRD, Transition Report 2008, (London: EBRD, 2008), 174.

<sup>57</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 25 января 1992 года № 585 (УПК № 585) «Об организации внешнеэкономической деятельности Республики Казахстан на период стабилизации экономики и проведения рыночных преобразований».

ванием заграничных инвестиций со стороны граждан РК. Указ был лаконичным; в нем не были описаны ни позиции государственной политики, ни стратегические задачи государственной политики, а полномочия по формированию государственной политики делегировались отраслевым министерствам. Данный указ отличается от более подробных документов, выпущенных в последующие годы, однако склонность к установлению нереально коротких сроков исполнения, не оставлявшим времени на анализ и обсуждение, сохранилась и по настоящее время.

Привели бы более длительные обсуждения к более эффективной политике? В 1990-х гг., возможно нет, учитывая то, как медленно росло качество программных документов в тот период. Законодательный вакуум 1992–1994 гг., когда старое торговое законодательство оказалось существенно неадекватным, предпочтение отдавалось скорости создания, а не сути документов. В тот конкретный момент истории Казахстана срочность была оправдана: минимально работающий закон сегодня был лучше эффективнее работающего закона завтра. Отсутствие внутреннего институционального опыта заменялось технической помощью из-за рубежа. Тем не менее, эти аргументы несостоятельны, если их применять к последующим годам. В середине 1990-х гг. и уж тем более в 2000-х, ответом на этот открытый вопрос было однозначное «да», при условии, что больше ресурсов выделялось бы на анализ, усиление поддержки заинтересованных сторон и разработке соответствующего механизма. Упускаемое в результате этого время однозначно стоило бы предпринятых усилий.

Аргумент «окна возможностей» часто используется для оправдания поспешного формирования государственной политики. Roland утверждает, что «оперативность была весьма важна ... поскольку имело место «окно возможности», созданное установлением демократии...»<sup>58</sup>. Другие, такие как Becker (2009), обосновывали головокружительную скорость пенсионной реформы 1997 г. утверждением о том, что любая задержка ставила под угрозу реформу, усиливая вероятность того, что государственная коалиция, поддерживающая реформы, могла распасться или и вовсе потерять поддержку Президента, либо что оппозиция получила бы время выработать собственный экспертный потенциал и консолидировать свои аргументы против этой реформы. Встроенным в это утверждение является допущение о том, что социально желательная реформа государственной политики не имела шанса получить широкую поддержку со стороны рационально мыслящих и информированных представителей и, таким образом, должна была осуществляться быстро и корректироваться позднее.

Также встроенным в это утверждение является допущение о том, что затраты шоковых реформ для общества низки, что вновь созданные институты будут функционировать как и запланировано и что все недостатки формата реформ можно скорректировать в ходе их реализации. Тем не менее, опыт Казахстана за последнюю декаду не содержит убедительных доказательств в поддержку этой гипотезы. Наиболее ярким примером является реформа приватизации пенсионной системы, которую правительство провело в 1998 г. при поддержке Всемирного Банка и которую ему пришлось частично отменить в 2013 г., опять-таки по рекомендации Всемирного Банка. В обоих случаях решение принималось одной из немногочисленных групп лиц, имевших доступ к Президенту.

<sup>58</sup> Gerard Roland, "The Political Economy of Transition," William Davidson Working Paper Series No. 413, (December 2001).

Таким образом, склонность к поспешным решениям исходит в основном от весьма концентрированной, иерархичной и завязанной на той или иной личности политической структуры, при которой вне правительства просто нет заинтересованных сторон, к несогласию которых бы правительство могло бы прислушаться. В Казахстане вертикаль власти стремится вниз от президента к премьер-министру и до отраслевых министерств. Механизмы обратной связи от электората или слабы, или вовсе не существуют. Обсуждение альтернатив государственной политики, как правило, длится недолго и редко подкрепляется количественными аргументами. Как только решение принято на уровне Президента, его почти невозможно отменить, что исключает любую возможность его обсуждения. Такая среда однозначно не способствует установлению длительного осмысленного диалога, необходимого для улучшения работы плохо функционирующих институтов, развития межведомственной координации и вовлечения миноритарных сторон в этот процесс.

Правительство использовало иностранных экспертов для непрозрачного характера разработки политики и практически не привлекало местных экспертов по торговой политике в целях, отличных от подтверждения «верности» уже принятой политике.

Низкое качество регуляторного анализа и неспособность оптимизировать принятие основы АРВ, таким образом, представляет собой неотъемлемую характеристику экономической политики Казахстана, включая его торговую политику.

## 7. Выводы

Торгово-промышленная политика Казахстана неэффективна, особенно с момента ее перехода на индустриальный протекционизм. Специфика торговли заключалась в следовании за сравнительным преимуществом. Несмотря на то что в среднем тарифы низки, они остаются неравномерными и неравномерно применяются, создавая защиту, воспользоваться которой могут лишь отдельные производители Казахстана. Промышленная политика последней декады привела лишь к затратам и убыткам, переориентировав государственные ресурсы на сомнительные проекты. Низкая конкурентоспособность продуктов внутренней перерабатывающей отрасли и неопределенность в отношении государственной поддержки создали сильные отталкивающие факторы для иностранных инвесторов.

Следует признать, что, промышленная политика вступила в неравную борьбу с «голландской болезнью» и не поддерживалась ни денежно-кредитной, ни налогово-бюджетной политикой. Тем не менее, результаты нашего исследования показывают, что промышленная политика Казахстана 2000-х гг. провалилась не только в силу встречного ветра в виде повышения реальной стоимости национальной валюты, но и по причине того, что эта политика была изначально плохо сформулирована и неэффективно реализовывалась. Низкая квалификация бюрократического аппарата, коррупция и неэффективная практика государственного управления превратила промышленную политику Казахстана в обычные благие намерения.

Таким образом, низкое качество торгово-промышленной политики Казахстана, по большей части, исходило из неэффективно выстроенных процессов формирования государственной политики. Процесс разработки государственной политики остался хаотичным, непрозрачным, движимым отдельными личностями и лишь поверхностно обогащаемым реальным вкладом аналитиков. В рамках существующей практики государство препятствует развитию отечественного экспертного потенциала, подавляет диалог и общественное участие. Отсутствие анализа политики, по сути, представляет собой функцию отсутствия спроса со стороны разработчиков государственной политики на навыки аналитиков – неэффективный процесс разработки государственной политики имеет тенденцию к самоподкреплению. Отдельные косметические-улучшения в качестве документов торговой политики произошли при адаптации некоторых элементов практики разработки государственной политики ОЭСР. Однако внедрение полноценной функциональной версии основы разработки политики ОЭСР в отечественную практику формирования государственной политики потребует нечто большего, чем просто принятие того или иного законодательного акта.

Для того чтобы улучшить эту политику, процесс формирования государственной политики должен стать более систематичным и официальным, более децентрализованным, более прозрачным и в большей степени основанным на анализе, т.е. должен стать ближе к минимальным стандартам, предписанным в руководящих принципах и рекомендациях ОЭСР. Это не самое легкое предприятие, принимая во внимание лишение возможностей продолжать «рентоориентированное поведение» (rent seeking opportunities); возможностей, которые делают промышленную политику такой располагающей к себе в некоторых кругах государственного сектора Казахстана. Если не обусловить эти изменения, правительство будет продолжать действовать в качестве неэффективного агента на службе неинформированной и невовлеченной общественности.

## Использованная литература

- E. Alpay Er. "Development Patterns of Industrial Design in the Third World: A Conceptual Model for Newly Industrialised Countries." *Journal of Design History*, 10, no. 3, 1997, 293–307.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). *Transition Report 2003*. London: EBRD, 2003.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). *Transition Report 2002*. London: EBRD, 2002.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). *Transition Report 2000*. London: EBRD, 2000.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). *Transition Report 1999*. London: EBRD, 1999.
- International Monetary Fund (IMF). *The IMF's Approach to International Trade Policy Issues*. Washington DC: Independent Evaluation Office of the IMF, 2008. [http://www.ieso-imf.org/ieso/files/issuespapers/Trade\\_IP.pdf](http://www.ieso-imf.org/ieso/files/issuespapers/Trade_IP.pdf).
- Finn E. Kydland and Edward C. Prescott. "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans." *Journal of Political Economy*. 85, No. 3, 1977, 473–492.
- Charles M. Becker, Grigori A. Marchenko, Sabit Khakimzhanov, Ai-Gul S. Seitenova, Vladimir Ivlev. "Social Security Reform in Transition Economies, Lessons from Kazakhstan." New York, Palgrave Macmillan, 2009
- Bohdan Krawchenko. "The Policy Process in Mature Democracies." Paper for the International Forum: "Public Policy in Transition Countries: Process, Mechanisms and Institutions", Issyk-Kul, Kyrgyzstan, 30 November-1 December 2006, Bishkek: University of Central Asia, 2006.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). ***Development Assistance Committee's Guidelines on Capacity Development for Trade in the New Global Context***. Paris: OECD, 2001,
- Dani Rodrik. "Normalizing Industrial Policy," Paper prepared for the Commission on Growth and Development. Kennedy School of Government Revised, September 2007.
- Dani Rodrik. "Industrial Policy for the Twenty-First Century." Kennedy School of Government (KSG) Faculty Research Working Paper Series RWP04-047, November 2004. <http://web.hks.harvard.edu/publications/workingpapers/citation.aspx?PubId=2135>
- Gerard Roland. "The Political Economy of Transition." William Davidson Working Paper Series No. 413, December 2001.
- Klaus Schwab (ed). *Global Competitiveness Report 2012–13*. Geneva: World Economic Forum, 2012.
- Christopher Stevens. "Coherence in Trade Policy: The Case of Economic Partnership Agreements (EPAs)." *Commonwealth Trade Hot Topics Series No. 51*, September 2008.
- Christopher Stevens and Lauren Phillips. *Creating Country Trade Negotiating Strategies: A Handbook*. London: Overseas Development Institute and the Commonwealth Secretariat, 2008.
- United States (US) Department of State, *Kazakhstan Economic Policy and Trade Practices*. Washington DC: US Department of State, February 1994. [http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/economics/trade\\_reports/1993/Kazakhstan.html](http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/economics/trade_reports/1993/Kazakhstan.html)
- Ailuna R. Utegenova. *Kazakhstan's 2030 Development Strategy: Significance and Results*. Place: Publisher, year. [www.core-hamburg.de/documents/yearbook/english/10/Utegenova-en.pdf](http://www.core-hamburg.de/documents/yearbook/english/10/Utegenova-en.pdf)
- Petri Uusikylä and Ville Valovirta. "Three Spheres of Performance Governance: Spanning the Boundaries from Single-Organisation Focus towards a Partnership Network." Conference of the European Group of Public Administration, Ljubljana, September 2004.

## Приложение 1

**Таблица А1.1. Правительственные документы по торговой и промышленной политике – 1992–2011 гг**

Название документа	Номер, дата вступления в силу/изменений	Поставленные цели	Ключевые индикаторы
2й период (2006–2010)			
Программа по привлечению инвестиций, развитию специальных экономических зон и стимулированию экспорта в Республике Казахстан на 2010– 2014 гг/	Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 октября 2010 года № 1145	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Создание привлекательных условий для ПИИ в несырьевые экспортоориентированные и высокотехнологичные производства;</li> <li>- Интеграция в мировую торговую систему через продвижение экспорта обработанных товаров.</li> </ul>	- Доля несырьевого экспорта в общем объеме экспорта составит не менее 40 % к 2015 г.
Программа по развитию торговли в Республике Казахстан на 2010–2014 гг.	Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 октября 2010 года № 1143	Создать системную и институциональную среду для поддержки устойчивого развития торговли и повышения конкурентоспособности продукции.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Создание общего свободного рынка для Беларуси, Казахстана и России; Вступление в ВТО.</li> <li>- Повышение в рейтинге ВЭФ по вовлеченности в мировую торговую систему до 80 места</li> </ul>
Государственная программа по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010-2014 годы	Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 958 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Обеспечение устойчивого и сбалансированного роста экономики через диверсификацию и повышение ее конкурентоспособности;</li> <li>- Повышение конкурентоспособности.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Увеличение доли несырьевого экспорта в общем объеме экспорта до 40,0%;</li> <li>- Доля несырьевого экспорта составит более 43% от общего объема промышленного производства.</li> </ul>

Название документа	Номер, дата вступления в силу/изменений	Поставленные цели	Ключевые индикаторы
Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года	Указ Президента Республики Казахстан № 922 от 1 февраля 2010 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Войти в число 50 наиболее конкурентоспособных экономик мира.</li> <li>- Увеличение ВВП на 130% к 2020 г..</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Доля несырьевого экспорта в общем объеме экспорта составит не менее 45 процентов от общего объема экспорта.</li> <li>- Объем несырьевого экспорта составит не менее 50 % от совокупного производства обрабатывающей промышленности</li> </ul>
Программа «30 корпоративных лидеров Казахстана» 2007–2030	Постановление Правительства Республики Казахстан от 19 ноября 2007 года № 1097 Утратило силу в соответствии с постановлением Правительства РК от 14 апреля 2010 года № 303	- Консолидация усилий бизнеса и государства в создании новых и модернизации существующих производств, обеспечивающих диверсификацию и развитие экспортного потенциала несырьевого сектора экономики страны	- Содействие созданию в Казахстане конкурентоспособных, экспортноориентированных отраслей и производств несырьевого сектора путем формирования корпоративных лидеров регионального и мирового масштаба.
Программа на 2007–2009	Указ Президента Республики Казахстан № 310, от 6 апреля 2007 г. (Стратегия 2030))	- Повышение конкурентоспособности отечественной экономики на основе принципов устойчивого развития.	- Вступление в ВТО на условиях, которые стимулируют развитие экспортного потенциала и способствуют продвижению казахстанских товаров и услуг.



Название документа	Номер, дата вступления в силу/изменений	Поставленные цели	Ключевые индикаторы
Программа адаптации некоторых отраслей экономики в переходный период в рамках вступления Республики Казахстан во Всемирную торговую организацию 2007–2008 гг.	Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 декабря 2006 года № 1259 Утратило силу в соответствии с Постановлением Правительства Республики Казахстан № 1170 от 4 декабря 2007 г	<p>Обеспечение условий для повышения конкурентоспособности некоторых отраслей экономики в переходный период присоединения Казахстана к Всемирной торговой организации</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Индустриализация отраслей агропромышленного комплекса;</li> <li>- Развитие обслуживающей инфраструктуры и систем оценки безопасности и качества продукции;</li> <li>- Развитие национальных конкурентных преимуществ агропромышленного комплекса через обеспечение безопасности продукции;</li> <li>- Дальнейшее повышение конкурентоспособности отечественной продукции через внедрение международных стандартов качества;</li> <li>- Формирование эффективных условий для развития некоторых перерабатывающих отраслей экономики.</li> </ul>	
Программа на 2006-2008	<p>Указ Президента Республики Казахстан от 30 марта 2006 года № 80 «О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года.</p> <p>Указ Президента Республики Казахстан от 6 апреля 2007 года № 310, 2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Создание благоприятной институциональной и экономической среды для повышения конкурентоспособности Казахстана на мировом уровне и повышения стандартов жизни казахстанцев.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Вступление в ВТО;</li> <li>- Облегчение доступа казахстанских товаров на мировые рынки;</li> <li>- Выход на новые экспортные рынки;</li> <li>- Дальнейшее расширение инициатив по интеграции.</li> </ul>

Название документа	Номер, дата вступления в силу/изменений	Поставленные цели	Ключевые индикаторы
Программа на 2006–2008	Указ Президента Республики Казахстан от 15 августа 2003 года № 1165 (Стратегия 2030) Утратил силу в соответствии с Указом Президента РК от 30.03.06 года № 80	- Рост уровня жизни населения во всех регионах на основе общественно-политической стабильности, устойчивого социально-экономического развития, укрепления экономической и экологической безопасности, снижения системных рисков, развития международного сотрудничества.	- Обеспечение либерализации внешнеторгового режима; - Снятие барьеров во взаимной торговле; - Создание оптимальных условий для доступа казахстанских экспортеров на зарубежные рынки; - Завершение процесса вступления Казахстана в ВТО.
Стратегия индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2003–2015 гг.	Указ Президента Республики Казахстан от 17 мая 2003 года № 1096 Утратил силу в соответствии с Указом Президента РК от 19 марта 2010 года № 958	Достижение устойчивого развития страны, способствующего отходу от сырьевой направленности, путем дальнейшей модернизации, диверсификации и повышения конкурентоспособности национальной экономики, подготовка условий для перехода в долгосрочном плане к сервисно-технологической экономике .	Развитие экспортного потенциала страны в пользу товаров и услуг с высокой добавленной стоимостью, диверсификация географии поставок и реструктуризация несырьевого экспорта с увеличением доли несырьевых товаров.
Программа ПРК на 2002–2004 гг.	УПРК № 827, 28.03.2002 г. (реализация Стратегии–2030) Утратил силу в соответствии с УПРК № 1165, 15.08.2003 (реализация Стратегии–2030)	- Рост уровня жизни населения на основе общественно-политической стабильности, устойчивого социально-экономического развития, повышения уровня сбалансированности экономики, активизации движения капитала, укрепления экономической безопасности, снижения системных рисков, развития международного сотрудничества, готовности противостоять вызовам безопасности и стабильности на глобальном и региональном уровнях.	- Укрепление взаимовыгодного экономического сотрудничества с важнейшими стратегическими странами-партнерами, а также продвижение и расширение географии экспорта с целью улучшения торгового баланса страны и защиты внутреннего рынка.

Название документа	Номер, дата вступления в силу/изменений	Поставленные цели	Ключевые индикаторы
Программа импортозамещения в отраслях легкой и пищевой промышленности на 2001-2003 гг	Постановление Правительства РК № 1088 От 20 августа 2001	<ul style="list-style-type: none"><li>- Восстановление и ускорение комплексного развития легкой и пищевой промышленности, преодоление технического и технологического отставания;</li><li>- Повышение конкурентоспособности продукции за счет улучшения качества и ассортимента, снижения издержек производства;</li><li>- Преодоление критической зависимости отечественной экономики от импорта текстильной, швейной и кожевенно-обувной продукции;</li><li>- Комплексное развитие производства сырья и пищевых добавок, готовой пищевой продукции, насыщение внутреннего рынка высококачественными пищевыми продуктами отечественного производства;</li><li>- Улучшение торгового баланса Казахстана.</li></ul>	
1-й период 1992–2002 гг.			

Название документа	Номер, дата вступления в силу/изменений	Поставленные цели	Ключевые индикаторы
Программа действий ПРК на 2000–2002 гг	Указ Президента Республик Казахстан № 344 от 17.02.2000 (реализация Стратегии–2030) Утратил силу в связи с УПРК № 827 от 28.03.2002	- Обеспечение устойчивого экономического роста при соблюдении важнейших макроэкономических параметров: эффективного обменного курса тенге, низкого уровня инфляции и дефицита республиканского бюджета, платежного баланса страны.	- Правительство подтверждает приверженность либеральной внешнеторговой политике. Торговая политика будет строиться исходя из необходимости дальнейшей эффективной интеграции Казахстана в систему международного разделения труда с учетом обеспечения экономической безопасности страны. - Максимальное использование внешнеэкономических связей для содействия структурной перестройке экономики, создания конкурентоспособных производств для обеспечения потребности внутреннего рынка и содействия продвижению казахстанских товаров и услуг на мировые рынки, улучшения показателей платежного и торгового баланса.
Программа действий ПРК на 2-е п.г. 1999 г. и 2000 г.	УПРК № 206, 07.09.1999 (реализация Стратегии–2030) Утратил силу в связи с Постановлением № 827 от 28 марта 2002 г.	- Создание условий для привлечения инвестиций в экономику, обеспечения развития отраслей АПК, проведения политики импортозамещения и защиты отечественных производителей от недобросовестной конкуренции, расширения номенклатуры и увеличения экспорта продукции на мировые рынки, а также повышения степени адресности социальной помощи.	- Внешнеторговая политика на период будет строиться исходя из необходимости защиты отечественных производителей и содействия продвижению казахстанских товаров и услуг на мировые рынки.

Название документа	Номер, дата вступления в силу/изменений	Поставленные цели	Ключевые индикаторы
Стратегический план развития на 1998–2000 гг.	УПРК № 3834, 28.01.1998 г. (реализация Стратегии–2030) Утратил в силу в соответствии с УПРК № 827 от 28 марта 2002 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ограниченное прямое вмешательство государства в экономику;</li> <li>- Макроэкономическая стабильность;</li> <li>- Либерализация цен;</li> <li>- Открытая экономика и свободная торговля;</li> <li>- Укрепление институтов частной собственности;</li> <li>- Приватизация ;</li> <li>- Обеспечение эффективной защиты иностранных инвестиций;</li> <li>- Разработка энергетических и других природных ресурсов;</li> <li>- Формирование индустриальной технологической стратегии;</li> <li>- Диверсификация производства.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Макроэкономическая стабильность;</li> <li>- Открытая экономика и свободная торговля;</li> <li>- Рост внешней торговли с улучшением структуры и географии экспорта и импорта.</li> </ul>
Стратегия 2030		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Построение независимого, процветающего и политически стабильного государства;</li> <li>- Создание открытой рыночной экономики с высоким уровнем иностранных инвестиций и внутренних сбережений.</li> </ul>	
Программа действий ПРК по углублению реформ на 1996–1998 гг	УПРК № 2680, 13.12.1995 г Утратил силу в связи с УПРК 3834 от 28 января 1998 г1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Закрепление достигнутых результатов в области макроэкономической стабилизации и структурно-институциональных преобразований;</li> <li>- прекращение спада производства;</li> <li>- обеспечение подъема экономики и роста уровня жизни народа.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Увеличение объемов и улучшение структуры экспорта, создание системы нефинансовой поддержки экспортных производств и отечественных предприятий, обслуживающих внутренний рынок.</li> </ul>

Название документа	Номер, дата вступления в силу/изменений	Поставленные цели	Ключевые индикаторы
Программа действий Правительства по углублению реформ и выходу из экономического кризиса	Постановление Президента РК № 1802, 15.06. 1994 Утратило силу в связи с Указом № 1696 от 9 января 2006 г	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ускорение реформирования экономики;</li> <li>- Дальнейшая либерализация внешней торговли .Приостановка падения производства и жизненного уровня населения.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ускорение и углубление реформ;</li> <li>- Либерализация товарных рынков;</li> <li>- Устранение разрешительного порядка экспорта продукции;</li> <li>- Отказ от государственной монополии во внешней торговле посредством приватизации.</li> </ul>
Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства	16 мая 1992 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Формирование социальной рыночной экономики;</li> <li>- Введении национальной валюты</li> <li>- насыщение потребительского рынка;</li> <li>- Привлечение и эффективное использование иностранных инвестиций для развития Казахстана;</li> <li>- Завоевание новых или разделение с другими странами конкретных позиций на мировых товарных рынках;</li> <li>- Приоритизированное развитие перерабатывающих и наукоемких отраслей;</li> <li>- Импортозамещающие производства с привлечением современной зарубежной и отечественной техники и технологий.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Открытость во внешней торговле;</li> <li>- Стимулирование экспорта Минимум ограничений импорта Единый импортный тариф Оптимальный курс национальной валюты и благоприятные условия для внешних инвестиций.</li> </ul>

Таблица А1.2. Казахстан в сравнении с другими крупными экспортерами нефти и газа (2009–2010)

	ВНД на душу населения, в тыс. долл. США	Доля экспорта энергоносителей		Добыча нефти на душу населения, в тоннах	Структура ВВП, %			Отношение ВНД к ВВП	Приток ПИИ на душу населения, в тыс. долл. США	Отношение значения притока ПИИ к ВНД
		в общем объеме экспорта энергоносителей	в общем объеме экспорта страны		обрабатывающая промышленность	Неообработывающая промышленность	Услуги			
Норвегия	86,4	3,6	63,9	20,2	10	31	58	1,00	35,2	0,42
Катар	73,1	2,8	89,8	37,3	8	64	29	0,98	17,4	0,24
Кувейт	48,9	2,6	91,0	44,8	2	49	49	1,06	4,1	0,09
Объединенные Арабские Эмираты	39,6	4,7	55,6	17,5	12	48	38	1,02	10,3	0,26
Оман	19,3	0,9	56,9	14,7	8	47	43	0,94	5,1	0,26
Саудовская Аравия	16,6	8,5	84,2	17	10	52	35	1,01	6,2	0,39
Венесуэла	11,7	2,4	85,6	4,9	16	41	38	1,00	1,4	0,10
Россия	9,9	11,1	69,1	3,5	15	18	62	0,97	3,4	0,34
Казахстан	7,5	1,8	71,7	5,1	12	31	52	0,88	5,1	0,63
Алжир	4,4	2,4	98,3	2,1	6	48	34	0,99	0,5	0,12
Ангола	4	2,1	98,5	4,8	6	53	31	0,86	0,6	0,17
Ирак	2,4	2,1	98,5	3,8	„	„	„	0,94	0,3	0,30
Нигерия	1,2	2,8	91,3	0,7	3	39	26	0,92	0,4	0,33
Иран	-	3,5	81,6	2,8	11	34	45	0,99	0,4	0,07
Ливия	-	1,9	95,8	12,2	4	74	20	1,01	2,6	0,23

Источники данных:

а) Всемирный банк, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD>б) Статданные Unctadstat, <http://unctadstat.unctad.org>в) Статистический обзор мирового рынка энергии от компании «Бритиш емплеум» от 12 июня 2012 г., <http://www.bp.com/statisticalreview>г) The Competitiveness Report 2011–2012, 2010–2011 гг) Исчислено на основе статданных Unctadstat, <http://unctadstat.unctad.org>

Таблица А1.3. Казахстан в сравнении с другими членами СНГ (2010-2011)

	ВНД на душу населения, в тыс. долл. США	Доля сырьевого экспорта		Доля обрабатывающей промышленности		Структура ВВП, %d			Отношение ВНД К ВВП	Приток ПИИ на душу населения, в тыс. долл. США b	Отношение значения притока ПИИ к ВНД e
		в обще-мировом объеме сырьевого экспорта	в общем объеме экспорта страны	в обще-мировом объеме экспорта промышленных товаров	в общем объеме экспорта страны	обра-батыва-ющая промышленность	необраба-тывающая промышленность	услуги			
Россия	9,9	6,4	80,0	0,6	15,1	15,0	18,0	62,0	0,97	3,4	0,34
Казахстан	8,2	1,1	88,3	0,1	11,7	12,0	31,0	52,0	0,88	5,1	0,63
Беларусь	6,0	0,2	43,6	0,1	52,9	30,0	42,0	48,0	0,98	1,0	0,19
Азербайджан	5,4	0,5	96,1	0,0	2,5	4,0	65,0	24,0	1,13	0,8	0,13
Туркменистан	3,8	0,1	85,1	0,0	13,6	н/д	н/д	н/д	0,96	2,7	0,60
Армения	3,2	0,0	71,8	-	27,0	15,0	18,0	47,0	1,03	1,4	0,45
Украина	3,0	0,4	35,7	0,3	63,7	18,0	11,0	63,0	0,99	1,3	0,43
Молдова	1,8	0,0	47,4	0,0	52,5	12,0	-	78,0	1,10	0,8	0,45
Узбекистан	1,3	0,2	60,6	0,0	36,1	13,0	33,0	47,0	1,01	0,2	0,13
Киргизия	0,8	0,0	57,4	0,0	40,6	13,0	7,0	51,0	0,98	0,2	0,23
Таджикистан	0,8	0,0	84,9	-	8,8	10,0	13,0	57,0	1,32	0,1	0,14

Источники данных:

а) Всемирный банк, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD>

б) Статданные Unctadstat, <http://unctadstat.unctad.org>

в) The Competitiveness Report 2011-2012, 2010-2011

г) Исчислено на основе статданных Unctadstat, <http://unctadstat.unctad.org>



## Приложение 2

### Текущность кадров в межведомственных комиссиях по торговой политике

Данные по членскому составу содержатся в 19 изменениях и дополнениях к трем постановлениям правительства, утвердившим эти комиссии. В этих документах члены комиссий идентифицировались по конкретным ФИО. Изменения и дополнения к постановлениям были связаны исключительно с изменениями и дополнениями в составе комиссий. Такие изменения происходили либо в связи с уходом того или иного члена с должности, либо в связи с изменениями в соответствующем ведомстве.

**Таблица А2.1. Количество членов комиссии  
Комиссия 1, расформирована 22 октября 2001 г.**

Начало деятельности	19/02/1996	16/09/1998	22/04/1999	29/12/1999	13/01/2001	19/04/2001
Подгруппа						
1	26	5	4	4	1	1
2		9	4	1	2	3
3			10	4	1	1
4				9	3	2
5					3	3
6						1

**Комиссия 2, расформирована 21 сентября 2006 г.**

Начало деятельности	01/11/2001	23/04/2002	11/10/2002	02/06/2003	10/11/2003	02/07/2004	13/06/2005
Подгруппа							
1	16	8	6	6	4	3	2
2		7	2	2	0	0	0
3			9	8	5	2	1
4				2	1	1	1
5					9	8	5
6						10	6
7							9

**Комиссия 3, на момент публикации не расформирована**

Начало деятельности	22 Сентября 2006	19 Февраль 2007	29 Октября 2007	24 Декабря 2008	30 Марта 2009	22 Июня 2009	18 Июня 2010	04 Апреля 2011	24 Июня 2011
Подгруппа									
1	25	17	9	5	2	1	1	1	1
2		8	5	1	1	1	1	1	2
3			10	5	5	2	1	1	1

Начало деятельности	22 Сентября 2006	19 Февраль 2007	29 Октября 2007	24 Декабря 2008	30 Марта 2009	22 Июня 2009	18 Июня 2010	04 Апреля 2011	24 Июня 2011
Подгруппа									
4				15	13	2	2	1	0
5					4	3	3	1	
6						4	1	3	
7							2	2	2
8								3	2
9									3

Исходя из допущения о том, что продолжительность членства распределяется по экспоненциальному типу, мы рассчитали вероятность пребывания члена в составе комиссии дольше чем один год ее функционирования. Те члены, которые вышли из состава комиссии, а позднее вернулись в состав, рассматривались как новые члены для целей данных расчетов. Для исчисления коэффициента сохранения членства использовались данные по сохранению членства членами подгруппы при каждом изменении. Мы производили взвешивание данных по размеру подгруппы на начало каждого подпериода.

**Таблица A2.2. Статистика по продолжительности пребывания в составе комиссии**

	Продолжительность функционирования комиссия, лет	Средняя продолжительность времени между изменениями в составе, лет	Средняя вероятность пребывания в составе дольше чем один год	Стандартное отклонение по средней вероятности пребывания дольше чем первый год
Комиссия 1	5,7	1,03	0,471	0,26
Комиссия 2	4,9	0,60	0,518	0,28
Комиссия 3*	6,3	0,59	0,448	0,30

\* На момент опубликования не расформирована. Все статданные приведены по состоянию на 1.1.2012

---

Подготовлена к печати отделом по  
связям с общественностью УЦА.  
Отпечатано компанией VRS, Бишкек,  
Кыргызская Республика

