

Казахстан: ПРАГМАТИЗМ ВО ИМЯ РАЗВИТИЯ

В России идут достаточно интенсивные споры о путях и методах развития, причем активно привлекаются примеры из истории послевоенного развития стран ЮВА, особенно Китая и Южной Кореи. В то же время реальный пример прагматического подхода во имя развития страны, причем в необычайно сходных условиях с российскими лежит рядом. Быстрый рост казахской экономики в последние годы повлиял на дискуссию о развитии в РФ и вызвал различные трактовки – к нему апеллируют как сторонники, так и противники промышленной политики или – точнее – активного участия государства в формировании экономического потенциала. На наш взгляд Казахстан предложил некую дуальную модель: максимум радикальных реформ по формированию рыночной среды при активном решении практических проблем развития с помощью СРП и государства.

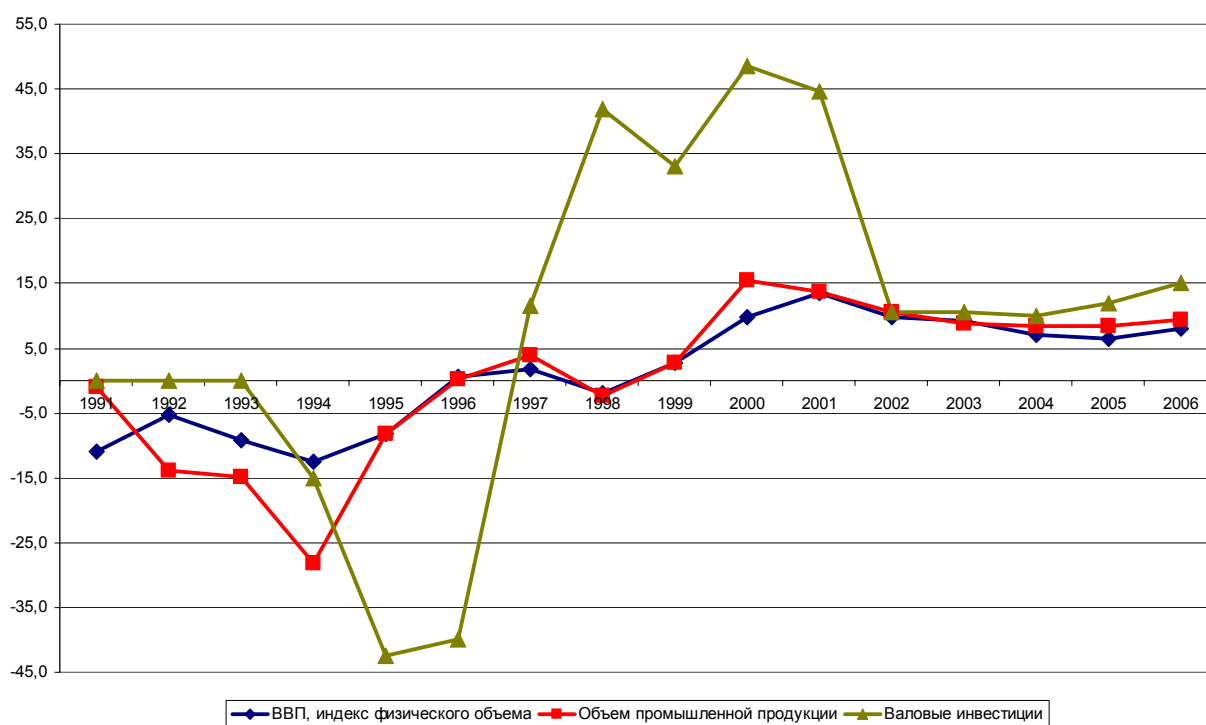


График 1. Динамика ВВП, промышленного производства и валовых инвестиций в Казахстане в 1991-2006 гг. (2004-2006 – прогноз согласно Индикативному плану социально-экономического развития на 2004-2006 гг.).

Источник: Агентство Республики Казахстан по статистике.

В настоящее время, как Россия, так и Казахстан, предпринимают активные действия по совершенствованию и диверсификации структуры своих экономик,

¹ Л.М.Григорьев – ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН, А.Б.Нусупова – советник Министра

перегруженных отраслями индустриальной эпохи. Транзиционный кризис позади, и необходимость найти достойное место в условиях глобальной конкуренции в пост-индустриальную эпоху ставят две страны перед сходными задачами. Собственно говоря, даже цели, поставленные Президентами двух стран на среднесрочный период, практически одинаковы:

- удвоение ВВП за десятилетие,
- повышение конкурентоспособности экономики и модернизация производства.

В этой связи, на наш взгляд, достаточно интересен опыт Казахстана, который на базе проведенных в середине 90-х гг. реформ энергично и целенаправленно ищет пути избавления от сырьевой зависимости производства и экспорта. Действительно, этот опыт представляет интерес по той причине, поскольку позволяет увидеть прагматичный инструментарий экономической политики, а также более ясно оценить интеграционные возможности. В сущности две страны единственные в Евроазиатском пространстве (бывший СЭВ и СССР) на Восток от Германии, которые имеют положительное сальдо бюджета и торгового баланса. Это делает их интересы схожими тем более, что они имели, пожалуй, наиболее высокую степень интеграции в советский период.

Ежегодные темпы роста ВВП в Казахстане в 9% в период с 1999 по 2003 гг. и задел проведенных рыночных и институциональных преобразований дают весьма оптимистичные основания для прогнозов высоких темпов роста, которые позволят уже в 2008 г. удвоить ВВП по сравнению с 2000 г. Эта задача была поставлена в первом десятилетнем плане после провозглашения Президентом страны в 1997 г. Стратегии-2030. ВВП в долларовом выражении по итогам 2003 г. составляет 29,7 млрд. долл., а к 2010 г. по прогнозам превысит 60 млрд. (при среднегодовых темпах роста в 7,2%). При населении в 14,8 млн. человек ВВП на душу населения может возрасти с нынешних 2000 долл. до 4000 долл. Это пока ниже стран ЦВЕ, но будет сопоставимо с уровнем России, и вполне может оказаться, что такой показатель окажется самым высоким в СНГ. Правда, здесь следует признать, что руководство страны осознает проблемы демографического плана и стремится увеличить численность населения до более высокого уровня, как это вытекает из прошлогоднего Послания Президента народу Казахстана². Эта проблема все больше осознается как в целях безопасности страны, так

Финансов РК.

²«Нам необходимо серьезно задуматься над восполнением миграционных потерь нашей страны. Это серьезная проблема, от решения которой зависит реализация наших планов»// Основные направления

и развития внутреннего рынка, емкость которого очень мала, в результате чего ставка на экспорт, форсированное развитие инфраструктурных отраслей и укрепление интеграционных возможностей с СНГ приобретает колоссально важное значение.

Кроме ориентации на экспорт, Казахстан в начале-середине 90-х гг. сделал ставку на привлечение прямых иностранных инвестиций. Это закономерно, так как после распада СССР надежды на собственные источники развития фактически не было никакой. В результате уже к середине 90-х гг. в стране была создана достаточно мощная законодательная база в качестве двух ключевых законов «Об иностранных инвестициях» и «О государственной поддержке прямых инвестиций»³, предоставляющих существенные гарантии и льготы прямым инвесторам. Кроме того, государство, трезво оценивая, что подъем необходимо начинать с базовых отраслей промышленного производства – прежде всего нефтегазовой промышленности - пошел по пути широкого применения практики соглашений о разделе продукции, которые в настоящее время проходят пик возмещения затрат и в скором времени начнут приносить высокие и устойчивые прибыли.

Валовой приток прямых иностранных инвестиций за десять лет (1993-2003 гг.) составил 25,8 млрд. долл. США, причем более половины из них было привлечено в республику за период 2001 –2003 гг. Естественно, что подобные масштабные величины обусловлены не только форсированным развитием законодательной и институциональной базы, но, прежде всего, общей макроэкономической политикой, ориентированной на накопление капитала, не только иностранного, но и, что самое важное, внутреннего.

Казахстан пошел на масштабные реформы банковского сектора, совокупные активы которого, по итогам 2003 г., превысили 30% ВВП. Основной целью реформ, проведенных в середине 90-х гг., стало максимальное сокращение централизованного перераспределения денежных ресурсов и приближение функций Национального Банка к классическим функциям центральных банков, а также изменение механизма рефинансирования банков. Это было сделано с тем, чтобы они обеспечивали кредитование экономики за счет самостоятельно привлекаемых ими сбережений населения, свободных средств хозяйствующих субъектов и внешних займов, а Национальный банк – перешел к проведению независимой денежно-кредитной политики и рыночному регулированию деятельности банковской системы.

внутренней и внешней политики на 2004 год, Послание Президента народу Казахстана от 4 апреля 2003 г.

³ В 2003 г. эти законы были объединены в один закон «Об инвестициях».

В 1999 г. в стране была сформирована система коллективного гарантирования (страхования) срочных депозитов физических лиц, предусматривающая возврат средств гражданам в случае принудительной ликвидации банков – участников этой системы (в ней участвует почти половина все банков Казахстана – 21). Практически в этот же период в Казахстане был проведен один из самых интересных экспериментов – налоговая амнистия, который принес около 480 млн. долл. на спецсчета баков (порядка 2% ВВП), с которых не взимались налоги.

Наряду с внедрением системы гарантирования вкладов эта акция была направлена на укрепление и повышение доверия к банковской системе, испытавшей шок после кризисных событий в России, но, тем не менее, довольно безболезненно перенесшей и российский дефолт, и девальвацию национальной валюты, которая была проведена более чем на полгода позже после обвала российского рубля. Сегодня смело можно утверждать, что банки являются крупными внутренними инвесторами, так как отношение кредитов экономике к активам банков превышает 60%, а в % к ВВП составляет более 18% (по итогам 2003 г.). В результате перехода к накопительной пенсионной системе⁴ в стране сложился и другой класс внутренних инвесторов – пенсионных фондов, активы которых достигли по итогам 2003 г. 2,5 млрд. долл. (более 8% ВВП).

Отдельного разговора заслуживает реформы в области бюджетно-налоговой политики. Жесткая позиция на снижение инфляции в середине 90-х гг. путем резкого сжатия денежной массы и оптимизации государственных расходов вызывали резкую критику со стороны оппонентов радикальных реформ. В свете разворачивающейся в Российской Федерации реформы бюджетного процесса, направленной на внедрение практики бюджетирования, ориентированного на результат, отметим, что постепенный переход к ней в Казахстане начался в конце 90-х гг., когда кризисные события значительно активизировали работу Правительства по пересмотру состава и повышения эффективности государственных расходов. В результате проведенного функционального анализа значительное количество государственных функций было передано в конкурентную среду, ликвидирована практика передачи местным органам власти отдельных функций, закрепленных за центром, без обеспечения необходимыми для их осуществления финансовыми средствами (те же самые российские «нефинансируемые федеральные мандаты»), а также произведена консолидация всех внебюджетных фондов в единый государственный бюджет. Наряду с сокращением и ликвидацией огромного количества льгот в социальной сфере и внедрением практики

⁴ В настоящее время в стране действует и солидарная пенсионная система.

адресного финансирования малообеспеченных слоев населения функциональная чистка значительно снизила нагрузку на бюджет, размер которого начал варьироваться около 21-23% ВВП.

В принятом в текущем году Бюджетном кодексе предусмотрена разработка среднесрочной фискальной политики – документа, который будет определять налогово-бюджетную политику на предстоящий трехлетний период. Главной задачей на стадии определения среднесрочной фискальной политики является четкое определение приоритетных направлений и вариантов налогово-бюджетной политики, с тем, чтобы бюджет смог обеспечить нормальное функционирование госорганов, способствуя экономическому росту. Фискальная политика, рассчитанная на три года, будет служить основой для разработки среднесрочных бюджетных расходов.

На фоне оптимизации государственных расходов значительные изменения начала претерпевать налоговая система страны. Казахстан первым из стран СНГ в 1995 г. ввел налоговое законодательство, максимально приближенное к международным стандартам, а в 2001 г. разработал и внедрил новый Налоговый кодекс, систематизировавший все положения о налогах и других обязательных платежах в бюджет. Налоговая политика Казахстана в настоящее время направлена прежде всего на стимулирование инвестиционной активности частного сектора. Необходимо отметить, что в Казахстане с 2004 г. снижена ставка налога на добавленную стоимость до 15%, существенно уменьшена налоговая нагрузка на фонд оплаты труда за счет уменьшения ставок индивидуального подоходного налога и введения регрессивной шкалы ставок социального налога⁵.

Для предприятий, осуществляющих деятельность на территориях специальных экономических зон, значительно уменьшены суммы исчисленного корпоративного подоходного налога, они полностью освобождены от налога на добавленную стоимость, налога на имущество и земельного налога. Пока данных зон в республике три: «Морской порт Актау», Парк информационных технологий «Алатау», «Астана – новый город» - сферы, которые являются приоритетными для развития экономики страны.

С целью стимулирования обновления основных фондов казахстанское налоговое законодательство, как и российское, отказалось от инвестиционной льготы, но предусматривает применение двойной нормы амортизации по вновь введенным основным средствам в первый год их эксплуатации.. С целью создания новых,

обновления и расширения действующих производств, предусмотрено использование механизма инвестиционных налоговых преференций путем заключения контракта с уполномоченным государственным органом, получив которые налогоплательщик имеет право относить на вычеты стоимость вводимых в эксплуатацию фиксированных активов равными долями в зависимости от срока действия преференций. Данный механизм также предусматривает одновременное освобождение от уплаты налога на имущество по вновь введенным в эксплуатацию фиксированным активам в рамках инвестиционного проекта и освобождение от уплаты земельного налога по земельным участкам, приобретенным и используемым для реализации инвестиционного проекта.

С 1 января 2004 года были увеличены предельные нормы амортизации по тем подгруппам фиксированных активов, по которым по итогам сравнительного анализа были выявлены отклонения, с сохранением действующего порядка исчисления амортизационных отчислений в целях налогообложения и установлением повышенных дифференцированных пределов отнесения на вычет расходов на ремонт для групп фиксированных активов, подверженных большему износу.

Не вдаваясь в подробные детали нововведений по налогообложению недропользователей, подчеркнем, что Казахстан, введя с 1 января 2004 г. новый рентный налог на экспортируемую нефть⁶, сохранил условия неухудшения законодательства в отношении налогоплательщиков, работающих по модели соглашений о разделе продукции. Налоговый режим для таких контрактов остался неизменным на весь период реализации инвестиционных проектов, если стороны не приняли согласованного решения об изменении практики налогообложения. Таким образом, гарантии стабильности вновь ставятся во главу угла для повышения инвестиционной привлекательности отрасли.

В настоящее время Казахстан, имея значительный доходный потенциал и располагая единственным внебюджетным фондом – стабилизационным Национальным фондом, идет по планомерному сокращению налоговой нагрузки и повышению государственных расходов. Так, прогнозные показатели расходов республиканского бюджета (это приблизительно 60% от государственного бюджета) на 2004 г. запланированы в размере 954,8 млрд. тенге (примерно 6,23 млрд. долл., 19,6% ВВП), а

⁵ В 1999 году был введен социальный налог, объединивший социальные платежи во внебюджетные фонды. С 1 июля 2001 года ставка социального налога была снижена с 26% до 21%, а с 1 января 2004 года введена регрессивная ставка данного налога от 20% до 7%.

⁶ Объектом обложения рентным налогом на экспортируемую сырую нефть является объем сырой нефти, реализуемой на экспорт, рассчитанный в стоимостном выражении, исходя из рыночной цены с учетом качественных характеристик сырой нефти за вычетом расходов на ее транспортировку.

к 2005 г. они впервые превысят 1 трлн. тенге и составят около 1040 млрд. тенге (6,7 млрд. долл., 18,9% ВВП), а на 2006 г. – 1160 млрд. тенге (7,34 млрд. долл., 18,5% ВВП).

Сокращение налоговой нагрузки и расширение доли государственных расходов не выглядит парадоксом, так как частному сектору, который уже формирует 75% ВВП страны, пока не под силу крупные инвестиционные проекты в обрабатывающей сфере и особенно инфраструктурных отраслях. На ближайшие 4-5 лет в стране поставлена задача довести объемы валового накопления основного капитала по отношению к ВВП до уровня 28%, в том числе добиться роста государственных инвестиций от 2 до 4% от ВВП⁷. Именно в целях кредитования на средне- и долгосрочной основе объектов инфраструктуры и промышленного производства с высокой долей добавленной стоимости в стране в 2001 г. был создан Банк развития, уставной капитал которого полностью сформирован Правительством (он составляет в настоящее время 45,4 млрд. тенге).

В целях реализации разработанной и принятой в 2003 г. Стратегии индустриально-инновационного развития до 2015 г. была создана и капитализирована целая сеть государственных институтов развития – Инвестиционный фонд (уставной капитал – 23 млрд. тенге), Национальный инновационный фонд (9,5 млрд. тенге), Государственная страховая корпорация по страхованию экспортных кредитов и инвестиций", а также два центра - Центр маркетингово-аналитических исследований (900 млн. тенге) и Центр инжиниринга и трансферта технологий (0,5 млрд. тенге).

Посредством созданных институтов развития государство пытается решить проблему перетока капитала из сырьевых отраслей в обрабатывающие сферы с высокой долей добавленной стоимости и инновационной ренты. Конечно, риски, что деятельность государственных институтов может затормозить рост частной инициативы и породить своего рода иждивенчество при освоении государственных средств, осознаются в стране достаточно четко. Возможные проблемы коррупции и нецелевого использования средств при отсутствии четких критериев вложения средств также достаточно высоки.

Именно реализация инвестиционных проектов в нефтегазовой промышленности – главным образом с участием иностранного капитала - обеспечивает колоссальный прирост инвестиций в основной капитал и приток прямых иностранных капиталовложений. Если рассматривать отраслевую структуру инвестиций в основной капитал, то согласно статистическим показателям на протяжении последних трех лет

⁷ Основные направления внутренней и внешней политики на 2004 год, Послание Президента народу Казахстана от 4 апреля 2003 г.

горнодобывающая промышленность концентрирует 44% от всех инвестиций в основной капитал, тогда как обрабатывающая – около 10% (большая часть из которых сосредоточена в отрасли по первичной обработке металлов), транспорт и связь – 13,6%. А если быть более подробными, то за период 1999-2003 гг. предприятиями нефтедобывающей отрасли освоено около 72% всех инвестиций в основной капитал, вложенных в промышленность. Естественно, практически односторонний приток капиталовложений в сырьевые отрасли промышленности предопределяет соответствующую структуру промышленного производства. По данным за 2003 г., 40% в общем объеме промышленного производства занимает нефтедобывающая отрасль, которая как и обеспечивает значительные объемы поступлений в бюджет, так и формирует существенную часть ВВП страны. И это не удивительно – за годы независимости производство и экспорт нефти значительно возросли и более того, ставка на нефтяной сектор как на локомотив роста остается более чем очевидной.

Экспорт минеральных ресурсов занимает в общем объеме экспорта в течение последних четырех лет около 60%. Тенденция сырьевой направленности экспорта в последние годы заметно усилилась не только в связи с внешними факторами (повышение мировых цен на нефть), но и внутренними – повышением объема добычи нефти, разработкой новых месторождений и внедрением новых инфраструктурных объектов, в частности, Каспийского трубопроводного консорциума. В 2003 г. Казахстан добыл 45,3 млн. тонн нефти, из которых 38,7 млн. тонн (85%) экспортировал - для сравнения: в 1995 г. эти показатели были равны 18,1 и 9,8 млн. тонн соответственно. В связи же с освоением Казахстанского сектора Каспийского моря Казахстан планирует довести добычу нефти к 2015 г. – до 179,2 млн. тонн (160,6 млн. тонн).

Прогноз увеличения добычи нефти опирается на оптимистичные планы притока инвестиций, объем которых составит в 2003-2005 гг. 4,4 млрд. долл. США, в 2006-2010 гг. – 8,6 млрд. долл. США, в 2011-2015 гг. – 13,5 млрд. долл. США⁸. Тем не менее Казахстан а настоящее время решает задачу диверсификации экономики, осознавая необходимость правильного сочетания между потреблением и накоплением и обеспечением модернизации экономики, развитием и использованием человеческого капитала.

В конечном итоге одна из принципиальных трудностей переходного периода – проблема сочетания развития и трансформации, создания институтов рыночной экономики и необходимости решения крупных народнохозяйственных проблем,

⁸ Государственная программа освоения казахстанского сектора Каспийского моря от 16 мая 2003 года.

которые имеются у каждой страны. Дилеммы такой постановки вопроса достаточно очевидны: либо формирование условий накопления капитала или более прагматические попытки решения проблем теми средствами, которыми располагает государство.

В первом случае государство уходит из сферы накопления в предположении как о собственной неэффективности, так и о возможности быстрого формирования условий накопления частным бизнесом (инвестиционный климат). Основной риск этого подхода лежит в факторе времени: многие проблемы могут оставаться нерешенными в течение длительных периодов и вести к большим текущим издержкам (например, на ремонт вместо обновления).

Риск второго подхода – оказаться в положении длительного строительства «климата», но столкнуться с обострением ряда проблем, например, износом физической инфраструктуры, резким углублением региональных перекосов в развитии, отсутствием адекватных частных финансовых ресурсов для реализации крупных инвестиционных проектов.

Законы глобализации довольно жестки, и, если им не противопоставить разумную экономическую политику, страна может остаться с классическими проблемами нефтегазовой «голландской болезни». Задачи, которые будут решаться в среднесрочной перспективе направлены на:

- обеспечение в обрабатывающей промышленности среднегодовых темпов роста в размере 8,4%, повышение производительности труда в 2015 году по сравнению с 2000 годом не менее чем в 3 раза и снижение энергоемкости ВВП в 2 раза;

- повышение производительности основных фондов обрабатывающей промышленности;

- создание предпринимательского климата, структуры и содержание общественных институтов, которые будут стимулировать частный сектор производить и совершенствовать конкурентное преимущество и осваивать элементы в цепочке добавленных стоимостей в конкретных производствах, продвигаясь к элементам с наибольшей добавленной стоимостью;

- стимулирование создания наукоемких и высокотехнологичных экспортоориентированных производств;

- диверсификация экспортного потенциала страны в пользу товаров и услуг с высокой добавленной стоимостью;

- переход к мировым стандартам качества;

- наращивание интеграции в региональную экономику и в мирохозяйственную систему с включением в мировые научно-технические и инновационные процессы.

Поэтому курс на продолжении рыночных реформ, направленных на повышение конкурентоспособности экономики, остается неизменным и ориентированным на решение крупных задач в целях адаптации к быстро меняющимся условиям и вызовам глобализации.